

X. Natureza do "impeachment"

52. A definição do "impeachment" vem dando margem a divergências de monta: foi tido como instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito; e, é claro, como instituição *sui generis*. As divergências resultam, talvez, da defectiva terminologia do Direito Constitucional, mas existem.

Se, no plano biológico, as divisas entre o mundo vegetal e o animal nem sempre são nítidas, da mesma forma, no elenco das instituições nem sempre é fácil distribuí-las em categorias estanques, esteticamente repartidas e catalogadas, à feição do que se poderia denominar parnasianismo jurídico.

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o "impeachment" tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, — julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua inícuo colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.

Foi o que, no julgamento de Johnson, proclamou enfaticamente o Senador Sumner e vem sendo repetido pelos autores.²⁰⁰

Em verdade, as deficiências na terminologia do Direito Constitucional; o emprêgo de vocábulos iguais para designar realidades di-

²⁰⁰ Watson, op. cit., v. I, p. 208; Chambrun, op. cit., p. 313; Vilbois, op. cit., p. 84; Gonzalez Calderon, op. cit., v. III, p. 344; Maximiliano, op. cit., n. 391, p. 644; Aureliano Leal, op. cit., p. 443; Viveiros de Castro, Acórdãos e Votos, p. 130.

As palavras de Sumner foram estas: "as we discern the true character of impeachment under our Constitution we should be constrained to confess that it is a political proceeding, before a political body, with political purpose; that it is founded on political offenses proper for the consideration of a political body and subject to a political judgment only. Even in case of treason and bribery the judgement is political and nothing more".

versas; o desordenado arrolamento de fatos históricos, precedentes parlamentares e escritos jurídicos, ocorridos e enunciadados em épocas e países diferentes; reminiscências do instrumento que foi criminal, e que persistem, aqui e ali, a despeito da mudança substancial nêl operada; a manutenção das formas e exterioridades do processo judicial; a existência de uma fase probatória, à qual se aplicam princípios relativos à prova produzida em juízo; a presença de fatos que são, a um tempo, políticos e criminaes, enquanto outros são apenas políticos e sem significação na esfera penal, êstes e aquêles constituindo motivos bastantes para instauração do "impeachment", tudo tem contribuído para dificultar a fixação da natureza do instituto ligado à apuração da responsabilidade do Presidente da República.

Porém, mesmo quando neste ou naquele aspecto do instituto, ou se note vestígio de sua primitiva estrutura penal, ou se deparem elementos oriundos de outros ramos do direito, ou nêle inspirados, a predominância do caráter político marca a sua verdadeira natureza e o inclui entre as instituições de Direito Constitucional.²⁰¹

53. Os mais autorizados constitucionalistas americanos têm doutrinado que o "impeachment" é instituto político, e não têm feito senão desdobrar o pensamento dos constituintes de Filadélfia,²⁰²

²⁰¹ Gabriel Luiz Ferreira, op. cit., p. 241 e 242; Viveiros de Castro, Estudos de Direito Público, 1914, p. 445; idem, Acórdãos e Votos, 1925, p. 85; idem, Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 19, p. 13 e 14.

²⁰² Hamilton, na vigorosa defesa que, com Madison e Jay, fez da Constituição Federal, escreveu: "they are of a nature which may with peculiar propriety be denominated political, as they relate chiefly to injuries done immediately to the society itself", The Federalist, n. 65. Madison, por sua vez, que foi constituinte, Secretário de Estado e depois Presidente da República, ao discutir, em 1789, o projeto que criava o Departamento de Negócios Estrangeiros, atribuiu ao "impeachment" o máximo elástico político, Elliott's Debates, v. IV, p. 373, apud Simpson, op. cit., p. 44 e 45 e Lawrence, op. cit., p. 651 e 652, nota 1. Outrossim, James Wilson, constituinte e depois Juiz da Suprema Corte, doutrinou: "in the United States... impeachment are confined to political characters, to political crimes, and misdemeanors and to political punishments" (Law Lectures, v. II, p. 166, apud Simpson, op. cit., p. 45). Por ocasião do julgamento de Chase, em 1805, o Senado repeliu a tese de que funcionava como tribunal, porque, — o depoimento é de John Quincy Adams —, "impeachment is nothing more than an enquiry, by the two Houses of Congress, whether the office of any public man might be better filled by another... Impeachment was not a criminal prosecution; it was no prosecution at all... A trial and removal of a judge upon impeachment need not imply any criminality or corruption in him" (Memoirs, v. I, p. 321 e 322, apud Simpson, op. cit., p. 22).

