

OPINIÃO PÚBLICA E IMPEACHMENT: PROXIMIDADE OU DISTANCIAMENTO?

PUBLIC OPINION AND IMPEACHMENT: PROXIMITY OR DISTANCE?

Cristina Godoy Bernardo de Oliveira

Pós- Doutora pela Université Paris I Panthéon - Sorbonne. Academic Visitor University of Oxford. Doutora em Direito pela Universidade de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo. Professora Doutora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Campus Ribeirão Preto. E-mail: cristinagodoy@usp.br

Rafael Meira Silva

Doutorando em Direito em co-tutela pela Universidade de São Paulo e Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo. Advogado. E-mail: rafael_meira@usp.br

Recebido em: 15/06/2016

Aprovado em: 21/07/2016

Doi: 10.5585/rdb.v15i6.423

RESUMO: O *impeachment* no Brasil em 1824 possuiu suas raízes no modelo inglês. Já na Constituição brasileira de 1891, a influência do instituto do *impeachment* dos EUA tornou-se visível. Assim, será analisada a proximidade e o distanciamento do instituto no Brasil e nos EUA, verificando sua natureza e sua ligação com a opinião pública com o intuito de melhor entender a discussão concernente às características deste instituto.

Palavras-chave: *Impeachment*, Opinião Pública e Responsabilidade do Governante.

ABSTRACT: The impeachment in Brazil in the Constitution of 1824 owned its roots in the English model. In the Brazilian Constitution of 1891, the influence of the institute of impeachment of the United States became visible. Thus, the proximity and the distance between the institute in Brazil and in the US will be analyzed by checking its nature and its connection to the public opinion with the aim of better understanding the discussion regarding the characteristics of this institute.

Keywords: Impeachment, Public Opinion and Responsibility of the leaders.

SUMÁRIO: Introdução; 1. Origens históricas do *impeachment*; 2. Debate Acadêmico: perspectiva norte-americana; 3. Opinião Pública e *Impeachment* nos Estados Unidos; 4. O *Impeachment* no Brasil; Conclusões; Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa a apresentar as origens históricas do instituto do *impeachment*, revelando o debate acerca de sua natureza nos EUA. Além disso, será analisado o debate na doutrina no que concerne ao *impeachment*, verificando os fundamentos variados, que fornecem um elevado grau de complexidade a este instituto. Como se verá, o Brasil incorporou o instituto do *impeachment* desde sua Constituição de 1824, possuindo forte influência do sistema inglês em seu primeiro instante. No decorrer da história, nota-se que a discussão existente nos EUA também está presente no Brasil, com algumas variações em razão da existência de nossa lei que rege os crimes de responsabilidade.

Assim, após o estudo das raízes históricas do *impeachment*, será analisado o instituto no País e como a doutrina se posiciona quanto a sua natureza. Por fim, far-se-á a comparação entre o papel da opinião pública e o *impeachment* no Brasil e nos EUA e o porquê das proximidades e distanciamentos.

1. ORIGENS HISTÓRICAS DO *IMPEACHMENT*

Na obra, *O Federalista*¹, Alexander Hamilton no n. 65 (Senado) assevera que a Inglaterra constitui modelo que inspirou a criação do instituto do *impeachment* nos EUA. O Parlamento tornou-se ferramenta para conter o poder real, sendo que o *impeachment* na Inglaterra configurou-se como instrumento para limitar a atuação dos ministros e amigos do rei. Desse modo, o Parlamento empregou o *impeachment* para edificar um governo responsável, reequilibrando excessos praticados.

Cumprir-se destacar que a origem histórica que forneceu os principais fundamentos ao processo de *impeachment* pode ser verificada com o momento de comum acordo em 1341 entre o Rei e o Parlamento para que os ministros do Rei respondessem por seus crimes perante o Parlamento².

A. F. Pollard³ afirmou que a idéia concernente a um governo responsável não é resultante da Revolução de 1688, pois um governo responsável envolve a responsabilidade do poder executivo frente ao poder legislativo e a responsabilidade do legislativo para com o povo. C. Roberts⁴, a partir desta reflexão, realizou um estudo concernente ao porquê e como mudanças relativas à responsabilidade dos ministros ocorreu. Para C. Robert, quando se formou um ministério com a ausência dos favoritos da Rainha Vitória, reconheceu-se a responsabilidade do governo em sentido moderno. Assim, pode-se notar que o instituto do *impeachment* tornou-se importante instrumento para fortalecer o conceito de responsabilidade do governo.

Pode-se mencionar que a execução do rei Carlos I em 1649 e a instituição da *Commonwealth* sob o comando de Oliver Cromwell foi o ponto culminante em que se verificou a imposição de limites ao poder real pelo Parlamento inglês. Na disputa por redução da arbitrariedade da realeza, pode-se notar que o Parlamento buscou afastar os ministros que apoiavam o absolutismo, sendo Sir Thomas Wentworth (Strafford)⁵ o expoente da defesa do

¹ HAMILTON, Alexander - MADISON, James- JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

² ROBERTS, Clayton. *The growth of responsible government in Stuart England*. New York: Cambridge, 1966, p. 7.

³ POLLARD, Albert Frederick. *The Evolution of Parliament* (1920). Montana: Kessinger, 2009.

⁴ ROBERTS, Clayton. *The growth of responsible government in Stuart England*. New York: Cambridge, 1966.

⁵ Importante destacar que Sir Thomas Wentworth deixou claro o seu apoio ao rei e expôs seu posicionamento quanto à relação de subordinação dos súditos perante o rei: “*At his elevation to the position of Lord President of the North in*

poder absoluto do Rei, o qual sofreu *impeachment* pela Câmara dos Comuns. Embora o rei Carlos I⁶ tenha dado apoio incondicional a Sir Thomas Wentworth, em um sistema de patronagem claro e de longa data⁷, diante da pressão do Parlamento, o Rei aceitou o processo contra o conde de Strafford. Em maio de 1641, com a presença de uma multidão, Sir Thomas Wentworth foi executado na *Tower Hill*. Para os apoiadores do Rei como Lady Brilliana, Sir Thomas Wentworth morreu como Sêneca, sendo que sua morte foi exaltada de maneira gloriosa, tendo ele se tornado o primeiro mártir da realeza⁸. A disputa entre o Parlamento e o Rei tornou-se clara e a busca por limites ao poder real evidenciou-se. No *impeachment* do Conde de Strafford, as primeiras linhas das alegações da Casa dos Comuns mencionavam que o processo ocorria em decorrência da arbitrariedade e tirania do governo contra o Direito⁹.

Em decorrência das características do julgamento do conde de Strafford, verifica-se que ele foi acusado de traição, pois agiu de forma tirânica contra os direitos do Parlamento. O *impeachment* era usado pelo Parlamento em casos individuais que se configuravam como ofensas ao governo, constituindo traição, alta traição, crime, contravenção etc.. O *impeachment* do Sir Thomas Wentworth foi um relevante momento para a história da Constituição da Inglaterra, permitindo-se verificar os contornos do instituto do *impeachment* e sua finalidade, sendo que os autores da Constituição dos EUA¹⁰ tinham conhecimento da importância deste fato histórico e de seu impacto na ordem constitucional britânica. Raoul Berger, analisando as características históricas do instituto do *impeachment*, menciona que a terminologia “*high crimes and misdemeanors*” (crimes graves e contravenções ou más ações) possui suas raízes na História da Inglaterra, sendo que o *impeachment* associa-se a crimes de natureza política praticados contra o Estado. O *impeachment* não se restringe aos crimes mais graves. Os autores da Constituição norte-americana, cientes das origens históricas do *impeachment*, não visaram a conferir poderes ilimitados ao Congresso no processamento do *impeachment*, observando-se que as limitações são impostas por meio do Poder Judiciário que acompanhará o procedimento do *impeachment*. Berger, pautado na história do *impeachment*, acredita que esse instrumento deveria ser empregado contra o Presidente e seus ministros, não contra juízes¹¹.

Quando ocorreu a Convenção constitucional da Filadélfia, o termo “*high Crimes and Misdemeanors*”, repetido na Constituição norte-americana, já estava sendo empregado há 400 anos pelo Parlamento britânico nos processos de *impeachment*. A primeira vez em que ocorreu o

1628 Thomas Wentworth described the reciprocal obligations on the king to support the subject's liberties, and on the subject to support the royal prerogative. “These are those mutual intelligences of love and protection descending, and loyalty ascending, which should pass... between a king and his people. Their faithful servants must look equally on both... labour to preserve each... and by running in the worn, wonted channels... cut off early all disputes.”. Vd., PECK, Linda Levy. Court patronage and corruption in early Stuart England. London: Routledge, 1993, p. 213.

⁶ MERRITT, J. F.. The Political World of Thomas Wentworth, Earl of Strafford (1621-1641). Cambridge: Cambridge, 1996, p. 2.

⁷ PECK, Linda Levy. Court patronage and corruption in early Stuart England. London: Routledge, 1993, p. 56: “Patronage at court centered around a group of lords who served on the Privy Council and in the Household, including Arundel, Pembroke, Montgomery, Holland and Northumberland. Supporters of Spain included at their center Richard Weston (the Lord Treasurer), along with Sir Francis Cottington (Chancellor of the Exchequer), Thomas Wentworth (Earl of Strafford), Sir Francis Windebank, William Monson (Vice Admiral) and Robert Bertie (Earl of Lindsey and Lord Admiral) as well as the Earl of Arundel.”.

⁸ MERRITT, J. F.. The Political World of Thomas Wentworth, Earl of Strafford (1621-1641). Cambridge: Cambridge, 1996, p. 4.

⁹ COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974, p. 5.

¹⁰ BERGER, Raoul. Impeachment: The Constitutional Problems. Boston: Harvard, 1973.

¹¹ BERGER, Raoul. Impeachment: The Constitutional Problems. Boston: Harvard, 1973.

emprego de citada terminologia foi em 1386¹² no *impeachment* do Chanceler do Rei, Michael de la Pole, conde de Suffolk. Algumas acusações eram pautadas em crimes e outras eram referentes à quebra de palavra dada por Michael Pole que havia feito a promessa perante todo o Parlamento de que agiria de acordo com o aconselhamento emitido por 9 Lords que possuíam como escopo desenvolver o reinado. O Parlamento havia direcionado um montante de dinheiro para a recuperação de uma cidade chamada Ghent, mas Michael de la Pole não o fez, acarretando a “perda da cidade”¹³. Dessa forma, o aludido Chanceler não cumpriu o acordo que tinha com o Parlamento de executar o orçamento conforme o aconselhamento da comissão composta por 9 Lords. Além dessa acusação grave, Michael Pole foi processado por ter comprado uma propriedade de altíssimo valor utilizando-se da sua posição favorecida perante o Rei para adquiri-la por um valor inferior ao que valeria¹⁴, constituindo tal fato, também, uma violação ao seu juramento perante o Parlamento.

O emprego da expressão “*high Crimes and Misdemeanors*” deixou de ser empregada em processos de *impeachment* na Inglaterra, reaparecendo apenas em 1450, quando o Duque de Suffolk, William de la Pole, foi processado por atos de alta traição e por “*high Crimes and Misdemeanors*”, incluindo variados crimes, como o aconselhamento ao Rei para serem fornecidos determinados privilégios a pessoas específicas, impondo obstáculos para a correta execução da lei. Ainda, foi acusado de fornecer cargos públicos a pessoas que não se adequavam à função ou que não eram dignas¹⁵.

