



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito – FD

Hamilton Carlos Teixeira

**IMPEACHMENT:
A obsolescência de um instituto**

Brasília
2017

HAMILTON CARLOS TEIXEIRA

**IMPEACHMENT:
A obsolescência de um instituto**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Terrie Ralph Groth.

Brasília
2017

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito – FD

HAMILTOM CARLOS TEIXEIRA

IMPEACHMENT:

A obsolescência de um instituto

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Terrie Ralph Groth

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Terrie Ralph Groth – Orientador
IPOL/UnB

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho – Examinador
FD/UnB

Prof. Dr. Marcelo da Costa Pinto Neves – Examinador
FD/UnB

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão - Suplente
FD/UnB

Aprovado em: 01 de dezembro de 2017.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por todo o seu amor e misericórdia, pelo dom da vida, pelos momentos de felicidade, amor, paz e força nos momentos de tristeza, e esperança, nos momentos de infelicidade e angústia, os quais fazem parte do que sou.

À minha mãe, Madalena, pelo exemplo de vida. Quem dera eu tivesse ao menos metade da sua coragem, disposição e fé! Pelo amor incondicional, por dar o melhor de si, pelas noites em claro, pelas brigas nos hospitais, pelos conselhos, pelo jeito especial de ser, pelas surras e ensinamentos, por acreditar em mim quando eu mesmo descreditei, e por todo o apoio em todos os momentos da minha vida.

À minha irmã, Daiane, minha preferida, por todo amor, carinho, lealdade e apoio. Por mais que ocorram desentendimentos, sempre estaremos de braços abertos um para o outro!

À minha sobrinha, Jhenifer, por todo o amor puro e sincero, pelos momentos de descontração, diversão, risadas, por sermos a dupla da aventura, por mostrar-me o valor dos mais simples e pequenos momentos da vida, como, por exemplo, tomar um sorvete ou andar de bicicleta.

Aos meus amigos, João Paulo, Denis e Ramilo, pelos momentos compartilhados, por estarem ao lado nos momentos de derrotas, conquistas, diversão, pelas verdades, por mais doídas que fossem; pela parceria; pelo respeito; e por fazerem parte desta graduação. João Paulo: amigo desde os tempos da adolescência! Denis: irmão de fé, principal incentivador para que eu prestasse o vestibular! Ramilo: amigão, a quem devo muito pelo apoio e conselhos durante a graduação.

Aos amigos de curso, por partilharmos as angústias e os momentos felizes da graduação. Não os nomearei para não correr o risco de esquecer nenhum dos nomes! Foram momentos inesquecíveis!

Aos amigos de infância, cuja distância nos tirou o convívio. Agradeço pelos melhores momentos da vida. Foram os mais felizes, sem dúvida, desde as conversas até altas horas, até às inconsequências dessa fase!

À minha namorada e futura esposa, Monique, pela sua companhia durante esses quase nove anos de namoro, por todo o apoio durante a graduação, compreendendo minhas ausências, meu estresse e, mesmo assim, ser a melhor namorada que alguém poderia ter, pelo amor, carinho, respeito, cuidado, confiança, paciência, companheirismo, “chatice”, risadas, enfim, por estar ao meu lado em todos os momentos de dificuldade e por me fazer muito, muito, muito feliz!

Ao meu professor orientador, Dr. Terrie Ralph Groth, pela disponibilidade, dedicação e paciência durante a feitura do presente estudo, bem como pela amizade e pelos valiosos ensinamentos ao longo desse tempo.

*Com tudo bem sabemos, que a todos não podemos
aprazer...E esta salva, não é por salvar nossos erros;
mas porque se saiba, antes de tirarmos este nosso
trabalho à luz, já nos dávamos por condenado no juízo
de muitos; [...] se em tudo não aprofitermos, ao menos
será em dar matéria a alguns de poderem emendar, e
murmurar, que é a mais doce fruta da terra, e assim
seremos aprazível a todos , a uns para louvarem o bem
dito, e outros pera terem que dizer do mal feito.*

João de Barros

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo analisar a funcionalidade do processo de *impeachment* como instituto de responsabilização do Presidente da República quando da prática de atos considerados crimes de responsabilidade, partindo da hipótese da incompatibilidade do instituto com o sistema presidencialista, ante a possibilidade de sua utilização como arma política, hábil para a destituição do Chefe do Executivo pelo Congresso Nacional na eventual maioria da oposição. Para tanto, fez-se uma análise histórica desde a sua origem no período monárquico até a sua incorporação pelas Constituições republicanas dos Estados Unidos da América e, mais tarde, pelo Brasil, traçando distinções e semelhanças entre os três processos, com vistas à compreensão da sua natureza. Ao final, para verificar a disfuncionalidade ou não do *impeachment*, buscou-se sua comprovação a partir de três conjuntos de evidências, quais sejam: 1) segurança jurídica; 2) legitimidade do Legislativo, em especial, do Senado Federal, para o julgamento do Presidente da República; e, 3) função institucional do instituto.

Palavras-chave: *Impeachment*. Representatividade. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

The present study had as objective to analyze the functionality of the impeachment process as an institution of accountability of the President of the Republic when practicing acts considered crimes of responsibility, starting from the hypothesis of the incompatibility of the institute with the presidential system, before the possibility of its use as political weapon, able to dismiss the Chief Executive by the National Congress in the eventual majority of the opposition. For this, a historical analysis was made from its origin in the monarchic period until its incorporation by the republican Constitutions of the United States of America and, later, by Brazil, drawing distinctions and similarities between the three processes, with a view to understanding the its nature. In the end, to verify the dysfunctionality or not of the impeachment, its proof was sought from three sets of evidences, which are: 1) legal certainty; 2) Legitimacy of the Legislature, especially the Federal Senate, for the judgment of the President of the Republic; and, 3) institutional function of the institute.

Keywords: Impeachment. Representativity. Democratic State.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Índice de Confiança Social nas Instituições (2009 a 2017).....	50
Figura 2 – Índice de Confiança nas Instituições (2017).....	50
Figura 3 – Variação do PIB e FBCF e Consumo das Famílias (%).....	52
Figura 4 – Consumo das Famílias (variação trimestral).....	53
Figura 5 – Votos brancos, nulos e abstenções.....	57

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	-	Ação Direta de Inconstitucionalidade
Art.	-	Artigo
CD	-	Câmara dos Deputados
CF	-	Constituição Federal
CN	-	Congresso Nacional
CRFB	-	Constituição da República Federativa do Brasil
EUA	-	Estados Unidos da América
IBOPE	-	Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística
ICS	-	Índice de Confiança Social
Inc.	-	Inciso
N.	-	Número
PIB	-	Produto Interno Bruto
SF	-	Senado Federal
STF	-	Supremo Tribunal Federal
TCU	-	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DA ORIGEM DO IMPEACHMENT NA INGLATERRA À SUA ADOÇÃO PELOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.....	13
1.1 SURGIMENTO DO IMPEACHMENT	13
1.2 DIFERENÇAS ENTRE O IMPEACHMENT INGLÊS E O IMPEACHMENT AMERICANO	15
2 A INCORPORAÇÃO DO IMPEACHMENT AMERICANO PELO ORDENAMENTO BRASILEIRO.....	19
2.1 A RESPONSABILIZAÇÃO DO EXECUTIVO NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL	19
2.1.1 Na Constituição política do Império do Brasil (1824)	19
2.1.1.1 A Lei de 15 de outubro de 1827	25
2.1.2 Nas Constituições republicanas do Brasil (1891-1988)	31
3 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O IMPEACHMENT AMERICANO E BRASILEIRO	36
3.1 DA ACUSAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (HOUSE OF REPRESENTATIVES)	36
3.2 DO JULGAMENTO NO SENADO (SENATE)	40
4 A COMPATIBILIDADE DO IMPEACHMENT COM O SISTEMA PRESIDENCIALISTA.....	45
4.1 LEGITIMIDADE DO SENADO COMO TRIBUNAL PARA JULGAMENTO DE IMPEACHMENT.....	46
4.1.1 A crise de representatividade na democracia participativa.....	48
4.1.2 A segurança jurídica no processo de impeachment	59
4.2 FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT	61
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS	67

INTRODUÇÃO

No período de 02 de dezembro de 2015 – data da aceitação do pedido de *impeachment* contra a ex-Presidente da República Dilma Rousseff – a 31 de agosto de 2016 – dia em que o plenário do Senado Federal (SF) a condenou por crime de responsabilidade –, a legitimidade da sua permanência no cargo, haja vista ter sido reeleita com 51,64% dos votos válidos, bem como se configurariam ou não crime de responsabilidade os atos por ela praticados, provocaram debates e deram notoriedade ao instituto do *impeachment*.

Neste ínterim, o momento é oportuno para uma discussão sobre a funcionalidade do referido instituto como instrumento para a apuração e responsabilização do Presidente da República quando do cometimento de crimes de responsabilidade, buscando verificar sua compatibilidade com o sistema presidencialista, com os princípios democráticos constitucionais e as implicações da sua utilização no equilíbrio entre os poderes.

A discussão acerca do *impeachment* se dá em torno, principalmente, do seu procedimento, dos atos ensejadores de responsabilidade e das sanções aplicáveis. Contudo, outros aspectos merecem análise.

De origem inglesa, em um sistema de governo monárquico e com finalidade distinta da hodierna, o instituto em questão existe há séculos. Atualmente, depois de passar por adaptações, constitui-se em um instrumento de responsabilização do Chefe do Executivo, em casos previstos na Constituição.

A bibliografia utilizada como fonte de pesquisa constitui-se de obras americanas e brasileiras, uma vez dos Estados Unidos da América (EUA) adotaram o instituto inglês e, em seguida, o Brasil, inspirando-se no modelo americano. Ademais, naquela nação, a decisão de inserção ou não do instituto, bem como o seu procedimento e finalidade, foi amplamente debatida, cujo registro consta do *The Federalist Papers* – coleção de 85 artigos escritos quando da ratificação da Constituição dos EUA.

Diante do exposto, o presente estudo teve por norte verificar a compatibilidade do instituto do *impeachment* criado há séculos, em um sistema de governo diverso do atual, e ainda, após mudanças de paradigmas e de conceitos de democracia, com o sistema presidencialista em um contexto de democracia participativa, bem como a sua funcionalidade como instrumento de responsabilização do Chefe do Poder Executivo.

Para tanto, a estrutura aqui foi organizada em quatro capítulos. O primeiro capítulo tratou da origem e do uso histórico do *impeachment* no sistema inglês e americano, destacando suas diferenças e semelhanças, uma vez que não é possível analisar tal instituto

sem referência histórica. O contexto da sua criação, finalidade e processo originários foram úteis para a compreensão de sua mutabilidade.

Já o segundo capítulo tratou da incorporação do *impeachment* americano no âmbito das Constituições brasileiras, desde as suas primeiras configurações, no período imperial, a fim de compreender as mudanças acerca do instituto, até o período republicano e o seu funcionamento em um contexto representativo.

No terceiro capítulo têm-se as diferenças e semelhanças entre o *impeachment* americano e o brasileiro, desde a denúncia, passando pelo recebimento da acusação na Câmara e o julgamento no Senado, de modo a permitir uma compreensão do processo na sua essência e a pertinência e relevância dos argumentos apresentados, inclusive, dos autores americanos.

Por fim, no quarto e último capítulo, debateu-se sobre a compatibilidade do instituto do *impeachment* com o sistema presidencialista a partir da discussão de legitimidade do Senado para julgamento do *impeachment*, frente à crise de representatividade nas democracias modernas, aliada à segurança jurídica no processo de apuração de responsabilidade.

Neste sentido, é imperioso compreender em que medida tais mudanças se adequam ao atual sistema de governo brasileiro, bem como se não houve uma verdadeira desnaturação do instituto, capaz de comprometer a democracia.

De fato, a temática aqui proposta é de extrema importância para o fortalecimento da independência entre os poderes e dos princípios democráticos, principalmente, o da soberania popular, contribuindo para um sistema jurídico mais estável e democrático, na medida em que se toma consciência de que o manejo do instituto em questão excede a alçada do mundo jurídico, processando-se, em grande parte, no âmbito político.

Em suma, buscou-se despertar a discussão acerca do *impeachment* sob uma diferente perspectiva, não pretendendo esgotá-lo; pelo contrário, diante da sua complexidade, faz-se importante estimular estudos mais aprofundados, a partir das sugestões propostas na conclusão com vistas a, no mínimo, tornar o processo menos subjetivo e mais democrático.

1 DA ORIGEM DO IMPEACHMENT NA INGLATERRA À SUA ADOÇÃO PELOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

1.1 Surgimento do *impeachment*

O instituto do *impeachment* surgiu no século XIII ou XIV, não existindo um consenso a respeito da data do seu nascimento, pois os autores divergem acerca de quando o processo apareceu, e de quem foi o primeiro a sofrê-lo (BROSSARD, 1965, nota 75, p. 25), restando dúvidas, inclusive, quanto à natureza das acusações, assim como a respeito do período do seu recesso, se entre 1449 a 1620 ou entre 1459 a 1621 (BROSSARD, 1965, nota 73, p. 25).

Durante o período em que ficou adormecido, floresceu o *bill of attainder*¹ - um decreto legislativo, a mais alta forma de juízo parlamentar, pela qual um indivíduo contra quem é apresentado é julgado por ambas as casas do Parlamento, e só pode ser condenado com o consentimento da Coroa -, uma “condenação decretada por lei, lei-sentença, odiosamente pessoal e retroativa no juízo de Esmein” (1927, v. I, p. 164 *apud* BROSSARD, 1965, p. 26). Nesses julgamentos, as punições foram muitas vezes infligidas sem observar o contraditório e as formalidades das provas porque no curso normal do processo o infrator poderia ser absolvido (STORY, 1858, § 1338 *apud* BROSSARD, 1965, p. 27).

Nesse sentido, talvez por tratar-se de um “julgamento” injusto e arbitrário o instituto do *impeachment* tenha despertado, afinal, no mínimo, tinha-se um processo de julgamento, dirimindo, assim, arbitrariedades. Após o período de hibernação, o *impeachment* retornou com vigor na Constituição inglesa, passou a ser admitido nos casos de ofensa à Constituição e com crimes difíceis de definir, pois os textos eram imprecisos, segundo Glasson (1883 *apud* BROSSARD, 1965, p. 26).

Em um primeiro momento, o instituto objetivava o alcance de individualidades poderosas pela justiça, um processo criminal no âmbito do Parlamento, com previsão legal das infrações, mas com sanções arbitrárias determinadas pelos Lordes, “que podiam variar da

¹ São atos especiais do Parlamento, como infligir punições capitais a pessoas consideradas culpadas de grandes ofensas, como traição e crime, sem nenhuma condenação no curso normal dos processos judiciais. Se um ato inflige um grau mais leve de punição do que a morte, é chamado de decreto de penas e penalidades... Nesses casos, a legislatura assume funções judiciais, pronunciando-se sobre a culpa da parte sem observar os procedimentos comuns e a segurança jurídica, e satisfazendo-se com provas, quando tais provas estiverem ao seu alcance, conformes às regras de evidência, ou não. Em suma, em todos esses casos, o legislador exerce o maior poder de soberania e o que pode ser devidamente considerado um irresponsável discernimento despótico, sendo governado unicamente pelo que considera necessidade ou conveniência política, e muitas vezes sob a influência de medos irracionais, ou suspeitas infundadas (tradução nossa) (STORY, 1858, § 1338).

destituição do cargo à prisão, ao confisco, à desonra, ao exílio e à morte” (BROSSARD, 1965, p. 27).

Com o tempo, o instituto passou a abranger também os *high crimes and misdemeanors*, esses eram considerados atos nocivos ao país, muito embora não existisse previsão legal, logo, não configurando crimes em si, embora a jurisdição permanecesse criminal. Assim, o processo de *impeachment* foi ganhando suas dimensões políticas, sobrepujando o aspecto jurídico (BROSSARD, 1965, p. 27).

Nesse sentido, Tite (1974, p. 7) assevera que o instituto foi associado a momentos de crise política e muito utilizado como arma na rivalidade entre grupos, tendentes a aumentar ou diminuir a sua utilização a depender das correntes políticas do reino, tendo suas afirmações ratificadas por Hoffer e Hull (1984, p. 6) que observaram que o processo de *impeachment* invariavelmente envolvia questões políticas, particularmente quando os réus eram ministros ou conselheiros do rei.

Vê-se, então, uma forte influência do Parlamento, em especial da Câmara dos Lordes, no governo, utilizando-se do *impeachment* como arma política, pronta para ser utilizada contra a oposição e funcionários da Coroa. Assim, o *impeachment* acaba demonstrando-se instável e perigoso, haja vista a falta de limites e procedimentos específicos aliado à soberania do Parlamento.

Ademais, esse comportamento da Câmara dos Lordes põe em xeque o desempenho do seu papel político, na medida em que a preocupação com grupos divergentes sobrepõe-se aos interesses dos cidadãos comuns, desencadeando conflitos institucionais e de representatividade, ainda que a ocupação da Casa Superior não decorresse de eleições.

Tal contexto acaba justificando a deterioração do instituto que outrora contribuía para a responsabilização de autoridades e transformara as instituições e as relações entre os poderes. Isto é, as mudanças de características estritamente criminais para político-criminais e, em seguida, firmando-se predominantemente político, ou seja, limitando-se simplesmente a atos prejudiciais ao país, no fim, mostrou-se antagônico à sua finalidade inaugural.

Vilbois (1920, p. 15 *apud* Brossard, 1965, p. 29), debruçando-se sobre o instituto, ensina:

[...] a vitória do Parlamento em 1688 sobre o poder real, o controle sobre o governo pelo voto anual do imposto e do orçamento, a formação de dois grandes partidos homogêneos, a alta cultura política da aristocracia inglesa e, finalmente, o advento de uma dinastia estrangeira foram gradualmente substituindo o antigo sistema de governo e o Conselho Privado pela prática do Governo de Gabinete e, à medida que o novo regime foi fortalecido, a responsabilidade individual e criminal dos

conselheiros da Coroa deveria dar lugar a essa responsabilidade conjunta e política, que é a essência do governo parlamentar. Efêmera como toda instituição humana, o impeachment tornar-se-ia, de repente, inútil e cairia em desuso (tradução minha).

Com efeito, ocorrera uma mutação do instituto ao longo do tempo comprometendo as instituições e a relação entre os poderes, desde o seu surgimento até a sua deterioração no século XIX (BROSSARD, 1965, p. 27-29). Na teoria, o *impeachment* na Inglaterra ainda vige, muito embora tenha desaparecido (BRANT, 1972, p.7). Contudo, importa destacar que o processo de *impeachment* subsiste até os dias atuais em outros países, não obstante as discussões - se depois de tantas transformações – ainda se trata do mesmo instituto.