"the greatest public men of that day",²⁰³ aliás, sintetizado por Hamilton nas páginas de "O Federalista".

Story já ensinava que "o 'impeachment' é um processo de natureza puramente política".²⁰⁴ Lawrence, tantas vezes citado pelas maiores autoridades, faz suas as palavras de Bayard, no julgamento de Blount: "o 'impeachment', sob a Constituição dos Estados Unidos, é um processo exclusivamente político. Não visa a punir delinquentes, mas proteger o Estado. Não atinge nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política".²⁰⁵ Lieber não é menos incisivo ao distinguir o "impeachment" nos dois lados do Atlântico, dizendo que "o 'impeachment' inglês é um julgamento penal", o que não ocorre nos Estados Unidos, onde o instituto é político e não criminal.²⁰⁶ Von Holst não diverge: "o 'impeachment' é um processo político".²⁰⁷ É semelhante a linguagem de Tucker: "o 'impeachment' é um processo político contra o acusado como membro do governo, para proteger o governo no presente ou futuro".²⁰⁸ É conhecida a passagem em que Black sintetiza numa frase a lição que, desde o século XVIII, vem sendo repetida nos Estados Unidos: "é somente política a natureza dêste julgamento".²⁰⁹ Ou, como escreveu Tocqueville, num trecho que correu mundo: o fim principal do julgamento político nos Estados Unidos, é retirar o poder das mãos do que fez mau uso dêle, e de impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro. Como se vê, é um ato administrativo ao qual se deu a solenidade de uma sentença.²¹⁰

²⁰³ Simpson, op. cit., p. 42.

²⁰⁴ Story, op. cit., I, § 803, p. 586.

²⁰⁵ Lawrence, op. cit., p. 261, nota 2.

²⁰⁶ Lieber, op. cit., p. 85: "it will be observed that the American trial of impeachment is not a penal trial for offenses, but a political institution, trying for political capacity. The senate, when sitting as a court to try impeachments, can only remove from office, whatever the crime may have been; and the impeached person can be penally tried after the senate has removed him from office. In its political character, then, but in no other point, the American impeachment resembles the Athenian ostracism, which was likewise a political, and not a penal institution. The English impeachment is a penal trial".

²⁰⁷ Von Holst, op. cit., p. 159.

²⁰⁸ Tucker, op. cit., § 199, p. 411 e 412.

²⁰⁹ Black, Handbook of American Constitutional Law, 1910, § 85, p. 139.

²¹⁰ Tocqueville, op. cit., v. I, p. 180.

54. Na Argentina, que, antes do Brasil, adorou instituições semelhantes às americanas, outra não é a lição dos constitucionalistas. Lá, como aqui, o "impeachment" tem por objeto separar a autoridade do cargo por ela ocupado, independentemente de considerações de ordem criminal.²¹¹ "O objetivo do juízo político não é o castigo da pessoa delinqüente, senão a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou ofensa pelo abuso do poder oficial, negligência no cumprimento do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo."²¹²

55. Sob a Constituição de 1891, predominou a opinião de que era político o instituto; desviando-se da concepção adotada pelo legislador de 1827, as Leis 30 e 27, de 1892, ao regularem a responsabilidade presidencial, fiéis ao preceito constitucional, fizeram-no em termos políticos.

Aliás, desde a elaboração das leis reguladoras da responsabilidade presidencial, ficou definida essa orientação.

A sanção imposta pelo Senado é "de caráter disciplinar e não de caráter criminal", argumentava José Hígino; "trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo Senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito".²¹³

Voltando da Câmara, foi novamente discutido pelo professor do Recife o projeto originário do Senado: "o Senado não é chamado a

²¹¹ Arraya, op. cit., v. II, p. 54; Gonzalez, op. cit., n. 503, p. 501; Barraquero, *Espíritu y Práctica de la Constitución Argentina*, 1889, p. 283; Bas, op. cit., v. I, p. 351; Bielsa, op. cit., n. 195, p. 481; Gallo, op. cit., p. 232.