Pode-se asseverar que no reinado de James I (1603-1625) e de Carlos I (1628-1649) o *impeachment* foi empregado com frequência, sendo que, durante o período de 1620 até 1649, pode-se afirmar que mais de 100 *impeachments* foram votados na Câmara dos Comuns¹⁶. Por outro lado, não houve *impeachments* no período da *Commonwealth* (1649-1660). Com a Restauração, sob o governo do rei Carlos II (1660-1685), o Parlamento fortaleceu-se e além dos “*high Crimes and Misdemeanors*”, condutas negligentes e atitudes inapropriadas passaram a ser causas para instauração do *impeachment*. Desse modo, ações como beber em excesso passaram a desencadear o *impeachment*, sendo exemplo o caso do Chefe de Justiça Scroggs¹⁷, que, em 1680, foi processado por beber em demasia além de outras acusações.

Já o *impeachment* de Warren Hastings influenciou o debate na Convenção de Filadélfia, pois se trata de um processo que iniciou em 1786 e apenas foi concluído em 1795, sendo que Warren Hastings foi o primeiro governador-geral da Índia, sendo acusado da prática de crimes graves: má-administração, corrupção e crueldade praticada contra os indianos. Edmund Burke, em seu discurso sobre o *Impeachment of Warren Hastings* de 15-19 de Fevereiro de 1788, menciona que não se tratam de crimes contra as formas, mas contra leis eternas de máxima justiça. Hastings foi acusado de abuso dos poderes que lhe foram delegados pela Companhia das Índias Orientais, sendo que Burke ressalta que foi empregado poder arbitrário que não foi

¹² COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974, p. 5.

¹³ BURTON, George – SETEPHENS, Morse Adam. Select Documents of English Constitutional History – Adams and Stevens. London: Macmillan, 1901, p. 148.

¹⁴ BURTON, George – SETEPHENS, Morse Adam. Select Documents of English Constitutional History – Adams and Stevens. London: Macmillan, 1901, p. 150.

¹⁵ HATSELL, John. Precedents of Proceedings in the House of Commons: with observations. London: Dodsley, 1785, pp. 105-107 (vol.IV).

¹⁶ COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974, p.6.

¹⁷ Vd., HOWELL, Thomas B.. A complete collection of State Trials and Proceedings for high treason and other crimes and misdemeanors. Vol. VIII. London: Hansard, 1816, p.701.

concedido ou pela Companhia das Índias Orientais, ou pelo rei ou pelo Parlamento, pois nenhum destes possui direito de praticar arbitrariedades¹⁸. Burke emprega justificativas relativas ao direito natural¹⁹ para fundamentar a inadmissibilidade de um comportamento corrupto e arbitrário.

Em virtude do que fora acima apresentado, observa-se que o termo “*high Crimes and Misdemeanors*” pode ser empregado sob duas perspectivas ao longo dos 400 anos de aplicabilidade do Parlamento inglês: a-) *impeachment* decorrente de alegações pautadas em danos gerados ao Estado em razão de corrupção, abuso de poder, quebra de confiança etc.; e b-) *impeachment* não limitado a violações a quaisquer normas da *Common Law*.

Já nos EUA, durante a elaboração da Convenção da Filadélfia, pode-se notar que o debate do *impeachment* foi intensificado no que concerne à aplicabilidade de tal processo ao Presidente. Os autores da Constituição visavam ao fortalecimento da responsabilidade do governante (Executivo), logo, o *impeachment* era um dos principais instrumentos para consolidar a idéia da responsabilidade do Presidente²⁰.

Embora haja evidências suficientes de que os autores da Constituição estadunidense conheciam o sentido da terminologia de “*high Crimes and Misdemeanors*” no contexto britânico, na Convenção da Filadélfia, este termo teve sua abrangência estendida à traição (*treason*) e ao suborno (*bribery*). Para os autores da Constituição, o *impeachment* era visto como um instrumento constitucional de proteção à confiança pública, ao poder conferido ao Presidente e a seus ministros e à separação dos poderes²¹.

Os delegados que participaram da Convenção da Filadélfia possuíam como escopo fundamental evitar a construção de um executivo forte em demasia. Como a luta pela Independência pautava-se no combate ao Rei e a seu Conselho, os autores da Constituição desejavam impor obstáculos ao abuso de poder e à usurpação por parte do Executivo, sendo esta a razão de se negar um executivo formado por um grupo de indivíduos ou um Conselho privado do Executivo. Em o Federalista n. 70, elaborado para a ratificação da Constituição do Estado de Nova York, Alexander Hamilton expõe seus argumentos concernentes aos malefícios da existência de um executivo plúrimo ou de um Conselho Privado como, por exemplo, o cerceamento da liberdade no exercício do Poder Executivo. Para Hamilton²², os ingredientes essenciais de um Poder Executivo são: a unidade, a durabilidade, uma estrutura capaz de fornecer

¹⁸ BURKE, Edmund. On the Impeachment of Warren Hastings. 15-19 de fevereiro de 1788, p. 15: “*He to have arbitrary power! My lords, the East India Company have not arbitrary power to give him: the King has no arbitrary power to give him: your lordships have not: nor the Commons: nor the whole legislature. We have no arbitrary power to give, because arbitrary power is the thing which neither any man can hold nor any man can give away. Nor man can govern himself by his own will, much less can he be governed by the will of others.*”

¹⁹ ¹⁹ BURKE, Edmund. On the Impeachment of Warren Hastings. 15-19 de fevereiro de 1788, p. 16: “*We are all born in subjection, all born equally, high and low, governors and governed, in subjection to one great, immutable, pre-existent law, prior to all our devices and prior to all our contrivances, paramount to our very being itself, by which we are knit and connected in the eternal frame of the universe, out of which we cannot stir. This great law does not arise from our conventions or compacts: on the contrary, it gives to our conventions and compacts all the force and sanction they can have: it does not arise from our vain institutions.*”

²⁰ COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974, p.7: “*The debates on impeachment at Constitutional Convention in Philadelphia focus principally on its applicability to the President. The framers sought to create a responsible though strong executive: they hoped, in the words of Elbridge Gerry of Massachusetts, that “the maxim would never be adopted here that the chief Magistrate could do [no] wrong”. Impeachment was to be one of the central elements of executive responsibility in the framework of the new government as they conceived it.*”

²¹ COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974, p.8.

²² HAMILTON, Alexander – JAY, John - MADISON, James. The Federalist: a collection. Indianapolis: Liberty Fund, 2000, p. 367.

suporte e poder competente. A unidade é condutora de energia, concentrando-a, pois a multiplicidade gera disputa, sendo que, à medida que o número aumenta, a qualidade é reduzida. Desse modo, Hamilton finaliza sua exposição asseverando que uma das principais qualidades distintivas da Constituição do Estado de Nova York é o fato de prever a unidade do Executivo²³.

James Wilson²⁴, do Estado da *Pennsylvania* nos EUA, afirmou que o Poder Executivo deve ser investido por um indivíduo e a responsabilidade deve recair sobre o Presidente, o qual não deve agir de maneira inadequada ou negligente. O Presidente é responsável por toda nomeação que faz, sendo que ele deve respeitar as leis em uma perspectiva de seu caráter privado, como cidadão, e, em uma perspectiva de seu caráter público, pelo *impeachment*. Assim, no âmbito do debate da Convenção, verifica-se a importância dada à responsabilidade ligada à figura do Presidente e o instrumento do *impeachment* como garantidor da liberdade do Estado e da responsabilidade do Executivo.

Neste sentido, torna-se relevante apontar que o *impeachment* estava presente nas propostas antes mesmo do início da Convenção, sendo que tal fato se deve, principalmente, pelas raízes históricas deste instrumento na Inglaterra que iniciou um processo de vínculo ente o *impeachment* e a responsabilidade dos indivíduos ligados ao Rei, consolidando o conteúdo e a finalidade do *impeachment*.

Por outro lado, apesar de ser um instituto conhecido e presente na história da Inglaterra há 400 anos, houve debate na Convenção dos EUA em relação à presença do *impeachment* como instrumento de remoção do Presidente, pois, para alguns, como *Gouverneur Morris*²⁵, mesmo existindo a prática de crime, se há a reeleição do Executivo, há a prova cabal de inocência. Além disso, se há a possibilidade da remoção do Presidente, este ficará dependente daqueles que podem o afastar por meio do *impeachment*. *Gouverneur Morris*²⁶ ressalta que admite que, em caso de corrupção ou de outros delitos, deve existir a previsão do *impeachment*, mas as hipóteses devem ser enumeradas e bem definidas para evitar que o Executivo vire prisioneiro daqueles que podem o afastar em decorrência do processamento do *impeachment*.

Charles Pinckney²⁷ não considera o *impeachment* como necessário, posicionando-se de maneira contrária a sua existência, sendo que não deveria ser instrumento que fosse empregado

²³ HAMILTON, Alexander – JAY, John - MADISON, James. *The Federalist: a collection*. Indianapolis: Liberty Fund, 2000, p. 368: “*I will only add, that prior to the appearance of the constitution, I rarely met with an intelligent man from any of the states, who did not admit as the result of experience, that the unity of the executive of this state was one of the best of the distinguishing features of our constitution.*”.

²⁴ WILSON, James. *Collected works of James Wilson*. Indianapolis: Liberty Fund, 2007, p. 236: “*The executive power is better to be trusted when it has no screen. Sir, we have a responsibility in the person of our President; he cannot act improperly, and hide either his negligence or inattention; he cannot roll upon any other person the weight of his criminality; no appointment can take place without his nomination; and he is responsible for every nomination he makes. We secure vigor. We well know what numerous executives are. We know there is neither vigor, decision, nor responsibility, in them. Add to all this, that officer is placed high, and is possessed of power far from being contemptible; yet not a single privilege is annexed to his character; far from being above the laws, he is amenable to them in his private character as a citizen, and in his public character by impeachment.*”.

²⁵ ELLIOT, Jonathan. *Debates in the several State Conventions of the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia*. v. IV. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1787, p. 340: “*Mr. GOUVERNEUR MORRIS. He can do no criminal act with out coadjutors, who may be punished. In case he should be reelected, that will be a sufficient proof of his innocence. Besides, who is to impeach? Is the impeachment to suspend his functions? If it is not, the mischief will go on. If it is, the impeachment will be nearly equivalent to a displacement, and will render the executive dependent on those who are to impeach.*”.

²⁶ ELLIOT, Jonathan. *Debates in the several State Conventions of the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia*. v. IV. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1787, p. 341: “*Mr. GOUVERNEUR MORRIS admits corruption, and some few other offences, to be such as ought to be impeachable: but thought the cases ought to be enumerated and defined.*”.

²⁷ ELLIOT, Jonathan. *Debates in the several State Conventions of the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia*. v. IV. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1787, p. 341: “*Mr.*

pelo Legislativo, pois este poderia limitar a atuação do Executivo, destruindo indevidamente a liberdade deste Poder e desequilibrando o sistema de separação de poderes que implicitamente estava presente constantemente neste debate. Assim, para Pinckney, a possibilidade de aplicação do *impeachment* configura-se impertinente.