Essas transformações materiais, ainda no Direito Inglês, evidenciam uma degradação do instituto, ou seja, o instituto, não obstante a previsão legal das infrações, já não se mostrava o mais justo dos meios de responsabilização devido às sanções arbitrárias infligidas pela Câmara dos Lordes, mesmo assim, o que já não era bom, ficou ainda pior.

As infrações outrora previsíveis, após abranger os *high crimes and misdemeanors*, sem especificação legal, criaram um ambiente no qual os indivíduos podiam ser acusados pelos mais variados atos praticados, com fundamento nos *high crimes and misdemeanors*, sujeitos ao livre juízo da Câmara dos Comuns quanto à acusação, diante da generalidade da norma e da falta de previsão legal, e condenados a quaisquer penas segundo o juízo da Câmara dos Lordes, tornando o instituto um instrumento de realização de ambições políticas. O arbítrio do Parlamento chegara ao seu ápice.

Nesse contexto de apogeu do arbítrio do Parlamento, o instituto Inglês fora adaptado pelos Estados Unidos da América (EUA), retirando-se os elementos desestabilizadores do sistema inglês, e incorporando-o à sua Constituição (ALEXANDER, 2001, p. 337) - escrita em 1787, ratificada em 1788, e em vigor desde 1789. Essas adaptações serão analisadas no tópico seguinte, pois será de suma importância compreender as características do *impeachment* americano, uma vez que serviu de inspiração para o modelo brasileiro.

1.2 Diferenças entre o *impeachment* inglês e o *impeachment* americano

O *impeachment* nem sempre foi um instituto republicano, haja vista seu surgimento no período monárquico. Daí a primeira de duas principais diferenças entre os institutos inglês e americano, sendo esta diferença um dos pontos nevrálgicos a respeito da funcionalidade, eficiência e eficácia do instituto num contexto republicano.

Enquanto o instituto inglês alcança a autoridade (função) e pune o indivíduo, o americano atinge a autoridade, mas não penaliza o sujeito em si, seguindo os exemplos das Constituições estaduais, cujos Estados, em sua maioria, consideram o uso do *impeachment* como um freio, posto nas mãos da legislatura, para conter nos limites dos seus deveres os agentes do poder executivo (ALEXANDER, 2001, p. 339).

Na Inglaterra, a Câmara dos Lordes possui competência para julgar as acusações dos Comuns com jurisdição plena e sem quaisquer limitações quanto às sanções aplicáveis e a fixação das penas, podendo, inclusive, condenar à morte.

O modelo americano, inspirado no Inglês, separou o procedimento em duas partes. A Constituição reservou à Câmara dos Deputados (*The House of Representatives*), pela maioria simples dos votos dos presentes, o poder de aceitar as acusações² das comissões ou impugná-las.

Já o Senado é competente para julgar a acusação e decidi-las com base nas evidências apresentadas, que se dão em dois estágios; primeiro, verifica-se a veracidade das acusações; sendo elas verdadeiras, num segundo momento, decide-se se aqueles atos merecem condenação, sendo necessários dois terços dos senadores presentes para a convicção³. Outrossim, o Senado possui jurisdição limitada, isto é, não pode impor qualquer sanção, senão a perda do cargo, inabilitando ou não o sujeito para o exercício de outro cargo, deixando o julgamento de atos criminosos, se houver, à competência do Poder Judiciário (BROSSARD, 1965).

A segunda principal distinção existente entre eles é quanto a sua natureza. Nos EUA possui natureza política, enquanto na Inglaterra a sua natureza é criminal, segundo Brossard (1965). Nesse sentido, importa elucidar o significado de natureza política e natureza criminal.

Os institutos inglês e americano possuem naturezas distintas em razão da diferença entre os seus efeitos e tipos de condenação existentes entre eles. No primeiro, a finalidade é punir as individualidades poderosas que cometeram crimes, sejam eles quais forem podendo sofrer os mais variados tipos de condenação, até a morte. No segundo, a finalidade é a proteção do Estado, punindo o indivíduo por crimes que comprometam a preservação deste, e, por isso, as condenações não afetam o indivíduo em si, mas apenas sua participação no Estado.

² Essas acusações formais são convencionalmente denominadas *Articles do Impeachment* (BLACK JR., 1998, p. 05).

³ Trata-se da constatação da veracidade das acusações em cada um dos *Articles of Impeachment*, e a sua condenação (BLACK JR., 1998, p. 05).

Isso quer dizer que, na Inglaterra, a Câmara dos Lordes são uma espécie de tribunal judiciário que julgam de fato e de direito, criam o crime e determinam as penas sem quaisquer restrições, independentemente de enunciação ou caracterização legal, podendo ser infligidas a “morte, exílio, desonra, prisão e confisco de bens” ao sujeito (BLACK JR., 1998). Percebe-se, assim, que o objetivo, aqui, é a punição daquele que praticou o ato, isto é, fazer com que o indivíduo sofra as consequências das suas ações, e não apenas a proteção do país.

Já nos EUA, o Senado aplica sanções meramente políticas – previamente estabelecidas, isto é, sujeitas à previsão constitucional - afastando o indivíduo das suas funções, com ou sem inabilitação para o exercício de outros cargos, evitando que ele prejudique o país, nos casos de “traição, concussão e outros graves crimes e delitos”⁴, ou a má conduta, compreendendo-se nesta expressão faltas inominadas, com ou sem repercussão na esfera do crime, cometidas ou não no exercício das funções” (BLACK JR., 1998, p. 23).

Mas quem pode sofrer o *impeachment*? Nos EUA, o Presidente, o Vice-Presidente e todos os oficiais civis, serão removidos das suas funções por acusação e convicção de traição, corrupção, ou altos crimes e delitos menores (tradução minha)⁵, isto é, devem ser ocupantes de cargos públicos, incluídos os juízes federais e os funcionários da União, excluídos os militares e congressistas, cessando com o desligamento definitivo do cargo, independentemente da causa (BROSSARD, 1965).

Na Inglaterra, por outro lado, o instituto abrangia mais sujeitos. Desde os súditos do reino, sejam eles pares ou comuns, até às altas autoridades – todos, independentemente de exercerem função pública -, incluídos os militares, excluída apenas a Coroa, pois o rei é incapaz de fazer o mal, *the king can do not wrong*, e não pode ser substituído (BROSSARD, 1965).

Finalmente, a última distinção diz respeito ao indulto, ou seja, a extinção do cumprimento de uma condenação imposta ao sentenciado. Nos EUA, por previsão constitucional, o Presidente não tem o poder de indulto nos casos de *impeachment*⁶. Distintamente, conquanto o rei não possa obstar o processo de *impeachment*, findando-o, ele

⁴ A Constituição Americana apoiou-se em precedentes e processos de *impeachment* britânicos, inclusive expressamente, como evidencia o uso dos *high crimes and misdemeanors*.

⁵ Do original: “*The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors (Constitution of the United States, Article II, Section 4)*”.

⁶ O Presidente será o chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e também da Milícia dos diversos estados, quando convocadas ao serviço ativo dos Estados Unidos. Poderá pedir a opinião, por escrito, do chefe de cada uma das secretarias do Executivo sobre assuntos relativos às respectivas atribuições. Terá o poder de indulto e de graça por delitos contra os Estados Unidos, exceto nos casos de *impeachment* (Constituição dos Estados Unidos, Artigo II, Seção 2) (tradução minha).

podia indultar o condenado, extinguindo, assim, a execução da pena, por meio do perdão. (BROSSARD, 1965).

Com efeito, o processo originado na Inglaterra e adaptado pelos EUA a partir das experiências das colônias, resultando imediatamente das constituições estaduais e imediatamente do direito inglês, possuem semelhanças, mas suas características tão distintas, confirma a afirmação de que “o vocábulo foi tomado de empréstimo, imitado o procedimento, e nada mais; pois muito diferentes são o objeto e o fim dos processos” (BROSSARD, 1965, p. 24).

Por fim, as mudanças no instituto Inglês foram significativas, com o caráter político sobrepujando o criminal, e, muito aproximado do seu estado derradeiro, deu-se a adoção do instituto pelos americanos, quando, já no século XVIII, surge o instituto próprio de democracias parlamentaristas, o voto de censura⁷, uma forma mais célere de afastar do governo a autoridade sob desconfiança da maioria (BROSSARD, 1965). Em suma, o instituto decaído em virtude da ineficácia, injustiça e arbitrariedade é integrado, *mutatis mutandis*, à Constituição americana.

Feitos os devidos esclarecimentos a respeito da origem do instituto e das suas diferenças no direito inglês e americano, agora será estudada a incorporação do instituto americano pelo Brasil, bem como a responsabilização do Executivo nas Constituições brasileiras, a fim de se verificar se essa adoção observou as devidas proporções e as alterações necessárias à adequação ao ordenamento jurídico brasileiro, ou se estamos diante de um instituto nocivo à república e à democracia e inadequado ao sistema presidencialista.

⁷ Hodiernamente, conhecido como voto de desconfiança, é um instrumento de responsabilização política do governo no sistema parlamentarista, bastando que um grupo de opositores parlamentares aprove pela maioria de votos o voto de censura, entendendo que o governo está fragilizado politicamente, sem capacidade de promover os interesses públicos, constringendo o primeiro-ministro a renunciar ao cargo, cujo objetivo é a dissolução do governo e, por conseguinte, a substituição por outro.

2 A INCORPORAÇÃO DO IMPEACHMENT AMERICANO PELO ORDENAMENTO BRASILEIRO

2.1 A responsabilização do Executivo nas Constituições do Brasil

2.1.1 Na Constituição política do Império do Brasil (1824)

O presidencialismo, assim como o processo de responsabilização do Presidente da República, surgiu no Brasil com a promulgação da Constituição de 1891 – Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil –, a qual tinha um caráter liberal e federalista inspirado na tradição republicana dos Estados Unidos da América (EUA). Contudo, o *impeachment* não nasceu com a República, encontrando a sua primeira configuração na primeira Constituição brasileira de 1824 (BROSSARD, 1965).

Para a elaboração da primeira Constituição brasileira de 1824, após a declaração da independência, em 07 de setembro de 1822, Dom Pedro I expediu um decreto convocando uma Assembleia Constituinte, para a qual foram eleitos 100 deputados, dos quais a maioria eram bacharéis em Direito, havendo também desembargadores, clérigos e militares (VILLA, 1955).

Contudo, o discurso do imperador, durante sessão de abertura dos trabalhos, continha ameaças implícitas à plena liberdade da Assembleia, finalizando-o dizendo esperar que a Carta merecesse a sua imperial aceitação. Mas entre os constituintes, tendo Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva como o maior defensor da independência dessa liberdade, o objetivo era a elaboração de uma constituição mais liberal e com restrições ao poder do imperador, tanto que o projeto constitucional não foi do agrado deste, sendo considerado liberal demais, pois o impedia, por exemplo, de dissolver a Câmara (VILLA, 1955).

Esse processo de criação de uma Constituição foi marcado por ameaças de dissolução da Constituinte, devido a choques entre os cidadãos brasileiros e portugueses, bem como a ridicularização dos ministros do imperador veiculado pelo jornal *Tamoio* dos irmãos Andradas, com linguagem extremamente violenta, o que fez com que guarnições militares solicitassem ao imperador a expulsão dos Andradas da Constituinte, o que, todavia, não ocorreu, sendo apenas solicitada por Dom Pedro I aos Deputados a adoção de medidas com vistas à paz pública (VILLA, 1955).

Ao contrário do que esperava o imperador, a Assembleia declarou-se em sessão permanente, reclamando a liberdade para deliberar sem limitações. Diante disso, a Assembleia foi cercada por centenas de soldados, a Constituinte dissolvida e Parlamentares presos, entre eles os três Andradas (FAUSTO, 2002). Antônio Carlos Ribeiro de Andrada Machado e Silva, quando passou ao lado de uma peça de artilharia, ironicamente, saudou: “respeito muito o seu poder”. E assim começava a triste história dos golpes no Brasil, segundo Villa (1955).

Com efeito, as províncias não viram com bons olhos a dissolução da Assembleia Constituinte, contribuindo para que o imperador, em 17 de novembro de 1823, convocasse eleições para uma nova. Isso acabou não ocorrendo, tratava-se de pura manobra (VILLA, 1955), e quatro meses depois foi outorgada a Constituição Política do Império do Brasil, em 25 de março de 1824, a qual instalava um governo monárquico hereditário, constitucional, representativo (art. 3º).

Tal Constituição, segundo Fausto (2002, p. 149), nascia de cima para baixo, imposta pelo imperador ao “povo”, embora devamos entender por “povo” a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tinha participação na vida política, apesar de não diferir muito da proposta dos constituintes anteriormente à dissolução. Estava-se diante de uma Constituição com um texto distante da realidade brasileira (VILLA, 1955), com um contingente considerável de escravos excluídos dos seus dispositivos, cogitando-os, apenas obliquamente, quando se fala dos libertos (FAUSTO, 2002).

Ademais, ratificando as afirmações de Villa, Fausto (2002, p. 149) destaca a distância existente entre os princípios e a prática, pois, ainda que a constituição representasse um “avanço” ao organizar os poderes, definir atribuições e garantir direitos individuais, do ponto de vista prático, especialmente no âmbito dos direitos individuais, sua aplicação era relativa, pois existia uma tradição autoritária, a população, mesmo livre, dependia dos grandes proprietários rurais, e só um pequeno grupo de pessoas tinha instrução.

A referida Constituição vigorou com algumas modificações até o fim do Império, reconhecendo quatro poderes políticos: o Poder Judicial, o Poder Legislativo – dividido em Câmara e Senado –, o Poder Executivo – exercido pelos Ministros, cujo chefe era o Imperador –, e o Poder Moderador.

O Poder Moderador fora concebido por Benjamin Constant, escritor francês, lido por Dom Pedro I e muitos políticos. O autor buscava elaborar uma teoria do Estado de forma que os poderes não tentassem derrubar uns aos outros, partindo da ideia de uma separação dos

poderes diferente da proposta por Montesquieu, haja vista a falha desta teoria durante a Revolução Francesa (EDWARD, 2010).

Segundo Edward (2010), para Constant, Montesquieu não deveria ter confiado no equilíbrio natural de forças, isto é, freio e contrapesos, pois, na prática, em um primeiro momento, o Legislativo acabou por destruir o Executivo⁸, enquanto, num segundo momento, à época da ascensão de Napoleão Bonaparte, ocorreu a sobreposição do Executivo ao Legislativo.

Diante desse cenário, Constant percebeu a necessidade de aprimoramento da teoria de Montesquieu, com a instituição de um poder caracteristicamente apolítico e neutro, cuja única e exclusiva missão seria a harmonização dos demais Poderes, para a manutenção das instituições, intervindo de modo a garantir que cada um dos Poderes não exorbitasse suas funções e competências (EDWARD, 2010).

Assim, numa época de extremos do espectro político, de um lado os absolutistas democráticos, e de outro lado, monárquicos, via-se a necessidade de conciliá-los. Diante disso, Constant, com os olhos voltados para a Inglaterra, vê no carisma do rei e no seu papel de encarnação das tradições e da história de seu país, características e funções, aparentemente, não políticas, a possibilidade de uma autoridade moral, perfeita para a promoção da manutenção estatal, desde que o desvinculasse das atribuições de chefe de governo, transferindo seu poder governativo para a opinião pública, desdobrando-se assim o Executivo de Montesquieu em dois (EDWARD, 2010).

Assim surge a ideia de um quarto poder, chamado no Brasil e em Portugal de Poder Moderador. No Brasil, a Constituição de 1824, em seu art. 98, definia o poder moderador como “a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos demais Poderes Políticos”, sendo a Pessoa do Imperador inviolável e sagrada, não se sujeitando a responsabilidade alguma (art. 99, da Constituição de 1824), concepção semelhante ao pensamento inglês de que o rei não erra, sendo incapaz de fazer o mal.

A não responsabilização do Imperador vai ao encontro das ideias de Constant, este defendia que o monarca deveria ser tornado irresponsável, por consistir em um ser à parte no alto do edifício. Na monarquia constitucional – no Brasil, império constitucional – os elementos de venerabilidade de um monarca não seriam suficientes para evitar sua equiparação

⁸ Refere-se, aqui, à Revolução Francesa que culminou no colapso da monarquia absolutista.

aos ministros – passíveis de responsabilização - então, a proteção da sua dignidade o pouparia das críticas dos políticos derrubados do poder, fazendo com que esses concentrassem suas censuras aos novos ministros (EDWARD, 2010).

Essa preocupação de Constant torna-se compreensiva quando se estuda o período de enfraquecimento e, depois, fortalecimento do poder real português, entre os séculos XII e XIX. Em meados do século XII, discussões importantes acerca dos princípios do Direito Público não prosperavam, bem como aquelas sobre os direitos e garantias individuais (BROSSARD, 1965).

Mas depois de cinco séculos, as discussões, enfim, prosperaram, permitindo, em 1641, às Cortes de Lisboa, convocadas por D. João IV, assentarem como princípio do direito público lusitano “que o poder dos reis provém originariamente da nação: a qual compete [...] até recusar-se à obediência, quando o rei pelo seu modo de governar se torne indigno e tirano (BROSSARD *apud* ROCHA, 1896, p. 168).

Nesse contexto, as Cortes seguintes propuseram acusações contra os ministros do Rei (e.g. Francisco de Lucena, processado e condenado à decapitação pelo crime de traição), e depuseram D. Afonso VI, por ser “incapaz de governar”, entretanto, esse uso vigoroso de suas atribuições fez com que, a partir de 1697, as Cortes não mais se reunissem nem fossem convocadas (BROSSARD, 1965, p. 14).

Às Cortes ainda era reconhecido, a princípio, o direito de influírem no Governo, mas D. Pedro II de Portugal, fazia de tudo para impedi-las de intervir, prometendo convocá-las tão logo as circunstâncias permitissem, e D. João V, apesar de não lhes negar as prerrogativas, os entretinham com desculpas e esperanças (BROSSARD, 1965). Esses acontecimentos deveram-se ao enfraquecimento do poder real somado à atuação enérgica das Cortes, configurando uma ameaça ao reinado.

Posteriormente, no reinado de D. José, do qual foi Ministro o Marquês de Pombal, o despotismo não mais precisou ser disfarçado, nos documentos não se falavam mais em prerrogativas dos povos nem em Cortes, estas passaram a ser descritas como assembleias consultivas, desnecessárias e até incompatíveis no estado da administração à época, reafirmando a independência e soberania recebida imediatamente de Deus (BROSSARD, 1965 *apud* ROCHA, 1896).