²¹² Gonzalez Calderon, op. cit., v. III, p. 346, e refere o ensinamento de Gonzalez, op. cit., n. 506, p. 546 (n. 599), Montes de Oca, *Derecho Constitucional*, v. II, cap. VII; Agustín de Vedia, *La Constitución Argentina*, p. 173 e segs.; Estrada, *Curso de Derecho Constitucional*, v. III, p. 26. Também Arraya, op. cit., v. II, p. 54; Gallo, op. cit., p. 233.

²¹³ José Hígino, *Anais do Senado Federal*, Sessão de 19 de outubro de 1891, 1892, v. V, p. 36.

julgar e a punir o Presidente da República criminalmente, o 'impeachment' é um julgamento político, uma medida de salvação pública, que tem por fim ser destituído do cargo o Presidente que delinqüiu e cujo govêrno pode comprometer a segurança, os interesses ou a honra da nação. ... O Senado converte-se então em tribunal de justiça para julgá-lo politicamente, e como medida de govêrno, destituí-lo do cargo..."²¹⁴

Vetado por Deodoro, volta a ser apreciado o projeto que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Na véspera do golpe de 3 de novembro de 1891, o Senado rejeita o veto. José Hígino sustentou outra vez que "o Senado é um tribunal político e não um tribunal de justiça criminal. A sua missão não é conhecer dos crimes de responsabilidade do Presidente da República para puni-lo criminalmente, mas para decretar uma medida de govêrno, a qual é a destituição do presidente delinqüente. ... Crime de responsabilidade é a violação de um dever do cargo, de um dever funcional. ... Releva ponderar que no antigo regime, o Senado, para o julgamento de tais crimes, se constituía em tribunal de justiça criminal, e podia aplicar não somente as penas de destituição e de inabilidade, como as de destêrro, prisão e até a de morte. O ministro estava sujeito exclusivamente a uma justiça de exceção, e, entretanto, podia ser condenado por excessos e abusos de poder não especificados na lei. Como se estranha que o Senado Federal, funcionando como tribunal político e para o fim de apelar do cargo o presidente delinqüente, não o possa condenar por excessos e abusos de poder repetidos, que tenham causado dano provado ao Estado ou aos particulares?"²¹⁵

Mais tarde, o antigo professor, constituinte, senador da República, Ministro da Justiça, ao tempo juiz do Supremo Tribunal, e que tivera papel saliente na feitura das leis 27 e 30, de 1892, em nota à obra de von Liszt, por êle traduzida, volta a fazer o discurso entre os dois tipos de responsabilidade governamental: "em muitos Estados da Alemanha os ministros, tendo resol-

²¹⁴ José Hígino, *Anais citados*, Sessão de 23 de outubro de 1891, v. V, p. 103.

²¹⁵ José Hígino, *Anais citados*, Sessão de 2 de novembro de 1891, p. 204, 205 e 206. Rejeitado o veto de Deodoro, no dia imediato foi dissolvido o Congresso. Entre outros, votaram a favor do projeto, repelindo o veto, Ruy Barbosa, Campos Sales, e os futuros juizes do Supremo Tribunal, Amaro Cavalcanti, José Hígino, Coelho e Campos, Américo Lobo e Ubaldino do Amaral.

vido as câmaras que sejam responsabilizados, são julgados por um 'tribunal de Estado' composto por estas e pelo monarca. A esse tribunal compete julgar se o ministro violou a constituição e declarar 'os efeitos jurídicos' da condenação. — Se a responsabilidade constitucional dos ministros, cujo conhecimento compete aos tribunais de Estado, deve ser o 'impeachment' à americana (responsabilidade disciplinar) ou o 'impeachment' à inglesa (responsabilidade criminal) é questão muito controvertida entre os publicistas alemães. Ambas as concepções têm sido defendidas. Nas constituições e nas leis orgânicas encontram-se mais ou menos confundidos os dois pontos de vista. Cita-se como a lei mais conseqüente no ponto de vista de responsabilidade disciplinar a de Baden de 20 de fevereiro de 1868".²¹⁶

Aristides Milton²¹⁷ e Soriano Souza,²¹⁸ a quem constituinte, este lente no Recife, não dissentiram dessa orientação em seus comentários, de resto, os primeiros, à Constituição republicana.