Já o Coronel Mason²⁸, rebatendo as afirmações de *Gouverneur* Morris, assevera que não existe aspecto mais importante do que a continuidade da presença do instituto do *impeachment*, porque nenhum homem deveria estar acima da Justiça. Desse modo, não poderia um indivíduo que praticou atos de corrupção não ser punido. Da mesma forma, Benjamin Franklin²⁹ ressalta as duas perspectivas existentes que fundamentam a necessidade de se preservar o instituto do *impeachment* na Constituição: a-) se o Chefe do Poder Executivo praticar alguma conduta inadequada ou ato corrupto, deverá responder por isso e ser punido pelas suas ações e b-) se o Chefe do Poder Executivo honrou seu papel no País e agiu de maneira digna, o processo precisa ser instaurado para comprovar sua inocência e afastar uma acusação injusta.

Para James Madison³⁰, era essencial defender a presença do instituto do *impeachment*, pois a existência de um mandato com prazo limitado de exercício do poder não era suficiente para defender a sociedade da “incapacidade, da negligência e da perfídia”. A Administração Pública deve ser protegida do peculato e da opressão, tornando-se necessário o afastamento do indivíduo do poder quando submetido ao processo de *impeachment* para que não o utilize para perverter as instituições a seu favor. A corrupção pode ser fatal à República, logo, o instituto do *impeachment* torna-se relevante e não deve ser retirado da Constituição.

Em suma, no âmbito dos debates da Convenção da Filadélfia de 1787, verificam-se variados posicionamentos, alguns favoráveis ao *impeachment*, outros contrários, pois, para os primeiros, o *impeachment* constitui importante instrumento para assegurar a República, protegendo-na da corrupção, da traição, da negligência etc.. Já para os segundos, o *impeachment* gera a perda de independência do Executivo perante o Legislativo, que poderá retirar a liberdade de ação do seu Chefe. Até os últimos dias da referida Convenção, a discussão acerca do modo de

PINCKNEY did not see the necessity of impeachments. He was sure they ought not to issue from the legislature, who would in that case hold them as a rod over the executive, and by that means effectually destroy his independence. His revisionary power, in particular, would be rendered altogether insignificant.”.

²⁸ ELLIOT, Jonathan. Debates in the several State Conventions of the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia. v. IV. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1787, p. 340: “*Col. MASON. No point is of more importance than that the right of impeachment should be continued. Shall any man be above justice? Above all, shall that man be above it who can commit the most extensive injustice? When great crimes committed, he was for punishing the principal as well as the coadjutors. There had been much debate and difficulty as to the mode of choosing the executive. He approved of that which had been adopted at first, namely, of referring the appointment to the national legislature. One objection against electors was the danger of their being corrupted by the candidates, and this furnished a peculiar reason in favor of impeachment whilst in office. Shall the man who has practiced corruption, and by the means procured his appointment in the first instance, be suffered to escape punishment by repeating his guilty.”.*

²⁹ ELLIOT, Jonathan. Debates in the several State Conventions of the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia. v. IV. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1787, pp. 340-341: “*Dr. FRANKLIN was for retaining the clause, as favorable to the executive. History furnishes one example only of a first magistrate being formally brought to public justice. Every body cried out against this as unconstitutional. What was the practice before this, in cases where the chief magistrate rendered himself obnoxious. Why, recourse was had to assassination, in which he was not only deprived of his life, but of the opportunity of vindicating his character. It would be the best way, therefore, to provide in the Constitution for the regular punishment of the executive, where his misconduct should deserve it, and for his honorable acquittal, where he should be unjustly accused.”.*

³⁰ ELLIOT, Jonathan. Debates in the several State Conventions of the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia. v. IV. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1787, p. 341: “*Mr. MADISON thought it indispensable that some provision should be made for defending the community against the incapacity, negligence, or perfidy of the chief magistrate. The limitation of the period of his service was not a sufficient security. He might lose his capacity after his appointment. He might pervert his administration into a scheme of peculation or oppression.”.*

eleição do Executivo e do *impeachment* permaneceu presente; porém, a Convenção não mudou a sua proposta inicial de viabilizar a remoção do Executivo por meio do processo de *impeachment*.

Neste sentido, constata-se que o *impeachment* possui características marcadamente políticas, gerando debates quanto à interpretação deste instituto, pois se torna tarefa árdua definir sua abrangência e estabelecer parâmetros capazes de determinar as condutas passíveis de desencadear o processo de *impeachment*. Assim, será observado o debate acadêmico norte-americano quanto à matéria do *impeachment*, sendo elemento de elevada relevância para se verificar a importância da opinião pública no processo de *impeachment*.

2. DEBATE ACADÊMICO: PERSPECTIVA NORTE-AMERICANA

Devido à essência política do instituto do *impeachment*, torna-se uma tarefa árdua traçar os limites de sua definição. Acadêmicos norte-americanos apresentaram variadas interpretações referentes ao *impeachment* e ao significado da expressão “*other high Crimes and Misdemeanors*”.

Raoul Berger³¹, considerando a importância da compreensão das raízes históricas do instituto do *impeachment*, afirma que as ofensas passíveis de desencadear um processo de *impeachment* são: 1) aplicação inadequada de verbas públicas; 2) abuso de poder; 3) negligência dos deveres; 4) invasão ou desprezo de prerrogativas do Parlamento; 5) corrupção; 6) traição à confiança e 7) conselho pernicioso à Coroa.

Outra interpretação pauta-se exclusivamente na exegese da Constituição, sendo que Irving Brant³² rejeita a influência da História Britânica quanto ao *impeachment* nos EUA. Para referido autor, em um sentido amplo, apenas traição, suborno e violação do juramento são ofensas passíveis de iniciarem um processo de *impeachment*.

Posicionamento diverso é exposto por Frank Thompson e Dan Pollitt³³, que consideram o Senado como uma Suprema Corte no processo de *impeachment*, logo, para determinar o contornos do conceito de *impeachment* deve-se observar os precedentes do Senado. Com base nos dados históricos, citados autores concluíram que apenas crimes definidos pela Lei Penal (*indictable offenses*) são capazes de iniciar o processo de *impeachment*.

Já Michael Gerhardt³⁴ considerou que as infrações desencadeadoras do processo de *impeachment* não se limitam aos crimes definidos pela Lei Penal, sendo que a dificuldade deste assunto resume-se em determinar quais infrações que não constituem crimes estão inseridas no rol das violações que viabilizam o início do processo de *impeachment*. Este posicionamento é decorrente das afirmações expedidas por Hamilton³⁵ (em *Federalist Papers*) concernentes à natureza política do *impeachment*, que é iniciado quando há quebra de confiança e ações prejudiciais contra a sociedade são praticadas. Além disso Michael Gerhardt cita Joseph Story³⁶

³¹ BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Boston: Harvard, 1973.

³² BRANT, Irving. *Impeachment: Trials and Errors*. New York: Knopf, 1973, p. 20.

³³ THOMPSON JR. – Frank – POLLITT, Daniel H.. *Impeachment of Federal Judges: an Historical Overview*. In *North Carolina Law Review*, v. 49, n. 1, 1970, p.89: “*The Constitution delegates to the Senate “the sole power to try all impeachments”, and the Senate acts much like any court, hearing evidence first from prosecution and then from defense. Witnesses are sworn, examined, and cross-examined, and at the close of the trial the Senate votes on each article of impeachment separately. A two-thirds vote on any article by Senators the present is necessary to convict.*”.

³⁴ GERHARDT, Michael J.. *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Chicago: University of Chicago, 2000.

³⁵ HAMILTON, Alexander – JAY, John – MADISON, James. *The Federalist: a collection*. Indianapolis: Liberty Fund, 2000, p. 396.

³⁶ STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States with a Preliminary Review*. Boston: Cambridge, 1833, pp. 287-288: “*Again, there are many offences, purely political, which have been held to be within the reach of parliamentary impeachments, not one of which is in the slightest manner alluded to in our statute book.*”

ao interpretar a terminologia “*high Crimes and Misdemeanors*”, sendo que Story menciona que são tão complexas e variadas as infrações políticas que é inviável defini-las, determiná-las e classificá-las, configurando-se um absurdo tentar positivar as hipóteses.

Michael Gerhardt destaca que o Senado chegou a um consenso de que as ações capazes de ensejar o *impeachment* não necessariamente são crimes tipificados pela Lei penal, são crimes políticos que possuem elementos relevantes capazes de abalar a República ou o sistema constitucional³⁷. Diante das assertivas emanadas de Hamilton e Story acima apresentadas, Gerhardt alcança a seguinte conclusão³⁸: cumpre às gerações futuras definir caso por caso o que são crimes políticos e quais são capazes de desencadear um processo de *impeachment*, ou seja, não existe um rol taxativo de condutas que se configuram como ofensas geradoras de *impeachment*.

Como se verifica, pelo fato de possuir um caráter político, o *impeachment*, em uma perspectiva jurídica, gera certa estranheza, já que não existe objetividade na determinação das condutas capazes de ensejarem o processo de *impeachment*. Por outro lado, como bem destaca o advogado Charles Wiggins³⁹, o qual era deputado federal durante o processamento do caso Nixon-Watergate, uma ofensa de cunho político é melhor corrigida no âmbito de um sistema político. Como destaca Wiggins, efetivamente, gera-se desconforto para quem se submete ao processo de *impeachment*, pois não ocorre em um cenário imerso na neutralidade; porém, o seu processo deve ser colocado nas mãos do povo, já que as ações praticadas abalam os pilares da República, mesmo que o custo disso seja causar o sentimento de injustiça a aqueles que estão sendo processados.

Desse modo, nota-se um forte debate no âmbito acadêmico concernente ao rol de ações que se caracterizam como capazes de iniciar o processo de *impeachment*. Para alguns, é necessário ocorrer um crime que esteja previsto na Lei Penal. Já para outros, devido ao caráter político do *impeachment*, as condutas ultrapassam o que está disposto na Lei Penal, sendo que, pelo fato de abalar a própria República, é preciso a participação do povo neste processo, logo,

And, indeed, political offences are of so various and complex a character, so utterly incapable of being defined, or classified, that the task of positive legislation would be impracticable, if it were not almost absurd to attempt it. What, for instance, could positive legislation do in cases of impeachment, like the charges against Warren Hastings, in 1788? Resort, then, must be had either to parliamentary practice, and the common law, in order to ascertain, what are high crimes and misdemeanours; or the whole subject must be left to the arbitrary discretion of the senate, for the time being. The latter is so incompatible with the genius of our institutions, that no lawyer or statesman would be inclined to countenance so absolute a despotism of opinion and practice, which might make that a crime at one time, or in one person, which would be deemed innocent at another time, or in another person. The only safe guide in such cases must be the common law, which is the guardian at once of private rights and public liberties.”