Vê-se, então, que a preocupação de Constant com a dignidade e responsabilização do monarca não se tratava de hipóteses, mas de reais possibilidades de, como mostra a história, os políticos derrotados voltarem suas críticas e perseguições ao monarca, sendo essencial a

inviolabilidade, isto é, a não responsabilização para conciliar a ordem com a liberdade (EDWARD, 2010).

Assim, as ideias de Constant de um poder neutro aliado ao movimento constitucional ocorrido em Portugal, na cidade do Porto, em 1820, deu início a um processo de abertura de expectativa no tocante à reformulação de todo o sistema de governo do então fragilizado império lusitano, um sistema diferente do reinado de D. João VI que mesmo após uma série de movimentos de contestação e reação em relação a regimes monárquicos tradicionais ocorridos na Europa e em toda a América espanhola, continuava a governar nos moldes antigos.

Quando da reunião das Cortes de Lisboa, com a presença expressiva dos deputados brasileiros, os ideais da Revolução Francesa já estavam difundidos, influenciando sobremaneira a constituinte de 1823, permitindo a criação de uma Constituição influenciada pelo constitucionalismo, pois o Projeto de Constituição apresentado pela Constituinte não diferia tanto da Constituição outorgada por Dom Pedro I após a dissolução da Constituinte. Diante desse contexto histórico de permanência do absolutismo, segundo Brossard (1965), era natural não falar em responsabilidade do Governo, justificando, assim, a inviolabilidade do Imperador.

Na Constituição de 1824, o Poder Moderador era a chave de toda a organização Política e o Imperador o Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante para que velasse incessantemente pela manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos (art. 98), sendo, ao mesmo tempo, Chefe do Poder Executivo, exercendo-o pelos seus Ministros de Estado (art. 102).

O exercício do Poder Moderador consistia em nomear os senadores; convocar Assembleia Geral extraordinariamente nos intervalos das sessões, quando assim o pedia o bem do Império e sancionar os Decretos e Resoluções desta para que tenham força de Lei; aprovar e suspender interinamente as Resoluções dos Conselhos dos Deputados, nos casos em que o exigir a salvação do Estado, convocando imediatamente outra que a substitua (art. 101).

Ainda, nomear e demitir livremente os Ministros de Estado; suspender os Magistrados nos casos de haver queixas contra eles; perdoar e moderar as penas impostas aos réus condenados por sentença; e conceder anistia em caso de urgência - e que assim aconselhem a humanidade – e para o bem do Estado (art. 101), além das suas atribuições enquanto Chefe do Executivo.

Ora, tais poderes do monarca evidenciam a centralização do poder nas suas mãos, comprometendo o funcionamento das instituições e o equilíbrio entre os poderes, revelando-se bem diferente das intenções de Benjamin Constant, o qual contemplava o poder neutro exercido pelo rei (Poder Moderador) com atribuições que dissessem respeito à conservação das tradições do Estado, limitado a intervenções emergenciais, e o Poder Executivo exercido pelos ministros com a incumbência de tratar de assunto públicos e debater questões políticas com o Parlamento.

Enquanto o Imperador era inviolável e não estava sujeito a responsabilidade alguma (art. 99), de outro lado, os seus Ministros não possuíam essa imunidade podendo ser responsabilizados por “traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da Lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos, e por qualquer dissipação dos bens públicos” (art. 133), não podendo ser salvos pela ordem vocal, ou por escrito do Imperador (art. 135).

O art. 135, da Constituição de 1824, ao impedir o Imperador de salvar os Ministros condenados estabeleceu uma limitação significativa ao Poder Moderador, pelo menos no que diz respeito à responsabilização dos governantes, uma disposição, quiçá, inspirada no *impeachment* inglês⁹.

Então, mesmo diante da inviolabilidade do Imperador, a responsabilização dos seus Ministros era possível, competindo privativamente à Câmara dos Deputados acusar os Ministros, e os Conselheiros do Estado (art. 38), e ao Senado exclusivamente conhecer a responsabilidade dos Secretários e Conselheiros do Estado (art. 47, II).

Segundo Brossard (1965, p. 1), citando Arinos (1835, p. 173), do Parlamento surgiu a preocupação em disciplinar a responsabilidade governamental, aprovando, inicialmente, em 30 de agosto de 1823, a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil que “enquanto a constituição não decretar a existência de um Conselho do Imperador, são tão somente conselheiros de Estado os Ministros, e Secretários de Estado, os quais serão responsáveis na forma da lei”.

Já nas primeiras sessões, dentre as preocupações dos parlamentares, uma das principais leis que precisavam para mover a máquina pública era a da responsabilidade, diziam eles (ANNAES DO PARLAMENTO BRASILEIRO, 1874 apud BROSSARD, 1965). Isso evidencia a preocupação dos parlamentares com a responsabilização daqueles que

⁹ Na Inglaterra, mesmo o rei impossibilitado de obstar o processo, no fim, ele poderia indultar o condenado, ao conceder o perdão real, o que, na prática, elidia a acusação parlamentar, tornando-a inútil e sem efeito. Todavia, em 05 de maio de 1679, os Comuns votaram uma resolução que declarava nulo o perdão real (BROSSARD, 1965).

governavam, buscando a superação de uma época em que eram intocáveis por seus crimes e abusos.

Durante a apreciação de dois projetos de lei, um referente à responsabilidade de todos os servidores públicos, e outro a respeito dos Ministros e Conselheiros de Estado, considerou Lino Coutinho:

[...] os ministros d'estado nunca tiveram regimento algum, por que se governassem, e ainda menos lei, que declarasse os seus abusos, e omissões e as penas correspondentes. Têm sido até agora considerados como guardas do monarca, que os escolhe, e divindades, que por nada devem responder. Sendo eleitos pelo imperante, eles eram contemplados como irresponsáveis perante a nação, não devendo dar contas senão ao seu senhor, que os chamava para junto de si. Porém, tendo prevalecido as luzes do século, e achando-se felizmente estabelecida entre nós a forma representativa de govêrno, qual será o nosso primeiro cuidado, quando se trata de conter nos seus limites os delegados do poder nacional? Não será providenciar já a respeito dêstes, cujo mando tem sido até agora ilimitado...? (Anais, v. I, p. 181 *apud* BROSSARD, 1965, p. 19)

Nesse contexto, a previsão do art. 134, da Constituição de 1824, de que uma “Lei¹⁰ particular especificará a natureza destes delitos e a maneira de proceder contra eles” - referindo-se aos já mencionados delitos pelos quais os ministros são responsáveis (art. 133) – foi decretada pela Assembleia Geral, e sancionada pelo Imperador Dom Pedro I, sendo descrita por Pimenta Bueno como “uma das conquistas gloriosas do poder legislativo brasileiro nos tempos em que ele exercia todas as suas atribuições e era circundado de grande força moral” (BUENO, 1857, v. I, p. 261 *apud* BROSSARD, 1965, p. 20).

2.1.1.1 A Lei de 15 de outubro de 1827

A previsão constitucional de responsabilização dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado concretizou-se com a elaboração da Lei de 15 de outubro de 1827, fixando-se em termos penais e com um processo de apuração de responsabilidade próximo ao do instituto britânico, embora o *impeachment* inglês fosse mais amplo quanto às pessoas alcançadas, aos fatos ensejadores de condenação e às penas.

O art. 8º da lei estabelecia a todo cidadão legitimidade para denunciar os delitos nela especificados mediante apresentação por escrito ao Poder Legislativo e ao Executivo reclamações, queixas, ou petições e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade dos infratores, observado o prazo

¹⁰ Lei de 15 de outubro de 2017, que trata da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado.

prescricional de três anos; enquanto os Parlamentares e as comissões da Câmara podiam denunciar num prazo prescricional de oito anos, isto é, duas legislaturas (art. 9º, da Lei).

Se a denúncia apresentada à Câmara fosse recebida (após o exame de provas e oitiva de testemunhas), ao denunciado era concedido um prazo para responder por escrito, podendo ser prorrogado a pedido deste (art. 11º da Lei). Findo o prazo, apresentada ou não a defesa, a comissão dava parecer favorável ou não à acusação. Decidindo pela acusação, a Câmara decretava a acusação e a enviava ao Senado com todos os documentos para julgamento (art. 14º, da Lei).

Os efeitos da decretação da acusação (art. 18º, da Lei), contados da intimação, eram: a) a suspensão do exercício de todas as funções públicas, até o final da sentença, e inabilitação para o preenchimento de outro emprego durante esse período; b) sujeição à acusação criminal; c) ser preso nos casos de prisão previstos na lei; d) suspensão de metade do ordenado ou soldo e até mesmo perdê-lo efetivamente, caso não seja absolvido.

Quanto ao processo de julgamento e sentença, o art. 20º previa, expressamente, que o Senado, para o julgamento desses crimes, convertia-se em Tribunal de Justiça. Ainda, o art. 21º dizia serem os senadores juízes competentes para conhecerem dos crimes de responsabilidade, excetuando-se os impedidos nos termos do art. 22º (e.g. parentes, testemunhas em processo de formação de culpa), ademais, ao acusado era permitido recusar até seis Senadores, sem declarar motivo, além daqueles recusados na forma do art. 22º.

Para o julgamento, a Câmara nomeava uma comissão de acusação perante o Senado de cinco a sete membros, escolhendo um o relator ou relatores entre eles, fazendo uso dos documentos e instruções fornecidos pelo denunciante.

No julgamento, era previsto o contraditório e a defesa do acusado, havendo debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado; aos seus procuradores, advogados e defensores somente era permitido fazerem alegações por escrito, num prazo de cinco dias, além disso, também ocorria o depoimento das testemunhas (art. 38º, da Lei).

A sessão de votação era pública, mas sem a presença da comissão acusadora da Câmara, tampouco de procuradores, advogados, defensores e réu, retirando-se este para um local de onde não possa ouvir a sua sentença. No caso de empate, o réu era declarado inocente, mas se condenado, separadamente, era decidido em qual grau deveria ser a condenação, se máximo ou médio, não se enquadrando o réu em nenhum dos desses graus, entendia-se ter lugar a imposição da pena correspondente ao grau mínimo (art. 41º e 42º, da Lei).

As sanções aplicadas pelo Senado objetivavam não apenas afastar a autoridade do cargo por incompatibilização, mas atingir o homem em si, em sua liberdade e bens (e.g. penas pecuniárias, desterro, prisão, reparação de dano, inabilitação perpétua para ocupar cargos público e até a morte), diferente do que viria a ser o *impeachment* republicano (Brossard, 1965, p. 40).

Da sentença proferida pelo Senado não cabia recurso, senão embargos¹¹ opostos pelo réu de forma articulada ou como lhe conviesse, no prazo de 10 (dez) dias, perante à Câmara. Nessa situação a Câmara podia: a) desprezar os embargos sem espaço para prova; ou b) desprezar os embargos com espaço para prova, mas julgando-os insuficientes. Em ambos os casos ocorria a confirmação da sentença embargada (art. 51, da Lei).

Entretanto, os embargos poderiam ser recebidos. Dessa forma, eles eram lidos na Câmara, em seguida, a comissão acusadora recebia vista, com o prazo de dez dias para resposta, a qual seria lida na Câmara. Então, depois de três dias, a Câmara julgava os embargos, assim, se o réu não fosse absolvido, verificava-se o cabimento da modificação da sentença e em quais termos (arts. 45º ao 48º, da Lei).

Na hipótese de a Câmara não aprovar a absolvição ou a modificação da sentença, e lei previa a consulta ao Senado sobre o seu interesse de receber os embargos, havendo o aceite, era assinado um termo razoável para a mesma prova, ou seja, análise dos embargos e seus documentos anexos. Apresentada a prova, o Senado decidia se era bastante e concludente, entendendo que sim, consultava a Câmara sobre a reforma da sentença e absolvição do acusado, ou a sua modificação da sentença em parte (arts. 49º e 50º, da Lei).

Embora a Lei não diga explicitamente, talvez porque essa não fosse a intenção do legislador, implicitamente pode-se dizer que as prerrogativas dadas à Câmara, ao apreciar os embargos, de absolver ou modificar a sentença proferida pelo Senado, assemelham-se às dos tribunais recursais, haja vista a não obrigatoriedade do seu envio ao Senado.

Assim, esse procedimento acabava por relativizar a competência exclusiva do Senado quanto ao julgamento dos crimes de responsabilidade, uma vez que, opostos os embargos, a sua decisão tornava-se passível de ineficácia, diante da possibilidade de absolvição do condenado ou modificação da pena imposta, quando da apreciação pela Câmara. Uma forma

¹¹ A lei não disciplinava as situações de cabimento dos embargos, mas pelo fato de estabelecer que da decisão do Senado não cabia recurso, entendo não ser suficiente a irresignação do condenado. Não obstante, esses embargos possuíam natureza jurídica de recurso, pois provocava um reexame da decisão com o objetivo de reforma ou modificação, total ou parcial, sendo essas as possibilidades previstas na Lei de 15 de outubro de 1827, que trata da responsabilização dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado.

de assegurar a competência do Senado e, ao mesmo tempo, promover a defesa do acusado, seria prever a oposição de embargos contra o órgão que proferiu a decisão, no caso, o Senado.

Dito isso, dois importantes aspectos chamam atenção no processo de responsabilização imperial: uma diferença e uma semelhança em relação ao processo de *impeachment* britânico. De um lado, a semelhança está no fato de tanto a responsabilização prevista na Lei do Império quanto o instituto inglês alcançarem a autoridade (função) e também punirem o indivíduo em si.

A diferença, por outro lado, está na ausência de recurso da decisão proferida pelo Senado, o qual, no processo de *impeachment* britânico, possuía jurisdição plena, enquanto no Brasil Imperial, a Câmara podia, por força de lei, absolver o réu ou modificar, total ou parcialmente, a sentença proferida pelo Senado em sede de embargos.

Cumpra, ainda, salientar outra diferença, a existência de Lei tratando da responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado, inexistente no Direito Inglês. Nesse sentido, tanto a Constituição Imperial quanto a Lei – ao estabelecer o processo, a natureza dos delitos e as penas correspondentes – obstava, mas não totalmente, a arbitrariedade da Câmara e do Senado, limitações não verificadas no processo britânico, uma vez que a especificação dos crimes era genérica e as penas eram infligidas segundo o juízo da Câmara dos Lordes.

A arbitrariedade da Câmara e do Senado persistia em decorrência da dificuldade de especificação dos crimes e da possibilidade de interpretações amplas dos dispositivos, restando resguardado apenas o processo de responsabilização, enquanto o mérito dependeria da conveniência dos parlamentares.

Mas o que dizer da natureza jurídica da responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado? Barreto (1926 *apud* BROSSARD, 1965), estudando a natureza da responsabilidade ministerial chama a atenção para existência de dois grupos de escritores que divergem quanto à sua natureza, se jurídico-penal ou jurídico-disciplinar.

Para os defensores da natureza jurídico-penal, tanto os elementos subjetivos quanto os objetivos da criminalidade comum devem estar presentes nos atos pelos quais os ministros são responsabilizados. Já para os defensores da natureza jurídico-disciplinar, compreendido em menor número, os atos ensejadores de disciplina decorrem da “evidência de que no servidor do Estado não existem as pressuposições, sob as quais lhe foi confiada a função que ele exerce” (BARRETO, 1926, p. 110 *apud* BROSSARD, 1965, p. 40).

Ademais, dessa distinção derivam consequências significativas, impeditivas de conflito entre os poderes. Uma vez que caberia à representação nacional acusar e julgar os Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado disciplinarmente, estando o poder disciplinar limitado ao papel de corrigir e purificar os órgãos da administração pública, e o judiciário ao julgamento de quaisquer atos violadores das leis penais (BARRETO, 1926 *apud* BROSSARD, 1965).

Dito isso, importa destacar a ausência de correspondência entre as diferentes naturezas de responsabilização das autoridades. A natureza criminal (*impeachment* inglês) e a natureza política (*impeachment* americano) não se confundem com as naturezas da responsabilização ministerial: a natureza jurídico-disciplinar e a natureza jurídico-criminal, respectivamente.

A natureza criminal do *impeachment* inglês decorre da finalidade de punir as individualidades poderosas em si, em virtude dos crimes cometidos, sejam eles quais forem, independentemente de serem ou não prejudiciais ao Estado, sendo de competência da Câmara dos Lordes o seu julgamento; enquanto na natureza jurídico-penal a punição da autoridade se dá em decorrência da violação da lei, cuja condenação compete ao judiciário.

A natureza política do *impeachment* americano possui a finalidade de proteger o Estado, punindo o indivíduo por crimes que comprometam a preservação daquele, direta ou indiretamente, com sanções limitadas à exoneração das suas funções, após decisão do Senado; enquanto na natureza jurídico-disciplinar ocorre a aplicação dos mais altos meios disciplinares, pela prática de atos que desqualifique a autoridade para o serviço público, ficando os demais crimes sob a competência do judiciário.

Para finalizar, Barreto (1926 *apud* BROSSARD, 1965) entende responsabilidade política como estratégia política de partido, com vistas a harmonizar os objetivos do ministério com os objetivos da maioria parlamentar, sem o que, perdida a confiança, não deixa outra escolha ao ministro senão retirar-se. Note-se, a responsabilidade política, segundo Barreto, lembra a praticada no sistema parlamentarista, por meio do voto de desconfiança, o qual é um instrumento de responsabilização para a substituição de um governo; diferentemente disso, estar-se-ia diante de uma responsabilização jurídico-penal ou jurídico-disciplinar.

Então, qual é afinal de contas a natureza da responsabilidade existente no Brasil Imperial? De pronto, tendo como suporte os estudos de Barreto (1926 *apud* BROSSARD, 1965), verifica-se que a responsabilidade ministerial do Brasil Império não subsumia nem à natureza jurídico-penal nem à natureza jurídico-disciplinar, pois a Lei de responsabilização,

ao ampliar os princípios estabelecidos no art. 133, da Constituição de 1824, não isolou o elemento disciplinar do elemento penal.

Nesse sentido, merece ser revivida a observação de Barreto (1926, p. 112 apud BROSSARD, 1965, p. 41):

Quer a Câmara dos Deputados, decretando a acusação dos ministros, como tais, quer o Senado, julgando-os, não giram na esfera única da disciplina. Pelo contrário. Aí não há restrição aos simples meios corretivos e purificadores; aí se pode fazer aplicação até da pena mais grave do nosso sistema de penalidade, a pena de morte... Quando mesmo o papel da Câmara fosse restrito ao emprego de mera disciplina, ela teria competência para conhecer do fato arguido e pode aplicar as suas medidas. Mas seu papel é mais compreensivo; ela tem o direito de decretar e promover a acusação de verdadeiros crimes, como tal, a imposição de verdadeiras penas. Não se concebe, pois, por que estranho reviramento de princípios deixaria ela de ter a faculdade igual de decretar a acusação de dos ministros indiciados em crimes comuns, desde que neste mister não sai da sua esfera, continua a exercer as funções de um órgão, não simplesmente de justiça correccional, mas de justiça penal.

