

Rafael Mafei

# Como remover um presidente

Teoria, história e prática do impeachment no Brasil



# Introdução

## A era das presidências interrompidas

EM JANEIRO DE 2005, meu pai foi diagnosticado com um câncer que, silenciosamente, havia tomado conta de seu corpo inteiro. Um médico amigo da família nos explicou o cenário real sem meias palavras: “A vida do Sebastião se mede em meses, não em anos”. O oncologista que visitamos na semana seguinte foi mais preciso: “Provavelmente, dois meses”.

Dois meses era exatamente o tempo que faltava para meu casamento. Decidimos antecipar a cerimônia para tentar viabilizar sua participação. Meu pai ficou feliz com a antecipação: “Comemoraremos o casamento de vocês e em seguida eu posso focar no meu tratamento”. Ao final da conversa, ele me pediu para incluir um último convidado na lista.

— Claro, pai. Quem?

— O Collor.

Meu pai foi admirador de Collor antes, durante e depois de seu breve mandato presidencial. A bem da verdade, ele tinha uma queda por políticos, digamos, controvertidos: na década de 1980, batizou um comércio da família de “Presidente Figueiredo”; em 1992, mesmo ano do impeachment de Collor, ele pegou um ônibus na rodoviária da cidade onde morávamos para vir até São Paulo despedir-se de Jânio Quadros em seu velório. Pouco tempo antes daquele último pedido que fez a mim, ele havia escrito uma carta a Collor expressando sua



empolgada admiração pelo nosso ex-presidente, sentimento que o acompanhou até o fim da vida.

Collor respondeu à carta de meu pai com uma missiva breve, mas afetuosa. Assinou “F. Collor”, grifando a própria firma escrita com um traço grosso e preto. Na minha cabeça de jovem noivo em frangalhos emocionais e pego no contrapé por um pedido absolutamente inusitado, aquela resposta provava que eram reais as chances de que o primeiro (e até então único) presidente de nossa história a sofrer um impeachment poderia mesmo aparecer em nosso casamento se fosse convidado. Em 2005, Collor era um político inexpressivo, filiado ao PRTB e sem cargo eletivo. Enquanto meu pai esperava uma resposta, eu imaginava Collor distribuindo santinhos e pedindo votos a nossos convidados, que tirariam fotos com ele para postar no Orkut.

PARA UM ADOLESCENTE NAQUELES ANOS de jovens com caras pintadas nas ruas, não era confortável ser a única pessoa do meu círculo social que ostentava uma fita verde e amarela na antena retrátil no capô do carro, nem o morador do único apartamento do prédio que atendera ao apelo do então presidente para que roupas nas cores da bandeira fossem penduradas nas janelas. No trânsito, na vizinhança e nos eventos familiares, perdi a conta de quantas vezes presenciei meu pai argumentando vigorosamente contra o impeachment de Collor, esbravejando contra o PMDB, o PT e os empresários que, segundo ele, queriam depor o presidente para não perderem privilégios de marajás. Na minha família, o debate “foi golpe”/“impeachment não é golpe” apresentado ao grande público na época do processo contra Dilma Rousseff foi uma reprise, não uma estreia.



A memória desses embates sempre me acompanhou como um estudioso do direito com particular interesse sobre o impeachment. Uma das missões elementares da ordem jurídica em um Estado moderno e democrático é disciplinar expressões de qualquer tipo de poder, especialmente de poder político. Para que o direito possa cumprir esse papel, é preciso que haja convenções mínimas, respeitadas por todas as partes mesmo em situações de polarização e crises, sobre procedimentos para a tomada de decisões em momentos de impasse, inclusive quanto à atribuição de responsabilidades por graves desvios de conduta. Também convém que haja um ambiente de diálogo possível sobre a natureza, as finalidades e o funcionamento das instituições que se formam a partir dessas convenções — uma das quais é o impeachment — que dão vida a nossa democracia.

Nas situações em que impeachments são seriamente considerados, essas convenções e instituições são submetidas a duros testes de estresse. O ambiente de diálogo, que poderia conduzir a ganhos de compreensão sobre o instituto do impeachment, seu processo e os crimes que o fundamentam, é prejudicado, quando não eliminado. Mesmo um presidente muito impopular, contra o qual haja uma acusação bem fundamentada, contará com o apoio de pessoas que, seja por interesses (como muitos governadores que ficaram ao lado de Collor até o final de seu calvário), seja por convicção pessoal (como meu pai), estarão dispostas a defendê-lo até o fim, contra todas as evidências e recomendações de prudência política.

PARA QUE SEJA EFETIVADO, o impeachment precisa que o Congresso seja capaz de processar, condenar e afastar um presidente, por uma folgada maioria de ao menos dois terços na Câmara e no Senado, a despeito de



todas as vantagens que o Executivo tem para a formação e manutenção de uma base política no Congresso. Mas, para não ser abusivo, ele deve limitar-se às hipóteses previstas em lei, observar ritos que podem fazer com que o processo se arraste por meses e transcorrer com mínima interferência de instituições estatais externas ao Congresso (como o Judiciário, as polícias e o Ministério Público).

Construir instituições e consolidar práticas que alcancem o fino equilíbrio entre essas duas tendências opostas é o principal desafio de calibragem do instituto do impeachment, para que ele esteja bem ajustado quando sua utilização for necessária — mas nesses contextos a tendência é que seus protagonistas concorram para descalibrá-lo, cada qual buscando derrotar a parte adversária. A invocação do truísmo de que “o impeachment é jurídico e político” muitas vezes é uma renúncia preguiçosa ao desafio que ele nos impõe: é uma proposição que diz pouco se não formos capazes de dizer quando ele deve ser uma coisa e quando deve ser a outra.

Nos primeiros escritos sobre impeachment presidencial, nos Estados Unidos do século XVIII, a ideia de “juízo político” remetia ao padrão de conduta à luz do qual a autoridade contestada seria julgada. Na medida em que o impeachment acusa a autoridade de usar de modo abusivo os grandes poderes políticos que recebeu, causando danos sérios às instituições sociais muito importantes, seu julgamento precisaria distinguir usos próprios e impróprios desses poderes. Era assim que Alexander Hamilton explicava o que significa dizer que o impeachment é “político”. Os ilícitos sujeitos à jurisdição do Senado, diz ele,

são aqueles que procedem da má conduta de homens públicos ou, em outras palavras, do abuso ou violação de alguma confiança pública. Sua natureza



pode ser denominada política, uma vez que eles se relacionam principalmente com prejuízos causados diretamente à própria sociedade.<sup>1</sup>

Hamilton está dizendo que o julgamento de um impeachment passa por avaliar se um presidente usou ou não os poderes de seu cargo de modo impróprio. Esse juízo necessariamente trabalhará com padrões de boa ou má conduta política, aferidos a partir de costumes políticos e parâmetros de moralidade pública, vigentes através das leis, dos costumes históricos e das práticas políticas da própria comunidade. Essa foi uma das razões pelas quais a competência de julgamento acabou alocada no Senado: no século XVIII especialmente, senadores eram via de regra homens com longo histórico de vida pública, que supostamente conheceriam o ofício da política e poderiam responder, pela sabedoria acumulada em sua longa vivência junto ao centro do poder, se o presidente teria ou não cruzado uma linha intransponível no desempenho de suas funções. Trazendo essa lição para o cenário brasileiro, uma acusação bem fundamentada de impeachment deve ser capaz de enunciar claramente qual padrão de moralidade política foi violado pela autoridade acusada, para então articular essa violação com as bases legais do impeachment, isto é, os crimes de responsabilidade definidos na lei nº 1079/1950.

Pensemos no caso de Fernando Collor de Mello. Se eu pudesse voltar no tempo e tentar convencer meu pai de que Collor de fato merecia o impeachment que sofreu, eu diria a ele que ninguém precisa ser jurista ou cientista político para reconhecer que um presidente não deve permitir que um traficante de influências venda favores em seu governo e depois beneficie esse mesmo presidente e sua família com vantagens materiais. Tampouco é necessária qualquer formação técnica para



entender que a defesa do presidente não deve mentir ou forjar documentos para tentar se safar nas investigações de uma CPI. Foi isso que Collor fez, e por isso foi acusado e condenado: por ter sabido que PC Farias praticava crimes em sua administração sem tomar providências efetivas para impedi-lo disso, foi enquadrado no crime de permitir, ainda que tacitamente, a infração de lei federal de ordem pública (art. 8º, n. 7); e pelas mentiras, fraudes e dissimulação, foi enquadrado no dispositivo da lei nº 1079 que pune o comportamento indigno, indecoroso e incompatível com a dignidade da presidência da República (art. 9º, n. 7).

Uma boa acusação de impeachment precisa não apenas de um governo impopular, ou que cometa erros políticos e econômicos, ou que esteja sendo alvejado por fortes grupos de interesses, ou mesmo que aja em desacordo com uma ou outra determinação legal: ela exige o enquadramento da conduta presidencial como um caso de vilania política exemplar, que leve à conclusão de que o presidente não só está despido da confiança política para exercer os grandes poderes inerentes ao cargo como incorre em um dos crimes da Lei do Impeachment.

Em sentido oposto, o componente “político” do julgamento de crimes de responsabilidade de modo algum autoriza o Congresso a acusar e condenar um presidente por aquilo que a maioria parlamentar bem quiser, aproveitando-se de uma janela de oportunidade decorrente de baixa popularidade ou desorganização da base política presidencial. Ainda assim, em ambientes de competição política radicalizada, e presentes as condições favoráveis à remoção de um presidente (escândalos políticos, manifestações populares, mau desempenho econômico, cobertura midiática desfavorável), é bastante possível que a oposição tente afastá-lo mesmo sem bases legais.



A ANIMAÇÃO E A PUJANÇA de grandes protestos de rua nos impeachments de Collor e Dilma, expressões singulares de engajamento político da população, podem passar a impressão equivocada de que o processo de remoção de um presidente é uma grande festa da democracia — uma espécie de micareta cívica que acontece, ao menos na América Latina, de tempos em tempos, no clima de alegria que nos é próprio.

Embora a condenação de um presidente acusado de crimes de responsabilidade venha sempre acompanhada da euforia de seus adversários, devemos ter clareza de que impeachments são processos institucionalmente traumáticos, que deixam feridas que demoram a ser curadas. Quando Richard Nixon renunciou à presidência dos Estados Unidos para escapar à cassação, um dos primeiros atos de seu sucessor, Gerald Ford, foi agraciá-lo com perdão presidencial, para enterrar de vez o clima de hostilidade e antagonismo visceral entre seus apoiadores e detratores. Ainda que os Estados Unidos sejam uma democracia madura, e que fossem indubitáveis os fundamentos jurídicos da acusação contra Nixon, seu processo de impeachment deixou um gosto de fel, mesmo com a renúncia que abreviou o desfecho.

Mas, quando o impeachment se mostra necessário, por ser a única forma eficaz para coibir crimes de responsabilidade cometidos por um presidente incapaz de ser contido por outros meios, não há lugar para vacilação: o processo deve ser acionado e suas dores devem ser suportadas, para que o país possa seguir seu rumo. Presidentes atavicamente propensos à violação da Constituição, das leis e das convenções políticas e cívicas mais básicas de uma nação transformam seus mandatos em uma gincana permanente de freios e contrapesos.

A despeito dos custos políticos e sociais inerentes a um processo de impeachment, mesmo quando bem fundamentado, é preciso ter clareza



de que deixar de usá-lo quando necessário também traz ônus consideráveis. As tarefas principais do Legislativo e do Judiciário não podem se resumir a exercer contenção contra um presidente que viola preceitos legais e pratica abusos de poder por gosto e por estratégia. Há muitas maneiras de se agredir a integridade da presidência da República, uma das quais é apequenar seu poder e capacidade de liderança política por meio da construção de jurisprudência e de padrões de relacionamento com o Congresso que desfavoreçam o Executivo. Não faz sentido abrir mão do impeachment para preservar a presidência da República se a condição para tanto for reduzir o Poder Executivo a um canil para contenção de um delinquente político contumaz, cujos adestradores sejam parlamentares e juízes. Isso diminui a presidência a pretexto de preservá-la.

NEM MEU PAI nem Fernando Collor de Mello estiveram presentes em nosso casamento. E não é difícil adivinhar como meu pai se posicionaria quanto ao impeachment de Dilma: “Rafael, ao contrário do Collor, não foi golpe” (Collor disse coisa semelhante ao votar pela condenação de Dilma no Senado.) Quando a saudade aperta, além das boas memórias, conforto-me pensando nas muitas conversas que nós dois não tivemos sobre Jair Bolsonaro.

## **De tigre de palha a ameaça permanente**

Há não muito tempo, um país da América do Sul elegeu para presidente da República um candidato que disputou a eleição com uma bandeira de oposição ao establishment político e de proximidade com o povo. Sua campanha foi marcada por discursos virulentos contra “a elite”. Seus



comícios eram espetáculos de simbiose com a plateia. Por seu comportamento antiprotocolar, ganhou dos apoiadores o apelido de “O Louco”.

No exercício da presidência, “O Louco” seguiu agindo de modo excêntrico, provocativo, escandaloso. Fazia “showmícios” com artistas que o apoiavam e envolveu-se com cartolagem futebolística, tentando trazer Maradona para jogar ao menos uma partida por seu time de coração. Mesmo vestindo a faixa de presidente, não abriu mão da grosseria política como estratégia: atacava autoridades com linguagem chula e relacionava-se com o Legislativo sempre na base do confronto.

“O Louco” nunca fora apreciado pelas elites econômicas, que o tomavam por um populista demagogo. Seu comportamento presidencial hostil logo lhe rendeu a antipatia da imprensa. Ao propor uma política econômica austera e penosa para os trabalhadores mais pobres, alienou as centrais sindicais e tornou-se impopular nas classes mais baixas. Sua grosseria descompensada afastou progressivamente a classe média urbana. Denúncias de corrupção em vários ramos da administração pública, embora não fossem novidades no país, foram perenes em sua breve administração.

Quando as ruas se encheram de manifestantes, o Congresso aproveitou a oportunidade. Abdalá “El Loco” Bucaram foi afastado da presidência do Equador após uma sessão-relâmpago do Congresso. Seu apelido de campanha ganhou tons de profecia: Bucaram foi condenado por uma suposta inaptidão mental para o exercício das funções presidenciais. Seu mandato durou breves seis meses, de agosto de 1996 a fevereiro de 1997.<sup>2</sup> Ele fugiu para a Cidade do Panamá logo após sua destituição parlamentar, e desde então tenta voltar à política equatoriana: em 2020, dois dias após anunciar sua intenção de concorrer



à presidência da República novamente, foi preso acusado de envolvimento no assassinato de uma testemunha-chave em uma grande investigação de corrupção.<sup>3</sup>

A HISTÓRIA DE ABDALÁ BUCARAM É SINGULAR o suficiente para ser pitoresca, mas ao mesmo tempo comum o bastante para ilustrar um padrão daquilo que Aníbal Pérez-Liñán chamou de “a nova instabilidade política” na América Latina.<sup>4</sup> A previsão constitucional de um rito emergencial para a remoção de presidentes que abusam de seu poder e ameaçam a integridade das instituições, importada da Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, tornou-se, nas últimas décadas, ela própria objeto de preocupação, por seu uso abusivo. Instabilidades políticas, impopularidade e grandes crises econômicas, que antes redundavam em golpes militares, fugas, assassinatos e suicídios, deságuam agora na doce violência de um processo que busca mimetizar as formas de um julgamento mas que tem na política o carvão de sua fornalha. Por outro lado, líderes políticos que antes abusavam impunemente de seus poderes para perseguir adversários e obter benefícios pessoais passaram a conviver com a perene ameaça de responsabilização política pelo Legislativo, por meio de um rito que muitas vezes implica, além da perda do cargo, infâmia política insuperável.

O caso de Abdalá Bucaram é particularmente exemplar por expor o abuso não apenas dos fundamentos do impeachment (Bucaram era excêntrico, mas seguramente não era “mentalmente incapaz” no sentido próprio do termo), mas também do rito desse processo, que jamais foi concebido para se resumir a uma votação-relâmpago no Congresso. Em



nosso continente, não é difícil encontrar outros casos de impeachment presidencial que geram desconfiança por sua legitimidade: em 2012, o paraguaio Fernando Lugo foi retirado da presidência após um processo que durou apenas dois dias, sob acusação de uma série de malfeitos e incompetências no exercício do cargo.<sup>5</sup> Mais recentemente, em novembro de 2020, o presidente do Peru, Martín Vizcarra, foi afastado após acusação de “incapacidade moral permanente” para a função por, conforme um delator, ter recebido propina antes de haver se tornado presidente — algo estranho à lógica do impeachment: o instituto não é instrumento para devassa na vida pregressa de políticos, mas apenas uma proteção emergencial contra aqueles que se mostram irremediavelmente perigosos no exercício da função presente. Foi a segunda investida parlamentar contra Vizcarra, que em setembro de 2020 havia conseguido sobreviver a uma primeira acusação.

O Brasil não foge à regra de seus vizinhos de continente. Desde o início da vigência da Constituição de 1988 até meados de abril de 2021, havia o impressionante registro de mais de trezentas<sup>6</sup> denúncias por crimes de responsabilidade, que podem dar início a processos de impeachment, oferecidas contra presidentes da República.<sup>7</sup> Os fatos que as motivaram iam desde o pitoresco, como a noitada carnavalesca de Itamar Franco ao lado da modelo Lilian Ramos em 1994, aos grandes escândalos políticos das últimas décadas brasileiras: as acusações contra Collor pelo envolvimento com o traficante de influências PC Farias; contra Fernando Henrique Cardoso pela compra de votos para a emenda da reeleição e pela “Operação Abafa” para impedir investigações contra seu governo; contra Lula pela compra de apoio político no Congresso através do “mensalão”; contra Dilma pela corrupção na Petrobras, e contra Jair Bolsonaro pelos atentados à saúde pública praticados durante



a pandemia de covid-19. Os desfechos das denúncias também foram variados: duas delas levaram à condenação das autoridades denunciadas, Collor e Dilma, embora apenas o primeiro tenha ficado inelegível pelo período de oito anos, como manda a Constituição, e 194 acabaram arquivadas antes de passarem à etapa da comissão especial de impeachment na Câmara. Já as 64 denúncias apresentadas contra Jair Bolsonaro até janeiro de 2021 dormitaram nas gavetas do deputado Rodrigo Maia durante seu último mandato como presidente da Câmara dos Deputados.