³⁷ GERHARDT, Michael. Putting the Law of Impeachment in perspective. In William & Mary Law School School Scholarship Repository. Paper 975, 1999, p. 906: “*The second pattern is that members of Congress, particularly in the Senate, have agreed with the view that impeachable offenses are not necessarily indictable crimes but rather political crimes in which the critical elements are serious injury to the republic or the constitutional system.*”

³⁸ GERHARDT, Michael. The Lessons of Impeachment History. In William & Mary Law School School Scholarship Repository. Paper 978, 1999, p.613: “*The implicit understanding shared by both Hamilton and Justice Story was that subsequent generations would have to define on a case-by-case basis the political crimes serving as contemporary impeachable offenses.*”

³⁹ WIGGINS, Charles. Limitations upon the power of impeachment: due process implications in Constitutional Government in America. Carolina Academic: Durnham, 1980, p. 206: “*To those of us who have been trained to think in terms of rights and judicial remedies, impeachment is apt to be an alien process. Once that process is understood to be political, however, and not simply a novel legal problem to which traditional legal remedies apply, perception is clear. Political «wrongs», I believe, are best remedied within the political system. Reliance upon the political system may be of small comfort to individuals who have been aggrieved and who have no immediate judicial remedy; but in seeking the national interest in conflicts between institutional contenders, the country will be better served by placing the ultimate power of decision in the people, rather than yielding absolute supremacy to any one contending institution, even if individuals may suffer as a result.*”

compete ao Poder Legislativo em cada caso concreto determinar se a conduta é ou não passível de ensejar o *impeachment*. De qualquer maneira, devido à presença do elemento político no processo de *impeachment*, o seu processamento gera desconforto aos que estão sendo julgados e a sensação de estarem sendo injustiçados, já que é nebuloso o campo das hipóteses que acarretam o início do processo de *impeachment*. Assim, cumpre-se analisar a presença da opinião pública no processo de *impeachment*, para que seja possível verificar-se com melhor precisão seu caráter político e o porquê de gerar diversas dúvidas quanto à lisura de seu processo.

3. OPINIÃO PÚBLICA E *IMPEACHMENT* NOS ESTADOS UNIDOS

Não são muitos os casos de *impeachment* de Presidentes nos EUA, sendo que a análise da forma como se processaram, permite-nos analisar a relação da opinião pública com o instituto do *impeachment*. O caráter político de *impeachment* gera esta conexão com o apoio popular, com a opinião pública, com o grau de satisfação popular etc.. Nos EUA, exceto durante a presidência de Bill Clinton, verificou-se claramente a coincidência da opinião pública com o início do *impeachment*.

No caso de Andrew Jackson, embora fosse clara a prática de um crime, pois Jackson matou um homem duelando em nome da honra e da castidade de sua melancólica esposa Raquel; verificou-se que a opinião pública jamais aprovaria seu *impeachment*, logo, o seu processo nunca se iniciou⁴⁰. Dessa forma, em decorrência das características do crime praticado, havia suporte da sociedade, não havendo força suficiente para se iniciar o *impeachment*. A questão de Andrew Jackson possuía forte ligação com sua devoção religiosa, sendo que, conforme estudos antropológicos da época, a honra de um indivíduo é tida como sagrada, mais preciosa do que sua própria vida, ou seja, antes morrer a ser desonrado, logo, este código de honra era visto de maneira positiva pela sociedade, fato que viabilizou sua sustentação como Presidente, mesmo com a prática de homicídio doloso⁴¹.

Já no caso de Andrew Johnson, sucessor de Lincoln, pois era seu vice-Presidente, o processo iniciou, estabelecendo-se uma verdadeira luta contra o Congresso. Ele escapou de ser removido por apenas um voto em 1868. É importante destacar que o Presidente Andrew Johnson não fora eleito para ocupar a Presidência e buscou dar continuidade às políticas e aos projetos de

⁴⁰ DEASON, Claire Bernice. Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform. 2009, p.15: “*Andrew Jackson’s impeachment never occurred because the public would not have approved, despite that his groundless vetoes caused congressmen to hope for his death and demonstrate behavior in addressing the House similar to that of a child’s tantrum. In addition, Jackson was responsible for one death and twelve serious injuries when illegally dueling to defend his wife’s honor The House certainly could have impeached him for this illegal behavior, but his overwhelming approval likely prevented such politically risky endeavor.*” (Disponível em: <<<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1399582>>>)

⁴¹ WYATT-BROWN, Bertram. Andrew Jackson’s Honor. In *Journal of the Early Republic*, vol. 17, n.1, 1997, p. 1: “*No one in American history and certainly no other president can be more closely identified with the dictates of honor than Andrew Jackson. It was a matter of religious faith, deep as his melancholy wife Rachel’s devotion to Presbyterian Christianity. Julian Pitt-Rivers, the leading anthropologist on the subject, recently has remarked that honor itself has elements deemed holy: “a person’s honor is said to be sacred, something more precious to him than even his life.” Better “death than dishonor!” expressed the grand ideal, whether it concerned a warrior on the battlefield or a woman in her boudoir.’ “Blessed are the open-handed, for they shall have friends and fame. Blessed are they who wreak vengeance, for they shall have . . . honor and glory all the days of their life and eternal fame in ages to come. “2 That religious mandate has always competed in western civilization with the more familiar Beatitudes. Particularly as soldier, politician, planter, and husband, Jackson represented these sentiments almost to perfection, particularly, as will later appear, with regard to that lethal instrument of honorable vindication, the code duello, and-inseparably linked to it-what is called here protective or instrumental friendships. The principles of honor were the means to create and bind together a privileged group and to classify the ranks of its members for the purposes of establishing order and group cohesion.”.*”

Abraham Lincoln. Dessa forma, observa-se que não se tornou relevante o fato de não ter sido eleito para ocupar a Presidência, não possuindo um legítimo mandato eleitoral⁴². Andrew Johnson poderia ter sido acusado de traição, pois, durante a Guerra Civil, apoiou os rebeldes, que, além de derrotados, eram vistos como traidores⁴³; porém, a acusação que desencadeou seu processo de *impeachment* foi o fato de ter afastado Edwin M. Stanton do seu posto de Secretário de Guerra, substituindo-o pelo general Lorenzo Thomas, sem a prévia consulta do Senado conforme determinado em lei (*Tenure of Office Act*). Assim, o Presidente Johnson possuiu seu processo de *impeachment* iniciado pelo fato de ter praticado uma contravenção (*misdeemeanor*), sendo que ele removeu o Secretário de Guerra, Edwin M. Stanton, considerando que o *Act* era inconstitucional; logo, três dias após o fato, seu *impeachment* foi instaurado. Por outro lado, cumpre-se registrar que o verdadeiro motivo político gerador de seu *impeachment* foi a tentativa de impedir a efetivação do seu projeto de Reconstrução⁴⁴ que visava à reunificação do país no período pós-Guerra Civil. Não havia sustentação suficiente na opinião pública para que a acusação prosseguisse, mesmo não tendo sido o novo Presidente eleito. Além disso, importa observar que o discurso do bloco de oposição no Congresso ao Presidente foi considerado, à época, exageradamente inflamado e, inclusive, ridículo, o que deslegitimou a acusação⁴⁵.

Neste sentido, sob o ponto de vista do Congresso estadunidense, a remoção de Stanton configurou-se como um pretexto para a sua causa fundamental: impedir a implementação do projeto de reconstrução elaborado pelo Poder Executivo, pois existia um conflito entre o Congresso e o Presidente, já que ambos disputavam a competência constitucional e militar para estruturar um programa para a Reconstrução do país. O *impeachment* de Andrew Johnson possui, portanto, a mesma natureza política dos *impeachments* contra ministros da Inglaterra, pois a essência da contenda era a separação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo⁴⁶.

Já no caso do Presidente Richard Nixon, não se pode mencionar que não possuía sustentação popular, pois, na sua reeleição de 1972, ele apenas perdeu em 1 Estado dos EUA e obteve o suporte de 60% dos votos. Com os sucessivos escândalos de corrupção, sua imagem

⁴² AMAR, Akhil Reed. On Impeaching Presidents. In Yale Law School Legal Scholarship Repository. Paper 845, 1999, p. 305: “Given our structural analysis, it seems relevant that Johnson was never elected President in his own right, and that he was in fact trying to undo the policies of the man the people had elected, Abraham Lincoln. If ever our structural argument cautioning restraint in ousting an elected President were weak, it was here, since Johnson lacked a genuine electoral mandate.”.

⁴³ AMAR, Akhil Reed. On Impeaching Presidents. In Yale Law School Legal Scholarship Repository. Paper 845, 1999, p. 306: “And his policies towards the defeated rebels could indeed have been viewed as askin to treason, giving considerable aid and comfort to those rebels who were- not to mince words- traitors. And yet even here – an unelected President cozying up to actual traitors – the Senate acquitted.”.

⁴⁴ DEASON, Claire Bernice. Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform. 2009, p. 15: “Johnson’s story demonstrates a similar trend in that his impeachment was spurred on by the public’s outrage over failed Reconstruction efforts presented in Congress. The fact that Johnson escaped removal by only one Senate vote demonstrates that popular political opinions governed the minds of the congressmen until the last moment, when failure to find any truly villainous acts called into question the vote of only one man.”.

⁴⁵ COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974, p. 18: “Two more articles were adopted by the House the following day. Article Ten charged that Johnson, ‘unmindful of the high duties of his office, and the dignity and proprieties thereof,’ had made inflammatory speeches that attempted to ridicule and disgrace the Congress.”.

⁴⁶ COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974, p. 19: “The removal of Stanton was more a catalyst for the impeachment than a fundamental cause. The issue between the President and Congress was which of them should have the constitutional – and ultimately even the military – power to make and enforce Reconstruction policy in the South. The Johnson impeachment, like the British impeachments of great ministers, involved issues of state going to the heart of constitutional division of executive and legislative.”.

desgastou-se lentamente perante a população. Em um primeiro instante, houve o caso de captura de 7 homens durante um assalto ao Comitê Nacional Democrata em Washington. Verificou-se a participação de muitos apoiadores de Nixon no plano do assalto, efetivando-se a indagação concernente a quanto e quando Nixon soube. Constatou-se que existiam gravações de todas as conversas de Nixon: porém ele não as quis liberar. A Suprema Corte, em *United States v. Nixon*, ordenou a liberação das gravações. Nixon renunciou em 8 de Agosto de 1974.

Primeiramente, nota-se que, no *Article I* de seu *impeachment*, Nixon foi acusado de obstruir a justiça. Descumprindo o seu juramento de proteger e defender a Constituição dos EUA. Desse modo, Nixon quebrou a confiança que lhe foi depositada, causando danos à justiça e injuriando os cidadãos dos EUA⁴⁷.

Neste diapasão, embora Nixon tenha sido eleito pelo povo, possuindo uma forte sustentação, o escândalo de espionagem e sabotagem comprometeu⁴⁸ seu mandato. Quando o conteúdo das gravações tornou-se público, o povo retirou seu suporte, sendo que a opinião pública modificou-se. Assim, os líderes dos dois partidos voltaram-se contra ele, não havendo possibilidade de dar continuidade ao seu mandato.