Segundo o magistério de Barbalho, o Senado não aplica "penas propriamente criminais"; "sem impor penas criminais, tem por única missão arrear do pósto supremo, quem se mostrou indigno dele". O processo objetiva "antes que a punição, a pronta retirada do funcionário acusado e pois fica sem objeto desde que este deixa suas funções".²¹⁹

Em dissertação mais de uma vez louvada por Viveiros de Castro e aprovada pelo Congresso Jurídico Americano de 1900, seguro "na lição dos publicistas mais autorizados", doutrinou Gabriel Luiz Ferreira: "o 'impeachment' é uma instituição de Direito Constitucional, e não de Direito Penal, sendo-lhe, portanto, inaplicável o princípio, por este estabelecido, da graduação da pena pela gravidade do delito. Ao conjunto de providências e meios elucidativos, que o constituem, dá-se o nome de processo, porque é o termo

²¹⁶ José Higino, nota 4, à p. 406, do v. I, do Tratado de Direito Penal de Franz von Liszt, edição de 1899. Outrossim, como Juiz do Supremo Tribunal, subcreveu o acórdão n. 104, de 1895.

²¹⁷ Aristides Milton, op. cit., p. 119.

²¹⁸ Soriano de Souza, Noções de Direito Público e Constitucional, 1893, p. 160 e 179.

²¹⁹ João Barbalho, op. cit., p. 99 e 100. Barbalho foi constituinte, senador, ministro da Justiça e do Supremo Tribunal. Como juiz, subcreveu os acórdãos n. 343, de 1899, e 476, de 1901, nos quais é proclamada a natureza política do "impeachment".

genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento; mas, é um processo *sui-generis*, que não se confunde com o processo judiciário, porque deriva de outros fundamentos e visa fins muito diversos. Se algumas de suas fórmulas são semelhantes, se ambos terminam por um julgamento que se resolve em sentença, condenando ou absolvendo, nem por isso deixa êle de ter o caráter de um fato essencialmente político".²²⁰

Decorridos mais de vinte anos da promulgação da Lei Básica, Galdino Siqueira divulga seu estudo sobre o "impeachment" no regime constitucional brasileiro e repetidamente acentua o caráter político e disciplinar do instituto. Eis um lance apenas: "à parte a semelhança de algumas de suas fórmulas e atos (com o processo judiciário), visto como implica num julgamento, é um processo *sui-generis*, de caráter eminentemente político, porquanto é por este prisma que se considera a infração, que lhe serve de motivo, abstrahido de seu aspecto jurídico, assunto do procedimento da justiça ordinária, que lhe é conorrente; não visa a punição do acusado, mas como providência política, afastá-lo logo da gestão dos negócios públicos".²²¹

Do ponto de vista de Gabriel Luiz Ferreira e Galdino Siqueira participa Viveiros de Castro. Para este publicista o "impeachment" não se situa no campo do Direito Penal, mas nas lindes do Direito Constitucional.²²²

Epitácio Pessoa, como José Higino, era lente da Academia do Recife e participara da elaboração da lei de responsabilidade.²²³ Fora Ministro da Justiça e Juiz do Supremo Tribunal. Antes de chegar à Presidência da República e à Côrte Internacional de Haia, sendo senador, em parecer sobre o caso estadual, doutrinou:

"Mas o 'impeachment' não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador

²²⁰ Gabriel Luiz Ferreira, op. cit., p. 241 e 242.

²²¹ Galdino Siqueira, op. cit., p. 236 e 237.

²²² Viveiros de Castro, Estudos, p. 445 a 447; Acórdãos e Votos, p. 130; Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 19, p. 12 a 22.

