

O "IMPEACHMENT"

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA

Questão ligada ao Legislativo é a do *impeachment*, proveniente da responsabilidade que os regimes livres fazem incidir sobre seus agentes. Foi, entre outros motivos, pela lei de responsabilidade que Deodoro, receando, por motivos pessoais, lhe fosse aplicada (Carlos Gallo – *Do Impeachment*, p. 33, Freitas Barros, 1992), dissolveu o Congresso, que derrubara seu veto, e proclamou o estado de sítio. À Câmara dos Deputados compete, privativamente, autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (que é ato processual, por admitir acusação, segundo o art. 86) contra o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado, incumbindo ao Senado Federal processar e julgar (ao Primeiro Secretário do Senado cabe determinar a citação ou intimação, mas o Regimento da Câmara Alta impõe a intervenção da Comissão Especial, apreciando a acusação, antes) essas autoridades nos crimes de responsabilidade (os ministros nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles) e, outrossim, processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade, como autêntico tribunal, justificando-se a competência mencionada por último, pela necessidade de serem resguardadas as autoridades citadas, expostas, em virtude de seus cargos, a ódios políticos e a malquerenças pessoais.

Funciona, como Presidente do Senado, o Supremo Tribunal Federal (sem que isso desfigure o *sistema cameral*, que coexiste, na doutrina, com os sistemas *judicial* e *misto*, o qual seguimos, na Constituição de 1934 e que fora adotado pela Constituição Rio-grandense, de 1891), que lavrará a sentença condenatória (arts. 395/401 do R.I. do Senado); somente por dois terços será proferida a mencionada condenação e a pena limitar-se-á à perda do cargo com inabilitação, por oito anos (era, por cinco anos, anteriormente), para o exercício da função pública, sem prejuízo das demais sanções jurídicas cabíveis.

Crimes de responsabilidade são aqueles cometidos em razão de certos cargos públicos, exemplificando o art. 85 da Constituição, os atribuíveis ao Presidente da República, por atentarem contra a Constituição Federal, devendo esses delitos serem definidos em lei especial (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, parcialmente revogada, pela Constituição de 1988, devendo-se observar que a Lei nº 8.429/92 impõe sanções a agentes públicos por improbidade administrativa), que deverá estabelecer as normas do processo e julgamento, sendo certo que, mesmo tentados, são seus agentes passíveis, da perda de cargo, com inabilitação para o exercício de qualquer função pública. Tecnicamente, não são eles infrações penais, como os chamados crimes funcionais, praticados contra a administração pública, com os quais às vezes são confundidos até pelo próprio legislador, mas transgressões de caráter político-administrativo. O Senado Federal desempenha, na hipótese, "*un papel muy distinto de su función legislativa normal*" Charles Black Jr., *Juicio Político*, B. Aires, 1975, p.17), cabendo ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, b) processar e julgar originariamente, nas infrações penais comuns (crimes e contravenções que refogem à legislação especial, tecnicamente falando, mas, também, os pertinentes a esta última, em face da oposição genérica aos crimes de responsabilidade), o Presidente de República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República e, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, as autoridades referidas no art. 102, I, c. Autorizado o processo, pela admissão da peça acusatória, equivalente ao *indictement*, contra o Presidente da República pela Câmara dos Deputados, portanto, deverá ser ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal ou perante o Senado, ficando suspenso de suas funções recebida a denúncia ou queixa-crime pela Suprema Corte ou após instauração do processo pelo Senado Federal. Se depois de cento e oitenta dias o julgamento não estiver concluído cessa o afastamento do Presidente, prosseguindo regularmente o processo, mas ele apenas estará sujeito a prisão depois da condenação criminal, devendo-se ressaltar que o supremo mandatário da nação, na vigência do seu mandato, não poderá ser responsabilizado por atos estranhos, ou seja, sua responsabilidade político-criminal, por uma espécie de imunidade, está vinculada, transitoriamente, à prática do cargo, contradizendo as coordenadas constitucionais que reduziram as dimensões do Executivo. A origem do dispositivo, paradoxalmente, parece ter sido a autoritária Constituição portuguesa de 1933: "Por crimes estranhos ao exercício de suas funções, o presidente só responderá depois de findo o mandato" (é, igualmente, a diretriz da Constituição de 1976, art. 133, 4), mandamento que inclui no art. 87 da Carta de 1937: "O Presidente da República não pode, durante o exercício de suas funções, ser responsabilizado por atos

estranhos às mesmas." "Fora de suas funções, pode o Presidente praticar crimes comuns, mas não crimes de responsabilidade, como é o da improbidade administrativa", anota, Ives Gandra Martins (*O Impeachment na Constituição de 1988*, p. 63), tecendo considerações sobre o pedido de "impeachment" do Presidente Fernando Collor, afastado pelo Senado Federal, após a instauração do processo. A prescrição, é claro, fica suspensa, aguardando o término do mandato, sendo oportunas as observações de Araújo Castro (*A Constituição de 1937*, 2ª ed. p. 202). "Tanto nos crimes comuns quanto nos de responsabilidade, o Presidente não é sujeito a qualquer forma de prisão ou detenção preventiva", pondera Walter Ceneviva (*Direito Constitucional Brasileiro*, p. 186).