Quando o escândalo tornou-se público, o ambiente concernente ao apoio popular tornou-se hostil, enfraquecendo a autoridade de Nixon. À medida que as acusações aumentavam e as provas surgiam, a opinião popular voltava-se contra Nixon. Como é comum em democracias, os partidos tornaram-se sensíveis à opinião pública, sendo que tanto Republicanos como Democratas opuseram-se a Nixon, forçando a sua renúncia. Assim, a renúncia do Presidente é decorrente (indiretamente) do posicionamento da opinião pública⁴⁹, que deixou de lhe fornecer o devido apoio e gerou a perda de sua autoridade. Este processo de perda de apoio da opinião pública durou 2 anos⁵⁰, sendo que se aguardou a existência de uma clara oposição da opinião

⁴⁷ Articles of Impeachment of Richard Nixon, 1973, p. 2: “*In all of this, Richard M. Nixon has acted in a manner contrary to his trust as President and subversive of constitutional government, to the great prejudice of the cause of law and justice and to the manifest injury of the people of the United States.*”

⁴⁸ AMAR, Akhil Reed. On Impeaching Presidents. In Yale Law School Legal Scholarship Repository, paper 845, 1999, p. 306: “*Although Nixon was elected by the people, his own unprecedented use of political espionage and sabotage tainted his mandate, in the same way that bribing electors would have. When all the facts were brought to light and the tapes came out, the people did indeed turn against him, prompting leaders of both parties to conclude that the time had come for him to go.*”

⁴⁹ REINBLATT, Richard. Presidential Impeachment: A Study of the factors that derive support or opposition from the American Public. In Missouri Valley Journal, v. VII, 2003, p. 1: “*In July of 1974, the United States Congress formally charged President Richard M. Nixon with three separate articles of impeachment. Public support for this action helped to create an extremely hostile environment, one in which his political authority became weaker with each passing day. On August 9, 1974, President Nixon succumbed to his pressure and resigned the office of the presidency. Members of Nixon’s political party, the Republicans, like all democratic political parties, are highly sensitive to public opinion. They responded to public support for Richard Nixon’s impeachment by abandoning Richard Nixon, and this weakened his influence and sealed his political fate. President Nixon’s resignation, therefore, was an indirect consequence of the lack of sympathetic public support he needed to receive to survive his impeachment.*”

⁵⁰ DEASON, Claire Bernice. Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform. 2009, p.12: “*Nixon and his aides had achieved this success through unlawful means. 69 The unveiling of the Watergate scandal, and the degeneration of public confidence in Nixon, took almost two years. 70 Only when the pressure from the public was unbearable did the House begin impeachment talks. 71 House members waited until it was clear that the American people were adamantly opposed to Nixon remaining in office before representing these views with impeachment resolutions on February 6, 1974. 72 By waiting as long as they did, House members demonstrated their values: electoral accountability to the people and nonpartisan agreement to impeach where removal is appropriate. 73 House Republicans on the Judiciary Committee who voted to move forward with Nixon’s impeachment explained that they were compelled to put the desires of the American people before the good of their party or their personal political advancement. Republican Representative Lawrence Hogan chose to vote for impeachment when it was certain the vote would cost him the governor’s office in Maryland. 74 Republican Representative Robert McClory stated ‘[p]reserving our Republican party does not ... imply that we must preserve*

pública para iniciar o processo de *impeachment* que ocasionou a renúncia do Presidente Nixon antes da conclusão do seu processo de *impeachment*.

O caso do Presidente William Jefferson Clinton, o qual teve seu processo de *impeachment* iniciado em 19 de dezembro de 1999, revela claramente o poder da opinião pública no desfecho do *impeachment*. Dois dias após a data acima mencionada, realizou-se uma pesquisa de opinião e constatou-se que 73% dos americanos⁵¹ aprovavam o governo de Clinton.

As acusações, que fundamentaram o pedido de *impeachment* do Presidente William Jefferson Clinton, foram: 1) O Presidente praticou perjúrio ao Júri no caso Paula Jones no que concerne ao seu relacionamento com Monica Lewinsky; 2) O Presidente cometeu perjúrio no caso Jones ao responder às perguntas em seu depoimento; 3) O Presidente obstruiu a Justiça mediante ações que visavam a atrasar, a impedir e a ocultar a revelação de evidências no caso Jones; 4) O Presidente usou incorretamente e abusou de seu poder ao praticar perjúrio perante o Congresso.

Ao contrário da intenção dos autores da Constituição norte-americana, o *impeachment* do Presidente Clinton revelou que o processo pode iniciar mesmo sem a aprovação da opinião pública; porém a continuidade é fortemente influenciada pela visão do povo.

Os autores da Constituição dos Estados Unidos concordaram em tornar o instituto do *impeachment* em uma decisão voltada à remoção do Presidente, não em um instrumento político, como verificado na Inglaterra. Desse modo, o escopo do *impeachment* é a remoção de indivíduos que ocupam altos cargos quando praticarem condutas lesivas ao interesse público, mas não deve ser visto como ferramenta política, logo, deve ser empregado raramente e quando houver fundamentação sólida para desencadear seu processo⁵².

Clinton, geralmente, é comparado com Nixon em relação ao *impeachment*; porém, seu caso é diverso no que se refere à opinião pública, pois a Casa dos Representantes nos EUA não se sentia vinculado à opinião pública. Já na situação de Nixon, aguardou-se pacientemente 2 anos até existir a opinião pública contrária a sua permanência na Presidência. Exatamente por esse processo de *impeachment* não possuir apoio da opinião pública, o professor Alan Dershowitz⁵³, da *Harvard Law School*, ressaltou que se não for realizada uma fundamentação adequada, com evidências sólidas capazes de fornecerem credibilidade às acusações, estar-se-á arquitetando um golpe de Estado pelo Legislativo.

Diante do que fora acima apresentado, indaga-se o porquê do início do *impeachment* apesar da falta da opinião pública. Os que defendem o início do *impeachment* mesmo sem suporte popular consideram que cabe aos Representantes realizar a tarefa de guiar e educar o

and justify a man in office who would deliberately ... defy the legal process.’ 75 The nonpartisan, deliberate and thoughtful response to public demand has earned the Nixon impeachment a reputation as ‘model’ impeachment, 76 despite that Nixon resigned before ever being officially impeached.”.

⁵¹ DEASON, Claire Bernice. *Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform*. 2009, p. 1: “*President William Jefferson Clinton was impeached by the House of Representatives on December 19, 1999, to be tried by the Senate to consider removal from office. Two days later, polls revealed that seventy-three percent of Americans approved of Clinton’s performance as president, an increase from still positive approval ratings weeks prior to the impeachment, and Clinton’s highest approval rating of his presidency.*”.

⁵² DEASON, Claire Bernice. *Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform*. 2009, p. 6: “*Finally, the framers agreed that a decision to impeach a president should act as a decision to remove him from office, not as a political tool. English impeachment practices were notoriously partisan, and rarely demonstrated actual guilt or innocence. The founders sought to avoid the dangerous results of these meaningless impeachments by separating impeachment from criminal proceedings, thus preventing the impeached from suffering criminal consequences solely for his political behavior. The framers spoke of impeachment not as political tool but as serious means of removing high ranking officials, demonstrating their intent for it to be used rarely, and with meaning.*”.

⁵³ Entrevista dada ao *The Washington Post*. Vd., MARCUS, Ruth. Panel Unclear on Impeachment Role, 6 de dezembro de 1998. Acessado em 10 de junho de 2016: << <https://www.washingtonpost.com> >>.

Povo para que seja concretizado o melhor à Nação, ou seja, deve-se buscar a melhor moldura para a esfera pública para desenvolver o País. Desse modo, independentemente, do apoio do Povo, compete à Casa dos Representantes fazer aquilo que seja melhor para a Nação e educar o Povo para que este aprenda o que é melhor⁵⁴. Cumpre-se mencionar que este posicionamento é perigoso e pode abrir espaço ao autoritarismo, pois considerar que o Povo precisa ser guiado e educado para o que é melhor, significa que os detentores do mandato político não possuem a função de representar os cidadãos, mas, sim, situam-se em uma posição superior que auxilia os indivíduos a verem e a agirem de acordo com o que é melhor para o seu país, em outros termos, quem dita o que é melhor para a Nação são os Representantes do Povo que não dão voz a quem representam.

Claire Bernice Deason⁵⁵ menciona que esse comportamento da Casa dos Representantes dos EUA é perigoso, pois retira o significado do *impeachment* que fora introduzido na Constituição para remover o Presidente que atuasse de forma perigosa e lesiva ao país quebrando a confiança do povo. Assim, quando a Casa dos Representantes atuar conforme os desejos do partido, não do povo, a opinião pública ficará viciada e cínica, tornando-se incapaz de reconhecer verdadeiras hipóteses de *impeachment*. Além disso, iniciar o processo de *impeachment*, mas ser barrado no Senado, não ocasionando a remoção também é danoso ao país, pois a população passará a não acreditar na possibilidade da remoção do Presidente, esvaziando o sentido do *impeachment*. Desse modo, para a autora, o *impeachment* deve ser um instrumento utilizado com cautela e seriedade, sendo empregado de forma excepcional, quando há verdadeiro apoio da opinião pública em decorrência da quebra da confiança por meio de condutas danosas ao país. Deve-se votar conforme a vontade do povo, não dos partidos políticos.

Nessa linha, cumpre-se ressaltar que a intenção dos autores da Constituição norte-americana era reservar ao *impeachment* condutas graves lesivas ao interesse público, violando a confiança do povo. Contudo, observou-se que no decorrer do *impeachment* de Clinton, a opinião pública considerou que suas ações eram de caráter privado (independentemente de serem erradas ou certas), não afetando o exercício do seu mandato como Presidente, resultando na falta de apoio popular para o processo de *impeachment*⁵⁶. Assim, considerando o caráter privado da conduta de Clinton, o fórum público a que se submete o Presidente no processo de *impeachment*, não é o ambiente adequado para discussões de caráter moral, já que não se está afetando os interesses públicos⁵⁷.

⁵⁴ DEASON, Claire Bernice. *Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform*. 2009, p.16: “*Arguably, House members have a duty, as chosen leaders in the public sphere, to lead the public and educate them on what is best for the nation as a whole. There are countless examples of elected officials alerting the public to a national problem in order to make improvements to the country. It could be argued that the House which impeached Clinton was simply leading and shaping public opinion, something elected representatives are duty-bound to do. This analysis does not deny the duty of representatives to shape the public sphere to improve the nation.*”.

⁵⁵ DEASON, Claire Bernice. *Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform*. 2009, p. 20: “*In addition to discounting the framers’ intent, modern impeachments like that of Clinton run the risk of weakening the system of checks and balances, the House and the Presidency. First, politically strategic impeachments take the power and meaning out of the impeachment process by increasing the likelihood that a president will be impeached but not removed. If more ‘scarlet letter’ impeachments like that of Clinton were to take place, a trend of the ‘House who cried wolf’ would likely develop. Impeachments may be viewed as meaningless, not as the critics check on presidential power they were intended to be. As the tragic ‘crying wolf’ tale reveals, the House’s check on this power may fail when it is needed the most. When a president commits a crime against the public trust, the public may already be rendered too cynical to recognize the offense, and may not demand the president’s impeachment, assuming that impeachment never results in removal.*”.

⁵⁶ POSNER, Richard A.. *An Affair of State: The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*. Boston: Harvard Press, 2000, p. 83.

⁵⁷ DEASON, Claire Bernice. *Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform*. 2009, p. 21: “*Impeachment, a public forum, is an inappropriate setting for discussions of private morality*

Neste diapasão, importante destacar as assertivas expedidas por Michael R. Kagay⁵⁸, que menciona que a população americana distinguia o homem do Presidente, criticando a conduta do primeiro e elogiando a do segundo. O grau de satisfação quanto ao Presidente era elevada, pois a economia estava excelente, o desemprego, a inflação e a criminalidade estavam reduzidos, a nação estava em paz etc.. Dessa forma, surgia a questão concernente a acabar com este cenário econômico positivo, colocar a situação política em crise e perder todos os ganhos até então alcançados em razão de uma ação de caráter privado e que diz respeito à moralidade do homem. Assim, verifica-se um dos importantes aspectos que não geraram o apoio da opinião pública ao *impeachment*.