²²³ Epitácio Pessoa, Obras Completas, v. I, 1955, p. 54 e segs. p. 71 e segs., p. 90 e segs., p. 99 e segs., p. 105 e segs.

não são propriamente crimes; são uns tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo. São noções sabidíssimas, que dispensam o apêlo às autoridades.”²²⁴

Se Epitácio Pessoa é categórico no afirmar que “o ‘impeachment’ não é um processo criminal; é um processo de natureza política”, Carlos Maximiliano, não é menos incisivo ao enunciar iguais conceitos, quase com as mesmas palavras: “o ‘impeachment’ não é um processo criminal”; “tratando-se de um julgamento político, era natural que a uma corporação política fôsse confiado.”²²⁵

A nota discrepante foi dada por Aurelino Leal. Tratando da pena ou penas aplicáveis, deu realce ao elemento linguístico, exagerando na interpretação literal: “dir-se-á que o Senado não impõe penas criminais. Antes de mais nada, há uma *lei* de responsabilidade, que define *crimes* de responsabilidade e que prescreve *penas*. A condenação, portanto, é de *natureza* criminal.”²²⁶ Na página imediata, porém, não deixou de reconhecer que o Senado “será sempre um tribunal político”.

56. Verifica-se, destarte, que a doutrina assentara ser o “impeachment” instituto de natureza política. Tal como na Argentina e nos Estados Unidos. Não visa ele senão a afastar do cargo a autoridade que com elle se incompatibilizou, seja porque tenha cometido crime, seja porque tenha praticado ou deixado de praticar atos que, sem constituírem infração penal, revelam que é prejudicial ou inconveniente sua permanência no govêrno. Por isto Carrasco pôde concluir que “en el Brasil, el Senado solo puede destituir al acusado sin aplicar penas reservadas a los tribunales de justicia; es un juicio simplemente político.”²²⁷

²²⁴ Revista de Direito, v. 42, p. 75 e 76; Obras Completas, v. XI, Pareceres Jurídicos, t. I, p. 198; enquanto Juiz do Supremo Tribunal, subscreeu o acórdão n. 3018, de 1911.

²²⁵ Maximiliano, op. cit., n. 391, p. 643; n. 280, p. 393. Maximiliano como José Hígino, João Barbalho e Epitácio Pessoa, além de juriconsulto, possuía experiência parlamentar e fora Ministro da Justiça como os três mencionados, e como eles viria a ser Juiz da Corte Suprema.

²²⁶ Aurelino Leal, op. cit., v. I, p. 480.

²²⁷ Carrasco, op. cit., v. II, p. 306.

57. Porém, não apenas a doutrina, pelos seus expoentes, ia afirmando e realfirmado esta tese. O Supremo Tribunal Federal não sufragou outra, em reiterados arestos, às vezes indirectamente, como no acórdão n. 104, de 1895, — “deliberações de tal espécie pertencem exclusivamente ao domínio político do Poder Legislativo”²²⁸ —, às vezes directamente, como no julgado n. 343, de 1899, onde proclamou que o “impeachment” é processo “de natureza política. ... O julgamento político não tem outro objeto senão averiguar e resolver se o empregado possui ou não as condições requeridas para continuar no desempenho de suas funções.”²²⁹

A tese foi realfirmada no acórdão n. 1476, de 1901: “neste caso não profere um julgamento político, como é o processo instaurado contra o Presidente do Estado, nos termos do artigo 27 da Constituição” (de Mato Grosso).²³⁰ No aresto n. 3.018, de 1911, outra vez o Supremo Tribunal Federal manteve a orientação consagrada: o “impeachment” é processo exclusivamente político.²³¹

Foi em 1916, ao ser julgado o habeas-corpus 4.091²³² que, pela primeira vez no Supremo Tribunal Federal, a natureza do “impeachment” deu margem a dissensões. Oliveira Ribeiro, seu relator, invocando a jurisprudência do Tribunal, sustentava que o “impeachment” — ou processo do governador do Estado — estabelecido na respectiva Constituição Estadual, não é um processo crime, conforme o nosso direito processual, é sim uma providência política, tomada por uma Assembléa política, contra uma autoridade, por motivos de ordem meramente política”. Nessa emergência, Pedro Lessa indagava e respondia: “De que natureza é o ‘impeachment’? É na sua essência uma medida constitucional, ou política ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por elle fica o Poder Legislativo inves-

²²⁸ Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência (de 1895), 1897, p. 239.

²²⁹ Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência (de 1899), 1901, p. 342.

²³⁰ Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência (1901) 1905, p. 8.

²³¹ Diário Oficial da União, de 30 de abril de 1911, p. 3223.