Embora os impeachments tenham ganhado protagonismo com o fim de nossa última ditadura e a redemocratização pós-1988, a história do instituto no Brasil não começou com o caso Collor. A primeira lei brasileira a prever crimes de responsabilidade de presidentes da República, o decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, foi o estopim para a crise parlamentar que levou à renúncia de nosso primeiro presidente, o marechal Deodoro da Fonseca. Na tumultuada década de 1950, uma denúncia de crime de responsabilidade por, entre outras coisas, abertura de créditos extraordinários sem previsão orçamentária (semelhante a uma das acusações que derrubaria Dilma Rousseff mais de seis décadas depois) integrou o cerco político e jurídico engendrado pela oposição contra Getúlio Vargas. Em 1955, uma espécie de rito sumaríssimo de impeachment, chamado por seus defensores de “impedimento”, foi usado para afastar tanto Café Filho, vice de Vargas que assumira o cargo após seu suicídio, quanto Carlos Luz, presidente da Câmara dos Deputados que tomou o lugar de Café Filho. Ambos foram afastados sem qualquer denúncia por crime de responsabilidade: não houve processo, nem defesa, ou mesmo acusação de que tivessem praticado crime algum. Vem da mesma década a lei nº 1079/1950, que ainda hoje



define os crimes de responsabilidade de presidentes e outras autoridades, se bem que o rito nela previsto tenha sido ajustado à Constituição de 1988 por decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em meio aos processos de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.

Além de um informativo, e por vezes divertido, passeio pelas muitas polêmicas envolvendo os presidentes brasileiros ao longo de nosso passado recente, a história dos impeachments presidenciais no Brasil diz muito sobre como nossas instituições são capazes de suportar turbulências políticas provocadas por embates entre o presidente e o Congresso, por crises econômicas e debacles de planos de governo, por escândalos de variadas origens e quedas de popularidade do mais importante agente político da nação. O caráter híbrido do impeachment, que sempre navega com um pé na canoa da política e outro na canoa do direito, faz dele um objeto privilegiado para quem se interessa por entender se, de que maneira e até que ponto os institutos jurídicos são capazes de disciplinar os maiores conflitos políticos de uma nação, impondo limites e regrado as condutas de poderosas forças antagônicas. Dessa capacidade depende, afinal, a existência de uma democracia estável, que não esteja sob permanente ameaça de quarteladas ou parlamentadas, nem tampouco condenada a sucumbir caso um tirano vença uma eleição.

AO MENOS PARA DNÓS DO DIREITO, *O impeachment: Aspectos da responsabilidade política do presidente da República*, de Paulo Brossard de Souza Pinto, é o mais importante livro sobre o processo jurídico-político de remoção de presidentes em decorrência da prática de crimes de responsabilidade já escrito no Brasil. Brossard, gaúcho adversário de Getúlio Vargas, cresceu em uma cultura política de oposição à



supremacia política do Poder Executivo. Em seu memorável trabalho, publicado em 1965, ele detalhou a origem do impeachment, sua relação com nossos “crimes de responsabilidade” do regime imperial (1824-1889), sua incorporação por nossa primeira Constituição republicana, em 1891, sua aplicação a governadores e prefeitos e ainda a jurisprudência brasileira até então dominante sobre o tema. Mas seu capítulo final, “Que vale o impeachment?”, é melancólico: o autor conclui que o impeachment é “lerdo em demasia”, contribui para o agravamento das crises que deveria resolver e não guarda compasso com nossas realidades sociais. Em coro com Rui Barbosa, que revelara sua descrença no instituto já na Primeira República, apelidando-o de “tigre de palha” e “canhão de museu”,<sup>8</sup> Brossard conclui seu livro chamando o impeachment de “letra morta”,<sup>9</sup> isto é, um instituto que só existe no papel, mas não opera na realidade.

Brossard faleceu em 12 de abril de 2015, um ano e cinco dias antes de a Câmara dos Deputados autorizar o Senado Federal a instaurar o processo para que Dilma Rousseff respondesse pelas acusações que acabariam por removê-la do cargo. Se não chegou a ver o impeachment em ação em 2016, o constitucionalista gaúcho acompanhou-o de uma posição privilegiada em 1992, quando era ministro do STF: participou dos julgamentos de diversos mandados de segurança impetrados pela defesa do então presidente Fernando Collor de Mello, ocasiões em que reafirmou suas convicções doutrinárias expressas no livro de 1965 (como a respeito da impossibilidade de o STF interferir no rito definido pelas casas legislativas), muitas vezes ficando vencido pela maioria do tribunal.

A obra de Brossard também tinha pretensões comparativas, que serviam para reforçar seus lamentos de meados do século passado. Nem



a Argentina, nem os Estados Unidos, países que foram importantes inspirações para nosso desenho de impeachment presidencial, tinham precedentes de condenação de chefes de Estado. A não ser pelo Panamá, onde José Ramón Guizado foi condenado e afastado do cargo em 1955, nenhum país da América Latina, continente onde o presidencialismo tornou-se hegemônico, e cujas constituições invariavelmente previam a possibilidade de impeachment, registrava qualquer caso bem-sucedido de acusação, condenação parlamentar e remoção presidencial até a década de 1960. Havia, é claro, remoções, mas por outras vias: os velhos golpes de Estado, as ameaças que impunham fugas, ou até mesmo suicídios (como no caso de Getúlio Vargas) e assassinatos. O presidente do Panamá era apenas a exceção que confirmava a regra.

A história política do nosso continente após o período das redemocratizações, a partir da década de 1980, mudou esse quadro. Desde então, a América Latina passou a viver o que se pode chamar de era dos impeachments. Com golpes de Estado proscritos pela parte mais expressiva da cultura política interna de países recém-saídos de ditaduras, bem como pela comunidade internacional, raramente o continente viveu um ano sem um impeachment consumado, ou ao menos a ameaça séria de um. Presidentes foram condenados e removidos de seus cargos, por crimes de responsabilidade ou incapacidade, duas vezes no Brasil, no Equador e no Paraguai; e uma vez na Venezuela, na Guatemala<sup>10</sup> e no Peru.<sup>11</sup> A esses se somam os casos de outros tantos mandatários que renunciaram para escapar à condenação, com a infâmia e a perda de direitos políticos que normalmente vêm junto. “Tigre de palha” e “letra morta”, definitivamente, o impeachment já não é mais.



PARA CIENTISTAS POLÍTICOS, a onda de impeachments na América Latina suscitou duas ordens de preocupações distintas. Em um primeiro momento, houve um esforço para compreender a realidade do fenômeno e investigar suas causas: por que impeachments, antes desdenhados em sua eficácia por seus mais entusiasmados defensores, passaram a ter aplicação tão corriqueira? Quais fatores explicavam essa nova realidade? Esse esforço valeu-se de ferramentas comparativas, investigando os diferentes modelos de regramento do instituto nas muitas constituições nacionais que o previam: que tipos de condutas podem fundamentar uma acusação que leve a um impeachment? Essas condutas são definidas na Constituição, em lei especial, ou são deixadas em aberto? A quem cabe acusar? A quem cabe julgar? Qual maioria é necessária para se chegar a uma condenação? Qual é o papel do Poder Judiciário nos processos de impeachment? E assim por diante.<sup>12</sup> Em um segundo momento, diante da onda de sucessivos impeachments, uma preocupação de risco democrático entrou na pauta. Autoras e autores passaram a se perguntar então se o impeachment, festejado por permitir a solução de crises políticas extremas sem quebra de regimes constitucionais, não era ele próprio um fator de desestabilização para jovens democracias, ou ao menos um sintoma de instabilidades inerentes ao presidencialismo latino-americano.<sup>13</sup>

No Brasil, a literatura voltou-se a problemas específicos de nossa configuração institucional e social. Uma primeira dúvida, talvez a principal, era saber de que modo o impeachment funcionaria em um cenário de alta fragmentação partidária, no qual presidentes são muito dependentes de coalizões para conseguir governar. O impeachment já de nosso primeiro presidente eleito sob a Constituição de 1988 foi um precioso experimento para responder a essa pergunta.<sup>14</sup> Uma segunda



questão importante era avaliar quais condições sociopolíticas levaram à perda de apoio político quando Fernando Collor de Mello e, mais recentemente, Dilma Rousseff acabaram removidos do cargo.<sup>15</sup>

Se considerarmos o truísmo de que o impeachment é um fenômeno tanto jurídico quanto político, essa literatura dá conta do aspecto político do instituto, mas não do jurídico. Essa lacuna é um problema, pois as determinantes sociais e políticas que levam à remoção legal de um presidente da República não se confundem com suas condições de legitimidade jurídica. Crimes de responsabilidade e os ritos dos processos que podem levar à condenação de uma autoridade são previstos em constituições e leis brasileiras há muito tempo, tendo motivado tanto decisões importantes do STF quanto reflexões clássicas de juristas, como os já citados Paulo Brossard e Rui Barbosa. Apesar disso, o pensamento jurídico sobre o impeachment foi escasso nas primeiras quase três décadas de nosso regime constitucional. Apenas quando a acusação contra Dilma Rousseff tomou impulso, a partir de meados de 2015,<sup>16</sup> nós juristas nos demos conta de que a produção de nossa área deixava em aberto questões centrais do instituto e de seu processo. À exceção de alguns poucos artigos publicados na época de Collor, que foi um caso que nos desafiou pouco, não havia suficiente reflexão jurídica acumulada sobre pontos básicos do impeachment: qual o papel do presidente da Câmara dos Deputados no recebimento da denúncia e na definição do rito de votação da casa? O Senado pode recusar-se a abrir um processo aprovado pela Câmara? A condenação da autoridade acusada importa automaticamente inabilitação por oito anos, como parece sugerir a literalidade da Constituição de 1988, ou é possível aplicar inabilitação por tempo menor, ou mesmo não aplicar inabilitação alguma, como ocorreu com Dilma Rousseff? Qual a diferença entre



“crimes de responsabilidade” e os crimes comuns previstos no Código Penal, como a corrupção e o peculato? Todas essas questões nos pegaram de surpresa em 2016. Não deveria ter sido assim: a era das presidências interrompidas na América Latina, o histórico de Collor no Brasil e as evidências de crescente fragmentação política no Congresso recomendavam que tivéssemos dedicado reflexões mais perenes ao impeachment presidencial.

Esse cenário contrasta com o que se observa, por exemplo, nos Estados Unidos, país de onde importamos nosso modelo de responsabilização política de presidentes. Embora nenhum presidente norte-americano jamais tenha sido removido por força de condenação por *high crimes and misdemeanors* (os “crimes de responsabilidade” da Constituição deles), a produção jurídica sobre o impeachment é abundante por lá. O tema mobiliza tanto professores contemporâneos de direito constitucional, muitos dos quais publicaram trabalhos recentes motivados pelos perigos da presidência de Donald Trump,<sup>17</sup> quanto obras de referência sobre o impeachment de autoridades federais em geral.<sup>18</sup> Além dessa literatura dogmática, há diversos trabalhos históricos sobre processos desde as origens do instituto, no direito medieval inglês, até as primeiras acusações de autoridades federais nos Estados Unidos, no século XIX.<sup>19</sup> As vantagens de uma cultura jurídica com estoque de conhecimento sobre o tema, produzido em contextos históricos variados, são evidentes: o acúmulo de reflexão aumenta a segurança, reduz a margem para arbítrios e agrega confiabilidade ao resultado final do processo que seja conforme a uma doutrina decantada pelos anos.

Este livro oferece uma pequena contribuição para suprir essa lacuna, por meio de um relato abrangente sobre o surgimento e a evolução do



impeachment presidencial até seu estágio atual no Brasil. É uma espécie de biografia do instituto: começa com seu nascimento na Inglaterra medieval, percorre sua transição para o presidencialismo na constituição norte-americana de 1787 e chega até as constituições brasileiras. A maior parte do livro dedica-se ao Brasil, narrando acusações a diversos presidentes — umas bem-sucedidas, outras não — e os contornos que o impeachment adquiriu em nossa cultura jurídica, seja pelos entendimentos de juristas e advogados, seja pela atuação das instituições estatais que protagonizam essa história em nosso país: a Câmara dos Deputados, o Senado e o Supremo Tribunal Federal. Essa história tem início há mais de seiscentos anos, quando um lorde inglês aceitou, em nome de um rei velho e doente, um alto empréstimo para custear uma guerra longa e cara — e acabou preso por isso.

*São Paulo, abril de 2021*



# 1. “Os maiores violadores das leis”

EM MAIO DE 1376, Peter de la Mare, um cavaleiro do condado de Herefordshire, Inglaterra, foi recebido em audiência por John de Gaunt, quarto filho do rei Eduardo III. De Gaunt administrava, de fato, o dia a dia da Coroa inglesa, pois seu pai era, a essa altura, um homem já idoso e afastado da vida pública. De la Mare fora à reunião parlamentar entre nobres e a Coroa, convocada em nome do rei, para protestar contra um recente aumento de impostos sobre a lã,<sup>1</sup> instituído para financiar esforços militares em meio à Guerra dos Cem Anos (1337-1453).<sup>2</sup> O cavaleiro alegava que a incúria e a desonestidade de alguns conselheiros reais causavam gastanças sem fim e forçavam o rei a aumentar sucessivamente os impostos. Se a Coroa afastasse prontamente essas más autoridades, disse ele, os recursos já arrecadados seriam bastantes para financiar muitas guerras.

O filho do rei indagou do cavaleiro quem seriam os tais oficiais desonestos. De la Mare então nomeou dois culpados. O primeiro, Richard Lyons, era um rico homem de negócios. Segundo a acusação, Lyons adiantara 20 mil marcos ao rei, mas receberia 30 mil ao final do pagamento das parcelas — que seriam reembolsadas, claro, mediante arrecadação de mais impostos.<sup>3</sup> O empréstimo real havia sido aprovado pelo quarto barão de Latimer, a segunda autoridade acusada. Como chefe de um pequeno conselho que cuidava das finanças reais, Latimer era encarregado das receitas e despesas da Coroa. O queixoso acusou-os de agirem em conluio para agravar as finanças reais pela contratação



daquele empréstimo escorchante, bem como de desviar parte do valor emprestado, ao não empregá-lo nos esforços militares para os quais haviam sido arrecadados.

Lord Latimer estava presente na sessão parlamentar em que Peter de la Mare fez suas acusações. Seu primeiro revide foi quanto ao procedimento: ele disse que responderia à denúncia levada a público pelo cavaleiro desde que algum de seus acusadores a formalizasse em nome próprio. Havia um componente intimidatório nessa estratégia: uma acusação formal não provada contra um lorde sujeitaria seu acusador a pesadas penas pela infâmia causada. Mas De la Mare não mordeu a isca jogada pelo barão: insistiu que a acusação não partia de um indivíduo, mas sim dos representantes do povo em seu conjunto.

Respondendo às acusações no improviso, Latimer não conseguiu convencer seus pares de nobreza: foi sumariamente condenado, como era de praxe. O acusado pleiteou então um adiamento da decisão, para que ele pudesse ao menos preparar uma defesa adequada e reunir provas de sua inocência. Foi atendido,<sup>4</sup> mas de nada adiantou: em 1376, juntamente com seu cúmplice, Richard Lyons, Lord Latimer foi condenado à prisão e à perda do cargo pelos lordes reunidos em parlamento.

O caso de Latimer e Lyons é seminal para o instituto do impeachment por diversas razões. Até então, era inédita uma acusação formulada pelo conjunto dos representantes do povo (os *commons*) contra desmandos de uma alta autoridade.<sup>5</sup> Foi também a primeira ocasião em que uma espécie de líder dos *commons* — isto é, um *speaker*,<sup>6</sup> que no caso foi Peter de la Mare — havia sido eleito para falar em nome de todos, detalhando acusações contra um nobre que exercia função oficial na administração da Coroa. Tampouco era praxe a concessão de



prazo de defesa ao acusado para responder a imputações de má conduta oficial, o que emprestou ao rito ares de julgamento,<sup>7</sup> mais do que de simples deferência a um clamor popular. Na cultura da *common law* (ou “do direito comum”), essas pequenas inovações implicavam o reconhecimento de direitos que valeriam dali em diante: aos *commons*, o direito de acusar, em parlamento, os maus agentes da Coroa pelo exercício impróprio de suas funções; aos nobres, reunidos em parlamento, o direito de julgarem seus pares nessas situações; e à autoridade acusada, o direito de se defender das imputações que sofria.

O JULGAMENTO DE LATIMER E LYONS FOI a primeira ocasião na qual os registros parlamentares usaram o verbo *impeach*.<sup>8</sup> A bem da verdade, o termo documentado nos rolos do Parlamento é *empeschez*, palavra nascida de uma mistura do francês normando com o inglês arcaico. Desde o reinado de Guilherme, o Conquistador, iniciado em 1066, e ao menos até o reinado de Carlos II (1630-85), a literatura jurídica inglesa era escrita ou em latim, ou em um dialeto profissional anglo-francês, o *Law French*, “uma língua artificial, jamais usada fora dos tribunais ingleses”.<sup>9</sup> *Empeschez* (também grafado *empecher* ou *empeschen*) significava “acusar”, “denunciar”.<sup>10</sup> Na tradução para o inglês vivo do século XIV, o verbo tornou-se *impeach*, mas reteve seu significado original: Edward Coke, notável jurista dos séculos XVI-XVII, definiu-o como “impugnação”, “contestação”, “desafio”.<sup>11</sup>

O impeachment medieval inglês encapsulava a tensão que acompanha o constitucionalismo britânico ao menos desde a invasão normanda do século XI: de um lado, o jugo normando (*Norman yoke*), que afirmava um poder monárquico imposto de cima para baixo, com



todo o peso da hierarquia feudal; de outro, o legado saxão (*gothic bequest*), um conjunto de práticas políticas costumeiras observadas desde tempos imemoriais, de base comunitária e reverentes a certas liberdades políticas fundamentais.<sup>12</sup> A acomodação dessas forças antagônicas contribuiu para a emergência da chamada teoria do governo misto,<sup>13</sup> imaginada a partir da combinação de três tipos de governo descritos na *Política* de Aristóteles (o governo por um, por poucos ou por muitos). Essa teoria descrevia (e defendia) um delicado equilíbrio institucional que acabaria por se confundir, a partir do século XVI, com a própria essência da organização política da Inglaterra.<sup>14</sup>

A teoria do governo misto acomodava os principais personagens sociais da paisagem política inglesa e atribuía a cada qual certas origens e papéis. O rei e a rainha (governo por um), personificações da soberania, eram determinados por direito hereditário;<sup>15</sup> os lordes (governo por poucos), alguns dos quais também autoridades religiosas, eram originalmente detentores de terras em regime de baronato (*per barones*),<sup>16</sup> e tinham o direito de se reunir com o monarca em grandes audiências, os parlamentos (*parlement*), para discutir assuntos prementes do reino. Essa participação era inicialmente a convite, mas tornou-se direito adquirido com o passar do tempo. Outros atores sociais com alguma força política, como pequenos possuidores de terra, cavaleiros e escudeiros, eram, de início, meros espectadores das reuniões parlamentares.<sup>17</sup> A luta pelo protagonismo parlamentar desses “comuns” (*commons*), que responde pelo “governo de muitos”, tem uma longa história na Inglaterra e é um movimento ainda hoje em curso.<sup>18</sup>

A cosmologia do universo político inglês forjou-se no milenar percurso de reconhecimentos, concessões e aquisições de direitos



mutuamente admitidos entre esses atores. Nessa jornada ganharam corpo suas principais instituições, a Coroa e o Parlamento, este último composto pela Câmara dos Lordes e pela Câmara dos Comuns. O impeachment é um ramo dessa árvore frondosa, que cresceu com força em solo inglês entre os séculos XIV e XVII.