Por outro lado, cumpre-se ressaltar que conforme o estudo realizado por Richard Reinblatt⁵⁹, ao comparar as pesquisas de satisfação de Clinton e Nixon com a percepção dos entrevistados no que se refere à economia, verificou-se que a prosperidade econômica não é elemento crucial para que a opinião pública norte-americana apoie o Presidente. Referido autor, constatou que uma economia próspera ajuda no apoio da opinião pública ao Presidente, mas não se configura como fator determinante para impedir um *impeachment*, por exemplo. Diante dos resultados de sua pesquisa, citado autor afirmou que cumpre aos próximos estudos verificar os elementos preponderantes que influenciam a opinião pública. Observe-se que ao menos 60% da opinião pública⁶⁰ não considerava que a conduta do Presidente Clinton era grave o suficiente para acarretar seu *impeachment*.

Não se pode dizer que a opinião pública foi o único fator que impediu o *impeachment* do Presidente Clinton, mas configurou-se como um importante elemento⁶¹. Deve-se também recordar que, para existir o *impeachment* por meio de decisão do Senado, são necessários 2/3 dos votos, sendo que os Republicanos, naquela época, possuíam 55 assentos, sendo que precisariam de 67 votos para a condenação. Dessa forma, os Republicanos precisariam de apoio de membros dos Democratas para conseguirem número suficiente de votos⁶². Com o suporte da opinião pública

because the interests of the public are not at stake. A president's reputation is forever shattered when he, and his embarrassing misdeeds, are forced into such a forum."

⁵⁸ KAGAY, Michael R.. Presidential Address: Public Opinion and Polling During Presidential Scandal and Impeachment. *In The Public Opinion Quarterly*, v. 63, n. 3, 1999, p. 454: "*For one thing, the country seemed to be in pretty good shape. The economy had low unemployment and low inflation, and the public perceived that; overwhelming majorities said the national economy was good. But it was not just the economy. Crime was down significantly, and the public had come to perceive that, too. The federal budget deficit, a seemingly intractable problem, had become a budget surplus. And the nation was at peace. Given so many good reasons to take satisfaction with the way things were going in the country, many people probably asked themselves: Why risk a political crisis that might disrupt things?*".

⁵⁹ REINBLATT, Richard. Presidential Impeachment: a study of the Factors that Derive Support or Opposition from the American Public. *In Missouri Valley Journal*, v. VII, 2003.

⁶⁰ KAGAY, Michael R.. Presidential Address: Public Opinion and Polling During Presidential Scandal and Impeachment. *In The Public Opinion Quarterly*, v. 63, n. 3, 1999, p. 460: "*Public opinion was clear on this question. At least 60 percent always said Clinton's actions were not serious enough to warrant removal from office. Public opinion remained steady on this question over the course of all the debate in the House Judiciary Committee, all the speeches on the floor of the House itself, and all the arguments during the trial in the Senate*".

⁶¹ KAGAY, Michael R.. Presidential Address: Public Opinion and Polling During Presidential Scandal and Impeachment. *In The Public Opinion Quarterly*, v. 63, n. 3, 1999, p. 461: "*But, in a larger sense, I think it can be said that public opinion was one of the major factors in Bill Clinton's survival (see table 9). The public's willingness to distinguish the man from the president, their separation of the private zone from the public zone, their perception of Clinton's opponents as mainly partisan, and the continued high job approval ratings they gave Clinton were picked up early by all the polls and widely reported by the news media.*".

⁶² KAGAY, Michael R.. Presidential Address: Public Opinion and Polling During Presidential Scandal and Impeachment. *In The Public Opinion Quarterly*, v. 63, n. 3, 1999, p. 461: "*In the immediate sense, Clinton was saved from removal because the U.S. Constitution requires a two-thirds majority for conviction in the Senate - a two-thirds vote that was probably never there since the Republicans held 55 seats but needed 67 votes. That constitutional requirement means, in effect, that it is almost impossible to have a partisan removal of a president. A significant*

que estava contrária ao *impeachment*, os 45 Senadores Democratas mantiveram o apoio ao Presidente⁶³.

Por fim, cumpre-se destacar o posicionamento de Akhil Reed Amar, Professor na *Yale Law School*, quanto ao papel da opinião pública. Para referido autor, os Senadores devem votar conforme suas convicções, logo, se as evidências direcionam à conclusão da inocência do Presidente, assim devem votar com o intuito de respeitar o *rule of law*, não se atendo ao posicionamento do eleitorado. Por outro lado, sabe-se que os Senadores estão nos seus respectivos cargos em função do povo, ou seja, não consideram positivo para uma futura reeleição desagradar seu público. A decisão não está conectada com as reflexões acerca do *impeachment* emitidas pelos criadores da Constituição, mas, sim, com a própria Constituição naquele momento, isto é, para justificar o voto do *impeachment*, não se deve fundamentar o voto nas assertivas dos “Fundadores”, pois muito foi emendado, inclusive as atribuições do Presidente, para consolidar a democracia. Assim, para mencionado autor, os Senadores devem se fixar nas evidências e na Constituição, sendo que, caso considerem inocente ou culpado, devem votar conforme sua convicção, independentemente, da opinião pública; contudo, para não haver um conflito com o eleitorado e gerar um impacto negativo aos Senadores, estes devem moldar a opinião pública, mostrar as evidências, discorrer sobre suas convicções⁶⁴ etc.

Considerando o debate e o cenário político existente em cada momento histórico que o *impeachment* do Presidente foi discutido ou iniciado, cumpre-se finalizar este tópico deste estudo expondo os principais posicionamentos da doutrina nos EUA quanto à análise do *impeachment* como um ato político e sua conexão com a opinião pública:

1-) Obrigação Constitucional: *impeachment* e condenação são obrigações de caráter constitucional atribuídas ao Legislativo. O Poder Legislativo não pode descumprir sua obrigação em razão da opinião pública. Os Senadores, portanto, devem condenar o Presidente se possuírem a convicção de que este cometeu crimes graves e contravenções (*High Crime or Misdemeanor*) mediante um arcabouço de evidências suficientes para o convencimento dos Senadores;

2-) Golpe de Estado: como o *impeachment* possui caráter de decisão política para remover o Presidente, não pode ocorrer sem o suporte popular, para que não se configure em golpe. Embora o apoio popular não seja o único elemento necessário para justificar o *impeachment*, o suporte da opinião pública torna-se fundamental para que não se fale em “*coup d’État*”, já que será removido o Presidente escolhido por meio de eleição nacional. Mesmo sendo o Vice-Presidente do mesmo partido nos EUA, é necessária uma boa explicação para ser removido o Presidente escolhido pelo povo sem o devido apoio popular. Uma condenação enfraquece a Presidência e fortalece a oposição (no caso de Andrew Johnson e de Clinton, o partido Republicano ficaria mais forte). Deve-se ressaltar que se fala em golpe de Estado pelo fato de se considerar uma manobra feita pela elite, quando não há apoio popular ou quando este é obtido, é auferido por meio de distorções da realidade. Já na revolução, a legitimidade funda-se

number of votes from the other party would almost always be needed to reach two-thirds in the Senate. Some kind of bipartisan coalition would almost always be necessary. In the end, a supercharged political polarization was created by the impeachment process, first in the House and then in the Senate. Only a handful of Democratic representatives in the House joined their Republican colleagues on impeachment. And not one Democratic Senator joined the Republicans in voting for conviction and removal”.

⁶³ KAGAY, Michael R.. Presidential Address: Public Opinion and Polling During Presidential Scandal and Impeachment. In *The Public Opinion Quarterly*, v. 63, n. 3, 1999, p. 462: “*And those public sentiments surely acted as a brake on some members of Congress. Public opinion gave pause to some Republican senators, several of whom defected from the rest of their party. And public opinion allowed all 45 Democratic senators to hold firm. Now, I have not interviewed any of these senators, and I am sure they would cite many reasons for their vote, but I feel confident that the state of public opinion would be one major factor they would cite”.*

⁶⁴ AMAR, Akhil Reed. On Impeaching Presidents. In *Yale Law School Legal Scholarship Repository*, paper 845, 1999, pp. 307-309.

no apoio do povo para a mudança política. Como se está falando em *impeachment* sem suporte da opinião pública, o enquadramento é de golpe de Estado.

3-) Importância assimétrica da vontade do povo: ao se considerar que a importância da opinião pública é relevante para o *impeachment*, deve-se destacar que a vontade popular não possui simetria quanto ao seu grau de importância. As regras do *impeachment* não são simétricas quanto à condenação e a absolvição. São necessários 67 votos para condenar e apenas 34 para inocentar. Assim, torna-se mais fácil absolver quem o Senador considera culpado, a condenar quem o Senador considera inocente, havendo, portanto, um peso assimétrico da vontade do povo na votação do *impeachment*.

4-) Contexto político em que o *Impeachment* ocorre: neste argumento, há a conexão da política externa com o processo de *impeachment*, pois o processo de *impeachment* de Andrew Johnson ocorreu no contexto da Guerra Civil, a renúncia de Nixon efetuou-se no clímax da Guerra Fria e o julgamento de Clinton realizou-se após a Guerra Fria, tendo sido concluído somente um mês antes da intervenção militar em Kosovo. Por outro lado, nada foi feito contra Ronald Reagan após o escândalo envolvendo o Iran em 1986-1987. Para os que defendem este posicionamento, Nixon e Clinton, diferentemente de Reagan, sempre edificaram suas figuras como políticos moderados⁶⁵, incorporando no seu discurso idéias do partido de oposição, fato que enfureceu, ao longo da história e com frequência, os membros das respectivas oposições. Dessa forma, como o debate de idéias não se torna um meio eficaz para combater um Presidente considerado moderado, a melhor estratégia da oposição para derrubá-lo é o *impeachment*. Por outro lado, deve-se salientar que se trata de uma manobra arriscada, pois a oposição pode ser vista de maneira negativa caso não consiga captar membros do partido do Presidente para apoiá-los. Assim, a questão concernente ao *impeachment* e a política externa não se relaciona com a atuação do Presidente no âmbito das relações internacionais, mas ao discurso empregado quando este recebe inspiração das idéias da oposição.

Em virtude do que fora articulado, cumpre-se analisar o instituto do *impeachment* no Brasil e sua relação com a opinião pública, verificando-se semelhanças e diferenças do *impeachment* nos EUA que inspirou a Constituição brasileira de 1891.

4. O IMPEACHMENT NO BRASIL

Após analisarmos a origem histórica e algumas peculiaridades do instituto do *impeachment* nos EUA, cumpre-se analisar o seu tratamento na doutrina brasileira, observando-se as semelhanças e as diferenças entre os dois países.