O *impeachment*, que tem raízes britânicas (casos do 1º Duque de Buckingham, acusado de ter auxiliado Richelieu, no cerco de La Rochelle, e do Conde de Stradford, injustamente considerado traidor, robusteceu-se com o Estado de direito, encontrando guarida no direito norte-americano (inicialmente, nas Cartas de Virginia e de Massachussets e, depois, na Constituição da República), de onde se propagou aos povos cultos. Contudo, no sistema inglês, que já utilizou o *bill of attainder* (ato do Parlamento, essencialmente judiciário e formalmente legislativo, que impunha severas sanções) como subsidiário do *impeachment*, que se diferenciava das rigorosas *lettres de cachet* francesas, com diversas finalidades (e que podiam ser emitidas em branco), porque essas promanavam diretamente do monarca, a Câmara dos Lordes (que, aliás, é, igualmente, um tribunal) aprecia, com ampla competência, a acusação da Câmara Baixa, podendo invadir a dimensão penal, pois nele, como no americano, as imunidades se referem, apenas, ao processo civil, ao contrário do sistema gaulês, que adotamos.

Além do mais, na Inglaterra, como na França, todos os súditos, sem qualquer distinção, estão sujeitos à medida, que só não abrange o soberano, na primeira, enquanto, no regime americano, que se parece com o nosso, só algumas autoridades podem ser impedidas (Presidente e Vice-Presidente da República, magistrados federais e servidores da União, com exceção dos militares, sujeitos, aliás, à legislação especial e dos membros do Congresso, os quais não são considerados *civil officers*).

Desde a Constituição do Império que adotamos o "impedimento", então um processo criminal, "ao passo que exclusivamente político é o implantado com a República. Este se situava na linha do instituto norte-americano; aquele se filiava à tradição jurídica britânica", nota Paulo Brossard, em magnífica dissertação (*O Impeachment*, Porto Alegre, 1965, p. 33). No modelo inglês são abrangidos a autoridade e o homem e, no americano, apenas se atinge a autoridade.

O *impeachment* é um feito essencialmente *político*, mas de tonalidade constitucional-penal, o que lhe dá um certo caráter misto, como ressaltou Lauro Nogueira (*O Impeachment*, p. 28), abrangendo, no âmbito estadual, governadores e secretários de Estado e no municipal, prefeitos (a Lei número 3.528, de 3 de janeiro de 1959, cujo art. 4º, parágrafo único, foi tido por inconstitucional por determinar recurso oficial, para a Assembléia Legislativa, da sentença condenatória proferida pela Câmara dos Vereadores, foi revogada pelo decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, cuja inconstitucionalidade foi sustentada, por Marcus Faver, em tese de mestrado), e alguns vereadores (art. 27 da Lei nº 6.448/77, que mandou aplicar aos edis dos Municípios e Territórios o disposto na lei federal sobre responsabilidade, cumprindo notar que a vereadora Regina Gordilho foi afastada da presidência da Câmara, na cidade do Rio de Janeiro, por alegada infringência do regimento interno), impossibilitando-o, em tese, em virtude de sua natureza, a renúncia do cargo, como demonstra o episódio Nixon, ou o fim do mandato, sem prejuízo da ação da Justiça. Todavia, no *impeachment* do Secretário de Estado, Belknap, acusado de vender, através de familiares, "o monopólio para o fornecimento das tropas dos territórios indianos" (Amâncio de Souza – *Responsabilidade Funcional dos Secretários de Estado*, p. 39, Bahia, 1906), o processo seguiu seus trâmites, apesar de Grant ter aceito o seu pedido de exoneração, como recorda Munro. A nossa legislação prescreve (Lei nº 1.079, arts. 15 e 42) que a denúncia só pode ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. Era já o sistema da Lei nº 27/1892. Todavia, o recebimento da peça acusatória impõe, mesmo como imperativo ético, o prosseguimento do processo, que não pode ser obstaculizado pela renúncia. Esther de Figueiredo Ferraz opina, desafiando reflexão, que o processo "pode ser reativado se a autoridade, por eleição ou nomeação, retornar ao exercício de qualquer das altas funções objeto da tutela constitucional" (*A Co-delinquência Penal Brasileira*, p.202, Bushatsky, 1976). Embora entendam alguns que o Prefeito não mais pode ser objeto de impedimento, em nossa sistemática legal, pensamos contrariamente (veja-se a orientação do STF na RT 404/405) e, assim, de acordo com a legislação supracitada, ele pode ser julgado, por crimes de responsabilidade, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, pelo Poder Judiciário, importando a condenação definitiva na perda do cargo e na inabilitação, por cinco anos, para o exercício do cargo ou função pública, e, por infrações político-administrativas, sancionadas pela cassação de mandato, pela Câmara dos Vereadores. Tem-se entendido que se o Prefeito tiver deixado o cargo responde na forma da lei penal, a não ser que o mandato expire após o recebimento da denúncia.