## **O poder do Parlamento sobre os preferidos do rei: do século XIV à era Tudor**

Embora o caso de Lord Latimer seja considerado o primeiro impeachment inglês, ele não foi a primeira reclamação dirigida a um rei por abusos de altos oficiais de governo. John Lee, administrador da casa real (Royal Household) de Eduardo III,<sup>19</sup> fora acusado em 21 de maio de 1368 de abuso de poder e perseguição contra desafetos.<sup>20</sup> Ao contrário do que aconteceria no caso de Latimer oito anos depois, Lee não ganhou tempo para preparar uma defesa detalhada. Sem conseguir convencer os lordes, que o julgaram de imediato, acabou preso na terrível Torre de Londres. Cinco séculos depois, em 1867, nos estudos preparatórios para o processo de impeachment contra o presidente Andrew Johnson, dos Estados Unidos, o Comitê Judiciário da Câmara dos Deputados descreveu com horror aquele caso, pintando-o como exemplo de injustiça motivada por picuinhas políticas.<sup>21</sup> A condenação de Lee serviu-lhes, como antítese, para reafirmar uma das características que marcaram a evolução do impeachment: a preocupação em não o reduzir a um simples rito de vendeta política, procurando dar-lhe, tanto quanto possível, características de um julgamento, com delimitação de uma acusação legalmente fundamentada e um veredicto segundo fatos provados e interpretação legal consistente.



Ainda no século XIV, mais dois casos diferentes de impeachment, um contra um conde (*lord*), outro contra um cavaleiro (*common*), contribuíram para afirmar outras características distintivas do instituto. Os condenados foram Michael de la Pole, o primeiro conde de Suffolk (1386),<sup>22</sup> e o cavaleiro Thomas Talbot (1394). Ambos os casos giraram em torno do conceito jurídico de “traição”, o crime político por excelência.

Na linguagem jurídica inglesa do século XIV, havia um vocábulo especial para designar os ilícitos especialmente graves: *misprisions* (do francês *mesprison*, “erro”). Os crimes referiam-se não à simples incompetência ou omissão, mas sim ao mau comportamento intencional de uma autoridade no cumprimento de seus deveres.<sup>23</sup> Com o passar do tempo, a prática agregou novos conteúdos ao conceito, e ele se tornou um gênero que compreendia várias espécies de crimes políticos. No tratado de William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, essa taxonomia aparece com clareza: “*misprisions*”, diz ele, “são ofensas tão elevadas contra o rei e o governo que beiram o grau de capitais”.<sup>24</sup> Compreendiam, entre outras, a traição (*treason*) e os altos delitos (*high misdemeanors*). Para estes últimos, cabia o impeachment pelo Parlamento, isto é, a acusação pelos *commons* e o julgamento pelos lordes. Na época de Suffolk e Talbot, porém, essas distinções não eram tão apuradas. Falava-se ora de *misprision*, ora de *treason*, ora ainda de *misprision of treason*.<sup>25</sup> Assim, a acusação em um impeachment era basicamente uma acusação por traição ou por algo de gravidade comparável a uma traição: uma séria violação da confiança que a Coroa havia depositado na pessoa ao fazer dela uma autoridade que exercia poderes em nome do monarca.



Se a traição era a régua de gravidade para o impeachment de uma autoridade da Coroa, era preciso determinar no que propriamente ela consistia. Em uma interpretação restritiva, o conceito jurídico de “traição” exigia que houvesse alguma forma de ataque direto a membros do núcleo próximo da família do monarca. Uma lei de 1352, o Great Treason Statute, deixava claro que a traição ocorria quando houvesse atentados contra o “rei”, a “sua senhora a rainha”, e “seu filho mais velho e herdeiro”.<sup>26</sup> Lord Latimer, por exemplo, havia sido condenado por violar o patrimônio e a confiança do rei. Segundo essa interpretação, o conde de Suffolk e o cavaleiro Thomas Talbot só poderiam ser condenados se seus acusadores comprovassem alguma forma de ataque pessoal ao monarca.

A implicância contra o conde de Suffolk vinha desde a reunião do Parlamento do ano anterior (1385), quando o rei Ricardo II e seus mais próximos conselheiros, um dos quais o próprio Suffolk, tinham sido alertados para o estado precário das finanças do reino. Em 1386, porém, a Coroa propôs um novo aumento de impostos para custear os esforços da guerra contra a França. Foi a gota d’água para a acusação contra o conde, a quem se imputou parte da culpa pela situação financeira desfavorável do rei, porque ele havia comprado terras da Coroa.<sup>27</sup> Para seus adversários, o acusado deixara Ricardo II mais pobre e vulnerável, enquanto seu dever de conselheiro real era ajudá-lo a ficar mais rico e mais forte. Logo, diziam seus detratores, o conde de Suffolk havia rompido uma promessa que integrava os termos de sua especial relação com o rei, o que equivalia a uma quebra de confiança análoga à traição.<sup>28</sup>

Dúvida semelhante houve em 1394, no impeachment de Thomas Talbot, cavaleiro do condado de Cheshire. Talbot liderara uma revolta



na primavera daquele ano contra um tratado de paz que Ricardo II negociava com a França. Os revoltosos ergueram-se contra os duques de Lancaster e Gloucester, a quem acusavam de aconselhar mal o rei nas tratativas com os franceses. Para alguns, possivelmente a insurreição liderada por Talbot tinha razões classistas: a região de Cheshire tinha na guerra uma importante fonte de renda, pois fornecia grande parte dos combatentes para as campanhas militares do século XIV.<sup>29</sup> Para outros, os rebeldes genuinamente protestavam contra os termos do tratado desfavoráveis ao reino inglês.<sup>30</sup> De qualquer maneira, a falta da personalidade do ataque à família real era ainda mais explícita no caso de Talbot: se o crime de traição exigia um atentado contra o rei, a rainha ou seu herdeiro, como se poderia dizer que o delito fora cometido num levante contra dois duques, ainda mais em nome dos interesses da Coroa?

Para se libertar dos limites do Treason Act, com sua rígida exigência de ofensa direta e pessoal ao rei, os lordes sustentaram que a condenação se fundamentava em exercício de um poder baseado não na lei de 1352, mas em costume imemorial (*common law*) do reino,<sup>31</sup> uma vez que julgamentos por traição já existiam antes daquele estatuto. Para os lordes, o objetivo da lei era conter “os juízes”, isto é, outros foros do reino, mas jamais o próprio Parlamento, que dispunha de um poder ilimitado para reconhecer e condenar novas modalidades de traição caso a caso.

Essa definição foi muito importante para a eficácia do impeachment nos anos seguintes. Ao se afirmar a natureza judicial do poder exercido naqueles julgamentos, estava logicamente afastada a natureza legislativa de tais medidas: mesmo quando condenassem por condutas que não se enquadrassem exatamente nos termos do estatuto de 1352, os lordes



insistiram em atestar que não estavam legislando, mas apenas aplicando normas costumeiras e preexistentes — precisamente como fizeram nas condenações de Suffolk e Talbot.

Afirmar a natureza judicial do impeachment era relevante porque o poder de julgar grandes casos criminais eventualmente ficaria a cargo exclusivo dos lordes, enquanto o poder de legislar dependia da convergência entre rei e Parlamento. Se um dos principais usos para o impeachment era punir altas autoridades do reino responsáveis por má conduta, e essas autoridades eram escolhidas, como regra, entre os preferidos do rei, a necessidade de concordância entre rei e Parlamento arriscava limitar severamente a força do mecanismo, pois o monarca disporia, na prática, de poder de veto. A opção pela natureza judicial da medida, ao contrário, garantia que o impeachment começasse e terminasse nas mãos dos parlamentares, sem depender do aval da Coroa. Ao rei restaria apenas acatar, ou entrar em guerra contra o Parlamento. Dificilmente alguma autoridade real, por mais apreciada que fosse por um rei ou rainha, valeria o preço de um conflito tão grande.

O IMPEACHMENT CAIU EM DESUSO por mais de um século a partir dos anos 1500. Na interpretação de Raoul Berger, o raro uso do mecanismo foi uma opção de cautela: “O Parlamento dobrou-se à ventania do poder Tudor e prudentemente evitou confrontar os favoritos da Coroa”.<sup>32</sup> Era uma escolha compreensível: a dinastia Tudor (1485-1603) deu à Inglaterra monarcas que ficaram célebres pela fúria com que agiam contra seus adversários, como Henrique VIII, que decapitou centenas deles (inclusive duas esposas),<sup>33</sup> e sua filha Maria I, a Bloody Mary, que



levou incontáveis anglicanos à fogueira em sua saga obstinada para restaurar o catolicismo no reino.<sup>34</sup>

O reinado de Henrique VIII foi importante para a ascensão política do Parlamento, com quem o rei se aliou para algumas de suas maiores batalhas políticas, principalmente contra a Igreja católica.<sup>35</sup> Em contrapartida, o Parlamento aquiesceu com a expansão de prerrogativas reais, uma das quais era análoga ao impeachment, mas com maior direito à participação ativa do rei: o *attainder of treason*, ou *bill of attainder*, com o qual Henrique VIII tirou a vida de mais de trezentas pessoas apenas entre os anos de 1534 e 1540.<sup>36</sup>

Ao contrário do impeachment, que era um poder de natureza judicial, os *attainders* tinham essência legislativa:<sup>37</sup> eram a aprovação de uma lei nova a pretexto do caso julgado, com aplicação retroativa para punir o acusado. Nessa qualidade, eles não precisavam se prender aos limites da lei de traição de 1352, pois tinham força comparável àquele estatuto. Por serem ato de legislação e não de adjudicação, os *attainders* tampouco precisavam observar rituais de argumentação jurídica, análise de provas ou direito de defesa próprios de um julgamento (e por isso eram mais céleres). Um *attainder* era, em suma, um ato de vontade política: se o rei desejasse punir algum ministro seu, e o Parlamento consentisse com a punição, bastava votar a medida e a condenação era dada. Não raramente, a pena era de morte, já que os *attainders* serviam para a punição dos mais graves entre os mais graves crimes (*misprisions*).<sup>38</sup> Os *attainders* tornaram-se símbolo das injustiças que poderiam resultar do julgamento furioso de adversários políticos. A memória desse passado foi o que levou a Constituição dos Estados Unidos a bani-los expressamente, junto com leis retroativas (*ex post facto Laws*).<sup>39</sup>



## O impeachment na luta contra o absolutismo no século XVII

Passada a fase tudoriana de dormência do impeachment, o instituto voltou a ter destaque no século XVII, período em que o Parlamento travou uma longa batalha contra o absolutismo real. Foi a época em que o rei Carlos I afirmou que o Parlamento se subordinava inteiramente ao arbítrio da Coroa “para convocar, reunir e dissolver”.<sup>40</sup> Em resposta, ele acabou condenado e executado em 1649, em meio à guerra civil que opôs parlamentaristas, que defendiam maiores poderes do Parlamento em detrimento da Coroa, e regalistas, que agiam em sentido contrário. Antes de Carlos I, alguns de seus mais entusiasmados oficiais haviam perdido a cabeça por desafiarem prerrogativas parlamentares. Um deles, Thomas Wentworth, primeiro conde de Strafford, embora condenado através de um *bill of attainder*, teve importância para o desenvolvimento do impeachment presidencial: mais de um século após sua execução, seu caso era lembrado por congressistas que pensavam a adaptação do velho instituto inglês ao regime político dos Estados Unidos.<sup>41</sup>

Strafford foi personagem central da Corte inglesa na década de 1630, período que compreende a chamada “tirania dos onze anos” (1629-40), em que Carlos I, casado com uma católica e suspeito de proximidade aos “papistas” irlandeses, não convocou o Parlamento nem uma só vez.<sup>42</sup> O conde foi um obstinado executor das políticas de Carlos I.<sup>43</sup> Os lordes acusavam Strafford de tentar viabilizar medidas que tornariam o Parlamento irrelevante, como a ampliação da cobrança de certos impostos (para evitar que novas sessões parlamentares tivessem de ser convocadas para instituir outros tributos).<sup>44</sup>



Quando o Parlamento voltou a se reunir, Strafford foi intimado a ir até Londres.<sup>45</sup> Lá chegando, foi acusado pelo puritano John Pym, líder dos comuns, e preso preventivamente na Torre de Londres até a data de seu julgamento.<sup>46</sup> O velho debate sobre a definição jurídica de traição, tão relevante nos casos do conde de Suffolk e de Thomas Talbot, voltaria à tona: como dizer que era traidor o homem que não apenas não havia atentado contra a pessoa do rei ou de seus familiares como havia sido, ao contrário, o mais fiel e feroz executor das políticas da Coroa?

Pym levou alguns importantes precedentes<sup>47</sup> do impeachment um passo adiante. Em julgamentos anteriores, conselheiros reais haviam sido condenados por tramar indiretamente contra a vida do rei ao conceberem políticas fiscais sufocantes, sob o argumento de que tributos em excesso eram um convite à rebelião contra a Coroa (e, portanto, uma ameaça indireta ao rei). Aproveitando-se desse histórico, Pym acusou Strafford de “subverter a lei fundamental [do reino] e introduzir um governo arbitrário e tirânico”. Com isso, dizia o acusador, o réu havia “depreciado a constituição imemorial do reino, por meio do ataque a suas instituições livres”. Nas palavras de Pym, “alterar a moldura e constituição do governo equivale a traição em qualquer Estado”.<sup>48</sup> Era uma versão ampliada do argumento da possível revolta tributária: políticas arbitrárias e agressivas, ainda quando tomadas pelas autoridades competentes, abalam o tecido social básico do reino e convidam a desordem, rebeliões e guerra civil, que em última análise atentam perigosamente contra a integridade da monarquia. Esse foi o passo final na afirmação de que a autoridade contra a qual o crime de traição atenta não estaria apenas na pessoa do rei, mas sim no pacto



político que une as instituições fundamentais do reino e estabelece seu equilíbrio.

A condenação de Strafford representou um verdadeiro câmbio na Constituição inglesa. A insurgência do Parlamento contra Carlos I indiretamente, e contra Strafford diretamente, sugeria a afirmação de um novo princípio: as prerrogativas reais não davam ao rei o direito de ignorar o Parlamento, especialmente os commons, em questões cruciais de governo. “A despeito das limitações ao voto, os commons eram representativos de um modo que a Coroa não era. Juntamente com os lordes, eles falavam pelo grosso da classe economicamente dominante no país”, lembra o historiador Perez Zagorin. “Que o rei pudesse agir contra a vontade do Parlamento, que ele pudesse convocar ou dispensar o Parlamento como desejasse — isso era despotismo.”<sup>49</sup> A pena para tanto, tal qual para a traição, poderia ser a morte.<sup>50</sup> Strafford foi poupado da forma de execução tradicionalmente reservada aos traidores (enforcamento, arrastamento e esquartejamento), mas acabou decapitado em Tower Hill, em 12 de maio de 1641.<sup>51</sup> Na história da teoria do impeachment, seu caso é lembrado como momento pioneiro de aplicação de uma concepção de altos crimes políticos que protegem não a pessoa do monarca, mas sim os pactos políticos fundamentais de uma comunidade política — em uma palavra, sua Constituição.

FOI NA CULTURA JURÍDICA INGLESA do século XVII que o impeachment ganhou os contornos finais com os quais a geração que concebeu a Constituição dos Estados Unidos o conheceu. Após a deposição e decapitação de Carlos I, em 1649, a Inglaterra viveu em profunda agitação até 1689, quando o príncipe holandês Guilherme de Orange e a



princesa inglesa Maria, neta do rei decapitado, aceitaram dividir a Coroa em um reinado compartilhado. Como condição para assumir o trono, os novos monarcas, sob os nomes de Guilherme III e Maria II, abriram mão de diversas prerrogativas reais em favor do Parlamento. Foi um pacto selado através do Bill of Rights, declaração com valor legal que reconhecia direitos inalienáveis dos súditos e que entrou para os cânones da afirmação histórica dos direitos humanos.<sup>52</sup> Esse acordo firmou a Inglaterra como genuína monarquia constitucional e estabeleceu tanto a obrigatoriedade de parlamentos livres e regulares quanto a doutrina da suprema autoridade legislativa parlamentar.<sup>53</sup>

A força do Parlamento terminaria por tirar do rei a administração cotidiana do governo, não obstante a tarefa de governar ainda fosse exercida em nome do monarca.<sup>54</sup> Essa separação permitia também que os ministros, porque dependentes apenas da sustentação parlamentar para permanecer no cargo, fossem destituídos pela simples perda de apoio político entre seus pares.<sup>55</sup> Nesse arranjo, os impeachments tornavam-se supérfluos: não havia mais necessidade de denúncias e julgamentos políticos se as altas autoridades do governo podiam ser destituídas por simples falta de apoio parlamentar.<sup>56</sup>

Mesmo assim, alguns poucos casos ainda ocorreram século XVIII adentro. Um deles, o impeachment de Warren Hastings, foi especialmente relevante pela sua concomitância temporal com a Convenção Constitucional dos Estados Unidos. Hastings foi acusado por sua atuação enquanto governador-geral de Bengala, uma antiga colônia britânica na Ásia, entre 1772 e 1785. Nessa condição, ele mantinha estreitas relações com a Companhia Britânica das Índias Orientais, uma parceria entre capitalistas privados e governo inglês que era acusada por



seus críticos de promover tanto exploração econômica predatória em Bengala quanto corrupção na Inglaterra.<sup>57</sup> O processo contra Hastings começou em maio de 1787, mesmo mês e ano em que a Assembleia Constituinte dos Estados Unidos reuniu-se na Filadélfia para dar forma à primeira Constituição presidencialista da história.<sup>58</sup>

A acusação contra Hastings, a quem se imputava tanto abuso de poder quanto corrupção para enriquecimento pessoal ilícito,<sup>59</sup> utilizou-se da mesma categoria jurídica que a Constituição norte-americana, após extensos debates, acabou por adotar: *high crimes and misdemeanors*. No Parlamento, Hastings encontrou um obstinado acusador, Edmund Burke, determinado a usar o caso para repaginar a imagem da relação entre a Inglaterra e suas colônias.<sup>60</sup> Burke argumentava que o importante era o conjunto do comportamento ilegal de Hastings, que delineava um cenário de “ofensas contra a lei natural ou os princípios ancestrais da Constituição britânica, mais do que a uma lei em particular”, isto é, “ofensas contra as eternas leis da justiça, que são a nossa regra e nosso direito de nascença”.<sup>61</sup> Esses eram, segundo Burke, os *high crimes and misdemeanors* de Hastings.