Desse modo, restam duas outras possibilidades a serem verificadas: a natureza política ou a natureza criminal. Com efeito, a apuração da responsabilidade ministerial existente no Brasil Império assemelha-se, *mutatis mutandis*, à praticada na Inglaterra, em razão, principalmente, dos seus efeitos. Em ambas as responsabilizações, as sanções infligidas às autoridades não se limitavam à destituição do cargo ou à inabilitação para o exercício dele, isto é, a meios corretivos e purificadores em razão da sua inabilitação para o serviço público; pelo contrário, alcançavam o indivíduo em si, cominando inclusive a mais terrível delas, a morte.

Segundo Brossard (1965), houve várias tentativas de aplicar a Lei de 15 de outubro de 1827, mais de um Ministro precisou defender-se perante a Câmara, nas sessões de 1827, ou seja, ainda no mesmo ano de vigência da lei, 1828, 1829, 1831, 1832 e 1834. Todas essas tentativas tão enérgicas demonstram a importância dessa Lei, a qual, desde o início, era reclamada tão vigorosamente, sendo considerada por Bernardo Pereira de Vasconcelos “a medida mais profícua que se podia tomar para promover o bem geral; sem tão importante Lei todas as outras seriam inúteis e a mesma Constituição seria impunemente violada, como o tem sido até agora” (VASCONCELOS, 1899, p. 127-128 apud BROSSARD, 1965, p. 42).

Nesse contexto, importa lembrar que à época, após a abdicação de Dom Pedro I, o Brasil passava pelo período regencial, um dos mais agitados da história política do país e também um dos mais importantes, estando em jogo a unidade territorial do país, sendo o centro do debate político tomado pelos temas da centralização ou descentralização do poder, o grau de autonomia das províncias e da organização das forças armadas (FAUSTO, 2002).

Assim, muito embora tivesse ocorrido a concretização da tão esperada Lei, nesse período precedente ao segundo reinado, processou-se notável evolução institucional, com mudanças nas relações entre os poderes, “substituindo o sistema representativo, minuciosamente instituído em lei, pelo método preventivo, legitimado pelo costume, que se fundou na necessidade social de socorrer as crises de governo com soluções políticas, não com processos criminais” (BROSSARD, 1965, p. 42).

Nessa perspectiva, faz-se deveras oportuno o conceito de Nabuco (1936, p. 49):

Não é só na Inglaterra que a Constituição não é escrita: escrevam-na como quiserem, imaginem os modos mais decisivos de demarcar os limites de cada poder, a Constituição terá sempre que ser o *modus-vivendi* que eles assentarem entre si e que o país tiver sancionado.

Por conseguinte, a Lei de responsabilidade caiu em desuso, pois o jogo político passou a operar-se em termos de confiança parlamentar, repetindo-se no Brasil, em certa medida, o fenômeno ocorrido na Inglaterra onde o “*impeachment* surgiu, agigantou-se, entrou em declínio e feneceu” (BROSSARD, 1965, p.43). Em torno da Constituição de 1824, formou-se o sistema parlamentar, envolvendo-a tornou-se a nota dominante das instituições imperiais.

E assim fora a aurora e o crepúsculo da primeira configuração do que se tornaria *impeachment* republicano, instituído pela Constituição que por mais tempo permaneceu vigente, por cerca de 65 anos, não necessariamente pelas suas qualidades, mas em virtude do seu regime imperial.

2.1.2 Nas Constituições republicanas do Brasil (1891-1988)

Como visto, a origem dos primeiros contornos do *impeachment* no Brasil deu-se ainda no Brasil Império, com a responsabilização dos Ministros do imperador. Um período de independência marcado por uma “enorme flutuação política, por uma série de rebeliões e por tentativas contrastantes de organizar o poder” (FAUSTO, 2002, p. 147). Mas é após a proclamação da República no Brasil, em 15 de novembro de 1889, com a adoção do modelo de presidencialismo americano em detrimento do parlamentarismo às avessas¹², que o

¹² É assim adjetivado em virtude de ser um parlamentarismo diferente do praticado na Inglaterra, o berço do parlamentarismo (DALLARI, 1995). No Brasil, o Imperador, por meio do Poder Moderador, tinha o poder de dissolver o Parlamento ou substituir os Ministros, que exerciam as atividades do executivo por delegação (o Imperador era o próprio Executivo, cujas atividades eram apenas exercidas pelos seus Ministros). Já na Inglaterra, o primeiro-ministro, chefe do poder executivo no sistema parlamentar, se sujeita exclusivamente ao Parlamento, isto é, o Parlamento é quem tem o poder de destituí-lo por meio do voto de desconfiança.

instituto ganha relevância, alcançando inclusive o Chefe do Executivo, o Presidente dos Estados Unidos do Brasil (art. 53, da Constituição de 1891).

A transição do Império para a República foi tranquilo (FAUSTO, 2002), quase não havendo resistência, pois o regime estava desgastado, sem o apoio dos escravocratas, sem a adesão dos setores da economia cafeeira, bem como das bases sociais, haja vista a preocupação quanto à possibilidade de o imperador, ou sua sucessora constitucional, a princesa Isabel, apoiar uma reforma econômico-social acompanhada da introdução de um novo regime federativo, no qual haveria a transferência de grande parte dos poderes do governo central para as oligarquias estaduais, ter feito com que os antigos parlamentares monarquistas tornassem-se republicanos (VILLA, 1955).

Em 15 de novembro de 1889, o Decreto nº 1 proclamou provisoriamente e decretou como forma de governo da nação brasileira a República Federativa, além de estabelecer as normas pelas quais deviam-se reger os Estados Federados, devendo-se a nação, por meio do voto, expressado pelo sufrágio popular, pronunciar-se em definitivo sobre o regime e a forma de governo. Contudo, essa manifestação ocorreu, de fato, apenas em 21 de abril de 1993¹³, com o plebiscito no qual os eleitores votaram a favor do regime republicano e do sistema presidencialista.

A substituição da Monarquia pela República aproximou o Brasil dos EUA, embora tenha sido recebida com restrições pela Inglaterra. Nesse período, os partidários da República liberal apressaram-se em garantir a convocação de uma Assembleia Constituinte, pois se preocupavam com o prolongamento de Deodoro da Fonseca no poder, bem como pela necessidade de dar uma forma constitucional ao país, visando o reconhecimento da República e a obtenção de créditos no exterior (FAUSTO, 2002).

Nesse contexto, deu-se a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, inspirada no modelo americano, consagrando a República federativa liberal (FAUSTO, 2002), instituindo diversas inovações ao adotar como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa (art. 1º) e estabelecer como órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si (art. 15).

¹³ Esta data foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992, que antecipou a data prevista inicialmente pela Constituição, segundo a qual o plebiscito seria realizado em 7 de setembro de 1993.

Em especial, a Constituição de 1891 disciplinou os atos do Presidente considerados crimes de responsabilidade (art. 54), cujas definições seriam dadas em lei especial (art. 54, §1º), e determinou também a criação de lei regulando a acusação, o processo e o julgamento dos crimes, devendo ambas as leis serem feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso (art. 54, §2º e §3º).

Instituída a República, o Presidente da República passou a ser legalmente responsável, para tanto, adotou-se uma técnica de apuração de responsabilidade visivelmente influenciada pelo modelo americano. O instituto, *mutatis mutandis*, manteve seus aspectos processuais e parte significativa do seu conteúdo material; assim, o instituto alterou-se substancialmente: a sua natureza tornou-se política (BROSSARD, 1965).

Não obstante as aparências comuns, de denominações, formalidades processuais e de quase idêntico cerimonial, segundo a Lei Imperial de 1827, embora as faltas pudessem ser políticas, o processo era criminal, enquanto no direito republicano, ainda que as faltas atribuídas ao Presidente da República tenham repercussões penais, a responsabilidade a que ele está sujeito tem, em tese, natureza política.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que, mesmo havendo semelhanças entre os institutos americano e brasileiro, naquele o “*impeachment*” tem cabimento em casos de traição, corrupção e outros graves crimes e delitos, enquanto neste é cabível nos crimes de responsabilidade. Essa diferença, todavia, é aparente, no fim, as consequências, independentemente dos motivos de cabimento, esbarram nos mesmos obstáculos, como será observado no último capítulo.

Por hora, importa destacar que, assim como no Império, a preocupação quanto à responsabilização de autoridades persiste, alcançando, inclusive, o chefe do Executivo Federal, caso incorra nos atos atentatórios contra a existência política da União; a Constituição e a forma do Governo federal; o livre exercício dos Poderes políticos; o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; a segurança interna do País; a probidade da administração; a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; e as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

É suficiente a leitura dos atos ensejadores de responsabilidade do Presidente da República para notar-se como as suas previsões são genéricas. Dessa forma, por óbvio, tanto a Câmara, ao receber a denúncia, quanto o Senado, ao condenar, não teriam limitações quando da interpretação dessas disposições constitucionais, sujeitando-se apenas aos seus juízos

políticos. Talvez, por isso, o §1º do art. 54, da Constituição de 1891, tenha previsto suas definições em lei especial¹⁴.

Ora, a Constituição de 1891 estabeleceu taxativamente os crimes capazes de fundamentar o processo de *impeachment* e, ademais, previu a criação de lei especial com vistas a impedir um juízo parlamentar afastado do interesse público e da justiça, bem como abusos do Congresso, porém, não se pode afirmar a existência de uma definição capaz de impedir arbitrariedades, pois esses crimes são difíceis de definir.

Dito isso, percebe-se, desde a criação da primeira Constituição republicana, uma preocupação dos constituintes quanto à apreciação pelas Casas do congresso dos dispositivos mencionados, uma vez que o Congresso é soberano, seja na decretação do *impeachment* pela Câmara, seja no julgamento pelo Senado de atos que podem ser danosos, mas não ilegais, e atos caracterizadores de crimes, mas passíveis de análise política. Nesse sentido, ambos são considerados, ou pelo viés da justiça, segundo preceitos constitucionais e legais, ou pela conveniência dos parlamentares, seja ela qual for.

Mesmo assim, desde a sua instituição na Constituição de 1891, o instituto foi sendo inadvertidamente reproduzido, com as mesmas incongruências, pela Constituições seguintes (BROSSARD, 1965), pois foram mantidos, em sua maioria, os mesmos atos considerados crimes de responsabilidade, inclusive a generalidade dos preceitos, não obstante as mudanças no plano processual, em especial, na competência para julgamento¹⁵.

Com o fim do império, a Constituinte convocada em 1889 já devia ter se dado conta da relação política existente entre os poderes e da amplitude das interpretações constitucionais e legais a depender da concepção ou conveniência política dos seus interpretes, pois experimentara a mudança nas relações entre os poderes, bem como o surgimento de soluções políticas para as crises de governo.

Nesse sentido, pode-se cogitar a hipótese de uma preocupação da Constituinte quanto à ascensão de um presidente despótico, ou mesmo com a manutenção de um Estado Republicano, sem dar-se conta de ocorrer o contrário, ignorando completamente a experiência britânica de um Parlamento soberano e arbitrário, pois a previsão de um procedimento e das penas, por si só, não obsta a intervenção de um poder no outro.

¹⁴ Trata-se do Decreto nº 30, de 08 de janeiro de 1892, o qual definiu os crimes de responsabilidade.

¹⁵ Em todas as Constituições, a Câmara dos Deputados permaneceu competente para receber, ou não, as acusações contra o Presidente da República. Entretanto, a competência para o julgamento nem sempre foi do Senado, pois a constituição de 1934 previa como competente um Tribunal Especial (art. 58), e a constituição de 1937 o Conselho Federal (art. 86) - a outra Câmara, de duas, que compunha o Parlamento Nacional, em substituição ao Senado Federal após dissolução deste - permanecendo a sua competência para o julgamento do Presidente da República nas demais Constituições.

Na verdade, a amplitude das regras constitucionais segundo as quais o Presidente da República é julgado (e.g. atos atentatórios contra a Constituição), compromete a independência do Executivo ao permitir à Câmara dos Deputados e ao Senado destitui-lo livremente, porque não obstante a existência de lei especial, como mencionado, a definição desses crimes é quase impossível.

Os crimes de responsabilidade, apesar do nome, não correspondem a ilícitos penais, muito embora ilícitos penais sejam passíveis de caracterizarem crimes de responsabilidade, pois não são compreendidos pelo Direito Penal. Com efeito, são infrações políticas previstas na Constituição e especificada em lei específica, cujas sanções não são criminais, mas sim políticas, reforçando a natureza política da responsabilização do Presidente da República.

Ademais, essa natureza é justificada, também, pela ausência de características criminais nos preceitos previstos tanto no Decreto nº 30, de 08 de janeiro de 1892 quanto na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950¹⁶ – inspirada no referido Decreto e recepcionada pela Constituição de 1988¹⁷.

Nesse sentido, Brossard (1965, p. 71) ensina:

[...] o *impeachment* 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. 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.

Por fim, são insignificantes as diferenças entre as previsões constitucionais republicanas acerca dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, alterando-se um ou outro inciso, não sendo necessário discorrer sobre essas alterações no decorrer de mais de um século desde a sua proclamação, deixando a discussão das implicações da utilização do instituto do *impeachment* no sistema presidencialista para os próximos capítulos.

¹⁶ Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

¹⁷ Cf. Mandados de Segurança n.º 21.564/DF, julgado em 23/09/1992, e 21.623/DF, julgado em 17/12/1992, ambos sob a relatoria do Min. Carlos Velloso.

3 SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O IMPEACHMENT AMERICANO E BRASILEIRO

O *impeachment* brasileiro fora inspirado na previsão Constitucional americana, não obstante isso, algumas alterações foram feitas para adequá-lo aos anseios dos Constituintes quando da criação das Constituições brasileiras. Essas modificações, conforme mencionado, no final das contas, tornam essas diferenças puramente formais, na medida em que as consequências desse instrumento de responsabilização, na sua essência, levantam questões difíceis de serem respondidas em ambos os países.

Neste capítulo não se abordou minuciosamente os procedimentos na Câmara e no Senado, sejam do Brasil ou dos Estados Unidos da América (EUA), uma vez que alguns são irrelevantes para a compreensão do essencial. Ademais, para que a leitura flua, apenas as diferenças mais importantes serão destacadas, ou seja, as afirmações feitas nos tópicos a seguir devem ser consideradas como semelhantes em ambos os processos de *impeachment*, pois as distinções remanescentes, ao fim e ao cabo, são irrelevantes para a decisão final.

3.1 Da acusação na Câmara dos Deputados (*House of Representatives*)

A admissão da acusação¹⁸ por crime de responsabilidade (*impeachment*) é competência da Câmara¹⁹, sendo exigidos dois terços dos seus membros no Brasil, e a maioria dos presentes, nos EUA (BLACK JR., 1998). Depois de recebida a denúncia, uma comissão especial - no caso dos EUA, um comitê, em geral, o Comitê Judiciário²⁰ - é designada para emitir um parecer.

¹⁸ No Brasil, segundo o art. 14, da Lei nº 1.079/1950: “é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”. Já nos Estados Unidos, não há previsão expressa quanto à legitimidade para denúncia. Contudo, ao que tudo indica, sob a análise dos *impeachments* de Andrew Johnson (acusado de demitir o Secretário de Guerra Edwin Stanton sem autorização do Senado, violando, assim, a Lei de Permanência no Cargo) e Bill Clinton (acusado de perjúrio - falso juramento- e obstrução da justiça, concernente às acusações de relações sexuais com a estagiária Monica Lewinski), parecer ser necessária apenas as acusações, as quais passarão pelo crivo da Câmara, evidenciando a inexistência de um legitimado específico para a denúncia.

¹⁹ A Constituição de 1988, em seus artigos 51 e 86, prevê a competência privativa da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração do processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República, por dois terços dos seus membros. Na Constituição dos Estados Unidos, a competência exclusiva da Câmara está prevista artigo 1º, seção 2, item 5: “The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment”.

²⁰ No Brasil, a denúncia é despachada para uma comissão especial eleita (art. 19, da Lei nº 1.079/50), a qual poderá proceder as diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia. Nos Estados Unidos, não obstante a Constituição não exigir, as acusações sempre são encaminhadas a um comitê para investigar as denúncias que podem levar ao *impeachment*, ocorrendo apenas uma vez na história a votação pela Câmara sem recomendação positiva do comitê (BLACK JR., 1998).

Quando pensamos no Poder Legislativo como representantes do povo, composto por representantes de todos os Estados, cujas atividades objetivam viabilizar os anseios da população, seja no Brasil ou nos EUA, parece compreensível e idônea a previsão de competência da Câmara para o recebimento da acusação contra o presidente.

Nessa função, a Câmara, ainda que com base em provas e evidência a respeito dos atos cometidos, exerce um juízo eminentemente político sobre os fatos, afinal, trata-se de um julgamento político. Para a realização dessa tarefa de recebimento da denúncia, diferentemente dos EUA, o Brasil possui uma lei com previsão mais detalhada dos procedimentos do processo de impeachment, a Lei nº 1.079/50, recepcionada pela Constituição de 1988, que assim dispõe:

Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, **representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma** (grifo nosso).

Esse dispositivo, ao estabelecer uma proporção de representantes de todos os partidos para opinar sobre a denúncia, propõe-se a evitar uma votação consistente na disputa entre base aliada e oposição ao governo²¹. A disputa entre base aliada e governo acaba por comprometer a credibilidade da decisão, pois, por tratar-se de um juízo eminentemente político, uma votação nessas circunstâncias tornaria explícito o jogo de poder, no qual, infelizmente, na maioria das vezes, o que está em discussão não é o cometimento ou não de crimes, mas sim interesses individuais (parlamentares) ou coletivos (partidos), em última instância a vontade do povo.

Nos artigos seguintes a Lei ainda prevê:

Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

§ 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.

²¹ Essa preocupação em se evitar um voto entre as linhas partidárias é observada por Black. Jr. (1998, p. 8). Ele observa que a Câmara tentará evitar uma votação na qual se dividam, de um lado, os republicanos e, de outro, os democratas. Quanto aos partidos americanos, cumpre destacar que nos Estados Unidos não existem apenas dois, republicanos e democratas. Há sim mais partidos, mas os demais possuem pouca atuação na política e raramente possuem cadeiras no congresso, quem dirá concorrer à presidência.

§ 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.

Art. 21. Cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a todas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20, será o mesmo, incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no § 2º do art. 20.