²³² Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 45, p. 11 a 23.

tido do direito de cassar o mandato do Executivo, o Legislativo indubitavelmente impõe penas. A leitura dos citados artigos da Constituição Federal não deixa pairar a menor dúvida a esse respeito. O 'impeachment', pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteroclítico. Se fôsse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fôsse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal."²³³

Mais extremado foi Guimarães Natal, ao dizer que "o 'impeachment', tal como o consagrou a Constituição Federal não é um processo exclusivamente político... esse caráter exclusivamente político o tornaria incompatível com o regime presidencial..."²³⁴ e também um processo penal e de acentuado caráter judicial". Nesse julgamento porém, Eneas Galvão observou que "objeto do 'impeachment' são essas faltas sejam elas ou não crimes previstos no Código Penal, possa ou não deles resultar matéria para o processo criminal", uma vez que "não somente infrações de Direito Penal mas outros muitos atos contrários ao bom desempenho da função governamental e que não são violação daquela natureza, motivam o 'impeachment'".²³⁵

No mesmo ano, ao julgar o habeas-corpus n. 4.116, pela primeira vez se lê acórdão do Supremo Tribunal Federal: "o 'impeachment', na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior, dando lugar à destituição do cargo e à incapacidade para o exercício de outro qualquer. Os Estados não podem legislar sobre os casos de 'impeachment', *ex-vi* do artigo 34, § 23, da Constituição da República"; e o habeas-corpus impetrado em favor do Presidente do Mato Grosso foi concedido, "a fim de que o paciente não seja em virtude de processo criminal contra êle insaurado pela Assembléia do Estado do Mato Grosso, privado da

²³³ Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 45, p. 13.

²³⁴ Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 45, p. 20; cf. n. 27 e 28, *supra*.

²³⁵ Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 45, p. 16.

liberdade necessária ao pleno exercício das funções constitucionais de Presidente do Estado em que se acha legalmente investido".²³⁶

58. Mas não só doutrina e jurisprudência proclamavam que política era a natureza do 'impeachment'. Também a legislação, assim federal, como estadual. Pois, embora competisse à União legislar sobre Direito Penal, a lei federal jamais regulou o instituto no que concerne aos Estados. Fizeram-no êstes, em suas Constituições e em leis a elas complementares. E foi em casos regidos por leis estaduais que o Supremo Tribunal Federal decidiu, repetidas vêzes, que o instituto não era criminal, mas político e, por conseguinte, da economia dos Estados-membros. Destarte, doutrina, jurisprudência e legislação eram harmônicas na consagração da tese.

Um julgado, contudo, muitas vêzes citado como se, em tal matéria, fôsse o único do Supremo Tribunal Federal, ou uma espécie de *leading case*, correu mundo — "aberrante dos bons princípios" e fruto de uma "maioria ocasional", segundo Maximiliano;²³⁷ e especialmente através de sua ementa, contribuiu para toldar a reiterada e até então uniforme jurisprudência da mesma Corte e para desfigurar a conceituação do instituto, desvirtuando ainda sua evolução legislativa e jurisprudencial.

Dir-se-ia que, ao contrário da doutrina, que permaneceu coesa e coerente até a queda da 1.^a República, o Supremo Tribunal Federal revogava sua jurisprudência para seguir rumo diverso. Ocorre, em verdade, que a tese segundo a qual o "impeachment" era processo criminal, ou misto, enunciada no acórdão de 8 de novembro de 1916, ao ser decidido o habeas-corpus 4.116, não corresponde e longe está de corresponder à decisão da Corte, aos seus fundamentos e aos votos desenvolvidamente articulados.

Para verificar-se que o acórdão não corresponde ao decidido, basta considerar que cinco juízes foram vencidos — J. L. Coelho e Campos, Godofredo Cunha, Oliveira Ribeiro, Pedro Mibielli e Viveiros de Castro; dois acompanharam o relator apenas nas

²³⁶ Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 19, p. 7 e 9.