No Brasil, o *impeachment* foi inserido no sistema jurídico por meio da Constituição Imperial de 1824, a qual possuía forte ligação com o respectivo instituto da Inglaterra, pois o Imperador não poderia sofrer o processo de *impeachment* (artigo 99 da Constituição de 1824: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma”),

⁶⁵ SKOWRONEK, Stephen. *The Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal*. Kansas: University Press of Kansas, 2011, p. 158: “*Less authoritative, but far from impotent, is the leadership posture of the faithful son, the incumbent who is closely affiliated with a resilient regime. Polk and Kennedy identified their leadership with the completion, rather than displacement, of the work of the past. Their warrants for action lay in helping to usher in the golden age of the regime’s promises. But although such presidents can act decisively to realize old commitments, those very actions threaten to breed new forms of dissension. Their heir is but one of the faithful: the president’s interpretations of the old orthodoxies will naturally reach out to some of the regime’s supporters, but they will invariably threaten the ideals and interests of others. Characteristically, this purely constructive warrant for political leadership sparks a debilitation national debate over the true meaning of the old orthodoxies. What the faithful son lacks is any clear authority to repudiate the past, and without that authority, it is more difficult for him to refashion legitimacy on his own terms.*”

apenas os seus Ministros. Tendo em vista que o Poder Executivo tinha como Chefe o Imperador, podiam apenas ser responsabilizados seus Secretários e seus Conselheiros de Estado, sendo que cabia à Câmara a decretação da acusação (art. 38) e ao Senado o conhecimento da acusação (art. 47, II). Como já havia a responsabilização dos Ministros e Conselheiros de Estado na Constituição de 1824, foi editada a lei de 15 de outubro de 1827, que regulamentou o instituto constitucional e disciplinou “*a responsabilidade dos ministros e secretários de Estado e dos conselheiros de Estado, e maneira de proceder contra eles*”.

Como bem ressalta Paulo Salvador Frontini⁶⁶, surgiu a expressão crime de responsabilidade, atrelando-na ao instituto do *impeachment*, sendo que esta terminologia repetiu-se no Código Criminal de 1830 (art. 308), no Código de Processo Criminal de 1832 (Capítulo V, Título Terceiro), no Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 (art. 11, 7º, explicando a “queixa de responsabilidade”) e na Lei n. 105 de 12 de maio de 1840. As penas que poderiam ser aplicadas eram: pena de morte, inabilitação perpétua, prisão, multa e remoção para fora da Corte. Assim, nota-se a semelhança do instituto do *impeachment* presente na Constituição de 1824 ao modelo inglês, pois inclusive as penas eram semelhantes, podendo chegar à pena de morte, como vimos em casos anteriormente estudados.

Inspirada no modelo norte-americano, a Constituição republicana promulgada em 24 de fevereiro de 1891 introduziu o instituto do *impeachment* com os seguintes contornos: a-) restringiu-se a aplicação ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e aos Ministros do Supremo Tribunal Federal; b-) deveria ser estabelecida uma lei que arrolasse as hipóteses de práticas de crimes de responsabilidade; c-) a acusação seria feita pela Câmara, mas o julgamento dependeria de se tratar de crime comum ou de responsabilidade, cabendo ao STF ou ao Senado; d-) no julgamento do *impeachment* no Senado, a presidência (do julgamento) seria exercida pelo Presidente do STF; e e-) o Senado apenas poderia prolatar sentença condenatória mediante o quórum mínimo de dois terços.

Diante do que fora acima apresentado, houve um certo distanciamento do modelo de *impeachment* no Brasil em relação ao existente nos EUA⁶⁷, pois no País: 1) apenas alguns agentes públicos poderiam sofrer o processo de *impeachment* (Presidente, Ministros de Estado e membros do STF); 2) os crimes de responsabilidade, que ensejam o *impeachment*, foram disciplinados por lei especial, devendo também ser regulada a acusação, o processo e o julgamento; e 3) o julgamento ocorrido no Senado é presidido pelo Presidente do STF.

Deve-se destacar que Rui Barbosa esboça as características fundamentais do *impeachment* nos EUA, destacando que o doutrinador norte-americano que mais estudou o assunto foi Pomeroy, que estabeleceu alguns aspectos essenciais do instituto, sendo que as discussões concernentes ao *impeachment* são decorrentes do fato de não existir uma delimitação de quais são os crimes capazes de ensejar o *impeachment*, exceto a hipótese de traição⁶⁸.

⁶⁶ FRONTINI, Paulo Salvador. Crime de Responsabilidade. In Justitia, 1978, p. 147.

⁶⁷ FRONTINI, Paulo Salvador. Crime de Responsabilidade. In Justitia, 1978, p. 147: “*Em relação ao molde norte-americano, Viveiros de Castro, citado por Lauro Nogueira, apontava três modificações principais: 1) a limitação do ‘impeachment’ a certos políticos (Presidente da República, Ministros de Estado e membros do Supremo Tribunal Federal), ao invés de estendê-los a todos os funcionários civis; 2) determinação de que os crimes de responsabilidade que podem motivar a medida seriam definidos em lei especial, sendo regulada em outra lei a acusação, o processo e o julgamento; 3) a designação do Presidente do Supremo Tribunal Federal para presidir o julgamento do Senado, quando este deliberasse como Tribunal de Justiça.*”

⁶⁸ OLIVEIRA, Rui Barbosa de. A ditadura de 1893. In Jornal do Brasil, v. XX, tomo IV, 1949, p. 169: “*Primeiro: A teoria do impeachment, seja ela qual fôr, não é peculiar ao presidente da república: abrange indistintamente os altos funcionários sujeitos pelo direito constitucional a esse gênero de processos. Segundo: A única das espécies de responsabilidade, submetidas ao julgamento político que tem definição clara no texto da constituição americana, é traição. Quanto às demais, a cláusula constitucional ‘corrupção ou quaisquer outras infrações e crimes graves’ contém apenas uma enunciação vaga, que só poderá definir, diz o professor Ordronaux ‘recorrendo às regras do direito comum’. E dessa indecisão exatamente é que provêm as divergências sobre a teoria do impeachment.*”

Rui Barbosa, em discurso no Senado, respondendo a insinuações de Pinheiro Machado, demonstra claramente o seu posicionamento favorável ao parlamentarismo e revela que considera o *impeachment* no presidencialismo uma ficção: “*Onde o governo se realiza pelo sistema parlamentarista, o jogo das mudanças ministeriais, dos votos de confiança, dos apelos à nação, mediante a dissolução das Câmaras, constitui uma garantia, já contra os excessos do Poder Executivo, já contra as demasias das maiorias parlamentares. Mas, neste regime, onde para o chefe de Estado não existe responsabilidade, porque a responsabilidade criada sob a forma do impeachment, é absolutamente fictícia, irrealizável, mentirosa, e onde as maiorias parlamentares são manejadas por um sistema de eleições que as converte em um meio de perpetuar o poder às oligarquias estabelecidas, o regime presidencial criou o mais chinês, o mais turco, o mais russo, o mais asiático, o mais africano de todos os regimes.*”⁶⁹.

Já Afonso Arinos de Melo Franco, em posicionamento diverso ao de Rui Barbosa, ao considerar os benefícios do Presidencialismo, como a rapidez e a energia decorrentes da unidade do comando, assevera ser um importante instrumento o *impeachment* para conter o Chefe do Executivo com o escopo de reduzir os riscos de surgimento do autoritarismo⁷⁰.

Dessa forma, a Lei n. 27 de 7 de janeiro de 1892 passou a disciplinar a matéria concernente ao processo e ao julgamento do Presidente da República e a Lei n. 30 de 8 de janeiro de 1892 tratou dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, visando a eliminar o debate existente nos EUA quanto às condutas capazes de desencadear o processo de *impeachment*. Cumpre-se ressaltar que a Lei n. 30 (08.01.92) apresenta algumas semelhanças no que se referem às hipóteses de *impeachment* na Inglaterra, pois como fora anteriormente mencionamos o caso do Ministro do Rei da Inglaterra que foi acusado e condenado por beber em excesso, o Capítulo VI (Dos crimes contra a probidade da Administração) da Lei n. 30 possui previsão de *impeachment* para conduta similar, disciplinando a seguinte situação: “*Art. 48. Comprometer a honra e a dignidade do cargo por incontinência pública e escandalosa, ou pelo vício de jogos proibidos ou de embriaguez repetida, ou portando-se com inaptidão notória ou desídia habitual no desempenho de suas funções.*”.

Desse modo, cumpre-se ressaltar que o *impeachment* obteve uma regulamentação semelhante a que fora dada pela Constituição norte-americana. No Brasil, o Presidente seria julgado pelo Senado nos crimes de responsabilidade, após a admissibilidade da acusação na Câmara dos Deputados, caso que acarretaria a suspensão das funções do Presidente da República. Já nos crimes comuns, todas as fases processuais caberiam ao STF. Como fora mencionado, foi estabelecida a previsão da elaboração de uma lei que arrolasse as hipóteses de crime de responsabilidade, sendo que esta regulamentação ocorrera na 1ª Sessão Legislativa. Conforme afirmações expedidas na época, o Marechal Deodoro desconfiou que a elaboração desta lei configurava uma trama para condená-lo, sendo este um dos motivos predominantes para o golpe

Terceiro: A opinião indigitada no parecer com a apologia de ‘precedente magnífico’ não é corrente nos Estados Unidos, onde não tem por si nem as melhores autoridades, nem o elemento histórico, nem o elemento exegético, nem o elemento judicial.”

⁶⁹ OLIVEIRA, Rui Barbosa. Discursos Parlamentares. In Obras Completas de Rui Barbosa. Vol. XLI, tomo III, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1907, p. 257.

⁷⁰ MELO FRANCO, Afonso Arinos de – PILA, Raul. Presidencialismo ou Parlamentarismo. Brasília: Senado Federal, 1999, p. 38: “*Os críticos tinham exagerado descompassadamente as afirmações sobre os excessos de autoridade e sobre as práticas ditatoriais. Tinham afirmado que um Executivo enérgico é incompatível com o governo republicano. Mas tinham esquecido as vantagens da unidade de comando, de energia e rapidez do poder, assim como tinham esquecido que a Federação era o freio necessário aos excessos do presidencialismo, era a defesa e a garantia da liberdade; como, também, que a temporariedade dos mandatos e a responsabilidade do Presidente (impeachment) diminuam consideravelmente os riscos do seu autoritarismo.*”.

dado que gerou a dissolução do Congresso em 1891⁷¹. Assim, a Lei n. 30 de 8/01/1892, que trata dos crimes de responsabilidade, foi sancionada por Floriano Peixoto após a restauração do Congresso, a qual ocorreu em momento posterior à renúncia do M.al Deodoro em decorrência da Revolta da Armada.

Assim, em virtude do estudo das origens do instituto do *impeachment* no Brasil, pode-se constatar que há direta relação com o modelo norte-americano. Em decorrência de suas raízes históricas, há uma tendência na doutrina pátria em considerar que o *impeachment* possui natureza política, acarretando, por consequência, a influência da opinião pública para o seu processo.

Importante asseverar que, em 1899, no Acórdão n. 342, cujo relator fora o Min. Piza e Almeida⁷², foi explicitado o posicionamento do STF quanto à natureza do *impeachment* ser exclusivamente política. No HC n. 4.116, Relator Min. André Cavalcanti, em 1918, afirmou-se que o *impeachment* possui natureza mista, não sendo exclusivamente política, mas também criminal. Neste julgamento, Pedro Lessa profere um voto que demonstra a sua análise do instituto do *impeachment*, considerando-no de natureza criminal, pois, com a instituição de crimes de responsabilidade, quebramos o padrão deste instituto com os EUA. Já Viveiros de Castro em seu voto destacou as diferenças entre o *impeachment* no Brasil e nos EUA; porém não concorda com Pedro Lessa quanto ao distanciamento efetivo do instituto norte-americano, afirmando que o *impeachment* no Brasil possui natureza política, tanto que concorrentemente ao julgamento do Senado, pode existir a aplicação da lei penal comum na Justiça ordinária.