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.

Acerca do recebimento da acusação pela Câmara, há uma distinção a ser destacada entre os procedimentos brasileiro e americano. Naquele, todo o processo segue para o Senado, o qual será apreciado e julgado como um todo, enquanto, neste, a Câmara encaminha para o Senado *articles of impeachment*, ou artigos de acusação, isso é, a denúncia é processada e as acusações separadas uma a uma.

Inicialmente, essa diferença dos procedimentos realizados na Câmara não é tão importante, pois, depois de recebidos os artigos de acusação pelo Comitê Judiciário, elas podem ser votadas separadamente ou em conjunto, mas torna-se relevante quando da realização do julgamento pelo Senado, como será visto em seguida.

Nos artigos 20 a 23, têm-se procedimentos de apuração da responsabilidade orientados pelos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa²², além dos demais princípios constitucionais aplicáveis, bem como as garantias do

²² CF, art. 5º, LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (os bens, aqui, podem ser interpretados como o direito de permanecer no cargo de Presidente da República).

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

processo penal, por força do artigo 38²³, da mesma Lei. Dessa forma, pelo menos do ponto de vista jurídico-processual, têm-se procedimentos justos e adequados para dar legitimidade à decisão.

No contraditório, o acusado tem a possibilidade de contrariar as alegações feitas contra ele, criando, assim, um processo dialético, tendo de um lado a tese, e, de outro, a antítese, com a utilização de todos os meios legais admitidos em direito, ou seja, a ampla defesa, como requisitos necessários para se chegar a uma decisão justa. Por decisão justa, entenda-se aquela tomada observando-se as garantias constitucionais do acusado e os princípios do Estado Democrático de Direito.

Por fim, se da votação do parecer resultar a procedência da denúncia, a Câmara elege uma comissão²⁴ para acompanhar o julgamento do acusado; se não, o processo é arquivado. Nesse sentido, enquanto representantes da Câmara, os membros são, na verdade, acusadores, exercendo a persecução política perante o Senado.

Percebe-se, então, que antes do envio do processo ao Senado, a apuração dos supostos crimes já ocorrera, tendo sido apresentadas as acusações, a oitiva das testemunhas e realizada a defesa. Como visto, do ponto de vista procedimental de apuração dos fatos narrados, tudo parece compatível com os princípios democráticos e constitucionais.

Mas será que a regularidade formal, por si só, é suficiente? Obviamente, não, é necessário que ela seja substancialmente considerada, isso é, sirva, no mínimo, como razão de decidir. Então, o que dizer dos fundamentos e dos limites da decisão acerca da procedência ou improcedência da denúncia, haveria alguma vinculação às provas, caberia suspeição de parlamentares, a soberania de tal decisão é consectária de um Estado Democrático de Direito? Como tais questionamentos aplicam-se também ao julgamento realizado pelo Senado, esses assuntos serão tratados no capítulo seguinte.

²³ Lei nº 1.079/50, art. 38. “No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal”.

²⁴ Lei nº 1.079/50, art. 23, § 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado. Do original: “*The final role of the House of Representatives is to appoint ‘manager’ to present in the Senate the case for conviction and removal on the Articles of Impeachment*” (BLACK. JR, 1998, p. 9).

3.2 Do julgamento no Senado (*Senate*)

O processo de julgamento, após o recebimento, pela Câmara, das acusações contra o Presidente da República, é de competência do Senado²⁵, cujo Presidente será o da Suprema Corte, sendo exigidos, no Brasil, dois terços dos seus membros para a condenação, e dois terços dos presentes, nos EUA²⁶. A Constituição deste também prevê que os senadores, quando reunidos para julgar, estejam sob juramento ou afirmação²⁷.

No Brasil, o rito de julgamento do Presidente da República no Senado é minuciosamente previsto entre os artigos 24 e 38, da Lei nº 1.790/50:

Art. 24. Recebido no Senado o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados e apresentado o libelo pela comissão acusadora, remeterá ao Presidente cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 23, será notificado para comparecer em dia prefixado perante o Senado.

Parágrafo único. Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal enviar-se-á o processo em original, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pelos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.

Art. 26. No caso de revelia, marcará o Presidente novo dia para o julgamento e nomeará para a defesa do acusado um advogado, a quem se facultará o exame de todas as peças de acusação.

Art. 27. No dia apazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias.

Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou arguir as testemunhas sem, contudo, interrompê-las e requerer a acareação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.

Art. 30. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação.

²⁵ Quando do julgamento da ADPF 378, ajuizada pelo partido PC do B, o Supremo Tribunal Federal entendeu que o Senado tem poder para rejeitar o processo de *impeachment*, ainda que autorizado pela Câmara.

²⁶ A Constituição de 1988, em seus artigos 52 e 86, prevê a competência privativa do Senado Federal para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, por dois terços dos seus membros, funcionando como Presidente o do Supremo Tribunal Federal. Na Constituição dos Estados Unidos, a competência exclusiva do Senado para o julgamento, também sob a presidência do Presidente da Suprema Corte, está prevista artigo 1º, seção 3, item 6: “*The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present*”.

²⁷ Artigo 1º, seção 3, item 6, da Constituição dos Estados Unidos: “*When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation*”. “*The senators take a special oath (over and above their oaths of office) to ‘do impartial justice according to the Constitution and laws’*” (BLACK. JR, 1998, p.10).

Art. 31. Encerrada a discussão o Presidente do Supremo Tribunal Federal fará relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa e submeterá a votação nominal dos senadores o julgamento.

Art. 32. Se o julgamento for absolutório produzirá desde logo, todos os efeitos a favor do acusado.

Art. 33. No caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; e no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.

Art. 34. Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto destituído do cargo.

Art. 35. A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pelos senadores que funcionarem como juizes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos coirmãos;

b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

Art. 37. O congresso Nacional deverá ser convocado, extraordinariamente, pelo terço de uma de suas câmaras, caso a sessão legislativa se encerre sem que se tenha ultimado o julgamento do Presidente da República ou de Ministro de Estado, bem como no caso de ser necessário o início imediato do processo.

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

Recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para a instauração do processo de *impeachment*, uma comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecendo a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, ficará responsável pelo processo, o qual, após instaurado pelo Senado, acarretará a suspensão do Presidente da República por 180 (cento e oitenta) dias, mas se decorrido esse prazo sem o julgamento estar concluído o afastamento cessará, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo²⁸.

Esse procedimento assemelha-se ao adotado pelo Senado americano, o qual estabelece a nomeação de um *Committee of Twelve* para examinar evidências e levá-las ao Plenário (BLACK. JR, 1998). Não obstante a previsão de criação desse comitê, segundo Black. Jr

²⁸ Constituição Federal de 1988, art. 86:

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

Regimento Interno do Senado Federal: art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão as seguintes normas:

I - recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido no Período do Expediente da sessão seguinte;

II - na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo;

(1998), esse procedimento parece improvável de ser seguido, sob o argumento de tratar-se de uma previsão incompatível com a previsão Constitucional que estabelece o Senado, e não parte dele, o único poder de julgar o *Impeachment*, não podendo os demais senadores estarem afastados dos atos do Comitê.

Essa incompatibilidade entre a previsão de uma comissão especial e a Constituição não se aplica ao ordenamento brasileiro. Isso porque a comissão especial prevista no Regimento Interno do Senado exerce suas atribuições em duas etapas: admissibilidade e pronúncia. Nessas duas etapas a comissão especial emitirá um parecer, o qual deverá ser votado pela própria comissão e, independentemente do resultado, seguirá para votação do plenário.

Na primeira, a comissão pode ouvir as testemunhas, os representantes da defesa e da acusação e, em seguida, emite um parecer, a favor ou contra a admissibilidade do pedido de *impeachment*, depois, esse parecer é votado no plenário, exigindo-se mais da metade dos senadores para iniciar a sessão e mais da metade dos votos dos presentes para aprovação do parecer.

Se aprovado em plenário, o processo é formalmente instaurado e o Presidente da República afastado por 180 (cento e oitenta) dias, se rejeitado o processo é arquivado.

Na segunda, após aprovada a admissibilidade, inicia-se a fase de pronúncia, na qual a Comissão Especial retoma os trabalhos, abrindo-se prazo para apresentação de provas, interrogatório do acusado (podendo ou não comparecer), e manifestações processuais das partes e, ao fim, no prazo de 15 (quinze) dias, o recebimento das alegações finais escritas da acusação e da defesa.

Por fim, a comissão emite novo parecer, votam novamente e encaminham para deliberação do Pleno, exigidos os mesmos quóruns das votações anteriores. Se rejeitado o julgamento, o processo é arquivado e o Presidente reassume. Se o julgamento for aprovado, ele é então marcado.

Durante o julgamento, o acusado é interrogado e são ouvidas as testemunhas, a acusação e a defesa. Finalmente, a derradeira votação, exigindo-se o quórum de 41 dos 81 senadores para iniciar a sessão, e maioria qualificada, ou seja, dois terços dos senadores (54 dos 81) para aprovar o *impeachment*.

Ante ao exposto, vê-se que a função da comissão especial não impede a cognição ampla do Senado, compreendendo todos os seus membros, quando do julgamento do Presidente. Assim, não obstante a comissão pratique atos de extrema importância e necessários para a compreensão dos fatos e formação da convicção dos julgadores, não exclui,

em momento algum, a apreciação ampla do plenário, haja vista o julgamento final assemelhar-se a uma audiência de instrução e julgamento judicial.

Depois de discutidas as provas, colhidos os depoimentos e ouvidas a acusação e a defesa, no Brasil, é feito um relatório resumido e, em seguida submetido ao julgamento dos senadores em votação nominal e aberta, devendo-lhes, quando perguntados se o acusado cometeu os crimes que lhe foram imputados, responder “sim” ou “não”.

Já nos EUA, como o Senado recebe as acusações em forma de *articles of impeachment*, ocorre a votação de cada um dos artigos de acusação, ademais, diferentemente do Brasil, o Presidente não é afastado das suas funções, sendo destituído quando do julgamento final. Assim, o Presidente será condenado apenas se um ou mais desses artigos receberem dois terços ou mais dos votos dos Senadores presentes, caso contrário, a absolvição é pronunciada e registrada.

Por fim, o processo brasileiro prevê expressamente a fixação de prazo para inabilitação para o exercício de qualquer função pública, enquanto no americano, a desqualificação para o cargo, segundo Black Jr. (1998), parece ser opcional²⁹, haja vista a possibilidade de outras condenações em tribunais ordinários. Mas, no Brasil, seria essa fixação uma faculdade? Depois do julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff, pode-se afirmar que sim.

Isso porque, nos termos do art. 312, II, do RISF, os Senadores optaram pelo destaque da expressão “ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos”, ocorrendo votação em separado desse quesito³⁰, a qual resultou na manutenção da habilitação para o exercício de função pública pela ex-presidente Dilma Rousseff.

Diante do exposto, vê-se um processo com procedimentos de acusação, julgamento, o qual deve promover a finalidade pretendida, a saber, a responsabilização do Presidente por crimes de responsabilidade. Em outras palavras, o processo é um meio de consecução de uma finalidade, visando a justiça das decisões, ainda que sejam eminentemente políticas, em tese.

Portanto, depreende-se, pelo menos do ponto de vista processual, a compatibilidade do *impeachment* com os princípios constitucionais do devido processo legal. Mas a formalidade processual, em si, é irrelevante caso não sejam observados os demais princípios

²⁹ Observe-se que a Constituição Americana não detalha o processo de *impeachment*, nem há lei regulamentando-o. Isso justifica, em certa medida, o porquê de algumas deduções.

³⁰ Ressalta-se que a separação do julgamento em duas partes, embora em outras circunstâncias, ocorrera quando do julgamento do Ex-presidente Collor. Na ocasião, frente à sua renúncia, o Senado Federal decidiu no sentido de seguir com o julgamento, haja vista, ainda, a possibilidade de aplicação da pena de inabilitação para o exercício do cargo.

constitucionais conformadores de um Estado Democrático de Direito, e o instituto obsoleto se não corresponder à sua finalidade.

4 A COMPATIBILIDADE DO IMPEACHMENT COM O SISTEMA PRESIDENCIALISTA

Depois de discutida a história do *impeachment* no período monárquico, no qual, de um lado, a sua finalidade manifesta era a responsabilização dos súditos do reino, fossem eles, pares ou comuns, independentemente de exercerem função pública, e, em especial, as altas autoridades, excluindo-se apenas o monarca, com vistas a superar a impunidade desses indivíduos pelos crimes praticados. De outro lado, o instituto fora utilizado como um controle sobre a Coroa, na medida em que, não obstante a sua imunidade, o processo contra pessoas próximas ao rei mostrava-se útil em períodos de instabilidade política.

Depois desse período, até o surgimento da república, mais especificamente a do sistema presidencialista, o instituto passou por adaptações visando sua incorporação ao ordenamento jurídico da república presidencialista americana, reduzindo a abrangência dos indivíduos passíveis de *impeachment*, bem como a finalidade e a natureza dessa responsabilização, posteriormente, servindo de inspiração para a república presidencialista brasileira.

Nesse contexto, cumpre destacar o abandono do *impeachment* pela Inglaterra, sendo o voto de desconfiança, desde o seu surgimento no século XVIII, utilizado como instrumento político na condução da relação entre o Chefe do Executivo e o Parlamento. Isso se deveu ao fato de o *impeachment*, ao contrário da sua finalidade manifesta, ter contribuído para a desestabilização do sistema político, demonstrando como os objetivos latentes dos legitimados pela acusação e julgamento, na verdade, tornava-o uma arma de negociação junto a coroa.

Dito isso, fica a pergunta: por que um instituto já decadente fora adotado na república americana? Antes de responder, é oportuno rememorar as palavras de Brossard (1965) quando da comparação entre o instituto inglês e o americano: “o vocábulo foi tomado de empréstimo, imitado o procedimento, e nada mais; pois muito diferentes são o objeto e o fim dos processos”. A partir disso, infere-se que não ocorrera uma adoção do instituto em sua plenitude, mas apenas do seu processo e da sua nomenclatura, utilizados para definir o processo de apuração e responsabilização das autoridades, especialmente, o Chefe do Executivo, em casos de abusos, crimes, violação da confiança pública e atos prejudiciais ao país.

Ora, o *impeachment* inglês, devido a sua previsão nas constituições estaduais, era a fonte de inspiração mais próxima de responsabilização de autoridades que os Estados Unidos da América (EUA) poderiam ter, justificando-se o fato de possuírem o mesmo processo e nomenclatura.

Feitas essas considerações, agora, buscar-se-á compreender porque o processo foi mantido e se as adaptações, quando da adoção do instituto, foram suficientes para superar a desestabilização entre os poderes políticos Executivo e Legislativo, bem como se o instituto corresponde às expectativas republicano-democráticas hodiernas.

4.1 Legitimidade do Senado como tribunal para julgamento de *impeachment*

Em *The Federalists*, Alexander (2001, p. 338) explica o papel do Senado no processo de *impeachment*. Segundo ele, em um governo eletivo, é tão difícil quanto importante organizar o tribunal ao qual deve ser atribuído o julgamento em caso de *impeachment* por crimes de traição, corrupção e graves crimes e delitos, pois eles afetam diretamente a sociedade e, por isso, podem ser chamados de políticos³¹.

A esse respeito, faz-se oportuna a reprodução das palavras de Alexander (2001, nº 65, p. 338):

A perseguição desses crimes, por essa razão, raramente deixará de agitar as paixões da sociedade inteira, e de dividi-la em partidos, mais ou menos amigáveis, ou hostis, para o acusado. Em muitos casos, ele conectar-se-á com as facções pré-existentes, e exporão todas as suas animosidades, parcialidades, influências e interesses de um lado, ou do outro; **e em tais casos sempre haverá um perigo maior, que a decisão seja determinada mais pela comparação das forças dos partidos rivais, do que pelas provas reais de inocência ou crime.** A delicadeza e a magnitude de uma responsabilidade, que tão profundamente interessa à reputação política e à existência de todos os homens engajados na administração pública, falam por eles mesmos. A dificuldade de confiá-la corretamente em um governo fundado inteiramente em princípios de eleições periódicas, será prontamente percebida, quando considera-se que as pessoas mais conspícuas nele serão, muitas vezes, os líderes ou instrumentos da facção mais numerosa ou a mais hábil; e, por esta razão, dificilmente espera-se possuírem a neutralidade necessária para julgar a conduta sob seu escrutínio (grifo meu (tradução minha)³².

³¹ Aqui, é importante destacar que mesmo a constituição americana prevendo crimes como atos *impeachable*, eles são considerados políticos porque afetam diretamente a sociedade, no juízo de Alexander.

³² Do original: “*The prosecution of them, for this reason, will seldom fail to agitate the passions of the whole community, and to divide it into parties, more or less friendly, or inimical, to the accused. In many cases, it will connect itself with the pre-existing factions, and will enlist all their animosities, partialities, influence, and interest on one side, or on the other; and in such cases there will always be the greatest danger, that the decision will be regulated more by the comparative strength of parties, than by the real demonstrations of innocence or guilt. The delicacy and magnitude of a trust, which so deeply concerns the political reputation and existence of every man engaged in the administration of public affairs, speak for themselves. The difficulty of placing it rightly in a government resting entirely on the basis of periodical elections, will as readily be perceived, when it*

Mesmo diante das preocupações como as levantadas por Alexander, as quais já eram conhecidas pelos autores da Constituição americana – afinal, tanto a Inglaterra quanto os Estados americanos enfrentaram a mesma disfuncionalidade, quando da utilização do *impeachment* –, a convenção entendeu que esta importante função deveria competir ao Senado. Nesse ponto, Alexander (2001, p. 339) levanta uma questão: se se trata de submeter ao juízo da nação o procedimento dos homens públicos, não são os representantes da nação que devem ser encarregados deste exame?

Essa é a pergunta que o leva a concluir a competência do Parlamento para o processamento do *impeachment*. Ele tem por base, primeiramente, a necessidade de participação do parlamento como um todo, ou seja, Câmara e Senado, nesse processo tão importante, tomando como modelo o procedimento de acusação perante a Câmara dos Comuns e o julgamento pela Câmara dos Lordes, na Inglaterra.

Em seguida, ele passa a conceber o Senado como um tribunal digno, independente e autossuficiente para conservar ilibada a imparcialidade necessária entre o indivíduo acusado e os seus acusadores, os representantes do povo, considerando-o o tribunal adequado e legítimo para, se necessário, absolver contrariamente à decisão dos acusadores, em nome do povo (ALEXANDER, 2001, p. 338).