Na Convenção da Filadélfia, o caso de Hastings, que só chegou ao fim em 1795, com sua absolvição,<sup>62</sup> foi mencionado para defender a ideia de que as condutas passíveis de impeachment não deveriam se limitar ao estreito conceito de “traição”. George Mason, representante do estado da Virgínia, ilustrou seu argumento com referência ao caso do governador-geral de Bengala: “Hastings não é culpado de traição. Tentativas de subverter a Constituição podem não ser traição”.<sup>63</sup> A posição ecoava a versão desenvolvida da doutrina inglesa sobre o



impeachment, representando-o como defesa de instituições contra autoridades cujas condutas abalasses sua integridade.

## O impeachment na Constituição presidencialista

A geração de colonos que fez a independência dos Estados Unidos havia passado boa parte de sua vida pública lutando contra um monarca, o rei George III.<sup>64</sup> Eram homens profundamente marcados pelo ideário republicano renovado do século XVII, segundo o qual um povo que não escolhia quem o governava não era um povo livre.<sup>65</sup> Para eles, era impensável que o comandante de uma nação não fosse passível de responsabilização legal por seus erros. Nos dizeres do célebre panfleto de Thomas Paine: “Nos governos absolutos, o rei é a lei” [...]; na América, a lei é o rei”.<sup>66</sup> Para cumprir o ideal de um governo escolhido pelo povo, a nova nação tinha um grande desafio pela frente: erigir um sistema que dispensasse a figura do rei, mas que ao mesmo tempo não permitisse a ascensão de um tirano demagogo através de eleições. E, claro, que promovesse um governo eficiente, capaz de cumprir as aspirações elevadas da nova nação.

A busca de uma engenharia institucional fiel a esses princípios motivou diversas escolhas feitas pela Constituição norte-americana, de 1787. O “poder executivo”, isto é, as tarefas de governo, foi investido em uma só pessoa, e não em um órgão colegiado. Um Executivo unipessoal teria maior eficiência administrativa (“energia”, como diziam). Nas palavras de Alexander Hamilton, “decisão, iniciativa, discricção e agilidade caracterizam o comportamento de um só homem em grau muito mais elevado do que procedimentos em maior número; à medida



que o número de homens é aumentado, essas qualidades diminuem”.<sup>67</sup> A pluralidade, o debate e o dissenso, que também são componentes importantes da vida política em uma democracia, ficariam relegados a um Legislativo numeroso.

Além de ter maior eficiência, um Executivo unipessoal seria mais facilmente responsabilizável por seus erros.<sup>68</sup> A possibilidade de responsabilização era vista pelos constituintes norte-americanos como um importante elemento que distinguia o seu “supremo magistrado”, o presidente, dos monarcas europeus. Por outro lado, um presidente facilmente punível perderia a capacidade de decisão e iniciativa. Gouverneur Morris, representante do estado da Pensilvânia, alertava que o modo de responsabilização do presidente não deveria deixá-lo excessivamente vulnerável a seus julgadores.<sup>69</sup> Um Poder Executivo muito enfraquecido colocava em risco a própria separação de Poderes: o presidente precisava desfrutar de certa proteção contra investidas do Legislativo e do Judiciário para que pudesse ser realmente o chefe de um poder independente.<sup>70</sup>

A primeira proteção institucional contra um presidente pernicioso estava na maneira de escolhê-lo: as eleições. O direito ao voto, deixado à definição dos estados, era reduzido conforme os padrões da época: limitava-se, como regra, a homens brancos com alguma riqueza (“pagadores de impostos”).<sup>71</sup> Adicionalmente, optou-se por uma eleição indireta: os estados definiam eleitores que por sua vez compunham o colégio eleitoral para escolher o presidente.<sup>72</sup> Essa lógica foi pensada para privilegiar nomes de prestígio nacional, que fossem conhecidos para além das fronteiras de seus estados, em detrimento de meros líderes de interesses locais.<sup>73</sup> Tal conjunto de mecanismos, pensavam os



constituintes, diminuiria as chances de que populistas perigosos (“demagogos”) vencessem uma eleição nacional.

Uma segunda proteção foi a escolha de um mandato relativamente curto para o presidente: quatro anos. No dia 24 de julho de 1787, a Convenção da Filadélfia debateu longamente qual seria a duração ideal do termo presidencial. Pensando na eficiência e continuidade dos trabalhos de governo, alguns delegados sugeriram mandatos de oito (William Davie, da Carolina do Norte), de onze (Luther Martin, de Maryland) ou de quinze (Elbridge Gerry, de Massachusetts) anos. Rufus King (Massachusetts) chegou a propor um mandato presidencial de vinte anos, “o tempo de vida médio de um príncipe”.<sup>74</sup> Mandatos excessivamente longos, porém, fariam parecer que o novo país estava trocando a monarquia hereditária por uma “monarquia eletiva”.<sup>75</sup> A alternativa escolhida foi a de mandatos mais curtos, porém com possibilidade de reeleição: “Uma eleição a cada quatro anos prevenirá a má administração”,<sup>76</sup> defendeu Gouverneur Morris. O termo usado por ele — *maladministration* — seria muito importante nos debates convencionais futuros sobre os fundamentos possíveis de um impeachment.

Mas a combinação de eleições indiretas e mandatos curtos ainda não satisfaz os constituintes. Afinal, permanecia o risco de que uma pessoa inepta ou perigosa conseguisse chegar à presidência em uma primeira eleição. Para essas situações, os constituintes concordaram que uma terceira proteção seria necessária: o impeachment.

## Fundamentos do impeachment na Constituição dos Estados Unidos (1787)



Além da história inglesa, os constituintes norte-americanos conheciam o impeachment em muitas de suas colônias, onde ele era ferramenta usada para denunciar e remover juízes e funcionários públicos acusados de abuso de poder, ineficiência ou corrupção.<sup>77</sup> A utilização do instituto como ferramenta de repúdio a abusos da Coroa inglesa no período colonial tornou-o parte indissociável do ideário republicano daquela geração.<sup>78</sup> A opção pelo impeachment como mecanismo para afastar presidentes perniciosos colocava os constituintes diante das três questões subsequentes: por quais fundamentos um presidente poderia ser afastado? Que pessoas seriam incumbidas da delicada tarefa de julgar a maior autoridade política da nação? E quais consequências, além do afastamento em si, poderiam advir em caso de condenação?

As contendas sobre os fundamentos para impeachments foram acaloradas. Como sugeriam os precedentes ingleses, esse era mesmo o ponto mais delicado da doutrina sobre o instrumento. Nos debates constitucionais dos Estados Unidos, algumas propostas defendiam um cabimento ampliado, defendendo que o impeachment fosse admissível por qualquer comportamento que se pudesse considerar como mau desempenho do cargo. James Madison, por exemplo, defendeu inicialmente que o chefe do Poder Executivo permanecesse no cargo sob condição de bom comportamento (*good behaviour*), podendo sofrer impeachment por má conduta e corrupção (*mal and corrupt conduct*).<sup>79</sup> Roger Sherman, delegado de Connecticut, foi ainda mais longe: sugeriu que o Legislativo tivesse o poder de remover o presidente quando bem quisesse — *at pleasure*.<sup>80</sup> Com o avançar da convenção, Madison restringiu sua proposta para o escopo de um afastamento presidencial: falou na possibilidade de remoção por “incapacidade, negligência ou perfídia do magistrado-chefe”.<sup>81</sup> Quando passaram a discutir a redação



do dispositivo constitucional que trataria do impeachment, a convenção considerou essas e outras alternativas.

Na versão do Comitê de Detalhamento, um colegiado constituído para redigir uma versão preliminar da Constituição refletindo os consensos atingidos naquela altura dos trabalhos da Constituinte, o impeachment veio previsto para casos de traição (*treason*), venalidade dos interesses nacionais (*bribery*) e corrupção (*corruption*). Porém, nos trabalhos do chamado Comitê dos Onze, órgão revisor que proporia a versão final dos dispositivos ainda pendentes de redação, a “corrupção” acabou removida da lista de fundamentos possíveis. Foi então que George Mason, representante da Virgínia, protestou contra essa limitação lembrando o já citado caso de Warren Hastings, notório corrupto e violador de leis, que não seria alcançável por um dispositivo tão estreito. Mason propôs então que se adicionasse mais um fundamento para o impeachment: má administração (*maladministration*). Sua proposta foi rebatida por seu conterrâneo James Madison, que advertiu que uma expressão tão ampla deixaria a estabilidade do mandato presidencial ao bel-prazer de seus julgadores.<sup>82</sup> Mason então reformulou sua sugestão, propondo a alternativa que acabou consagrada na Constituição de 1787: além de traição e venalidade dos interesses nacionais, o presidente poderia ser afastado do cargo se acusado de — e condenado por — “outros altos crimes e delitos” (*other high crimes & misdemeanors*) contra o Estado.

Enquanto traição e venalidade dos interesses nacionais vinham definidas no próprio texto da Constituição, os “altos crimes e delitos” eram aferíveis pela história da prática constitucional inglesa. Na velha metrópole, aquele fundamento já servira para condenar autoridades por condutas como a má aplicação de dinheiro público, o abuso ou omissão



no cumprimento de deveres oficiais, o desrespeito a prerrogativas parlamentares, a corrupção e a quebra de confiança. A escolha de termos jurídicos (*crimes, misdemeanors*) tradicionais do direito comum, e não de expressões de uso corrente, como “má administração” ou “incompetência”, deixava claro que a locução tinha sentido técnico e limitado.<sup>83</sup> Para reforçar esse aspecto, a Constituição estabeleceu que os senadores, quando reunidos para julgamento de impeachment, prestem um juramento solene especial prometendo julgar o presidente de modo imparcial, observando “a Constituição e as leis”.<sup>84</sup> Também com o objetivo de não deixar o presidente excessivamente vulnerável, optou-se pela exigência de um quórum elevado para a condenação no Senado: “Nenhuma pessoa será condenada [por impeachment] sem a concordância de dois terços dos membros presentes”.<sup>85</sup>

## O tribunal e as penas

Qual autoridade seria capaz de julgar o presidente em um processo tão sensível quanto um impeachment? Uma fundamentada resposta a essa dúvida foi apresentada por Alexander Hamilton no ensaio de número 65 de *O Federalista*:<sup>86</sup> só o Senado poderia cumprir a importante missão. A Suprema Corte, lembrava ele, era um órgão muito pequeno (à época composto de apenas seis julgadores), e não seria difícil para um homem poderoso como o presidente usar sua influência e cooptar dois ou três magistrados em seu favor. Os ministros da Suprema Corte, além disso, eram indicados pela própria presidência, o que poderia torná-los parciais em favor do homem a quem deviam seu prestigioso cargo. Finalmente, as mesmas condutas que levavam um presidente ao impeachment poderiam fazê-lo responder por acusações criminais; nesse caso, o



Judiciário precisaria estar disponível para julgá-lo imparcialmente. O único papel da Suprema Corte seria ceder seu presidente para conduzir as sessões de julgamento dos impeachments, por uma razão simples: pela Constituição dos Estados Unidos, o Senado é presidido pelo vice-presidente, a quem não convém qualquer participação no rito do julgamento. Além de (em geral) correligionário do presidente, o vice é obviamente parte interessada no desfecho do caso. Já a alternativa de um tribunal ad hoc, constituído apenas para julgar acusações de impeachment, foi descartada por ser morosa e cara.<sup>87</sup>

O Senado parecia a escolha natural para a tarefa. Sua correspondência com a Câmara dos Lordes inglesa era óbvia e reconhecida pelos próprios constituintes.<sup>88</sup> A opção pelo Senado também espelhava a tradição da Europa continental, onde assembleias de representação aristocrática historicamente reuniam funções legislativas e judiciárias para as grandes causas.<sup>89</sup> O Senado foi pensado para ser a casa de composição mais elitista do Legislativo, formado por homens eleitos pelos deputados estaduais,<sup>90</sup> com mandatos mais longos, de seis anos. Esses fatores levaram os redatores da Constituição dos Estados Unidos a acreditar que o órgão teria membros mais maduros e serenos, dotados da necessária prudência para conduzir um julgamento de alta sensibilidade política, fazendo contraponto a uma eventual acusação destemperada da Câmara dos Deputados.<sup>91</sup>

Quanto às consequências da condenação, o modelo inglês apontava para um caminho que os constituintes dos Estados Unidos relutavam em seguir. Não lhes parecia adequado que impeachments, muitas vezes influenciados pelas paixões políticas do dia, pudessem levar a penas criminais severas como banimento, prisão e morte.<sup>92</sup> (O experiente



Benjamin Franklin alertava que querelas políticas não deveriam acabar em assassinatos.<sup>93</sup>) As colônias, que também forneciam parâmetros nos quais os membros da Convenção da Filadélfia se espelhavam, adotavam modelos variados: a Constituição da Virgínia, de 1776, semelhante ao padrão inglês, mandava que o governador afastado por impeachment sofresse “as dores e as penas estabelecidas pelas leis”;<sup>94</sup> em outras, porém, a única consequência da condenação era a remoção do agente público do cargo, deixando eventuais penas corporais para processos criminais à parte.<sup>95</sup> A Constituição dos Estados Unidos optou pela segunda via, deixando claro que a função do impeachment é proteger instituições, e não, primariamente, punir o agente público condenado. A inabilitação para exercer funções públicas seria votada caso a caso, com duração proporcional à gravidade da conduta.

Por fim, os constituintes optaram por não permitir o afastamento cautelar do presidente após aprovação da denúncia, rejeitando proposta nesse sentido feita por Alexander Hamilton.<sup>96</sup> Pelo voto de oito estados contra três,<sup>97</sup> prevaleceu a posição de James Madison,<sup>98</sup> que temia que a suspensão prematura enfraquecesse em excesso o Poder Executivo. Assim, e ao contrário do modelo que viria a ser adotado no Brasil, os presidentes dos Estados Unidos que sofrem impeachment, isto é, são formalmente acusados pela Câmara, como Andrew Johnson (1868), Bill Clinton (1998) e Donald Trump (2019 e 2021), não se afastam do cargo para responder ao processo perante o Senado.<sup>99</sup>

## **O impeachment da reconstrução: Andrew Johnson, 1868**



Demorou quase um século até que a previsão do impeachment na Constituição de 1787 resultasse em um processo contra um presidente, o democrata Andrew Johnson, em 1868. Até então, houvera apenas casos contra um senador<sup>100</sup> e alguns magistrados,<sup>101</sup> entre os quais o ministro da Suprema Corte Samuel Chase.<sup>102</sup>

Johnson, vice-presidente<sup>103</sup> na chapa com a qual Abraham Lincoln conquistou seu segundo mandato em 1864, tornou-se o 17º presidente dos Estados Unidos tão logo Lincoln foi declarado morto, na manhã de 15 de abril de 1865, após um tiro à queima-roupa na parte de trás da cabeça. Assim que soube do atentado, Johnson passou a preparar-se mentalmente para assumir o pesado legado da presidência: “Andei a noite toda, sentindo a maior responsabilidade da minha vida. Mais de cem vezes me perguntei que rumo deveria seguir para que o historiador calmo e correto possa dizer, daqui a cem anos: ‘Ele seguiu o caminho certo’”.<sup>104</sup> Mas seu legado foi o exato oposto do que ele esperava: estudiosos de seu governo consideram que ele quase sempre optou pelos caminhos errados, guiando-se por um racismo inveterado, uma teimosia incontornável e uma boa dose de falta de inteligência. Johnson era descrito por alguns de seus contemporâneos como um populista que apelava para os sentimentos dos eleitores brancos sulistas.<sup>105</sup> “Como [Andrew] Jackson”, escreve Hans Trefousse, Johnson “concebía uma América governada por brancos”;<sup>106</sup> Laurence Tribe e Joshua Matz o resumem como um sujeito que “misturava má-fé e incompetência a um racismo visceral”;<sup>107</sup> e Michael Les Benedict apresenta-o como uma pessoa obtusa e de raciocínio rudimentar, que confundia oposição política com inimizade pessoal, e cuja mente se fechava quando tinha de tomar decisões difíceis.<sup>108</sup> Uma pesquisa periodicamente realizada com



historiadores norte-americanos situa-o como o segundo pior presidente da história do país<sup>109</sup> — Johnson perde apenas para James Buchanan, um líder apagado que não foi capaz de impedir, em 1861, a eclosão da Guerra Civil entre o Norte abolicionista e o Sul escravista.

Andrew Johnson ascendeu ao cargo apenas cinco dias após o término da Guerra de Secessão.<sup>110</sup> Os desafios políticos à sua frente eram gigantescos: além da recuperação econômica de uma nação devastada pela destruição física causada pelo conflito, pelas 600 mil mortes e pelo meio milhão de feridos,<sup>111</sup> caberia a ele reconduzir à comunhão política um povo dividido por ódio e ressentimentos recíprocos, além de pensar sobre a inclusão dos 4 milhões<sup>112</sup> de escravos libertados ao final da guerra. Grande parte dessas políticas deveria ser perseguida pela execução de um plano de reconstrução aprovado pelo Congresso nos dias finais da presidência de Lincoln. O pacote incluía uma política de integração dos ex-escravos, através do “Escritório dos Libertos” (Freedmen’s Bureau), e medidas compensatórias duras a serem pagas pelos sulistas rebeldes, inclusive com confiscos de propriedade. Mas Johnson, ele próprio sulista, branco e ex-proprietário de escravos, colocou todo o seu empenho, com uso dos poderes da presidência, em criar obstáculos à efetivação dessas medidas. Tal posição o levou a conflitos cada vez mais agudos com deputados e senadores e culminou com sua acusação pela Câmara dos Deputados.

O ESTOPIM PARA A DENÚNCIA veio em 21 de fevereiro de 1868, quando o presidente ignorou uma proibição do Senado e demitiu seu ministro da Guerra, Edwin Stanton, um remanescente do gabinete de Lincoln. Como uma parte importante da execução do plano de reconstrução



cabia ao Exército, a permanência de Stanton à frente do ministério garantia que as medidas previstas seriam levadas a cabo. Para protegê-lo, a legislatura de 1867 havia aprovado o Tenure of Office Act, uma lei que blindava da demissão ocupantes de certos cargos políticos, entre eles o de ministro da Guerra.