O instituto, de que tratamos, como o veto (porque não se admite que a

maioria parlamentar vote contra o Gabinete), é mais pertinente ao presidencialismo, porque, no parlamentarismo, o Chefe de Estado é irresponsável, a não ser em situações excepcionais, e moções de censura têm maior eficácia.

Famoso caso de *impeachment* foi o do presidente Andrew Johnson, sucessor de Lincoln, relatado por Adolphe de Chambrum, em livro de larga repercussão (*Le Pouvoir Exécutif aux États Unis*, Paris, 1876, p.320 e segs.).

Johnson foi acusado de excesso de poder e de infringir leis, particularmente ao dispensar Stanton, da Secretaria da Guerra, sem autorização do Senado, que aprovara sua nomeação, substituindo-o por Grant. Foi absolvido por um voto (o do Senador Edmund Rosse, de Kansas), não chegando a ser *convicted*, tendo como Presidente da Suprema Corte, Chase, que presidia o Senado, para esse julgamento, agido com extraordinário tato, fazendo cumprir as formalidades. Não foi afastado do poder, apesar da acusação da Câmara. Na infra-estrutura de seu processo estava o fato de que, indultando confederados e permitindo que voltassem às suas terras, dificultava a reforma agrária pretendida pelo Congresso. "Era, ademais, uma luta entre a autoridade executiva e a legislativa" (John Kennedy, *Política e Coragem*, p. 150)

Nele, como sublinha M. Les Benedict (*The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, p. 1, Nova York, 1973), "*lay the crisis of American Reconstruction after the Civil War*".

Enquanto o seu caso teve como origem a interpretação da cláusula da Constituição, o de Nixon foi motivado por ofensa à lei.

No caso Myers v. US, a Suprema Corte firmou, posteriormente, o princípio de que o Congresso não "podia limitar o poder do presidente de remover funcionários executivos".

No Brasil, como sublinha Paulino Jacques (*Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., 1962, Forense, p. 162), salvo frustradas tentativas, "jamais tivemos um processo de *impeachment*, até o de Fernando Collor.

No plano estadual, o único exemplo positivo, uma vez que o afastamento do Governador Muniz Falcão, de Alagoas, na década de 50, decorrente da violência, no Estado, foi invalidado pelo STF, é o do Governador Aquiles Lisboa, do Maranhão, médico e intelectual ilustre, afastado do cargo em 1935, por ter negado à oposição "posse de um cargo rendoso", conforme carta dele ao escritor Walfredo Machado.

Como o art. 102, I, c, da CF confere ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no art. 52, I, que regula a competência do Senado Federal para processar os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com o do Presidente e do Vice-Presidente da República, deflui, pela sistemática da Constituição, que a licença

referida no art. 51, I, se refere aos crimes de responsabilidade, razão pela qual nenhuma Constituição Estadual poderá estendê-la às infrações penais comuns, com relação aos Secretários de Estado, mesmo porque nelas e nos crimes de responsabilidade, quem os julga, em regra, é o Tribunal de Justiça (art. 147 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), a não ser que haja conexão dos crimes de responsabilidade com os praticados pelo Governador, quando incumbirá à Assembléia Legislativa o julgamento.

O instituto de que tratamos, embora quase não seja aplicado, para evitar graves conseqüências ou desprestígio do poder, deve ser acionado impreterivelmente, quando o exigir o interesse coletivo, devendo-se lembrar que jamais se confundiu com o *bill of attainder* (" *a legislative act witch inflicts punishment without a judicial trial*")



A liberdade é a faculdade de não obedecer a outra lei que não seja aquela a que o cidadão emprestou o seu consentimento.

KANT. *Metafísica dos Costumes.*