Ademais, sustenta ainda, ser necessário um tribunal numeroso para julgar casos dessa natureza, não estando condicionado à determinação dos delitos pelos acusadores nem adstrito ao modo de interpretação feito pelos juízes, os quais nos casos ordinários, pelo rigor das regras, servem para restringir a autoridade dos tribunais em favor da segurança pessoal (ALEXANDER, 2001, p. 339).

Ante o exposto, dois pontos merecem discussão. O primeiro é a representatividade e, o segundo, a segurança jurídica. Esses dois pontos serão abordados da perspectiva brasileira. Como apresentado, ainda que haja diferenças, a adoção do instituto americano pelo Brasil, torna pertinente a utilização das discussões presentes nos textos de autores americanos como base teórica para a análise da utilização do *impeachment* no contexto brasileiro, tendo em vista a história de o Brasil ter tido apenas dois presidentes da República retirados do cargo por decisão do Congresso Nacional, segundo o a Lei nº 1.079/1950, que trata dos crimes de

is considered that the most conspicuous characters in it will, from that circumstance, be too often the leaders, or the tools of the most cunning or the most numerous faction; and on this account, can hardly be expected to possess the requisite neutrality towards those whose conduct may be the subject of scrutiny”.

responsabilidade³³, e, conseqüentemente, a insuficiência de discussões aprofundadas quando adoção do instituto.

4.1.1 A crise de representatividade na democracia participativa

Com o colapso dos regimes monárquicos, autoritários e totalitários, ocorreu uma expansão da “democracia”, em nome da qual se tomam diversas decisões políticas. Contudo, o conceito de democracia não é claramente definível, haja vista a variedade de definições teóricas, desde a sua origem em Atenas do século VI a. C. Etimologicamente, democracia significa “governo do povo”, portanto, a partir dessa premissa, embora haja várias vertentes de classificação, tentar-se-á entender a papel do povo no processo de *impeachment*, em um contexto democrático.

A democracia consiste na participação popular, cujo povo não deve estar limitado à escolha de tomadores de decisão, pois a participação política restrita ao voto, por si só, não é democracia, ainda que se pressuponha a confiança dos cidadãos nos seus representantes, na medida em que aquele delega poderes a estes.

A participação política é caracterizada pela promoção de educação política dos cidadãos associada à mecanismos de controle democrático e, principalmente, pela concretização da vontade popular. Apenas a participação efetiva do povo é capaz de leva-los ao controle das instituições e dos seus representantes.

Hodiernamente, à luz dos artigos 1º, parágrafo único, e 14, da Constituição de 1988³⁴, pode-se dizer que, no Brasil, adota-se um modelo de democracia participativa, destacando-se sua abrangência para além da democracia semidireta, pois “as primeiras manifestações da

³³ Em 1955, “a Câmara e o Senado votaram pelo impedimento dos presidentes Carlos Luz e Café Filho, mas não se seguiu a Lei nº 1.079/1950, pois os Deputados e Senadores entenderam que a situação era extremamente grave, com risco de guerra civil, e finalizaram os julgamentos em poucas horas, sem dar aos presidentes o direito de se defenderem perante as Casas do Congresso Nacional. Nessa oportunidade, a “Constituição precisou ser rasgada algumas vezes. Fizeram vista grossa porque o objetivo era salvar a Democracia. Não fosse isso, JK não teria assumido a Presidência, segundo Wagner William, autor da biografia de Lott, “O Soldado Absoluto”, em entrevista concedida à Agência Senado. Acesso em: 5 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>

³⁴ Art. 1º, parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

democracia participativa consistiram nos institutos de democracia semidireta, que combinam instituição de participação indireta” (Silva, 2000, p. 145).

Assim, o poder exercido pelo povo não se limitará à escolha dos seus representantes (democracia indireta), mas também diretamente, por mecanismos de expressão da vontade popular, como, por exemplo, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, o ajuizamento da ação popular e, por que não, da denúncia de crime de responsabilidade, muito embora, apenas o oferecimento da denúncia não corresponda ao papel mais adequado àquele que é a fonte de todo o poder.

Essa democracia participativa, contudo, está em meio a uma crise de representação política, cuja comprovação, ainda que difícil, pode ser sustentada sobre três conjuntos de evidências: a ampliação da desconfiança das pessoas em relação às instituições, medida por *surveys*, o nível de abstenções nas eleições, e o esvaziamento dos partidos políticos (Miguel, 2003, p. 124).

Como primeira fonte de evidências, um pesquisa³⁵ que mostra o Índice de Confiança Social (ICS), realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE), desde 2009, sempre no mês de julho, traz dados importantes acerca da primeira fonte de evidências, conforme demonstrado nas Figuras 1 e 2, a seguir.

³⁵ Pesquisa quantitativa com aplicação de questionário estruturado, por meio de entrevista face-a-face com 2.002 (duas mil e duas) pessoas de 16 anos ou mais, de 13 a 17 de julho de 2017, distribuídas em 142 municípios. O intervalo de confiança é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 2 (dois) pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra. Acesso em: 01 de novembro de 2016. Disponível em: <<http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>>; e <<http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/ICS%202017.pdf>>.

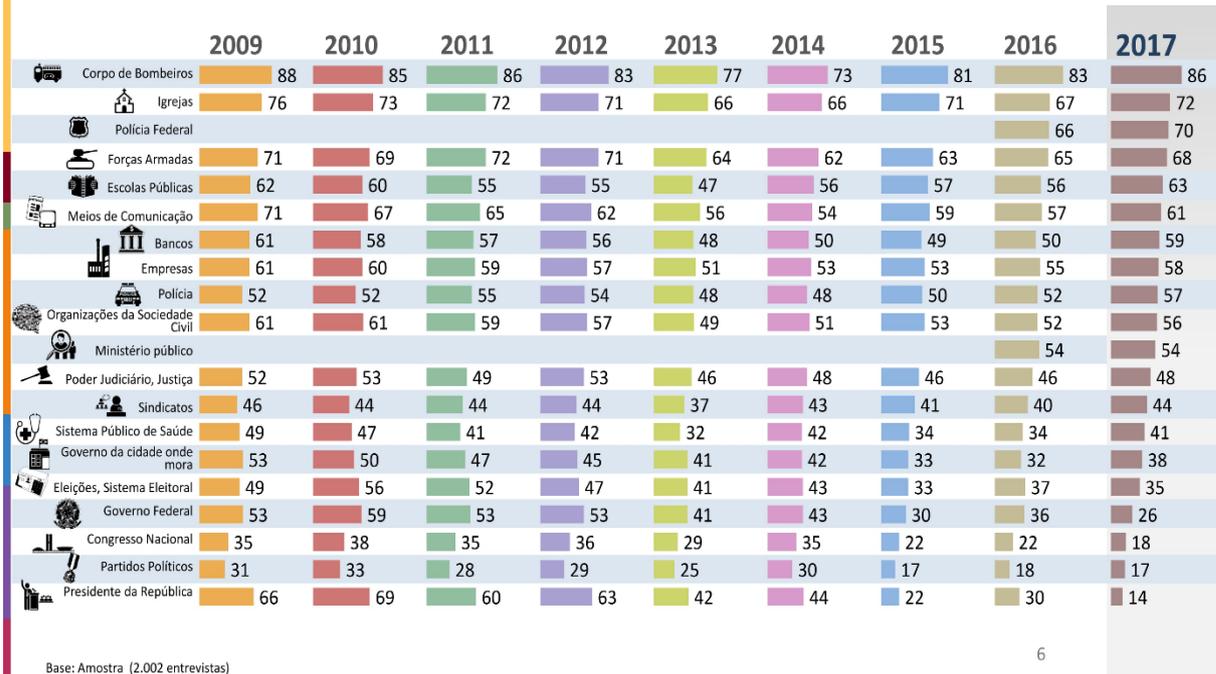


Figura 1 – Índice de Confiança Social nas Instituições (2009 a 2017).

Fonte: IBOPE Inteligência (2017).



Figura 2 – Índice de Confiança nas Instituições (2017).

Fonte: IBOPE Inteligência (2017).

De acordo com o índice em que zero corresponde a nenhuma confiança e 100 (cem) a uma confiança absoluta, o nível de confiança nas Eleições (sistema eleitoral), Governo Federal, Congresso Nacional (CN), Partidos Políticos e Presidente da República, este, após 2012, demonstram que, de todas as instituições listadas, as instituições políticas têm o menor prestígio³⁶.

A pesquisa do IBOPE evidencia no período 2009-2017 uma queda acentuada na confiança da população no Congresso Nacional (de 35% para 18%), e, ainda maior, no Poder Executivo (de 66% para 14%). Além disso, percebe-se que, de um lado, os pontos do CN, de 2009 a 2014, apesar da oscilação, mantinham-se estável, mesmo estando entre as três instituições com o menor nível de confiança, mas declinou de 35 para 18 pontos (quase 50%), de 2015 a 2017; de outro lado, a confiança no PR manteve-se estável entre 2009 e 2012, decaindo, mas ainda estável, com 42 e 44 pontos, de 2013 a 2014, e, por fim, declinando consideravelmente de 22 a 14 pontos, de 2015 a 2017.

Não obstante ter havido um aumento na desconfiança tanto no CN quanto no PR, o nível de confiança no Presidente da República é superior à confiança no CN e Judiciário até 2012. Após esse período, o Judiciário manteve a seu nível de confiança estável, enquanto o CN e o PR sofreram um declínio nos seus níveis de confiança.

Dito isso, poder-se-á questionar: mas o que justificaria o declínio da confiança no CN e no PR, se até 2014 aquele mantinha o seu nível estável, e, este, até 2012? Duas são as respostas, uma econômica e outra política.

Primeiro, a econômica, mesmo com o nível de desconfiança baixo, isto é, pouco acima dos 50%, o Brasil ainda não tinha entrado na maior contração de renda da sua história até 2015 e 2016, dois anos de forte redução do Produto Interno Bruto (PIB)³⁷. A economia brasileira, devido a queda na taxa de investimentos, entre o terceiro trimestre de 2013 e o

³⁶ Pesquisas realizadas pela Fundação Getúlio Vargas também indicam descrença da população em relação ao sistema político. Em “todos os níveis federativos e também o Congresso Nacional... O estudo indica números bastante expressivos, como o fato de 70% dos entrevistados terem baixíssima expectativa sobre a reforma política. Os dados caem quando o tema é aprovação do governo: 77% dos entrevistados afirmar não ter muita confiança no atual governo e 80% dizem não confiar em partidos, governadores, senadores e deputados. Já a insatisfação com o funcionamento da democracia é um pouco menor e alcança 3 em cada 5 brasileiros (cerca de 60%)...Para realização da pesquisa, que é a terceira de uma série sobre políticas públicas iniciada no primeiro semestre de 2014, foram entrevistadas 3.600 pessoas em cinco regiões metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre) e no Distrito Federal, entre os dias 14 e 18 de abril. Acesso em: 01 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://portal.fgv.br/noticias/pesquisa-realizada-pela-fgvdapp-revela-desconfianca-relacao-instituicoes-politicas>>

³⁷ Nota do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) – IE/UNICAMP, n.1, de abril de 2017. Rossi, Pedro; Mello, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré. Acesso em: 11 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/index.php/noticias/137-cecon-estamos-vivendo-a-maior-crise-da-historia>; https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/NotaCecon1_Choque_recessivo_2.pdf.

último trimestre de 2014, enfrentou um ciclo de desaceleração³⁸, e passou a apresentar patamares negativos a partir do segundo semestre de 2014. A Figura 3, a seguir, representa tais patamares.

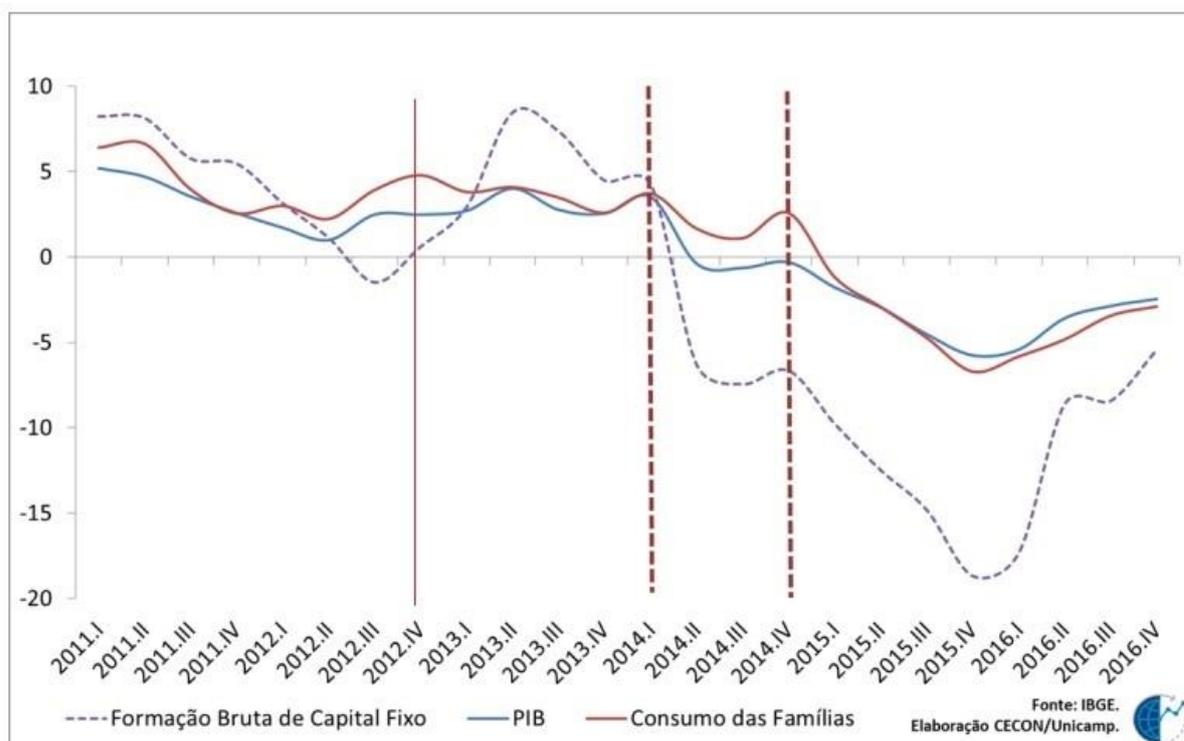


Figura 3 – Variação do PIB e FBCF e Consumo das Famílias (%)

Fonte: CECON/UNICAMP (2017).

A economia brasileira já vinha com dificuldades e em desaceleração até 2014, e o consumo das famílias, símbolo do padrão de crescimento dos governos Lula, com crescimento médio de 5,3% ao ano, no qual o dinamismo do mercado interno tinha um importante papel indutor do investimento e do crescimento, já no 1º governo Dilma, o consumo médio de 3,5% do consumo das famílias, já demonstrava um claro movimento de desaceleração (vide Figura 4, a seguir) (ROSSI; MELLO, 2017).

³⁸ “Essa desaceleração pode ser atribuída a múltiplas causas: além de falhas na condução da política econômica fatores políticos (desde as manifestações de 2013 até a incerteza eleitoral de 2014), fatores internacionais (com a perspectiva do *tapering* nos EUA e a rápida queda no preço das commodities em 2014) e fatores institucionais ou jurídicos (como o avanço da operação Lava Jato que afetou indiretamente setores estratégicos da economia brasileira, como petróleo e gás, construção civil e indústria naval) certamente contribuíram para a desaceleração da economia brasileira no período” (ROSSI; MELLO, 2017, p. 2).

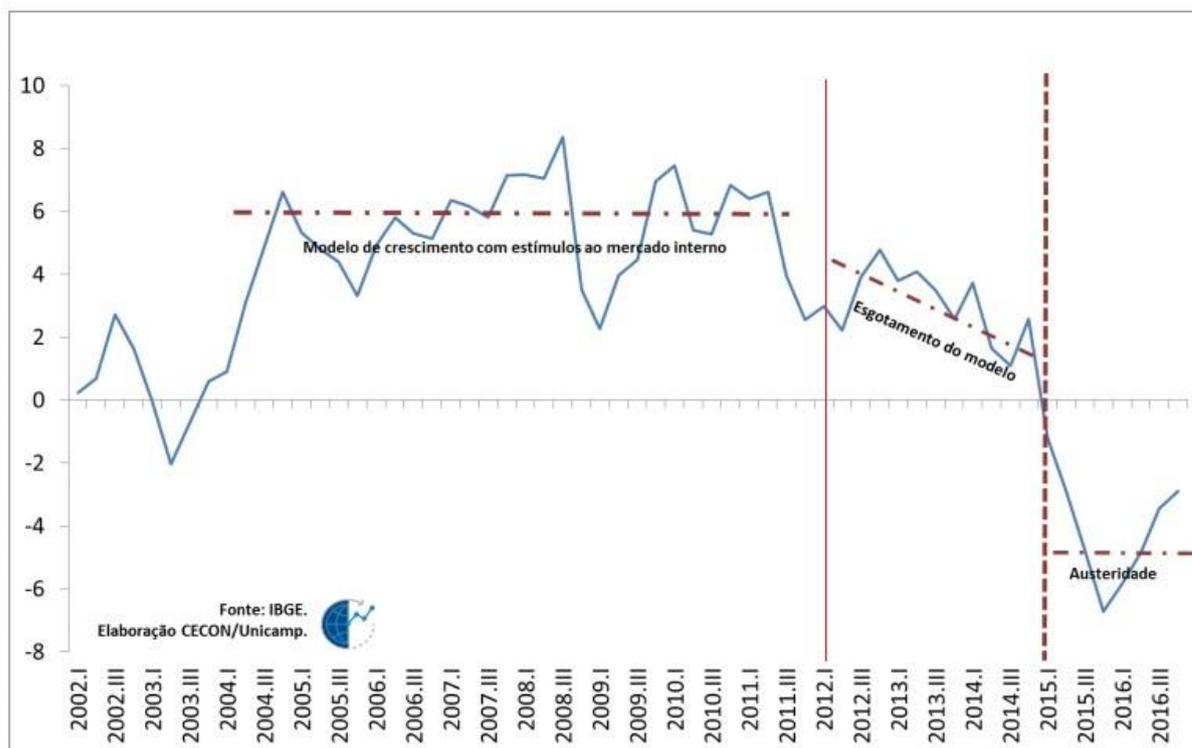


Figura 4 – Consumo das Famílias (variação trimestral)

Fonte: CECON/UNICAMP (2017).

A partir disso, pode-se inferir que a desaceleração da economia, em especial, a diminuição do consumo das famílias, prejudicial, na maioria das vezes, às famílias menos abastadas, a qual compõe expressivamente o grupo dos eleitores da ex-Presidente Dilma Rousseff³⁹, contribuiu para o aumento da desconfiança da Presidente, em 2013 e 2014⁴⁰, afinal, crises econômicas são um dos principais fatores de desestabilização dos governos.