A lei estabelecia que esses cargos não poderiam ser trocados sem anuência do Senado, mas Johnson fez exatamente isso. Na carta de dispensa, entregue em mãos a Stanton, o presidente invocou os poderes a ele conferidos pela Constituição,<sup>113</sup> sugerindo discordância quanto aos méritos constitucionais da lei que protegia o ministro da Guerra.

O Tenure of Office Act pintava nas costas de Johnson um alvo claro para o processo de impeachment: na seção 6, a lei era explícita em afirmar que “afastamentos, nomeações e contratações exercidos em violação do disposto neste ato [...] serão considerados altos delitos [*high misdemeanors*]”.<sup>114</sup> A expressão remetia, *ipsis litteris*, à passagem da Constituição dos Estados Unidos que elencava os fundamentos jurídicos para um impeachment. Segundo o constitucionalista norte-americano Cass Sunstein, a legislação fora concebida com essa redação inédita justamente com o propósito de desencadear uma acusação de impeachment contra Johnson, já que um conflito em torno das prerrogativas de demitir ministros era previsível àquela altura.<sup>115</sup>

A denúncia foi apresentada apenas três dias depois da demissão não autorizada de Stanton. Em 24 de fevereiro de 1868, ela foi aprovada na Câmara dos Deputados.<sup>116</sup> No curso do processo, o principal debate jurídico envolveu um tema que se mostraria recorrente na história dos impeachments nos Estados Unidos e em outros países: a natureza do ilícito capaz de ensejar a remoção do presidente. A defesa de Johnson sustentou que o fundamento jurídico de sua acusação, os “altos delitos”,



exigia características estritamente criminais que não existiam na sua conduta: o presidente não agira com o propósito deliberado (“dolo”) de violar uma lei criminal, mas sim motivado pela honesta convicção de que cumpria um dever de seu cargo. Além do mais, diziam seus advogados, a remoção de Stanton não havia produzido efeitos jurídicos diante da recusa do Senado em aceitá-la: a conduta de Johnson teria sido no máximo uma tentativa, e não caberia impeachment por um ilícito meramente ensaiado. A acusação, ao contrário, insistia que Johnson havia violado a lei e praticado o *high misdemeanor* nela definido. Os acusadores do presidente pareciam aceitar o pressuposto de que a conduta capaz de fundamentar um impeachment precisava apresentar natureza criminal, e apenas argumentavam que o comportamento de Johnson tinha, sim, todas as características de um crime em sentido estrito. A acusação apontou ainda que, naquelas condições, o crime tentado equivalia ao consumado.<sup>117</sup>

O resultado da votação final no Senado foi o mais apertado possível. Em 1868, havia 54 cadeiras na casa, representando os 27 estados então existentes, com dois senadores cada. Eram necessários, então, 36 votos contra o presidente para assegurar sua remoção. Apuradas as cédulas, 35 senadores haviam votado pela condenação. Andrew Johnson acabou absolvido por um voto.

AS INTERPRETAÇÕES SOBRE O IMPEACHMENT de Johnson são variadas. Alguns autores, mesmo críticos de sua administração, apontam que a história lhe deu razão na questão constitucional subjacente à acusação que lhe foi feita, pois a Suprema Corte finalmente decidiu, em 1926, que não cabe ao Congresso limitar os poderes de indicação do presidente



para cargos do Executivo federal.<sup>118</sup> Por outro, há quem anote que Johnson só se salvou do impeachment por um erro estratégico de seus acusadores, que optaram por uma imputação estreita, parecida com uma denúncia criminal, limitada ao imbróglio em torno da demissão do ministro da Guerra e da violação ao Tenure of Office Act, quando a melhor estratégia teria sido uma acusação de escopo amplo, que abarcasse as suas muitas ações de sabotagem ao plano de reconstrução aprovado pelo Congresso.<sup>119</sup> Esta seria uma acusação mais complicada de se construir, pois exigiria uma amarração narrativa elaborada, mas também muito mais difícil de ser rebatida:<sup>120</sup> além de um corolário do princípio da separação de Poderes, a “fiel execução das leis” é um dever explicitamente imposto pela Constituição ao presidente.<sup>121</sup> A opção pela acusação mais estreita deixou de lado as ilegalidades granulares de Johnson, que em seu conjunto desenhavam um mosaico nítido de abuso de poder e sabotagem institucional, exatamente o tipo de comportamento que o impeachment visa a coibir.<sup>122</sup>

O desfecho do processo de Johnson ensina que, ao menos nos Estados Unidos, a tese jurídica da acusação não é irrelevante, mesmo com a carga política inerente ao julgamento de um impeachment.<sup>123</sup> Não basta que haja descontentamento generalizado de deputados e senadores com o presidente: é preciso escolher para quais condutas o processo se voltará, e elas devem ser expressivas de uma interpretação bem fundamentada daquilo que a Constituição dos Estados Unidos exige ao falar de “traição, corrupção e altos crimes e delitos”.

Olhando pela lente mais política, os bastidores do processo de Johnson amenizam a visão de que a investida contra ele foi um total fracasso. A ameaça da condenação fez Johnson abandonar sua



intransigência e aceitar negociar. Em um aceno de composição, sua equipe de advogados incluiu dois correligionários do grupo moderado do Partido Republicano (Johnson era do Partido Democrata). Com isso, seu objetivo era enquadrar o conflito como uma disputa entre duas facções dos republicanos: a moderada, que aceitava compor com ele, e a radical, que queria sua saída a qualquer custo. Ao longo do processo no Senado, Johnson negociou importantes concessões com alguns senadores republicanos, inclusive a indicação de um ministro da Guerra que não fosse hostil ao plano de reconstrução do Congresso.<sup>124</sup> Com essas movimentações, conseguiu isolar os republicanos radicais e garimpou votos da ala moderada do partido, que se mostraram decisivos para sua absolvição.<sup>125</sup> Se o julgamento do impeachment tem um componente inegavelmente político, Johnson se defendeu politicamente com sucesso. O desfecho do caso sugere que a tese jurídica é condição importante mas não suficiente para se chegar a uma condenação: ainda que Andrew Johnson tivesse abertamente violado uma lei textualmente punível com o impeachment, ele conseguiu costurar um acordo para sua absolvição. Tivesse ele insistido em sua briga teimosa com o Congresso, possivelmente acabaria condenado pelo Senado.

As lições do impeachment presidencial nos Estados Unidos seriam estudadas no Brasil pouco mais de duas décadas depois da absolvição de Andrew Johnson, quando o procedimento foi acolhido por nossa primeira Constituição republicana, em 1891. Essa experiência mesclou-se a nossa história política do século XIX, quando convivemos com um instituto do parlamentarismo imperial que também encontrou seu lugar no impeachment republicano: os crimes de responsabilidade.



## 2. “Façam justiça e salvem a República!”

### “Crimes de responsabilidade”: a herança do Império

O impeachment como ferramenta para a remoção de uma autoridade que atenta contra as instituições é um mecanismo essencialmente republicano. Como se mostrou no capítulo anterior, a possibilidade de punição do presidente era vista pela geração de políticos que fez a independência dos Estados Unidos como uma das grandes diferenças entre o seu regime político e a monarquia britânica. Nas monarquias, como regra, os reis não estão sujeitos à responsabilização jurídica. Não era diferente no Brasil, onde a Constituição do Império, de 1824, estabelecia que a pessoa do imperador era “inviolável e sagrada”, não se sujeitando “a responsabilidade alguma”.<sup>1</sup>

Ao mesmo tempo, e também em linha com o que ocorria nas monarquias constitucionais europeias, outros artigos da Constituição estabeleciam que eram responsabilizáveis os agentes públicos que, auxiliando o imperador no exercício dos poderes que a Constituição lhe atribuía, dessem conselhos impróprios ou fizessem executar medidas inconstitucionais. Era o caso dos ministros de Estado, por meio de quem o imperador exercia o Poder Executivo, e dos conselheiros de Estado, com quem ele deliberava no exercício do Poder Moderador, um poder neutro e arbitral que se tornou central para o desempenho dos reis em regimes constitucionais.<sup>2</sup>



A Constituição do Império descia às minúcias de especificar os ilícitos pelos quais os ministros de Estado poderiam ser punidos: traição, peita (o que hoje chamamos de corrupção passiva, isto é, o recebimento de vantagens indevidas por um funcionário público), suborno (uma peita que não envolvia dinheiro, mas mero pedido da parte interessada), abuso de poder, desobediências à lei, atentados contra direitos individuais e “qualquer dissipação dos bens públicos”. A opção por detalhar, no texto constitucional, as condutas pelas quais essas autoridades podiam ser responsabilizadas era incomum às Constituições monárquicas da Europa daquele tempo. A exceção ficava por conta da Constituição portuguesa de 1822, cujo artigo 159 incluía incisos de redação idêntica aos do artigo 133 da nossa Constituição imperial.<sup>3</sup> Daí veio nossa tradição de rigidez constitucional na definição dos ilícitos que viriam a ser chamados, em breve, de “crimes de responsabilidade”.

Como explica Júlio Vellozo,<sup>4</sup> a responsabilidade de agentes públicos foi um tópico cardeal do constitucionalismo monárquico do final do século XVIII e início do XIX. No Brasil Império, ela foi regulada pela lei de 15 de outubro de 1827, a chamada “Lei da Responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado, e dos Conselheiros de Estado”. Foi ela que introduziu o instituto dos “crimes de responsabilidade” em nossa cultura jurídica. Além de fixar, em linha com a Constituição de 1824, a competência do Senado para conhecer as denúncias por esses delitos, ela mandava que os senadores atuassem como “juízes” nessas situações, sendo sua função “aplicar a lei” aos acusados — exatamente o que se esperava dos senadores dos Estados Unidos no julgamento de impeachments, como visto no capítulo anterior.

A expressão “crimes de responsabilidade” voltou a aparecer no Código Criminal de 1830, quando ele afirmava que suas disposições não



eram aplicáveis aos “crimes de responsabilidade dos ministros e conselheiros de Estado, os quais serão punidos com as penas estabelecidas na lei respectiva” (art. 308). Ela também foi empregada no Código de Processo Criminal de 1832, que designava delitos funcionais de agentes públicos e ministros de Estado. No início da década de 1830, portanto, a expressão “crimes de responsabilidade” designava ações ilegais de agentes públicos no exercício de suas funções, apenadas com sanções criminais como prisão e degredo, e não apenas das altas autoridades do Império.

Com o passar do tempo, a expressão “crimes de responsabilidade” passou a ser cada vez mais associada às ilegalidades especificamente cometidas pelos altos emissários do imperador — ministros e secretários de Estado, bem como membros do Conselho de Estado. Pimenta Bueno, o marquês de São Vicente, em 1857, já definia os “crimes de responsabilidade” como “delitos que afetam profundamente a ordem e [os] interesses públicos, por si e pela posição dos delinquentes”, o que incluía ministros de Estado e também magistrados.<sup>5</sup> Seguramente contribuiu para o estreitamento de escopo dos “crimes de responsabilidade” a opção legislativa por disciplinar os crimes dos ministros e conselheiros em uma lei apartada do restante do funcionalismo público, inclusive dos juízes<sup>6</sup> — justamente a lei de 15 de outubro de 1827.

A opção por uma lei que tentava prever em detalhes cada possível crime de responsabilidade distanciava o Brasil Império dos países da Europa e dos Estados Unidos, onde o Legislativo tinha margem mais ampla para decidir, a cada caso concreto, se teria havido ou não violação de dever que merecesse responsabilização jurídica. Esse engessamento do Legislativo incomodava alguns deputados. Joaquim Gonçalves Ledo,



do Rio de Janeiro, reclamava que essa estratégia tornaria a legislação brasileira um museu de ilegalidades passadas, deixando-a despreparada para enfrentar desvios futuros: “A tentativa de fazer uma lei [...] casuística e precisa, que abranja todas as hipóteses, é [...] ilusória e inservível”, dizia. Para não se tornar imprestável, prosseguia o deputado, uma lei que descesse ao detalhe das condutas incriminadas deveria conter uma disposição final, “temerária” porém “indispensável para fechar o círculo”, que dissesse o seguinte: “e além destes, todos os mais [crimes] que se puderem derivar”.<sup>7</sup> Ledo não estava de todo errado, e sua crítica teve um quê de profecia: todas as leis de responsabilidade de altos funcionários públicos da história do Brasil independente, inclusive a lei nº 1079/1950, que hoje rege a matéria, conjugaram proibições de condutas bem delimitadas a outras mais abertas.<sup>8</sup>

As consequências legais previstas para os “crimes de responsabilidade” eram todas penais: iam desde a suspensão do cargo até a morte, passando pela prisão e pelo degredo. Em sintonia com o que determinava a Constituição de 1824, a lei de 1827 fixava a competência para “decretar a acusação” na Câmara dos Deputados, e a competência para julgar no Senado.<sup>9</sup> A Câmara decretava a acusação, mas não formulava a denúncia: esta poderia ser apresentada por “todo cidadão”, fosse ele deputado ou não.<sup>10</sup> O poder de denunciar autoridades por crime de responsabilidade era garantido como direito político dos cidadãos brasileiros na Constituição de 1824.<sup>11</sup>

## O impeachment chega à República



A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, manteve a opção feita pela Constituição do Império, e criticada por alguns deputados da época, de definir em detalhes os “crimes de responsabilidade”. Embora ela usasse a expressão para se referir a atos tanto do presidente (art. 54), como também de magistrados (art. 57, §2º) e funcionários públicos em geral (art. 34, n. 27), apenas os crimes presidenciais foram especificados no texto constitucional. Eram as condutas que atentassem contra “1) a existência política da União; 2) a Constituição e a forma do governo federal; 3) o livre exercício dos poderes políticos; 4) o gozo e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5) a segurança interna do país; 6) a probidade da administração; 7) a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos; 8) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso”.

A Constituição de 1891 mandou que a primeira legislatura republicana aprovasse duas leis especiais: uma para pormenorizar a definição dos crimes e outra para estabelecer os ritos do processo.<sup>12</sup> Elas viriam em janeiro de 1892, promulgadas pelos decretos n<sup>os</sup> 27 e 30, que foram elaborados no ano anterior por uma comissão mista com deputados e senadores — e renderam um enorme conflito entre o Legislativo e o primeiro presidente republicano do Brasil, Deodoro da Fonseca. Epitácio Pessoa, representante da Paraíba que participou da comissão mista responsável pela redação do decreto n<sup>o</sup> 30 de 1892, reportou que os deputados inspiraram-se diretamente na lei imperial de 1827.<sup>13</sup> Tal inspiração explica a manutenção da alcunha de “crimes” para os delitos políticos do presidente, o que levou diversos autores a insistir na tese — a meu ver equivocada — de que o impeachment presidencial seria um instituto de direito penal.<sup>14</sup> A afirmação contundente dos



crimes de responsabilidade como ilícitos *políticos* constitucionais só ganhou um defensor de grande porte entre nós a partir da publicação do livro de Paulo Brossard, em 1965.<sup>15</sup>

A aprovação do decreto de 1892 passou por dois temas que adquiriram grande importância nos debates atuais sobre o impeachment. O primeiro diz respeito à unidade ou dualidade das penas de afastamento do cargo e inabilitação. Epiácio Pessoa defendia a tese de que a condenação em processo de impeachment implicava duas punições distintas: o afastamento, que seria uma pena principal e necessária, e a inabilitação, que seria acessória e facultativa, devendo ser guardada para os casos mais graves.<sup>16</sup> Esse era, como visto no capítulo anterior, o modelo dos Estados Unidos. Do lado oposto, o deputado Felisbello Freire insistia na tese da pena única. Para ele, o que o Senado fazia, ao condenar um presidente por crime de responsabilidade, era decretar a incapacidade do mandatário, e o imediato afastamento do cargo seria mera decorrência desse reconhecimento. Freire invertia a lógica de Epiácio Pessoa: a incapacidade era a pena principal, e a perda do cargo, a acessória.<sup>17</sup> Longe de se tratar de filigrana jurídica, esse debate tem importância crucial para a sorte das autoridades condenadas: segundo a posição defendida por Felisbello Freire, por exemplo, Dilma Rousseff não poderia ter sido poupada da inabilitação após sua condenação em 2016. Nos debates em 1891, porém, saiu vencedora a posição de Epiácio Pessoa: o decreto nº 30 de 1892, em seu artigo 2º, estabeleceu que os crimes de responsabilidade seriam “punidos com a perda do cargo somente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostas por sentença do Senado”. Esse desenho era também o adotado em diversas Constituições estaduais da Primeira República, como as de Mato Grosso, Bahia e Minas Gerais.<sup>18</sup>



O segundo tema que dividiu os deputados foi a possibilidade de haver processo de impeachment contra autoridade que não mais ocupasse o cargo — questão que, como veremos no próximo capítulo, foi muito importante no caso de Fernando Collor de Mello. Nesse tópico, a posição de Epitácio Pessoa ficou vencida: o artigo 3º do decreto nº 27, a lei processual do impeachment, estabeleceu que a ação não seria mais cabível uma vez que o presidente deixasse o cargo. Felisbello Freire conseguiu convencer os colegas de que mover uma ação para afastar quem já não estava na função era tão sem sentido quanto aplicar “pena de morte ao cadáver”.<sup>19</sup>

Em matéria processual, confirmou-se a competência para o julgamento no Senado, que deveria, nesses casos, atuar “como Tribunal de Justiça”, prosseguindo na tradição de diferenciar as tarefas senatoriais de legislar e julgar, como faziam os Estados Unidos. A nossa Constituição de 1891 também seguiu o modelo norte-americano ao atribuir a presidência do Senado ao vice-presidente da República. Dessa forma, a presidência das sessões de julgamento de impeachments, em cujos resultados os vice-presidentes são obviamente parte interessada, foi igualmente atribuída ao presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).

Em uma importante alteração relativa ao modelo norte-americano, o modelo brasileiro previu, desde a Primeira República, a suspensão preventiva do presidente se confirmada a acusação pela Câmara dos Deputados. A disposição não constava da primeira versão do texto constitucional, que entrou em vigor através do decreto nº 510 de 22 de junho de 1890, mas foi acrescentada pelo Congresso na redação definitiva do documento.<sup>20</sup> É importante lembrar que, na Constituição de 1891, como em outras cartas constitucionais brasileiras posteriores



(mas não a atual<sup>21</sup>), o vice-presidente era escolhido através de um pleito independente: não era, como hoje, mero acompanhante da pessoa que encabeça a chapa presidencial. Dessa situação decorria não apenas a possibilidade de que o vice fosse membro de grupo político adversário ao do presidente, como também que ele pudesse chegar à presidência da República fazendo sombra ao titular. Foi precisamente o caso de Floriano Peixoto, que teve mais votos para a vice-presidência do que Deodoro para a presidência. “No dia da posse, [Deodoro] foi acolhido no Congresso com frieza, ao passo que ao vice-presidente foi concedida apoteótica aclamação.”<sup>22</sup> Era mau presságio para o titular.