²³⁷ Maximiliano, *op. cit.*; n. 282, p. 399, nota 5; *Mendonça de Azevedo, A Constituição Federal interpretada pelo Supremo Tribunal Federal*, 1925, n. 330, p. 121 e 122.

conclusões, para conceder o habeas-corpus — **Leoni Ramos e Sebastião de Lacerda**; *um* o concedia por motivos inteiramente estranhos aos do acórdão, cuja fundamentação impugnou vigorosamente — **Pedro Lessa**; somente *três*, — portanto, *três em onze*, não computando o Presidente **Hermínio do Espírito Santo** — subscreveram o julgado, endossando-o sem reservas — **André Cavalcanti** (relator), **Canuto Saraiva** e **Guimarães Natal**.²³⁸

59. Em 1937, o Supremo Tribunal Federal voltou a consagrar sua antiga jurisprudência, ainda que sem referi-la. Foi ao decidir o habeas-corpus n. 26.544. **Carvalho Mourão** deteve-se no exame da tese. Pensava êle, “de acôrdo com as considerações dos Ministros Relator (**Laudo de Camargo**) e **Costa Manso**, que a questão é exclusivamente política, visto como, no ‘impeachment’, não há, de modo algum, processo criminal, nem punição, mas, apenas, suspensão do cargo, pelo decreto de acusação, e, posteriormente, perda e inabilitação para outros. São estas medidas exclusivamente políticas. ... O ‘impeachment’ não tem caráter de processo criminal, como as medidas aplicadas não têm caráter de pena, havendo, simplesmente, afastamento, mais ou menos prolongado, do acusado, do cargo de então e de outros cargos futuros. Não só pela sua finalidade, como pela própria natureza das providências facultadas, o ‘impeachment’ é medida exclusivamente política. ... processo eminentemente e exclusivamente político. ... O processo é exclusivamente político...”²³⁹

60. Depois do interregno funesto, restabelecida a ordem legal com o advento da Constituição de 18 de Setembro, que, no particular, praticamente reproduziu o sistema da primeira Constituição republicana, parece que caiu no olvido a rica elaboração jurídica tecida em decênios de vida política.

A despeito do parecer que ofereceu **Temístocles Cavalcanti**, na qualidade de Procurador-Geral da República, ao encaminhar a

²³⁹ Arquivo Judiciário, v. 45, p. 213 a 215.

²³⁸ Revista do Supremo Tribunal Federal, v. 19, p. 7 a 22.

representação n. 96, e outras²⁴⁰ e de muito se dizer no curso dos julgamentos que o processo era “eminentemente político”, é difícil indicar o rumo, a nota dominante da doutrina, da jurisprudência e da legislação, dezoito anos depois de promulgada a Constituição Federal. A fórmula que o tentasse teria de conciliar as posições mais antagônicas e contraditórias, para dizer mais ou menos assim: o processo político não é puramente criminal, mas marcadamente judicial, portanto, misto; por conseguinte, aos Estados não é defeso instituí-lo, mas hão de fazê-lo repetindo o modelo federal...

61. Não obstante, a Lei n. 1079, ao dispor sobre a responsabilidade do Presidente da República, o faz em termos corretos, não indo além da sanção política, tal como determinava a Constituição fôsse feito.

Contudo, invadiu competência local e regulou o instituto no âmbito dos Estados. Para tanto, seu relator na Comissão Mista das Leis Complementares invocou o artigo 5.º, XV, a, da Constituição.²⁴¹ A esse ponto de vista, que chegou a ser repellido quanto ao processo,²⁴² não faltaram impugnações.²⁴³ Aqui, como em outros passos da elaboração legislativa, se fez sentir a influência dos recentes arestos do Supremo Tribunal, que esterilizaram a competência dos Estados, enfaticamente assegurada pela Constituição.

Mais tarde, pela Lei n. 3528, até ao recôndito dos Municípios desceu o legislador federal. Enumerou os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e supletivamente, outra vez, dispôs sobre o respectivo processo.

A tanto levam as premissas falsas. E o esquecimento da História do Brasil.

²⁴⁰ **Temístocles Cavalcanti**, Revista Forense, v. 125, p. 112 a 118 e p. 598; idem, A Constituição Federal Comentada, 1948, v. II, p. 263 a 280.

²⁴¹ **Waldemar Pedrosa**, Anteprojeto n. 6 — 1948. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo e julgamento, Prelusão histórica, Diário do Congresso Nacional, 20 de abril de 1948, p. 2567; Documentos Parlamentares, v. XCIV, p. 128.

²⁴² Documentos Parlamentares, v. XCIV, p. 186.

²⁴³ Documentos Parlamentares, v. XCIV, p. 160 e 161; v. XCVI, p. 7 a 14.