³⁹ Dilma é opção de voto das classes sociais mais baixas (intermediária, média baixa e excluídos, com 52%, 53% e 64%, respectivamente), enquanto Aécio é o candidato preferido das classes mais altas (Alta e média alta, com 74% e 67%, respectivamente), segundo pesquisa realizada pelo Datafolha, publicada em 10 de outubro de 2014. Acesso em: 05 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/eleicoes/2014/10/1530585-na-largada-do-2-turno-aecio-46-e-dilma-44-estao-empatados.shtml>>;<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/10/10/intencao_de_voto_presidente_2_turno.pdf>.

⁴⁰ Embora a pesquisa trate-se da confiança social nas instituições, deve-se levar em consideração que tais pesquisas de opinião pública devam ser lidas com cuidado, pois “impondo categorias e preocupações que são estranhas aos entrevistados – e também postulando uma relação entre resposta e questionário, opinião firmada e comportamento –, elas formam um caso paradigmático daquilo que Bourdieu chama de ‘erro escolástico’, no qual o pesquisador transfere para os outros agentes sociais a sua maneira de pensar e agir (MIGUEL, 2003, p. 125). Ademais, a resposta do entrevistado é subjetiva, isto é, a depender da pergunta, por exemplo, se ele confia ou não no Presidente da República, a resposta pode ser dada de duas perspectivas: ou da sua competência para governar, ou da sua incorruptibilidade. Por isso, os *surveys* fornecem indícios, que devem ser combinados com outros para que se alcance alguma conclusão.

Aliado ao aspecto econômico tem-se o aspecto político. Este compreende tanto a corruptibilidade quanto a representatividade. Ambas determinam o grau de confiança no CN e no PR. De um lado, as práticas lesivas ao erário e, por conseguinte, ao povo, não é um problema exclusivamente da república, desde o período colonial o Brasil sofre desse mal, mas é em um contexto republicano-democrático que a corrupção se torna um problema, pois, diferentemente de outros regimes, a constituição de um país republicano e democrático encontra na corrupção um obstáculo à proteção da *res publica*, ou coisa do povo.

Nesse sentido, a percepção da opinião pública de uma corrupção presente no Estado, gera a desconfiança dos cidadãos com relação às instituições, pois os corruptos degradam o funcionamento do sistema político e suas leis, evidenciando um desprezo ao interesse público, aos princípios republicanos e democráticos e à soberania popular.

De outro lado, a efetivação da democracia por meio da representatividade, responsável pela concretização da soberania popular está sob escombros. Isso se deve, em certa medida, ao financiamento das campanhas políticas, criando um cenário propenso para “relações espúrias decorrentes de trocas de favores, o que caracteriza notadamente o desrespeito ao princípio da democracia representativa” (SILVA, 2014, p .8).

A ideia de “democracia representativa”, para o pensamento clássico – desde Montesquieu, Rousseau e os Federalistas, no século XVIII -, não era concebida como hoje, que o processo eleitoral ocupa um lugar central. Para eles, a democracia fundava-se na premissa de igualdade fundamental entre os cidadãos, enquanto a eleição contempla uma seleção de indivíduos melhor preparados para ocupar cargos públicos, consistindo, portanto, em um mecanismo aristocrático (MIGUEL, 2003).

Nesse sentido, Wood (1995) destaca que as instituições representativas foram pensadas como uma forma de reduzir a presença popular no governo, reservando-os para a elite, e não como solução para a impossibilidade da democracia direta em grandes Estados.

Hoje, a representação política não pode resumir-se à delegação para a tomada de decisão em nome do povo, mas sim para o povo, não se trata de uma carta em branco, pois, do contrário, a soberania do povo seria materialmente simbólica, na medida em que os seus interesses são ignorados.

Supõe-se que o “debate político e, em particular, as campanhas eleitorais permitem que o cidadão situe as diversas alternativas em relação às suas preferências e, sendo racional, como o modelo prevê, possa escolher aqueles candidatos que julgue mais adequado à consecução de seus interesses” (MIGUEL, 2003, p. 131). Todavia, a forma de financiamento de campanha ameaça a legitimidade das eleições, tendo em vista a influência do poder

econômico na decisão dos eleitores, em um primeiro momento, e dos parlamentares, em um segundo momento.

A necessidade de recursos para a promoção de campanha eleitoral é evidente, afinal, “quem não é visto, não é lembrado”, elas atendem as despesas relativas à prestação de serviços ligados à campanha, mas, ao mesmo tempo, são determinantes para alçarem os candidatos à posição de concorrentes reais.

Assim, quanto mais recursos se têm, maiores são as probabilidades de ser eleito, pois os candidatos com o melhor *marketing* (daí a importância dos marqueteiros), por serem mais vistos, são os eleitos. É claro, não basta ser visto, por isso, o *marketing* também é decisivo.

Nesse contexto, o financiamento privado de campanhas eleitorais, ao contrário de permitir aos eleitores condições de escolhas racionais para a consecução de seus objetivos, ao promover o desequilíbrio entre os candidatos concorrentes, na verdade, içam os candidatos apoiados por grupos de interesse econômico à reais possibilidades de serem eleitos.

Então, o cenário é o seguinte: os grupos econômicos selecionam os candidatos passíveis de contribuir aos seus interesses, financiam suas campanhas, em seguida, esses candidatos, ainda que anônimos, no final do dia, já passam a serem reconhecidos estadual ou nacionalmente. Dessa forma, cria-se uma “vitrine” de candidatos, restando à massa, apenas elegê-los, já que os demais candidatos, se quer, são lembrados.

A escolha esclarecida dos cidadãos é uma utopia, seja porque não possuem uma educação política, seja porque os grupos econômicos determinam, por meio do capital, a predileção por este ou aquele candidato, comprometendo a racionalidade e a autonomia dos eleitores na produção das próprias preferências.

O Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4650, em 17 de setembro de 2015, declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, o qual, em sessão, disse: “chegamos a um quadro absolutamente caótico, em que o poder econômico captura de maneira ilícita o poder político”.

No mesmo sentido, Rosa Weber argumentou que a influência do poder econômico compromete a "normalidade e a legitimidade das eleições [...] culmina por transformar o processo eleitoral em jogo político de cartas marcadas, odiosa pantomima que faz do eleitor um fantoche, esboroando a um só tempo a cidadania, a democracia e a soberania popular”.

A Ministra Carmen Lúcia, por sua vez, destacou:

Há uma influência que eu considero contrária à Constituição, é essa influência que desigual não apenas os candidatos, mas desigual até dentro dos partidos. Aquele que detém maior soma de recursos, é aquele que tem melhores contatos com empresas e representa esses interesses, e não o interesse de todo o povo, que seria o interesse legítimo.

Contudo, essa decisão que privilegia o funcionamento da democracia, dirimindo um dos principais desafios à representação política, ainda enfrenta resistência, pois o Congresso Nacional tem discutido medidas capazes de enterrar a ideia de financiamento público proposto na reforma política que tramita na Câmara, com vistas a ressuscitar o financiamento privado de campanhas eleitorais⁴¹.

Portanto, conforme demonstrado pela pesquisa supra, a ampliação da desconfiança em relação às instituições, traz indícios consistentes à tese da crise de representatividade, ampliada pelos mecanismos de financiamento de campanha, os quais obstam uma concepção racionalizada das preferências dos eleitores e promovem a eleição de candidatos incumbidos de atenderem aos anseios das empresas e grupos econômicos que os financiaram, comprometendo, dessa forma, os princípios democráticos, a representação política e a sua legitimidade para tomar decisões em nome do povo.

A segunda fonte de evidências, agora, mais objetiva, pois diz respeito à quantidade de abstenções, votos nulos e em branco fornecerão dados para ratificar, ou não, a afirmação de crise de representatividade existente. Antes, importa salientar que o voto, no Brasil, enquanto instrumento de participação direta do indivíduo (democracia direta), para os maiores de dezoito anos, é obrigatório⁴².

Nesse sentido, a interpretação dos números não é simples, já que a obrigatoriedade do voto impede que os eleitores não compareçam às votações. Contudo, é possível, por meio do conceito de “alheamento decisório eleitoral”, que engloba outras formas pelas quais um eleitor recusa-se a votar em um partido ou candidato, como a abstenção, o não-alistamento

⁴¹ Cf. Notícia publicada pelo Correio Brasiliense, postado em 22 de agosto de 2017. Acesso em: 06 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2017/08/22/internas_polbraeco,619579/congresso-quer-ressuscitar-financiamento-privado-de-campanhas.shtml>.

⁴² Constituição Federal de 1988, art. 14. § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:
I - **obrigatórios** para os maiores de dezoito anos.

eleitoral, e os votos nulos e em branco (MIGUEL, 2003, p. 125). Para tanto, passa-se à análise da Figura 5⁴³, a seguir.

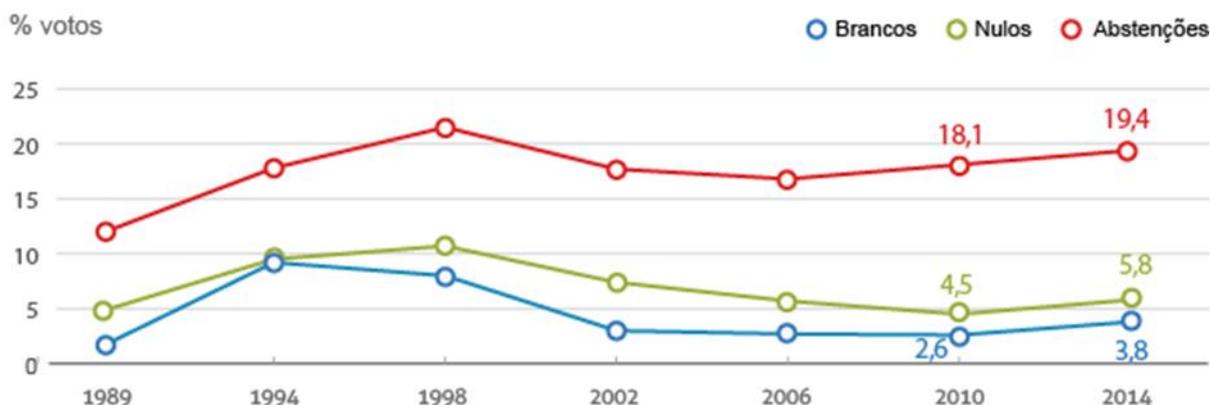


Figura 5 – Votos brancos, nulos e abstenções.

Fonte: UOL (2014).

Os dados do gráfico acima demonstram que desde o ano de 1989 até o ano de 1998 o número de abstenções nas eleições gerais manteve-se em ascensão, com declínio nos anos de 2002 e 2006, mas retomando energicamente as abstenções nos anos de 2010 e 2014. Os votos nulos e brancos, após um período de declínio de 1998 a 2006, retomou o crescimento nas eleições de 2010 e 2014.

Ademais, nas eleições gerais de 2010, apenas 74,8% dos eleitores votaram em algum candidato ou partido, e nas de 2014, esse número é ainda menor, com 71%, subtraídos os votos nulos, brancos e as abstenções, sem considerar a população em idade de votar, mas que não se alistaram (sendo o voto facultativo para os analfabetos, os maiores de setenta anos, e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos)⁴⁴.

Alguns autores interpretam o alto índice de abstenção como um contentamento disseminado com as instituições, não havendo necessidade, portanto, de participar⁴⁵ (Miguel, 2003), mas essa é uma tese que legitima as desigualdades políticas, pois, teoricamente, os

⁴³ Cf. Publicação do site UOL, em 05 de outubro de 2014, acerca do aumento do número de abstenções e votos nulos e em branco. Acesso em: 06 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://eleicoes.uol.com.br/2014/noticias/2014/10/05/apos-tres-eleicoes-porcentagem-de-brancos-e-nulos-cresce-e-chega-a-10.htm>>

⁴⁴ Constituição Federal de 1988, art. 14, § 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

II - facultativos para:

a) os analfabetos;
b) os maiores de setenta anos;
c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

⁴⁵ É uma interpretação difundida por Seymour Lipset em seu *political man* (1963 [1960]), compartilhada por Almond e Verba (1963), e, um pouco mais tarde, em 1968, presente no relatório à Comissão Trilateral sobre a “ingovernabilidade das democracias”, redigido por Crozier, Huntington e Watanuki.

grupos que menos participam, como as mulheres, os trabalhadores ou integrantes de minorias raciais, estariam satisfeitos com a própria condição (Elshtain, 1997, p. 27).

Essa interpretação lipsetiana é inadequada para compreender o declínio da participação popular nas eleições, principalmente em países subdesenvolvidos, tendo em vista as desigualdades sociais, as crises econômicas, o baixo nível de escolaridade, o alto índice de desemprego e de criminalidade e a precariedade dos serviços de saúde, para citar alguns.

Por conseguinte, a insatisfação popular é evidenciada pela recusa no comparecimento às eleições e, quando presentes, pelos votos nulos e brancos. Desse modo, a segunda fonte de evidências corrobora a existência da crise de representação, bem como a incredulidade do povo no voto como instrumento democrático de concretização da soberania popular.

A terceira fonte de evidências está ligada à crise dos partidos, principal instrumento de representação política no final do século XIX (MIGUEL, 2003), mas cuja importância está em declínio nas democracias contemporâneas (COSTA, 2014).

Isso deve-se pelo fato de os partidos tornarem-se obsoletos frente às novas condições institucionais, culturais e tecnológicas do exercício democrático, aliado à dissolução de lealdades partidárias tradicionais e a personalização das escolhas dos eleitores, decorrentes da burocratização das estruturas internas dos partidos, o estreitamento do leque de opções políticas e a importância decisiva da mídia nos processos eleitorais (MIGUEL, 2003).

Segundo Bernard Manin (1995), está ocorrendo uma transição da representação por partido, chamada de “democracia de partidos” para uma representação na qual os partidos são substituídos pela mídia, chamado de democracia de público, caracterizada pelo contato “direto” entre líderes e eleitores.

Assim, a democracia de partido na qual o eleitor vota em partidos e os eleitos não são representantes livres, votando de acordo com as orientações com os partidos que os elegeram, começa a dar lugar à democracia de audiência na qual há um processo de personalização da política, na qual as pessoas tendem a votar nos candidatos, e não nos partidos, embora estes continuem sendo importantes (COSTA, 2014).

Essas três fontes de evidências enrobustecem a tese da crise de representatividade, caracterizada pela desconfiança nas instituições, a abstenção nas eleições e a perda da importância dos partidos como meio de representação. Então, a partir disso, vê-se não se tratar de alienação partidária ou desinteresse na participação democrática, mas sim de ceticismo quanto à efetividade dos mecanismos de representação popular.

Por fim, posta a crise de representatividade, é imperioso concluir que a legitimidade do parlamento para acusar e condenar o Presidente da República é frágil, não se sustenta, sendo incompatível com o princípio de soberania popular. Tal cenário, cumpre mencionar, não parece ter sido imaginado por Alexander (2001), quando defendeu competir ao Senado o poder absoluto de julgar o Chefe do Executivo, considerando-o representante digno da nação, independente, autossuficiente e possuidor da imparcialidade necessária para tomar a melhor decisão.

4.1.2 A segurança jurídica no processo de impeachment

O Senado e a Câmara, como exposto, são soberanos nas suas decisões, e, seja no Brasil ou nos EUA, há um processo para o recebimento da acusação e de julgamento, neste, contrapõem-se acusação, papel exercido pela Câmara, e defesa, e, ao final, proferida uma decisão pelo Senado. Conforme os procedimentos apontados anteriormente, vê-se que o processo, em si, atende aos Princípios do contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes (art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal).

Nesse processo, a Câmara e o Senado, por estar em discussão a destituição de um Presidente eleito democraticamente, exerce amplos poderes instrutórios, determinando a produção de provas *ex officio*, na busca pela verdade substancial, haja vista a impossibilidade de se atingir uma verdade absoluta, buscando-se sempre um grau elevado de probabilidade, seja quanto ao conteúdo das normas, seja quanto aos fatos, seja quanto à subsunção desses a aqueles.

Agora, os aspectos materiais da decisão proferida pelo Senado condicionam-se aos princípios do Estado Democrático de Direito? Veremos. Mas antes, rememoremos que para Alexander (2001, p. 339), o Senado não está adstrito ao modo de interpretação feito pelos juízes, os quais nos casos ordinários, pelo rigor das regras, servem para restringir a autoridade dos tribunais em favor da segurança pessoal.

Como exposto, os crimes de responsabilidade (*impeachment*) previstos nas Constituições republicanas, brasileira e americana, são gerais. A Constituição de 1988, em seu art. 85, estabelece: “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I – a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III – o exercício dos direitos políticos,

individuais e sociais; IV – a segurança interna do País; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais”.

Diante disso, a necessidade de definição desses crimes foi prevista no parágrafo único do artigo supra: “esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. Contudo, o *caput* do artigo 4º, da Lei nº 1.079/50, não obstante sua tentativa de definir esses crimes dispostos nos incisos do art. 85, da CF/88, reproduz *ipsis litteris* o *caput* do artigo 85, da CF/88, não definindo, portanto, quais são os atos atentatórios contra a Constituição Federal ensejadores de crime de responsabilidade.

Assim, a mais geral das normas permaneceu sem definição⁴⁶, deixando ao juízo da Câmara e do Senado se o ato praticado pelo Presidente da República atenta ou não contra a Constituição Federal. Desse modo, na hipótese de um determinado ato não subsumir às definições previstas na Lei de Responsabilidade, ainda poderiam lançar mão da *norma curinga*⁴⁷. Afinal, quais são os atos atentatórios à Constituição Federal? “Devem ser analisados caso a caso”. Em outras palavras, tudo dependerá da conjuntura à época.

Nesse sentido, a previsão de uma norma geral para configurar crime de responsabilidade aliada a ideia de um Senado soberano, sem adstrição ao modo de interpretação dos juízes, transforma o *impeachment*, instrumento de responsabilização do Presidente, em uma arma política, sem nenhuma limitação jurídica, no caso, a lei. Infere-se, portanto, que as ideias de Alexander, bem como a noção de *impeachment* quando da sua inserção na Constituição americana, não é compatível com o Estado Democrático de Direito.

Desconsiderando, então, a ideia de um julgamento dissociado da hermenêutica, em atenção aos princípios do Estado Democrático de Direito, em especial, à segurança jurídica e à democracia, o Senado estaria impelido a promover, minimamente, uma interpretação jurídica para verificar a subsunção do fato à norma responsabilizadora.