A DISCUSSÃO ALONGADA SOBRE DETALHES miúdos da lei na Câmara dos Deputados revela que a regulamentação do impeachment tinha grande importância política naquele momento. De fato, o Poder Legislativo estava no ápice de sua disputa com o então presidente Deodoro da Fonseca, um militar obtuso e pouco afeito à negociação política inerente a seu cargo. Indispôs-se com seu ministério provisório, ocasionando renúncia coletiva em janeiro de 1891. Monarquista até a undécima hora do antigo regime, a desconfiança dos políticos republicanos em relação a ele só fez aumentar quando o barão de Lucena, outro notório monarquista, foi feito homem forte de seu governo.

Deodoro enfrentou uma permanente crise militar durante sua breve presidência. O racha nas armas vinha desde o Império, quando havia um cisma não apenas entre a Marinha (“Armada”) e o Exército,<sup>23</sup> mas também entre jovens oficiais formados sob a liderança de Benjamin Constant e uma velha guarda, os “tarimbeiros”, que ascendera com a Guerra do Paraguai, da qual Deodoro fazia parte.<sup>24</sup> Não bastasse tudo



isso, o Brasil enfrentava ainda uma severa crise econômica que o governo não conseguia debelar.<sup>25</sup>

Deodoro da Fonseca enfrentou incansável oposição tanto na Câmara quanto no Senado.<sup>26</sup> Nesse contexto, ele sempre viu os projetos de lei dos crimes de responsabilidade não como o simples cumprimento de um dever que a Constituição de 1891 impunha à primeira legislatura republicana, mas sim como uma armadilha para fustigá-lo.

O Congresso aprovou o projeto da lei e mandou-o à sanção presidencial em 22 de outubro de 1891. Deodoro vetou-o integralmente, alegando que a lei era incompatível com o exercício das prerrogativas constitucionais do Poder Executivo e arriscava tornar inviável o exercício da presidência da República. Devolvido o projeto ao Legislativo, o veto presidencial foi rapidamente derrubado pelos congressistas. Instigado por uma facção militar exaltada, que o convenceu de uma trama do Congresso para derrubá-lo, Deodoro tomou a iniciativa de quebra institucional: alegando vícios procedimentais na sessão parlamentar que reprovava seu veto, ordenou a dissolução do Congresso Nacional e mandou convocar novas eleições legislativas para 15 de novembro de 1891, data festiva pelos dois anos da proclamação da República. Tropas do governo chegaram a ocupar o palácio da Quinta da Boa Vista, onde funcionava o Congresso.<sup>27</sup> Em um manifesto que acompanhou o decreto de dissolução do Congresso, o presidente deixou claro que a principal razão da medida era a insistência dos parlamentares na lei de responsabilidade — “discutida de afogadilho”, “odiosa porque era feita contra o atual presidente da República” e “eivada de uma casuística deprimente da moralidade dos poderes soberanos da nação”.<sup>28</sup>



Mas a dissolução parlamentar, corriqueira na monarquia do Segundo Reinado, não estava prevista na Constituição republicana. A medida golpista não foi aceita pelo Congresso, que publicou um manifesto-resposta.<sup>29</sup> Nos dias seguintes, articulou-se uma aliança para enfrentamento do governo, reunindo elementos da Marinha e do Exército, bem como políticos importantes em estados como São Paulo, Minas Gerais, Pará e Rio Grande do Sul. Nesse meio-tempo, Deodoro adoeceu: assistiu acamado à formação da coalizão ampla contra seu governo. Isolado, renunciou em 23 de novembro de 1891.<sup>30</sup> O vice-presidente Floriano Peixoto assumiu poucos dias depois de passarem a valer as novas leis, em janeiro de 1892. Embora não tenha sido propriamente o decreto nº 30 de 1892 a reger o afastamento de Deodoro, por meio de impeachment, ironicamente o conflito político para sua aprovação foi determinante na queda de nosso primeiro presidente da República.

Quanto ao rito processual do decurso de impeachment previsto na Constituição e regulamentado pelo decreto nº 27 de 1892, houve continuidades e rupturas em relação à herança imperial. Como na lei de 1827, à Câmara dos Deputados caberia não propriamente uma acusação, como ocorria na Inglaterra e nos Estados Unidos, mas apenas a “declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o presidente da República”, bem como contra ministros de Estado acusados de crimes conexos aos do presidente.<sup>31</sup> Porém, ao contrário do que valia no regime monárquico, os ministros não eram mais responsáveis pelos conselhos dados ao presidente.<sup>32</sup> O julgamento caberia ao Senado, que nesses casos atuava “como Tribunal de Justiça”. Ao determinar que o presidente fosse submetido a “julgamento” do



órgão reunido “como tribunal”, o Brasil seguia na tradição de diferenciar as funções julgadora e legislativa da casa.

AS PRIMEIRAS LEITURAS DOS “CRIMES DE RESPONSABILIDADE” pela cultura jurídica republicana interpretavam o instituto a partir de nossas tradições monárquicas e parlamentaristas. No *Jornal do Brasil (Jb)*, intelectuais monarquistas<sup>33</sup> desdenhavam da eficácia do impeachment. Em editorial de 26 de abril de 1891, o jornal lembrou que Andrew Johnson fora o único presidente acusado em mais de um século de vigência do instituto nos Estados Unidos, e ainda assim acabara absolvido.<sup>34</sup> Segundo o *Jb*, o impeachment era receita certa para crises políticas sem fim, pois permitia ao chefe do Executivo permanecer no cargo mesmo que em pé de guerra com o Legislativo. O periódico republicano *Novidades* respondeu na sequência, anotando que o impeachment era precisamente o remédio para dissipar embates agudos entre os Poderes, oferecendo um caminho “muito mais pacífic[o]” e mais alinhado aos desejos da opinião pública do que a dissolução do Parlamento, a solução parlamentarista para as mesmas situações.<sup>35</sup>

A concepção dos “crimes de responsabilidade” defendida pelos redatores presidencialistas do *Novidades* destoava da ideia que os constituintes norte-americanos tinham em mente quando adaptaram o instituto inglês à sua Constituição de 1776: como visto no capítulo anterior, a sugestão de que o impeachment pudesse ser levado a cabo por qualquer conduta que o Legislativo julgasse merecê-lo — *at pleasure* — havia sido explicitamente rejeitada pelos Founding Fathers norte-americanos, receosos de que ela deixasse o Executivo muito vulnerável ao Legislativo.



Essa lente parlamentarista das primeiras leituras de nosso impeachment presidencial favorecia uma concepção dos “crimes de responsabilidade” como delitos desprovidos de conteúdo, ainda que a Constituição de 1891 explicitasse a necessidade de condenação por condutas bem definidas tanto na própria Constituição quanto em lei que a regulamentasse. Levou algum tempo até que se firmassem interpretações mais rígidas e informadas pela técnica jurídica sobre os crimes de responsabilidade presidencial. Na segunda edição de seu livro de comentários à Constituição de 1891, concluída pouco antes de seu falecimento em 1909, João Barbalho Uchôa Cavalcanti, ministro do STF e conhecido constitucionalista da Primeira República, insistia que a Câmara era submetida à lei dos crimes de responsabilidade e tinha o dever de formalizar a acusação do presidente sempre que ele cometesse um dos crimes nela previstos. Barbalho opinava que a lei vinculava a Câmara e não deixava aos deputados “a faculdade de pôr de lado a prova dos autos e abolir, a seu talante, os fatos que ela faz certos e evidentes”. Conceder tamanha liberalidade política à Câmara nessa matéria, dizia Barbalho, “entroniza[va] a onipotência do Parlamento, ou, antes, da Câmara dos Deputados”, o que só se concebia em regime parlamentarista, que não era o nosso.<sup>36</sup>

Polêmicas jurídicas à parte, o fato é que a vigência das leis nº 27 e nº 30, de 1892, deixou o impeachment pronto para ser aplicado, o que se tentou fazer já na presidência do sucessor de Deodoro da Fonseca, o também militar Floriano Peixoto.

## **A primeira denúncia frustrada**



“Venho, calmo e sereno, diante da Câmara dos srs. deputados, pedir só e unicamente que façam justiça e salvem a República!”<sup>37</sup> Com esse apelo, o deputado baiano J. J. Seabra apresentou a seus pares a peça que deu início à primeira investida relevante contra um presidente brasileiro por meio de impeachment. O denunciado foi Floriano Peixoto, o ano era 1893.

Peixoto chegara à presidência por via conturbada, não apenas pelas circunstâncias de renúncia de seu antecessor, mas por ter ignorado o dever constitucional de convocar novas eleições.<sup>38</sup> Na ocasião, estavam presentes vários dos elementos que se tornariam característicos dos momentos em que prospera essa medida extrema: havia o que hoje chamaríamos de uma forte polarização política em torno do presidente, uma figura divisiva dentro e fora das Forças Armadas;<sup>39</sup> havia uma sangrenta guerra civil em curso no país, a chamada Revolução Federalista, no Rio Grande do Sul; havia grande inquietação militar, bem ilustrada pela Revolta da Armada, um levante da Marinha contra o presidente;<sup>40</sup> persistia a crise do Encilhamento, que causava inflação, desajustes no câmbio e falências de bancos e empresas;<sup>41</sup> havia jornais publicando inflamadas críticas ao presidente, com destaque para os textos de Rui Barbosa no *Jb*;<sup>42</sup> havia um ambiente político faccioso e hostil entre as elites políticas, com o presidente, apoiado pela ala jovem militar, opondo-se aos velhos oficiais que ascenderam no Império;<sup>43</sup> havia conflitos agudos entre o Executivo e o Legislativo, que chegou a reprovar cinco nomes submetidos por Floriano Peixoto para o STF em 1894;<sup>44</sup> e, sobretudo, havia medidas do governo contestáveis à luz da Constituição e da Lei do Impeachment da época.



A principal acusação contra Floriano Peixoto fundava-se no emprego abusivo de um instituto de direito constitucional, o estado de sítio. Fruto de uma adaptação da França pós-revolucionária e de uma lei inglesa de 1714 que visava a coibir manifestações de rua,<sup>45</sup> o estado de sítio era um remédio previsto na Constituição de 1891 para hipóteses de agressão estrangeira ou grave comoção interna (“intestinal”). É medida extrema da qual o Estado pode lançar mão, em situações excepcionais, para suspender temporariamente o exercício de direitos fundamentais, como o direito de reunião, em benefício da estabilização política da nação.<sup>46</sup> Mas no governo Floriano Peixoto o estado de sítio foi tudo menos excepcional: em seus quase três anos de governo, o país viveu sob sítio por 295 dias.<sup>47</sup>

Em curioso paralelo com o caso de Andrew Johnson, que havia sido acusado de demitir ilegalmente um ministro de Estado protegido por estabilidade, Floriano Peixoto foi denunciado por ter usado o estado de sítio como pretexto para afastar agentes públicos de modo ilegal.<sup>48</sup> Entre 10 e 12 de abril de 1893, na vigência de estado de sítio no Distrito Federal, o presidente reformou militares do Exército e da Armada acusados de sedição e aposentou compulsoriamente professores efetivos (“lentes”) do ensino superior, desrespeitando sua estabilidade funcional.<sup>49</sup> No caso dos lentes, o governo ordenou ainda que o concurso para seus substitutos fosse realizado nos moldes da legislação imperial, ignorando uma reforma do ensino superior de 1890.<sup>50</sup> A denúncia argumentava que as reformas e demissões equivaliam à imposição de penas não previstas em lei, sem prévio processo e sem amparo legal, e ainda por cima determinada por autoridade não judiciária. “Quem não vê em tudo isso o propósito de violar a lei, de



colocar-se acima das suas prescrições, de ofender a justiça e governar caprichosamente?”, perguntava, retoricamente, o denunciante J. J. Seabra.

Por arbitrário que Floriano Peixoto fosse, a denúncia, nesses termos, destoava da compreensão que a doutrina constitucional viria a assumir a respeito dos limites constitucionais ao estado de sítio. João Barbalho defendia que a Constituição de 1891 era omissa sobre quais direitos individuais podiam ser suspensos no estado de sítio, deixando às autoridades decretantes (Executivo ou Legislativo) a liberdade de optar pelas medidas que mais se adequassem aos desafios do momento.<sup>51</sup> Uma denúncia juridicamente inconsistente não é bom ponto de partida para a acusação.

A DENÚNCIA CONTRA FLORIANO PEIXOTO não se limitou à acusação de emprego abusivo do estado de sítio. A peça valeu-se da estratégia de apresentar um amplo leque de possíveis delitos presidenciais, na provável expectativa de que algum deles ganhasse tração política: alegou violação à competência legislativa do Congresso, por ter o Executivo, na criação do Banco da República do Brasil, disciplinado o resgate de papel-moeda em poder do Estado; reputou ilegal o uso do recrutamento militar compulsório, medida vedada pela Constituição de 1891;<sup>52</sup> apontou mau uso de recursos públicos e execução indevida do orçamento; e, finalmente, chamou de “indébita e criminosa” a intervenção federal decretada no Rio Grande do Sul, que vivia a Revolução Federalista.

A denúncia foi encaminhada a uma comissão especial, incumbida de redigir um parecer sobre o mérito da acusação. Revelando a força do



presidente na Câmara dos Deputados, o parecer da comissão foi antes de qualquer coisa uma defesa de Floriano Peixoto.<sup>53</sup> O parecer pela rejeição da denúncia foi aprovado pelo colegiado. Um trecho do documento joga luz sobre uma importante discussão quanto ao elemento político em um processo de impeachment:

Um processo de responsabilidade, bem que não seja um recurso extremo, é uma medida de importantes consequências políticas, que só deve ser adotada quando o Executivo pretenda destruir em seu proveito o equilíbrio dos Poderes. É esta a lição que resulta do caso clássico de Johnson, que depois de um processo cheio de incidentes foi absolvido, porque os legisladores norte-americanos julgaram acertado firmar este magnífico precedente: além dos casos claramente expressos na seção IV do art. 2º da Constituição — *traição e conspiração* — o presidente da República só pode sofrer o processo de impeachment nos casos em que o delito político cometido possa expô-lo à jurisdição criminal ordinária!<sup>54</sup>

Antes de tudo, convém apontar as imprecisões no relatório. Não é verdade que Johnson foi absolvido porque o Senado julgou que faltava o elemento criminal em sua conduta, pois a lei por ele violada, o *Tenure of Office Act*, era explicitamente criminal em seus efeitos: ela punia como *high misdemeanor* a desobediência à proibição do Senado. Como visto no capítulo anterior, a absolvição de Johnson deveu-se a uma série de fatores, que iam desde a estratégia equivocada da acusação até a habilidade do presidente em defender-se politicamente. Além disso, ao comparar a absolvição de Johnson à improcedência da denúncia contra Floriano, a comissão especial falhou gravemente em não diferenciar a atuação do Senado (que foi quem absolveu Johnson) da atuação da Câmara dos Deputados em processos de impeachment. Se havia fundamento para a rejeição da denúncia contra Floriano por razões de



mera prudência política, como sugeria o parecer da comissão, isso se devia ao fato de que a Câmara exerce um controle de natureza política sobre a acusação,<sup>55</sup> enquanto o Senado, nos termos tanto da Constituição de 1891 quanto da disciplina do impeachment nos Estados Unidos, deveria atuar “como Tribunal de Justiça” nessa matéria. No caso brasileiro, esse elemento de politicidade na atuação da Câmara era (e ainda é) acentuado pelo fato de que ela é mera avalista da acusação, e não o próprio órgão acusador. O acerto da comissão especial estava, portanto, em reclamar à Câmara um juízo de discricionariedade política na decisão de dar ou não seguimento à denúncia contra o presidente. O paralelo com a absolvição de Johnson era tanto equivocado quanto irrelevante.<sup>56</sup>

A denúncia fracassou na Câmara, por 108 votos a favor de seu arquivamento contra apenas 57 pelo seguimento.<sup>57</sup> Floriano Peixoto, embora polarizador e autoritário, não era desarticulado nem impopular: contava com apoio importante de setores bem representados no Congresso, com destaque para as oligarquias rurais que assumiram a condução econômica e política da Primeira República,<sup>58</sup> além de empolgar eleitores mais jovens, especialmente militares, com sua vitalidade e juventude que em tudo destoavam de Deodoro da Fonseca.<sup>59</sup> Floriano concluiu seu mandato e deixou a presidência em 15 de novembro de 1894. Como seu antecessor, morreu poucos meses após o fim de seu governo.

## STF e o impeachment da Primeira República



Para entender a atuação do Supremo Tribunal Federal em questões de impeachment durante a Primeira República, é preciso considerar que já naquela época havia grandes debates sobre a atuação do Judiciário nas chamadas “questões políticas”.<sup>60</sup> De início, o STF foi contido em suas interferências nos embates políticos nacionais e regionais: o tribunal firmou entendimento de que não lhe cabia revisar “medidas administrativas tomadas pela autoridade competente, em virtude de faculdade ou poder discricionário” conferido por lei, assim como o mérito desses atos “do ponto de vista de sua conveniência ou oportunidade”.<sup>61</sup> Contudo, os contornos desses limites eram borrados, pois o Judiciário tinha o poder de barrar, em casos singulares, lesões a direitos individuais, inclusive as causadas por políticas públicas implementadas pelo Executivo. E às vezes o fazia, como nos diversos habeas corpus (HC) concedidos contra medidas sanitárias lideradas por Oswaldo Cruz no Rio de Janeiro da primeira década no século XX.<sup>62</sup>

Sob essa orientação inicialmente restritiva, governadores da Paraíba e de Sergipe mirados por impeachments em seus estados tentaram, sem sucesso, obstruir a atuação de Assembleias Legislativas estaduais que os ameaçavam.<sup>63</sup> Em 1911, em um caso do vice-governador do Amazonas, Antônio Gonçalves Pereira de Sá Peixoto, o tribunal afirmou que lhe competia revisar condenações por crimes comuns, mas nunca os de responsabilidade.<sup>64</sup> Essa autocontenção do Supremo era desaprovada por alguns ministros, em especial Pedro Lessa,<sup>65</sup> mais permissivo em aceitar intervenção judicial sobre questões políticas. Essa propensão tornava-o ponto fora da curva quando o assunto era a revisão judicial de impeachments: Lessa admitia que juízes pudessem rever inclusive o mérito de decisões tomadas pelo Legislativo.<sup>66</sup>



Uma importante mudança no entendimento do tribunal ocorreu em 1916, com o julgamento de dois casos do governador de Mato Grosso, general Caetano Manoel de Faria e Albuquerque. Eleito em 1915 pelo Partido Republicano Conservador, Albuquerque logo rompeu com sua legenda e ficou politicamente isolado na Assembleia estadual. Seus antigos correligionários abriram um processo de impeachment contra ele, acusando-o de pretender conduzir um governo ditatorial. Alegando falta de segurança para trabalharem em Cuiabá, ameaçados que estavam pelas tropas comandadas pelo governador, os deputados decidiram mudar a sede da legislatura estadual para Corumbá. Lá, a quase mil quilômetros de distância da capital do estado, passou a correr o processo de impeachment contra Albuquerque.<sup>67</sup>

Essa mudança motivou a defesa do governador a impetrar dois habeas corpus no STF. No julgamento da primeira ação, embora não tenha concedido a ordem requerida, o Supremo aceitou conhecer o pedido e determinou ao governo federal que reportasse a situação no estado.<sup>68</sup> “Conhecer o pedido” implicava reconhecer que a matéria em questão era de competência do tribunal. Foi o primeiro passo para, na ação seguinte,<sup>69</sup> a maioria dos ministros conceder o habeas corpus impetrado pela defesa do governador e determinar a anulação de todo o processo. Seus advogados sustentavam que a mudança de cidade, além de inconstitucional, inviabilizava seu exercício de defesa. O relator, ministro André Cavalcanti, decidiu que o governador estava sendo processado “sem a mais elementar defesa”, o que violava seus direitos garantidos pela Constituição de 1891.<sup>70</sup> O placar do julgamento foi apertado: seis a cinco.<sup>71</sup> Paulo Brossard, notório crítico de qualquer interferência judicial em processos de impeachment, desdenhou da



decisão como fruto de “maioria ocasional”, amparada em “variada e contraditória fundamentação”.<sup>72</sup> A Assembleia, ainda instalada em Corumbá, recusou-se a aceitar o resultado. O impasse só acabou quando o governo federal nomeou o mineiro Camilo Soares de Moura como interventor no estado.<sup>73</sup>

O julgamento dos habeas corpus de Caetano Albuquerque pode ser visto como o início de uma tradição jurisprudencial de rara estabilidade na história do STF. Essa linha reconhece que, mesmo em processos de impeachment, com sua alta carga política, é necessária a observância do devido processo legal em benefício da autoridade acusada, o que implica a possibilidade de uma defesa efetiva. Isso não se confunde com a possibilidade de revisar o mérito das decisões legislativas, mas apenas de assegurar espaço para que o réu conheça as acusações contra si, responda-as em prazo razoável, produza provas em seu favor e contradite aquelas apresentadas por seus acusadores. É um entendimento razoável, que decorre da correta opção de levar a sério a ideia de que o rito de um impeachment deve conduzir a algo que mereça ser chamado, em sentido próprio, de um “julgamento”. Como será visto nos capítulos 3 e 5, essa tradição jurisprudencial brasileira foi reforçada nos casos de Fernando Collor de Mello e de Dilma Rousseff.

### **A lei nº 1079/1950 e o xadrez dos governadores**

O primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-45), boa parte do qual transcorreu com o Congresso fechado, é pobre para a história do impeachment, a não ser pelo fato de que seu autoritarismo foi determinante para os adversários trabalharem pela aprovação da Lei do Impeachment após a redemocratização do país em 1946. Vigente desde



abril de 1950, a lei nº 1079 ainda hoje rege a definição e o processo por crimes de responsabilidade no Brasil. Ela sofreu apenas ajustes de constitucionalidade por decisões do STF nos casos Fernando Collor de Mello<sup>74</sup> e Dilma Rousseff,<sup>75</sup> para ser adequada à Constituição de 1988, além de uma emenda em 2000, que ampliou o capítulo dos crimes contra o orçamento público e atualizou a lista de autoridades alcançáveis pelo impeachment.

Nossa atual Lei do Impeachment teve complicada tramitação no Congresso Nacional. Como visto na seção anterior em relação aos decretos nºs 27 e 30 de 1892, uma tramitação tumultuada é sinal não apenas de que há muitos interesses políticos por trás da matéria, mas também de que esses interesses têm força suficiente para atrapalhar seu andamento parlamentar. No caso da lei nº 1079, os protagonistas do tumulto foram governadores ameaçados por impeachments em seus estados, especialmente o paulista Ademar de Barros, do PSP. Eleito em 1947, sua administração foi marcada tanto pela realização de grandes obras quanto pelas suspeitas de corrupção, que iam desde fraudes em concorrências a ligações com o jogo do bicho. Seus próprios correligionários o defendiam com o bordão “Rouba, mas faz!”.<sup>76</sup>

Durante o primeiro mandato de Ademar de Barros, ao menos no estado de São Paulo, qualquer conversa sobre impeachment e aprovação de lei dos crimes de responsabilidade remetia não ao presidente da República, mas ao governador paulista. Em um programa de rádio dias antes da aprovação da lei, o entrevistador perguntou a Ademar sobre suas expectativas diante da iminente votação do projeto: “O senhor aguenta um impeachment?”. O governador reagiu com raiva: “Aguento um, dois, três, quatro impeachments, ou quantos você quiser!”.<sup>77</sup>



Pressionado pela difícil crise fiscal que São Paulo atravessava,<sup>78</sup> Ademar de Barros enfrentava oposição implacável do PSD e da UDN na Assembleia estadual. O paulista não era o único governador na mira do impeachment: o udenista Otávio Mangabeira, na Bahia, e os pessedistas José da Rocha Furtado, no Piauí, e Walter Jobim, no Rio Grande do Sul, também suportavam investidas agressivas em seus estados. A lei nº 1079 foi também pensada a fim de fornecer um caminho para que os conflitos políticos estaduais pudessem ser resolvidos localmente, sem a necessidade de intervenções federais a todo momento, como ocorrera na Primeira República.

Correligionários de Ademar de Barros no Congresso fizeram o que estava ao seu alcance para evitar que a lei tramitasse. Olavo de Oliveira, senador pelo Ceará e vice-presidente do PSP, partido de Ademar, era acusado de trabalhar para dificultar o andamento da matéria no Senado.<sup>79</sup> Na Câmara, os adversários do governador não deixaram por menos: na surdina, inseriram o parágrafo único do artigo 81 no texto que chegou do Senado, com potencial efeito de diminuir o número de votos necessários para a condenação.<sup>80</sup> O senador paulista Euclides Vieira, do PSP, denunciou a manobra como uma emenda diretamente contra Ademar.<sup>81</sup> Os defensores da lei negavam que ela tivesse sido feita sob medida para quem quer que fosse, mas não escondiam que seria usada contra Ademar de Barros tão logo entrasse em vigor.<sup>82</sup>

Um dos principais focos de tumulto na tramitação da lei foi a Comissão de Constituição de Justiça (CCJ) da Câmara. Um dos membros da comissão chegou a desaparecer com os autos do processo: pediu vista e jamais o devolveu.<sup>83</sup> Por sua vez, o presidente da CCJ, o pernambucano Agamenon Magalhães, do PSD, fez o que pôde para a



matéria avançar. Magalhães chegou até a designar relator para emitir parecer sobre o projeto antes mesmo de receber o texto do Senado, “para ganhar tempo”, sob protesto dos aliados de Ademar.<sup>84</sup>

A lei finalmente ganhou vigência em abril de 1950, sancionada pelo presidente Eurico Gaspar Dutra, poucos meses antes de Getúlio Vargas vencer as eleições que lhe asseguraram o retorno à presidência. O resiliente Ademar de Barros não apenas terminou aquele mandato como obteve um segundo, em 1963. Permaneceu no cargo até junho de 1966, quando foi cassado pela ditadura militar. A temida ameaça dos impeachments tampouco se confirmou para outros governadores. Houve um único caso em que um líder estadual chegou a ser levado a julgamento. Em 1957, o governador alagoano Muniz Falcão recebeu seis votos pela condenação e quatro pela absolvição em um tribunal misto (composto por deputados estaduais e desembargadores). Escapou por não se ter atingido a maioria qualificada de dois terços de votos pela condenação.<sup>85</sup> O episódio passou longe do encaminhamento civilizado que o impeachment pretendia dar às disputas políticas estaduais: no dia da sessão de julgamento, mais de mil tiros foram disparados dentro da Assembleia Legislativa de Alagoas. O deputado Humberto Mendes, sogro do governador acusado, acabou morto na confusão.<sup>86</sup>

A LEI DO IMPEACHMENT É DIVIDIDA em quatro partes, que se ocupam da definição dos crimes e devidos processos do presidente da República e dos ministros de Estado (partes primeira e segunda); dos ministros do STF e do procurador-geral da República (parte terceira); e dos governadores e secretários de Estado (parte quarta). Em relação a presidentes, e na linha da Constituição de 1946, ela fixa a competência



da Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação, por maioria absoluta de seus membros; e do Senado para julgar a denúncia, sendo necessários votos de dois terços dos membros da casa para a condenação.<sup>87</sup> A Constituição de 1988 equiparou o quórum para aprovação da acusação na Câmara e no Senado:<sup>88</sup> hoje, são necessários dois terços em ambas as casas.

Em grande parte, os crimes incluídos na lei nº 1079/1950 repetem os que já existiam no decreto nº 30, de 1892.<sup>89</sup> São punidas várias modalidades de abuso de poder, diretamente contra os cidadãos e/ou contra outras instituições: criar impedimentos ao voto, abusar de restrições a direitos fundamentais, opor embaraços injustificados ao cumprimento de decisões judiciais, desconsiderar limitações legislativas e constitucionais ao orçamento e ao provimento de cargos, entre outras. Assim como o decreto nº 30 de 1892, a lei nº 1079/1950 traz delitos que são definidos com precisão (por exemplo: art. 8º, n. 6: “Ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional”), mas também outros redigidos em termos vagos, especialmente no capítulo dos crimes contra a probidade na administração. São os casos, por exemplo, dos crimes de “expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição” (art. 9º, n. 4), ou “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” (art. 9º, n. 7), concretizando a previsão do deputado imperial Gonçalves Ledo, em 1826:<sup>90</sup> delitos de responsabilidade não podem ser definidos em tipos fechados, e qualquer lei que pretenda fazê-lo carecerá sempre de complementos por disposições vagas e abertas, capazes de serem usadas para enquadrar abusos não antevistos pelos legisladores.



Quanto ao processo, a lei nº 1079/1950 garantiu oportunidades de defesa para o presidente tanto na Câmara (art. 22) quanto, em seu julgamento propriamente dito, no Senado (arts. 25 a 27). A Constituição de 1946, como a de 1988, estabelecia que o presidente tinha direito a ser submetido a um “julgamento” pelos senadores. Um julgamento não se confunde com uma votação parlamentar comum: ele exige uma acusação minimamente delimitada, de modo a permitir a defesa do acusado, como também oportunidades para que ele desenvolva uma defesa eficaz. Isso implica, além da possibilidade de rebater as teses acusatórias, um direito à produção de provas, bem como de contestação das provas apresentadas pela acusação. Implica também que a autoridade acusada deve receber um veredicto que seja fiel aos fatos provados e a uma interpretação minimamente imparcial da lei. Nada menos do que isso merece ser chamado de um “julgamento”.

Como no caso dos Estados Unidos, a lei nº 1079/1950 dá pistas de que o papel dos senadores no julgamento de um impeachment não se confunde com sua função legislativa habitual. Alguns dos impedimentos judiciais, que obrigam um juiz a afastar-se da causa quando houver dúvidas sobre sua imparcialidade, são igualmente oponíveis aos senadores.<sup>91</sup> Sob a vigência da Constituição de 1946, houve decisões do STF que reforçaram a ideia de que impeachments são um trabalho à parte no ofício dos membros do Legislativo: em 1957, o tribunal decidiu que um parlamentar não pode votar sobre a denúncia de crime de responsabilidade que ele próprio formulou, “por motivos óbvios”.<sup>92</sup>

A forma de se garantir um julgamento imparcial ao acusado, tanto quanto possível, permanece um desafio nos processos de impeachment. Os “juízes” do caso são agentes políticos, sempre inclinados a agir por razões políticas. A fórmula de julgamento que tem sido adotada pela



prática brasileira, que pede a senadoras e senadores que respondam “sim” ou “não” à totalidade da acusação, muitas vezes composta de diversas imputações, é especialmente prejudicial a esse fim. Melhor seria que cada imputação fosse votada separadamente, com um quesito de condenação ou absolvição ao final, à luz do que ficar decidido nas votações anteriores. Seria modelo semelhante ao que existe nos Estados Unidos, onde tanto a acusação quanto a votação são feitas por quesitos (*articles*) — no Brasil, esse é o modelo de julgamento do tribunal do júri, responsável pelos crimes dolosos contra a vida, composto de “juízes” (os jurados) que tampouco são magistrados profissionais.

## Getúlio Vargas na mira do impeachment

A mais vigorosa tentativa de levar adiante uma condenação por crime de responsabilidade sob a Constituição de 1946 mirou Getúlio Vargas, do PTB. Impulsionada no Congresso pela UDN, e na imprensa por Carlos Lacerda, a marcha em busca do impeachment de Vargas teve seu ápice entre maio e junho de 1954. A denúncia foi uma de muitas investidas jurídicas contra sua administração. Além dela, houve diversas comissões parlamentares de inquérito (CPIS) revirando incontáveis assuntos de seu governo. As CPIS haviam ganhado musculatura na Constituição de 1946: receberam a atribuição de investigar quaisquer atos (e não apenas crimes) do governo, e podiam ser abertas tanto pela Câmara quanto pelo Senado. Regulamentadas pela lei nº 1579/1952, as comissões de inquérito foram uma ferramenta de desestabilização política amplamente usada pela oposição a Getúlio: houve 29 ao todo, sendo 23 delas entre 1952 e 1953.<sup>93</sup>



Uma das CPIS que atazanou Vargas foi a chamada “CPI da CCP”, a Comissão Central de Preços, um órgão governamental que atuava no enfrentamento à inflação. A CPI foi aberta a fim de apurar o uso de 50 milhões de cruzeiros para adquirir gado necessário ao abastecimento de carne da cidade do Rio de Janeiro, visando a uma queda de preços do produto na então capital federal. Relatada por Tancredo Neves, à época deputado, apontava irregularidades no uso de crédito não autorizado pelo governo, mas não chegava a pôr a culpa no presidente.<sup>94</sup> De qualquer forma, o resultado da CPI embasou uma denúncia por crime de responsabilidade contra Vargas. O denunciante foi o jornalista Wilson Leite Passos, presidente de uma organização apartidária chamada Movimento Nacional Popular (MNP)<sup>95</sup> e que viria a eleger-se vereador no Rio de Janeiro pouco tempo depois.<sup>96</sup> A denúncia foi apresentada em 4 de maio, três dias após Vargas conceder um aumento de 100% ao salário mínimo, acirrando ainda mais os ânimos da oposição, que o acusava de irresponsabilidade fiscal.<sup>97</sup>

Em cerca de vinte laudas datilografadas, a denúncia mirou um amplo leque de condutas de Vargas. Além de apontar, com fundamento no relatório da CPI da CCP, atentados à lei orçamentária, o documento imputou-lhe crimes contra a existência da União, improbidade na administração e atentados ao cumprimento de decisões judiciais. Naqueles anos de macarthismo, Vargas foi acusado de colocar em risco a segurança nacional ao negociar a entrada do Brasil no chamado “Bloco ABC”, uma aliança regional estratégica ao lado de Argentina e Chile. A denúncia também acusava Vargas de recusar-se a obedecer ordens do Poder Judiciário, diante do atraso do governo no pagamento de condenações judiciais.<sup>98</sup> No mesmo dia, um juiz do Distrito Federal,



Amilcar Laurindo Ribas, apresentou denúncia por crime de responsabilidade contra o ministro da Fazenda de Vargas, Oswaldo Aranha.<sup>99</sup>

No dia seguinte, 5 de maio de 1954, Nereu Ramos, deputado do PSD e presidente da Câmara dos Deputados, leu a denúncia em plenário e mandou-a à publicação. Imediatamente, foi constituída a comissão especial para analisá-la. Seguindo o que manda a lei nº 1079/1950, ela foi proporcionalmente preenchida com deputados das doze legendas representadas na casa.<sup>100</sup> Até o final do mês de maio de 1954, sob a presidência do udenista João Agripino, a comissão especial reuniu-se para debater a acusação e analisar os documentos que a instruíram. Em 2 de junho, aprovou o parecer pela rejeição da denúncia. A acusação sobre o Bloco ABC havia perdido tração, pois o próprio presidente já não insistia na formação do grupo. Quanto aos ilícitos orçamentários, a maioria governista argumentou que o Tribunal de Contas e o Congresso não haviam ainda julgado as contas do exercício ao qual a acusação se referia — 1951 e 1952 —, dizendo-se impedida de se pronunciar sobre a matéria.<sup>101</sup> O plenário da Câmara logo referendou o parecer da comissão, enterrando a denúncia em definitivo.

Afonso Arinos de Melo Franco, prócer da UDN e notório opositor de Getúlio Vargas, chamou a acusação de uma “aventura” que só serviu para mobilizar a base de apoio ao presidente. Outro udenista, o brigadeiro Eduardo Gomes, preferia enxergar o copo meio cheio: confiava que o fracasso do moroso e burocrático processo de impeachment convenceria os militares de que a saída de Vargas só seria efetivada à força.<sup>102</sup> Entre impeachments e golpes clássicos, o Brasil daquela época, então, forjará uma terceira via: o impedimento, isto é, o



afastamento sumário do presidente por simples votação parlamentar. Sem acusação, sem processo, sem defesa — e sem previsão constitucional.