Mesmo assim, ainda persiste a questão da soberania do Senado no julgamento do *impeachment*. Isso implica numa questão deveras importante: o que aconteceria se o Senado se utilizasse de uma retórica juridicamente inconsistente e agisse com discricionariedade na valoração das provas, de modo a condenar o Presidente em circunstâncias, as quais, se processadas em outro tribunal (Tribunal de Contas da União – TCU ou STF, por exemplo),

⁴⁶ Barbalho (1992, p. 126), na vigência da Constituição de 1891, argumentava que a previsão constitucional dos atos ensejadores de responsabilidade do Presidente da República, colocara um fim à indeterminação desses atos, assegurando o Presidente e, ao mesmo tempo, retirando a discricionariedade da Câmara e do Senado. Contudo, a previsão do artigo 54, inciso 2º, da Constituição de 1891, apresentava a mesma disfunção ao prever como crimes de responsabilidade os atos atentatórios contra a Constituição.

⁴⁷ Referência à possibilidade de sua utilização para substituir alguma outra norma ensejadora de crime de responsabilidade. Semelhante à nossa previsão constitucional de atos atentatórios contra a Constituição, a Constituição dos Estados Unidos prevê os *high crimes and misdemeanors*.

resultaria em absolvição? Em tese, diante da irrecorribilidade da decisão do Senado, Casa competente e soberana para o julgamento do *impeachment*, nada.

Neves (2015, p. 33) destaca que o “*impeachment* exige a configuração e a comprovação de um crime de responsabilidade, implicando um processo de natureza jurídica e mesmo penal, apesar de ter por objeto matéria política e envolver motivações políticas”. Pontes de Miranda (1946 *apud* NEVES, 2005) argumenta não haver julgamento político, *sensu stricto*, do Presidente da República, mas sim julgamento jurídico.

Neves (2015, p. 34-35) ainda acrescenta que as características do crime de responsabilidade e o respectivo processo e julgamento, impedem a destituição arbitrária do Presidente, bem como que se torne refém de maiorias eventuais, constituindo-se crimes político-jurídicos, por possuírem natureza política, “com forte ingrediente político motivador da denúncia” e, ao mesmo tempo, condicionado a uma forma jurídica, “seja na sua previsão constitucional e tipificação em lei especial, quanto ao processo e ao julgamento”.

Este autor, de um lado, concorda com o pensamento de Neves (2015, p. 35-36) de que a “definição jurídica dos crimes de responsabilidade e as correspondentes garantias jurídico-processuais são inarredáveis do presidencialismo brasileiro”, de outro, diverge no sentido de considerar a forma jurídica, com suas garantias constitucionais e princípios, insuficientes, na medida em que o processo de *impeachment* possibilita a destituição arbitrária do Presidente, tornando-se, na verdade, um instrumento disfuncional.

4.2 Função institucional do *impeachment*

Antes de discorrer sobre a função institucional do *impeachment*, faz-se necessário conceituá-lo, para tanto, apresenta-se oportuna a conceituação de Sérgio Resende de Barros⁴⁸, que o conceitua como:

“Processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por um órgão legislativo, contra um agente público, para impedi-lo de continuar no exercício da função pública, mediante sua remoção do cargo atual e inabilitação para qualquer outro cargo ou função por um certo tempo. Processo jurídico-político previsto na Constituição Federal, pelo qual altas autoridades políticas podem ser processadas e julgadas pelos chamados crimes políticos ou de responsabilidade, passíveis de aplicação de penas políticas, as quais são: a perda do cargo ou função e a inabilitação durante um certo tempo, oito anos, para exercer qualquer outro cargo público ou função” (BARROS, 2015, p. 01).

⁴⁸ Mestre, Doutor e Livre Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP.

Neste sentido, a caracterização “jurídico-político” apresentada é jurídico porque submete-se aos princípios do direito, sejam constitucionais ou legais, observando normas processuais com o objetivo de responsabilização do agente público quando do cometimento de atos ilícitos, nos termos da Constituição ou da Lei. Agora, o atributo político deve-se ao fato de as sanções serem políticas, isto é, não afligindo o agente em si, mas a autoridade, afastando-a do cargo, e, também, porque, como os crimes não se compreendem no âmbito penal, eles passaram a ser adjetivados como políticos.

A interpretação do *impeachment* como jurídico-político é adequada apenas quanto à adjetivação “jurídico”, nos termos supramencionados. Quanto à adjetivação “político”, a interpretação deve ser outra, na opinião deste autor. Isso porque a adjetivação “político” decorre da natureza da decisão, uma decisão política. Cumpre ainda destacar que, o termo “decisão política” não decorre do fato de não ser proferida por um tribunal judicial, mas sim por não ser uma decisão técnica, isto é, pautada na legalidade (lícito ou ilícito) – isso não quer dizer que não possa ser, porém, se não for, não haverá consequências –, pelo contrário, pautase por um juízo de conveniência, de interesse etc.

Portanto, o termo “jurídico”, cunhado por Barros, possui natureza jurídica, mas a decisão tem natureza, essencialmente, política. Isso quer dizer que o *impeachment* exige um processo nos termos constitucionais e legais, e o tem. Contudo, acerca da decisão, como debatido no capítulo anterior, vincula-se aos princípios Constitucionais e Processuais Penais, em tese, apenas, haja vista a soberania do Legislativo, em especial, do Senado, quando do julgamento por crime de responsabilidade.

Assim, a matéria é política apenas por não ser penal e porque a sanção alcança a autoridade unicamente. Nesse sentido, quando diz-se que as motivações são políticas, isso deve-se ao mesmo fato de os crimes serem chamados “crimes políticos”? Se sim, não há disfuncionalidade, afinal, não haveria incongruência com a defesa da tese de que a decisão deve ser orientada a partir das provas e dos princípios de justiça e processuais penais, como, por exemplo, o *in dubio pro reo*. Se não, ao cogitarem-se motivações políticas como uma das causas do *impeachment* só reforça a tese da decisão política.

Dito isso, vê-se que o *impeachment*, não obstante as suas incongruências com o presidencialismo, enquanto instituto de responsabilização Presidencial, não poder ser confundido com o voto de desconfiança ou o *recall*. Este é uma forma de revogação de mandato eletivo, sem a necessidade específica, bastando a insatisfação do eleitorado com o eleito, como nos EUA.

Aquele é um instituto próprio das democracias parlamentaristas, em que o parlamento decide, por maioria, pela destituição do governo, seja porque o primeiro-ministro esteja fragilizado politicamente ou porque a maioria está insatisfeita com a política adotada, assim, o primeiro-ministro vê-se constrangido a renunciar, sendo o mais comum à dissolução do parlamento e a convocação de novas eleições. Dessa forma, o exercício da função executiva revela-se instável, dependendo da maioria parlamentar.

Dessa maneira, percebe-se que a função institucional do *impeachment* é a responsabilização do Presidente da República por praticar os crimes de responsabilidade, todavia, por todo o exposto, o instituto revela-se ineficaz, inservível à sua função. Ademais, a sua imperfeição, no fim, acaba por comprometer a sua finalidade e, conseqüentemente, o incompatibiliza com o sistema presidencialista, na medida em que a natureza política da decisão o transforma em um instrumento hábil, ainda que essa não seja a sua finalidade, a destituir um Presidente da República eleito democraticamente, a depender das coalizões⁴⁹ firmadas.

⁴⁹ Referência ao “presidencialismo de coalizão”, de Sérgio Abranches. O termo designa a relação entre o Executivo e o Congresso Nacional, consistindo em um conflito entre poderes. Nesse contexto, o Presidente da República, para governar, precisa formar coalizões, tarefa difícil, haja vista um Congresso Nacional com representação de mais de 20 partidos. Assim, para executar o seu programa político, o Presidente negocia ministérios e até faz concessões, em busca de apoio parlamentar, tornando-se, em certa medida, refém do Congresso Nacional.

CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu verificar a funcionalidade do *impeachment* como um instituto de responsabilização do Presidente da República, ante a hipótese de incompatibilidade entre o instituto e o sistema presidencialista, a partir da análise da sua origem, da segurança jurídica, da legitimidade do Senado para o julgamento do Presidente da República e da função institucional desse instrumento.

A pesquisa desenvolvida evidenciou a finalidade originária do instituto, isto é, punir individualidades poderosas, em um contexto de privilégios e imunidades daqueles próximos ao monarca, pois não eram responsabilizados pelos crimes praticados. Então, surgiu o *impeachment*, prevendo-se os crimes, embora fossem de difícil definição, mas não as sanções, ficando estas ao arbítrio da Câmara dos Lordes.

O Parlamento, buscando um lugar ao sol, decidiu que os *high crimes and misdemeanors*, considerados atos nocivos à nação, mas sem nenhuma previsão legal, passariam também a ensejar o *impeachment*. Assim, aquela Casa, além de possuir o poder de infligir quaisquer penas, inclusive a de morte, naquele momento, aumentava o seu leque de possibilidades, pois, se os crimes já previstos eram de difícil definição, estes se tornaram o cúmulo da generalidade.

Por conseguinte, criou-se um ambiente fértil para as negociações, pois, ainda que o monarca fosse imune ao *impeachment*, os seus ministros e conselheiros não. Assim, em tal contexto, o instituto ganha suas dimensões políticas, e a sua finalidade passa a ser desvirtuada com o uso da arma de rivalidade entre grupos, em momentos de crise política, aumentando ou diminuindo a sua utilização a depender da conjuntura política.

De fato, a finalidade do *impeachment* era estritamente criminal, isto é, na sua essência, objetivava punir o indivíduo, nunca o fora político; não era instrumento de controle, ou seja, foi utilizado como se fosse. Atualmente, é possível observar a incompatibilidade do *impeachment* estritamente criminal com um Estado de Direito, bem como a do *impeachment* estritamente político com um Estado Democrático.

Não obstante a disfuncionalidade apresentada, as formas de governo republicanas, como, por exemplo, no Brasil e nos Estados Unidos da América (EUA), decidiram incorporar o instituto às suas Constituições – uma má escolha.

Nos EUA, o *impeachment* objetiva a contenção do Presidente da República nos limites dos seus deveres, nas palavras já mencionadas de Alexander (2001, nº 65, p. 339): “[...] um freio, posto nas mãos do Legislativo” (tradução minha). De um modo ou outro, sua utilização

visa a responsabilização do Presidente. Mas, a questão está em como se processa tal responsabilização, haja vista a reprodução das disfuncionalidades do instituto inglês no seu estado derradeiro: a generalidade das normas e a soberania do Parlamento.

O Brasil inspirou-se no modelo americano irracionalmente, uma vez que desde as primeiras constituições brasileiras, a responsabilidade do Presidente, salvo um artigo ou outro, reproduz *ipisis litteris*, os dispositivos constitucionais anteriores, não tendo feito nenhuma alteração substancial. Evidência de tal irracionalidade é o fato de não ser da Câmara dos Deputados (CD) a competência para o julgamento do *impeachment*, pois, afinal, compõe-se de representantes do povo⁵⁰, enquanto o Senado Federal (SF) representa os Estados.

Ademais, tais oportunidades aliadas ao contexto de crises democráticas brasileiras deveriam ter impulsionado os Constituintes a refletir as implicações da utilização do referido instituto no sistema presidencialista, em especial, por terem conhecimento das experiências da Inglaterra.

Aqui se tem o ponto nevrálgico da discussão, isto é, saber se o *impeachment* é compatível com o sistema presidencialista, bem como com o Estado Democrático de Direito e a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. De fato, tem-se aqui o viés negativo quando da análise de três pontos específicos, a saber: 1) segurança jurídica; 2) legitimidade; e, 3) funcionalidade.

A princípio, não há segurança jurídica. A observância dos procedimentos legais, *de per si*, não impede a destituição arbitrária do Presidente da República, na medida em que os crimes são passíveis de ampla interpretação, inclusive, pelo fato de a Constituição, tampouco a Lei, definirem quais os atos atentatórios contra aquela, bem como pela irrecorribilidade das decisões da CD e do SF, permitindo a tomada de decisões políticas, segundo a conveniência e oportunidade.

Além disso, a soberania do SF associado ao processo em questão, a depender da conjuntura política – mero trâmite – revela-se danoso ao sistema presidencialista, frente a uma crise de representatividade. Esta torna a legitimidade daquela casa parlamentar puramente formal, pois, na medida em que o povo não é representado, lhe é tolhido todo o poder, tornando este simbólico e, conseqüentemente, a decisão inconstitucional.

Por fim, a Constituição Federal (CF) de 1988 prevê a responsabilização do Presidente da República por crimes de responsabilidade, e não a revogação de mandato pelo povo ou a destituição do Presidente por insatisfação da maioria do Congresso Nacional (CN). Neste

⁵⁰ Na Inglaterra, a competência da Câmara dos Lordes é justificada por, à época, ser a mais importante das casas.

sentido, a constatação da possibilidade de afastamento de um Presidente eleito democraticamente por deliberação do CN confirma a hipótese de que o *impeachment* é disfuncional, inservível, obsoleto, enquanto instrumento de responsabilização do Chefe do Executivo; uma ofensa aos princípios democráticos, à separação dos poderes e à Carta Magna.

As linhas que aqui se seguiram não negam a possibilidade da existência de crimes de responsabilidade averiguados pelo processo de *impeachment* e, ao final, uma decisão técnica, observados os princípios constitucionais. Pelo contrário, atenta para a possibilidade de processos meramente formais, decisões políticas e violação dos princípios de um Estado Democrático de Direito.

Por fim, sugere-se a criação de: a) um instituto hábil para a revogação do Chefe do Executivo pelo eleitorado, garantindo o controle do governo ao povo, o exercício pleno do seu poder; b) a designação de competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para julgamentos atinentes a irresponsabilidades fiscais de toda natureza, os quais devem ser técnicos, e não políticos; c) a designação de competência do Supremo Tribunal Federal (STF) para os demais crimes, com julgamentos igualmente técnicos; e, por fim, em caráter de urgência, d) a previsão de referendo vinculante por meio do qual os cidadãos possam pronunciar-se acerca das decisões, tanto de recebimento da denúncia quanto de julgamento, proferidas pela Câmara e pelo Senado, respectivamente, no processo de *impeachment* do Presidente da República, de modo que a decisão popular seja soberana.

Note-se, aqui, a ausência de sugestão de instrumento para a destituição do Presidente da República pelo Congresso Nacional, pois, diferente do sistema parlamentarista, o Chefe do Executivo é eleito pelo povo, devendo-se, portanto, ser do povo toda e qualquer decisão capaz de culminar na sua destituição, afinal, a eleição de um Presidente da República decorre da identificação deste com o povo, para o bem ou para o mal.

Tudo é bem mais complexo do que parece. Não há fórmula mágica. Mas, se no âmbito judicial compete ao STF “acertar” ou “errar” por último, no âmbito político a legitimidade é do povo. Assim, faz-se necessário pensar, mover-se, não sancionar as arbitrariedades, nem ser conivente com a injustiça.

Enfim, não importa como, mas, as instituições democráticas devem ser respeitadas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALEXANDER, H.; JAMES, M.; JOHN, J. **The Federalist**. Indianápolis: Liberty Fund, 2001.

ANNAES DO PARLAMENTO BRAZILEIRO. Câmara dos Srs. Deputados Primeiro Anno da Primeira Legislatura. **Sessão de 1826**, vs. I, Rio de Janeiro, 1874.

ARINOS. **Coleção das Leis do Império do Brasil, desde a Independência**. 1822 a 1825. v. I, 1835.

BARBALHO, U. C. **Constituição Federal brasileira: comentários**. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902. (Edição fac-similar do Senado Federal, Brasília, 1992).

BARRETO, T. **Obras completas**. v. VI e VII, Estudos de Direito. Rio de Janeiro, 1926.

BARROS, S. R. **Estudo sobre o "impeachment"**. Acesso em: 18 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>

BLACK JR., C. L. **Impeachment: a handbook**. Yale: Yale University Press, 1998.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. rev, atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 06 out. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 out. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**. Outorgada em 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 06 out. 2017.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 06 out. 2017.

_____. Senado Federal. **Impeachment**: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Brasília, 2016.

BRANT, I.. **Impeachment**: trials and errors. Alfred A. Knopf, 1972.

BUENO, J. A. P. **Direito Público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro, 1857.

COSTA, H. **Debilidade do sistema partidário e crise de representação política no Brasil**. 2014.

DALLARI, D. A. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

EDWARD, C.; LYNCH, C. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros**: Um estudo de direito comparado. 2010.

ELSHTAIN, J. B. **Real politics**: at the center of everyday life. Baltimore. The Johns Hopkins University Press, 1997.

ESMEIN, A. **Éléments de Droit Constitutionnel français et comparé**. 8. ed. por Henry Nézard. Paris, 1927-1928.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constitution of the United States**. Written in 1787, ratified in 1788, and in operation since 1789. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 06 out. 2017.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2002.

FERREIRA, G. L. Tese in Instituto da Ordem dos Advogados Brasileiros. Congresso Jurídico Americano, v. II, Dissertações (Direito Público), Rio de Janeiro, 1904.

GLASSON, E. **Histoire du Droit te des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre**. Paris, 1883. v. V.

HOFFER, P. C.; HULL, N. E. H. **Impeachment in America, 1635-1805**. Yale: Yale University Press, 1984.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. **Revista da ANPOCS**, n.29, 1995.

MIGUEL, L. F. Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, nº 51, p. 123-138, 2003.

MIRANDA, P. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1946. v. II.

NABUCO, J. **Um estadista do império**. 2. ed. São Paulo-Rio, 1936.

NEVES, Marcelo. **Parecer à consulta apresentada pelo advogado Flavio Croce Caetano acerca da denúncia de crimes de responsabilidade para fins de impeachment da Presidente da República, Dilma Rousseff**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://docgo.org/impeachment-parece-r-2015>>. Acesso em: 1º nov. 2017.

BROSSARD, P. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Porto Alegre, 1965.

ROCHA, M. A. C. **Ensaio sobre a história do governo e legislação de Portugal para servir de introdução ao estudo do Direito pátrio**. 7. ed. Coimbra, 1896.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, M. P. (Coord.). **O financiamento de campanha eleitoral e a sua influência na representação política**. Brasília: Vestnik, 2014.

STORY, J. **Commentaries on the Constitution of the United States**. Little: Brown, 1858.

TITE, C. G. C. **Impeachment and parliamentary judicature in early**. Stuart England: Athlone Pr, 1974.

VASCONCELOS, B. P. **Carta aos Senhores eleitores da Província de Minas Gerais**. 2. ed. Rio de Janeiro, 1899.

VILBOIS, J. **"L'Impeachment" aux États-Unis**. Boulogne-sur-Mer, 1920.

VILLA, M. A. **A história das constituições brasileiras**. Leya, 1995.