### “Faltava Café e Luz, mas tinha pão de Lott”: O imprevisto do “impedimento”

O pré-candidato à presidência pelo PSD para as eleições de outubro de 1955, Juscelino Kubitschek, não era tolerado nem por lideranças da UDN, nem por muitos militares. Seus adversários buscaram uma figura de consenso suprapartidário que evitasse a disputa fratricida entre as lideranças civis e militares,<sup>103</sup> mas o PSD não abriu mão da candidatura de seu maior nome.<sup>104</sup> Juscelino venceu as eleições com apenas 36% dos votos, uma vez que não havia segundo turno no regime eleitoral da Constituição de 1946.<sup>105</sup> A hipótese de impugnar eleitoralmente a vitória acusando a falta de maioria absoluta tinha baixas chances de êxito, porque o argumento já havia sido rejeitado na eleição de Vargas em 1950.<sup>106</sup> Falava-se em impedir a posse de JK pela força, mas Café Filho, vice que assumira a Presidência após a morte de Getúlio, prometia posse aos eleitos.<sup>107</sup>

Exatamente um mês após as eleições, no dia 3 de novembro de 1955, o presidente Café Filho sentiu-se mal e foi levado ao Hospital dos Servidores do Estado, no Rio de Janeiro. Forçado a afastar-se repentinamente de suas atividades, ele não teve tempo de encaminhar a solução para um conflito que surgira dois dias antes. No enterro de um militar, o coronel Jurandir de Bizarria Mamede fez um discurso inflamado, denunciando a “moralidade democrática” e seus “falsos



defensores”. Um dos alvos implícitos de sua crítica era o ministro da Guerra de Café Filho, general Henrique Teixeira Lott, que defendia a posse dos eleitos e estava presente no velório.<sup>108</sup> Lott julgou o discurso de Mamede ofensivo e insubordinado: pediu a punição do coronel, pleito que dependia de autorização presidencial.<sup>109</sup>

Com o afastamento de Café Filho, assumiu a presidência o próximo na linha sucessória, Carlos Luz, presidente da Câmara. Embora filiado ao PSD de Juscelino, Luz era notoriamente hostil à candidatura do político mineiro, tendo inclusive liderado a ala dissidente do partido que se opôs a ela. Eram também ruins as suas relações com Lott. Luz não estava disposto a permitir a punição do coronel Mamede, e fez o que pôde para retardá-la.<sup>110</sup> O ministro da Guerra sentia-se desmoralizado pela dificuldade em efetivar a sanção contra um oficial de patente menor. Estava também cada vez mais convencido de que a posse de Juscelino e do vice João Goulart estava ameaçada, pois circulavam notícias de que Café Filho já estava recuperado e apto a voltar à presidência, mas que havia resistências para que ele retomasse seu posto.<sup>111</sup>

Sob esse clima de desprestígio e desconfiança, Lott recebeu a notícia de que seria substituído pelo general Fiúza de Castro no Ministério da Guerra. Foi então que decidiu agir: entre o dia 9, data de seu aviso prévio, e o dia 11, quando entregaria de fato o cargo, o ministro demissionário mobilizou o comando do Exército no Rio de Janeiro e mandou ocupar prédios públicos, rádios e redações de jornais. O principal alvo do golpe, Carlos Luz, estava a bordo de um cruzador rebelado, o *Tamandaré*, a caminho de Santos, com o possível objetivo de instaurar um governo paralelo comandado a partir de São Paulo. Estudiosos do episódio classificam a manobra de Lott como algo entre



“um golpe militar no estilo clássico”,<sup>112</sup> uma quebra constitucional de curto prazo (*short term breakdown*)<sup>113</sup> e um “contragolpe preventivo”.<sup>114</sup>

Lott precisava agir rapidamente para se legitimar, o que não era trivial: demitido, ele havia se insurgido contra a pessoa a quem a Constituição, naquele momento, atribuía o exercício da presidência da República. Seu primeiro movimento foi buscar solidariedade em outras instituições. No próprio dia 10, conseguiu declarações de apoio das presidências da Câmara dos Deputados e do STF.<sup>115</sup> Do Congresso, porém, veio o ato que coloca o afastamento de Carlos Luz no itinerário da história do impeachment no Brasil: o descabido “impedimento” presidencial.

NO DIA 11 DE NOVEMBRO — com o presidente Café Filho ainda hospitalizado, o interino Carlos Luz isolado em um navio e o insurgente Henrique Lott liderando uma ocupação militar do Congresso Nacional —, a Câmara dos Deputados reuniu-se para resolver o impasse. O líder do PSD, José Maria Alkmin, aliado de Café Filho, apresentou então um requerimento para que a Câmara afastasse Carlos Luz:

Tomando conhecimento dos graves acontecimentos que desde ontem se desenrolam no país, e considerando a situação de fato pelos mesmos criada, [o Congresso Nacional] reconhece a existência do impedimento previsto no art. 79, §1º, da Constituição Federal, para cuja solução o mesmo dispositivo prevê o chamamento do vice-presidente no Senado Federal ao exercício da presidência da República.<sup>116</sup>

O líder do governo, Gustavo Capanema, fez eco ao requerimento de Alkmin, atestando que Luz estava “materialmente impedido” de exercer



a presidência da República naquele momento.<sup>117</sup> Do outro lado, o udenista João Agripino insistia que, enquanto durasse o afastamento de Café Filho, o único governo legal do país era o de Carlos Luz.<sup>118</sup> Nenhum udenista mencionou as ações de Luz que desafiavam sua legitimidade, como sua iniciativa de, sendo mero interino, demitir o ministro da Guerra de Café Filho, ou sua alegada tentativa de montar um governo paralelo em São Paulo. Capanema insistia na interpretação de que a questão se resolvia por uma constatação empírica, “[Estamos] diante de um fato real e concreto”, apontando que Luz, encurralado em um navio de guerra em algum lugar entre Rio e São Paulo, estava em lugar “incerto e não sabido”, o que reforçava sua condição de “impedido para governar”.<sup>119</sup> Ele apelava aos deputados que reconhecessem o dilema que enfrentavam, de iminência de um golpe militar, e que aceitassem a “tábua de salvação” do tal “impedimento”.<sup>120</sup> Após muitos debates, o requerimento de Alkmin foi submetido a votação nominal e aprovado por 185 votos a 72.<sup>121</sup> No mesmo dia, o Senado recebeu comunicação da deliberação da Câmara e igualmente aprovou a resolução.<sup>122</sup> A presidência foi transmitida ao terceiro homem a ocupá-la naquele breve intervalo, o vice-presidente do Senado, Nereu Ramos, tudo sob tutela do ministro demissionário Henrique Lott. Aparício Torelly, o barão de Itararé, fez troça da situação: “No Palácio do Catete, em 11 de novembro de 1955, faltava Café e Luz, mas tinha pão de Lott”.<sup>123</sup>

O Congresso reconheceu que, ao lado do impeachment, que deveria se desenrolar por uma acusação que tramitasse segundo as regras da lei nº 1079, culminando com um julgamento no Senado, havia essa figura nova, o “impedimento” por “situação de fato”, neste caso materializada



por um levante militar. O art. 79 da Constituição de 1946, alegado fundamento da decisão, dizia que “substitui o presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o vice-presidente da República”. “Em caso de impedimento”, porém, refere-se a circunstâncias como férias ou licenças médicas;<sup>124</sup> jamais a um levante militar contra o presidente da República em exercício, o que é obviamente inconstitucional. Na lei nº 1079, o termo “impedimento” aparece apenas em sentido processual, para estipular as condições nas quais os senadores, como juízes, são proibidos de julgar o presidente. Quando muito, “impedimento” serve como tradução ruim para impeachment.<sup>125</sup>

SE CAFÉ FILHO SENTIU-SE VITORIOSO pelo “impedimento” de Carlos Luz, a sensação foi efêmera. Após se recuperar do problema de saúde que motivara seu afastamento, ele comunicou ao presidente em exercício, Nereu Ramos, bem como à presidência da Câmara dos Deputados, que estava pronto para reassumir o cargo.<sup>126</sup> Quase no mesmo instante em que sua comunicação era lida aos deputados, um deles, Ulysses Guimarães, do PSD de São Paulo, informava que recebera um documento instruindo que Café Filho não poderia reassumir. Motivo: “estava impedido”.

A circunstância que levava ao novo “impedimento” noticiado por Ulysses Guimarães era parecida com a que afastara Carlos Luz. Dessa vez, porém, os fatos se davam em terra firme: Café Filho estava preso em sua casa, “cercado por forte aparato militar, que incluía grande número de veículos blindados”.<sup>127</sup> O exército de Lott, que seguia como ministro da Guerra após a queda de Carlos Luz, trabalhou para manter



Nereu Ramos na presidência, confiando que ele daria posse a Juscelino Kubitschek. Um requerimento assinado por 127 deputados, decretando que o Congresso, exercitando “o poder político que lhe é irrecusável”, reconhecia a continuidade do “impedimento” de Café Filho “até deliberação em contrário do Congresso Nacional”,<sup>128</sup> foi aprovado na madrugada de 22 de novembro por 179 votos contra 94 na Câmara e 35 contra 16 no Senado.<sup>129</sup> Nereu Ramos prosseguiu no cargo e só o entregou diretamente a Juscelino Kubitschek em 31 de janeiro de 1956.

Nos debates sobre o pedido de impedimento, o deputado udenista Aliomar Baleeiro ironizou os colegas que insistiam em tentar convencer os outros, e talvez a si próprios, de que aquele desenrolar dos fatos tinha algo a ver com um suposto instituto de “impedimento”, que até então ninguém havia enxergado na Constituição de 1946:

Neste instante, há duas coisas a distinguir: o ato, que pertence ao presidente da República, de reassumir ou não o cargo, ato esse do qual é o juiz único; e o exercício de fato desse cargo. O exercício de fato da presidência da República não depende nem de mim, nem da maioria [...]. Num país anárquico, sem ordem jurídica como este, é uma questão de força. Quem tiver força hoje dará posse a um presidente da República que pode ser o sr. Nereu Ramos [...], pode ser o sr. Café Filho [...], e poderá também ser um sargento, um cabo ou um gari da prefeitura.<sup>130</sup>

Antes de ser definitivamente atropelado pela força de que falava Aliomar Baleeiro, Café Filho tentou uma última cartada para retornar à presidência da República: acionar o Supremo Tribunal Federal. Sua iniciativa gerou o mandado de segurança nº 3557, do qual foi relator o ministro Hahnemann Guimarães, um ex-professor de latim do Colégio Pedro II e de direito romano da Faculdade do Rio de Janeiro.<sup>131</sup> Café



Filho pediu que o Supremo afastasse Ramos e o colocasse de volta no cargo. Em resposta, o STF decidiu não decidir.

Por força da lei federal nº 2654, aprovada três dias após o afastamento de Carlos Luz, o presidente em exercício Nereu Ramos havia decretado estado de sítio, depois aprovado pelo Congresso Nacional. O artigo 2º da lei suspendeu diversas garantias constitucionais, entre as quais o direito à ação de mandado de segurança. Por esse motivo, o Supremo julgou prejudicada a ação e arquivou-a, sem apreciar seu mérito.

Não é implausível que a saída tenha sido um artifício do tribunal para se evadir de uma decisão que o colocaria em rota de colisão com quem detinha – como alertara o deputado Baleeiro — a força de afastar dois presidentes e manter um interino no cargo. É irônico que o STF tenha invocado o estado de sítio, medida que visa a proteger os poderes constitucionais legitimamente constituídos, justo para evitar que um desses poderes, a presidência da República, fosse devolvido a quem tinha o direito de ocupá-lo. O encaminhamento pelo não cabimento da ação só foi aventado pelo terceiro magistrado a votar, o ministro convocado Armando Sampaio Costa. Antes, houve tempo para um esclarecedor embate entre o ministro relator, Hahnemann Guimarães, e o segundo magistrado a votar, o ministro Álvaro Ribeiro da Costa.

Guimarães votou pela denegação do mandado de segurança. Embora aceitasse que o ato poderia, em tese, ser apreciado pelo Judiciário, porque estava em jogo lesão de direito individual, ele afirmou que Câmara e Senado dispunham de um “poder implícito no sistema constitucional” para votar sobre quaisquer matérias que julgassem necessárias para assegurar “a sobrevivência do regime e a tranquilidade da nação”. Essa era a tese defendida por Ulysses Guimarães, expressa na própria redação do decreto de “impedimento” de Café Filho. O ministro



relator sustentou que isso era questão essencialmente política, que escapava à jurisdição do STF. “Rejeito a arguida inconstitucionalidade do ato do Congresso Nacional e nego o mandado requerido”, concluiu.

Depois dele, votou o ministro Álvaro Ribeiro da Costa. De família militar, era um homem recatado, mas que não fugia de conflitos.<sup>132</sup> Rebatendo diretamente o relator, ele apontou que nada havia de “essencialmente político” na questão trazida pelo mandado de segurança de Café Filho: “O problema da competência do Congresso Nacional para, em resolução, declarar o impedimento do presidente da República [...] envolve antes uma questão estritamente jurídica que de índole política”. Uma suposta competência do Congresso Nacional para declarar “impedido” um presidente da República simplesmente não existia na Constituição e nas leis, defendeu. Acrescentou ainda que nenhum constitucionalista brasileiro até então jamais havia dito uma palavra sequer sobre um suposto poder do Congresso Nacional para, “em resolução, afastar, por impedimento, o presidente da República do exercício de seu cargo”. Ribeiro da Costa censurou o general Lott, de quem se disse amigo, acusando-o de ter praticado, “sem consulta amadurecida”, um “ato irrefletido”. Concluiu seu voto afirmando que a resolução de impedimento era “ato nulo, por falta de competência”, e que por isso era caso de conceder a segurança requerida e determinar o retorno de Café Filho ao cargo. A perda de objeto do mandado de segurança foi uma saída que permitiu aos demais ministros escapar da querela entre Hahnemann Guimarães e Ribeiro da Costa.

Esses casos de “impedimento” devem ser conhecidos para uma doutrina do impeachment, mas não para constituir qualquer precedente relevante para a interpretação do instituto. Menos ainda para afirmar a existência de um suposto poder do Congresso Nacional de afastar



sumariamente um presidente por simples decreto.<sup>133</sup> Eles são fruto das tumultuosas condições políticas da época e devem ser guardados no baú de excentricidades de nossa história política e constitucional.

## **A lei nº 1079/1950 e a hipótese do cavalo de Troia**

Em dezembro de 2015, teve início na Câmara o processo que culminaria com o impeachment de Dilma Rousseff. Nessa época, eu e muitas outras pessoas da comunidade jurídica passamos a estudar o instituto com atenção redobrada. Decidi investigar nossa Lei do Impeachment nos arquivos da legislatura iniciada em 1946, pela qual ela tramitou. Localizei o projeto de lei apresentado ao Senado Federal pela comissão mista que o elaborou.<sup>134</sup> Desde logo, três particularidades chamaram minha atenção. A primeira foi a demora em sua tramitação, que havia durado quase dois anos. A segunda foi a composição da comissão que redigiu o projeto de lei, repleta de nomes que se notabilizaram pela tentativa de implementação do parlamentarismo no Brasil logo após a Constituição de 1946: Luiz Viana, Prado Kelly, João Mangabeira, Gustavo Capanema, Attilio Vivacqua e principalmente Raul Pilla, o “dr. Parlamentarismo”, como era chamado por seus colegas. A terceira foi a própria coincidência temporal entre a aprovação da lei e a fracassada tentativa de aprovação de uma emenda que pretendia alterar a Constituição de 1946 para implementar o parlamentarismo como sistema de governo, a proposta de emenda nº 4 de 1949.

Imediatamente ocorreu-me a hipótese de que a lei nº 1079 poderia ter sido uma espécie de plano B dos parlamentaristas frustrados pela derrota da proposta de emenda nº 4. Se eles não haviam conseguido aprovar a



emenda à Constituição de 1946, talvez tivessem ao menos conseguido contrabandear um simulacro de parlamentarismo pela porta dos fundos, via legislação ordinária. Isso explicaria os crimes vagos na lei nº 1079, que davam ampla margem para o Congresso investir contra o presidente e antecipar o fim de seu mandato por razões puramente políticas. O parlamentarismo também teria entrado em nossa interpretação do impeachment através da influente doutrina jurídica de Paulo Brossard, pois ele próprio era um confesso parlamentarista. Batizei essa hipótese da parlamentarização clandestina do impeachment, pela lei e pela doutrina, de “cavalo de Troia parlamentarista”.<sup>135</sup>

A hipótese do enxerto parlamentarista convenceu algumas pessoas<sup>136</sup> e despertou críticas de outras. Dentre as críticas, destaco aquela que foi feita por Cláudia Paiva Carvalho, porque procedente. Com razão, ela contestou que a específica redação dos crimes de responsabilidade da lei nº 1079/1950 teria sido fruto de uma trama dos parlamentaristas da geração de 1940, pois muitos dos delitos definidos de modo vago na atual Lei do Impeachment têm redação semelhante à da lei anterior, o decreto nº 30 de 1892.<sup>137</sup>

Por outro lado, como a própria autora reconhece, a hipótese do cavalo de Troia era mais ampla. Ela não se limitava a especular sobre uma explicação para a redação da lei, mas sugeria também que havia uma influência parlamentarista na própria concepção do instituto do impeachment no Brasil, e dos crimes de responsabilidade em particular. Nessa dimensão doutrinária, o apoio das fontes à hipótese é maior. Como visto no capítulo anterior, a cultura parlamentarista tinha raízes antigas entre nós: ela vinha desde o Império, especialmente a partir do Segundo Reinado.<sup>138</sup> Esse legado parlamentarista se fez sentir na



disciplina jurídica do impeachment presidencial não apenas no nome dos institutos, de que os “crimes de responsabilidade” são exemplo evidente, mas principalmente na postulação de sua função. Como visto no início deste capítulo, o impeachment presidencial foi desde o princípio retratado no Brasil como ferramenta para a superação de impasses entre forças políticas rivais, justamente um dos propósitos a que o chamado voto de desconfiança serve no parlamentarismo.<sup>139</sup> Tal perspectiva era totalmente estranha à concepção dos fundamentos das *impeachable offenses* nos Estados Unidos, onde a ideia de que o presidente pudesse ser removido por mero antagonismo com o Legislativo foi explicitamente rejeitada pelos constituintes de 1787.

Se a “parlamentarização” do impeachment refere-se à possibilidade de um presidente ser condenado e afastado pela votação partidarizada de uma acusação igualmente partidarizada, é preciso reconhecer que esse risco existe mesmo onde a cultura jurídica sobre o instituto não padeça desse vício original. Nos Estados Unidos, o julgamento do impeachment de Donald Trump em 2020 foi decidido em linhas estritamente partidárias, com exceção de um único voto em uma das duas acusações contra ele.<sup>140</sup> O advento de partidos políticos organizados, com atuação em ambas as casas legislativas — uma realidade estranha ao desenho original do impeachment na Constituição norte-americana —, torna ainda mais difícil garantir que o Senado funcione como tribunal jurídico. Se nos Estados Unidos o impeachment não gera ameaças perenes aos presidentes, isso se deve principalmente às características de seu sistema eleitoral, que resulta na hegemonia de dois grandes partidos. Com isso, o presidente pode contar com um “escudo legislativo”<sup>141</sup> mais efetivo, pois, sem os votos de um razoável número de membros de sua própria legenda, dificilmente o quórum de dois terços, necessário à condenação