Já na doutrina contemporânea, pode-se verificar que o professor José Afonso da Silva⁷³ assevera que o *impeachment* possui natureza política. Manuel Gonçalves⁷⁴ considera que é difícil determinar a natureza do instituto, sendo que a doutrina brasileira tende a considerar o *impeachment* de natureza política, como assim se posicionam: Paulo Brossard, Themístocles Cavalcanti, Epitácio e Maximiliano. Por outro lado, cumpre-se destacar que, para Pontes de Miranda, a natureza do instituto era penal, sendo seguido por Paulo Salvador Frontini⁷⁵.

José Frederico Marques⁷⁶ considerou que o *impeachment* possui natureza mista. Pinto Ferreira⁷⁷ esclarece que o *impeachment* possui natureza mista de caráter político-penal. Celso Ribeiro Bastos⁷⁸ ressalta que o objetivo do *impeachment* é diferente do verificado na lei penal, não havendo uma tipicidade tão rigorosa como aquela verificada no Direito Penal. Paulo Bonavides⁷⁹ destaca a marca do presidencialismo no *impeachment*, tornando-se um remédio para afastar o Presidente do poder quando cometer crimes de responsabilidade.

⁷¹ BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. Vol.II. Brasília: Senado Federal, 2012, pp.30-31: “os crimes de responsabilidade seriam regulados em lei logo na 1a Sessão legislativa. Assim, fez a Câmara, mas afirma-se que Deodoro desconfiou de que isso fora tramado para condená-lo e isso o teria levado ao golpe fatal de dissolução do Congresso em novembro de 1891. Os Ministros, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, seriam processados e julgados pelo Supremo, salvo nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente, caso em que, com este, seriam julgados pelo Senado. Este julgaria também, nos crimes de responsabilidade, o Ministro do Supremo Tribunal. A lei dos crimes de responsabilidade foi aprovada pelo Congresso em 1891 e como Decreto no 30, de 8 de janeiro de 1892, foi sancionado por Floriano Peixoto logo depois de restaurado o Congresso, após a renúncia de Deodoro, em função da revolta da Armada, comandada por Custódio de Melo como reação ao golpe de novembro de 1891.”

⁷² Acórdão. In *Revista do STF*, LXXXIII, março/1925, pp. 220 e ss. .

⁷³ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 400.

⁷⁴ FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Comentários à Constituição de 1967*. Vol. III, São Paulo: Saraiva, 1972, p. 138.

⁷⁵ FRONTINI, Paulo Salvador. *Crime de Responsabilidade*. In *Justitia*, 1978, p. 162.

⁷⁶ MARQUES, José Frederico. *Da Competência em Matéria Penal*. São Paulo: Millennium, 2000, p. 172.

⁷⁷ PINTO FERREIRA, Luiz. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1974, p. 353.

⁷⁸ BASTOS; Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990, pp. 335-336.

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Forense, 1980, pp. 40-41.

No julgamento pelo STF do RMS n. 4.928 – AL (Governador das Alagoas vs. Assembléia Legislativa das Alagoas)⁸⁰, verifica-se que o relator Ministro Afrânio Costa afirma ser o instituto de natureza político-penal, como era o posicionamento do Ministro Victor Nunes Leal e do Ministro Nelson Hungria.

Além disso, cumpre-se citar o julgamento do MS n. 20.941-1-DF⁸¹, *impeachment* do José Sarney cujo relator era o Ministro Aldir Passarinho, verificam-se as seguintes perspectivas dos ministros quanto à natureza do *impeachment*: a-) Min. Passarinho: natureza nitidamente política; b-) Min. Sepúlveda Pertence : natureza mista; c-) Min. Paulo Brossard: natureza puramente política; d-) Mins. Célio Borja, Octavio Gallotti, Sydney Sanches, Carlos Madeira, Moreira Alves e Néri da Silveira: não expressaram em seus votos a natureza do mesmo instituto.

De acordo com a posição majoritária doutrina, verifica-se que existe a natureza política do *impeachment*, variando as reflexões quanto a ser exclusivamente política ou de natureza mista. Dessa maneira, observa-se que a influência da opinião pública é elevada no processo de *impeachment* no Brasil, assim como se observou nos EUA, já que os Senadores, ao votarem, são sensíveis à opinião do povo. Concorde-se com as reflexões de Celso Bastos, a tipificação não precisa ser exata como se exige na lei penal, pois os crimes de responsabilidade possuem envolvimento político e o *impeachment* possui natureza política. O respeito ao processo e ao ordenamento jurídico é essencial para a preservação da legitimidade da remoção do Presidente, mas é possível verificar que as condutas presentes na Lei de Crime de Responsabilidade são abertas, viabilizando a inserção do conteúdo político em sua interpretação e aplicação, dada a sua própria natureza.

Finalmente, cumpre-se ressaltar que no *impeachment* do Presidente Collor, a opinião pública posicionou-se favorável à remoção do Presidente, fornecendo força à Câmara e ao Senado para a efetivação do processo de *impeachment*. O apoio da população para o *impeachment* manifestou-se a partir das evidências de corrupção apresentadas pela mídia⁸². Durante o governo do presidente Collor, foram efetuados 29 pedidos de *impeachment*, revelando-se o cenário político desfavorável à continuidade na Presidência.

Conforme pesquisa de opinião conduzidas pelo Willson Center⁸³, na qual foram entrevistadas 10.002 pessoas em 82 cidades brasileiras em março de 2016, pode-se constatar o seguinte cenário: a-) 69% dos entrevistados são favoráveis ao *impeachment*; b-) 77% acredita que nos próximos 3 meses a Câmara votaria a favor do *impeachment*; c-) enquanto 51% consideram que a Presidência de Michel Temer será regular, 55% são a favor de novas eleições. Finalmente, destaca-se que durante a gestão da Presidente Dilma Vana Rousseff, a qual foi suspensa de seu cargo de Presidente, foram protocolados 14 pedidos de *impeachment* no seu primeiro mandato e 34 em seu segundo mandato, verificando-se, pelos estudos de opinião pública, que não possuía apoio sólido da população para não ser destituída do cargo de Presidente da República.

Diante do exposto, considerando a natureza política do instituto do *impeachment*, verifica-se que há um significativo suporte da opinião pública para que o Senado delibere a favor do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Além disso, nota-se que as discussões tanto sobre a ocorrência ou não de “golpe” de Estado, quanto a configuração ou não crime de responsabilidade é uma tendência típica de um instituto como o *impeachment* de natureza

⁸⁰ Acórdão. In RDA 52/259, RTJ 3/359.

⁸¹ Acórdão. In Revista do STF, XLV/11, 13.

⁸² BAUMGARTNER, Jody C. – KADA, Naoko. Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective. Westport: Praeger, 2003, p. 148: “ In Brazil, too, it was shown that public opinion began to support impeachment only after the legislative investigation uncovered evidence of presidential corruption and the media reported this information.”.

⁸³ Pesquisa realizada entre 28 até 29 de março de 2016. Brazilian Public Opinion Perception – Impeachment. Wilson Center. Acessado em 12 de junho de 2016. Disponível em : << https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/pp_idea_inteligencia_late_march_2016_public_perception_1.pdf >>.

política; porém, para preservar o Estado Democrático de Direito, é necessário respeitar os princípios processuais da ampla defesa e do contraditório, confirmando-se ou não se houve o crime de responsabilidade pelas evidências apresentadas e pela livre convicção dos Senadores. Ademais, apesar da natureza política do *impeachment*, este não pode ser utilizado como instrumento político pelo Poder Legislativo para pressionar o Chefe do Poder Executivo no exercício regular de suas atribuições.

CONCLUSÕES

De acordo com o que fora acima apresentado, pode-se constatar que a origem histórica do instituto do *impeachment* na Inglaterra referia-se a um controle pelo Parlamento do Rei por meio do cerceamento das atividades de seus Ministros. Já nos EUA, embora apresente muitas semelhanças com o instituto inglês, como o emprego do termo “*high Crimes and Misdemeanors*” para se referir às condutas que podem desencadear o processo de *impeachment*, o instituto está inserido no contexto do presidencialismo, surgindo como um meio de responsabilização do Poder Executivo. Desde a Constituição de 1891, o Brasil recebe influência do modelo norte-americano, sendo que realizou algumas adaptações, como a edição da Lei dos Crimes de Responsabilidade, com o objetivo de tornar a responsabilização mais objetiva e jurídica. Embora tenha existido este esforço pátrio, pode-se notar que a natureza política do instituto permaneceu presente, sendo que a tipificação não é tão exata como se verifica no Direito Penal. Além disso, cumpre-se ressaltar que o julgamento é autorizado pela Câmara, mas é realizado pelo Senado e não é necessária a motivação dos votos, demonstrando o elemento político no *impeachment*.

Em virtude destes fatos, constata-se que o debate concernente ao *impeachment* é instigante e complexo, pois se busca fornecer a máxima objetividade para respeitar os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito; porém, não é possível eliminar sua natureza política. Assim, a opinião pública surge como importante instrumento de legitimação do *impeachment* e de controle da atividade do Executivo pelo próprio Poder Legislativo, verificando-se sua relevância tanto nos EUA como no Brasil, já que, em ambos os países, a sua natureza é política. Nota-se, claramente, que, em cada início de processo de *impeachment*, o debate acerca de sua natureza, a busca pela objetividade das suas normas jurídicas e a legitimidade do ato serão discutidos, já que o elemento político força a disputa pelo poder e, sobretudo, pelo convencimento do povo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Decisões e Pesquisas:

Acórdão. In *Revista do STF*, XLV/11, 13.

Acórdão. In *RDA* 52/259, RTJ 3/359.

Acórdão. In *Revista do STF*, LXXXIII, março/1925.

Articles of Impeachment of Richard Nixon, 1973.

Pesquisa realizada entre 28 até 29 de março de 2016. *Brazilian Public Opinion Perception – Impeachment*. Wilson Center. Acessado em 12 de junho de 2016. Disponível em:

<<<https://www.wilsoncenter.org> >>.

Obras Consultadas:

AMAR, Akhil Reed. On Impeaching Presidents. In *Yale Law School Legal Scholarship Repository*. Paper 845, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. V. II. Brasília: Senado Federal, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

BAUMGARTNER, Jody C. - KADA, Naoko. *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport: Praeger, 2003.

BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Boston: Harvard, 1973.

BONAVIDES, Paulo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Forense, 1980.

BRANT, Irving. *Impeachment: Trials and Errors*. New York: Knopf, 1973.

BURKE, Edmund. *On the Impeachment of Warren Hastings*. 15-19/02/1788.

BURTON, George - SETEPHENS, Morse Adam. *Select Documents of English Constitutional History – Adams and Stevens*. London: Macmillan, 1901.

COMMITTEE ON THE JUDICIARY HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Constitutional Group for Presidential Impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry*. Washington: U.S. Government Printing Office, 1974.

DEASON, Claire Bernice. *Presidential Impeachment and Public Opinion: Lessons from History and a Call for Reform*. 2009.

ELLIOT, Jonathan. *Debates in the several State Conventions of the adoption of the Federal Constitution as recommended by the General Convention at Philadelphia*. v. IV. Philadelphia: J. B. Lippincott, 1787.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Comentários à Constituição de 1967*. V. III, São Paulo: Saraiva, 1972.

FRONTINI, Paulo Salvador. Crime de Responsabilidade. In *Justitia*, 1978.

GERHARDT, Michael J. *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Chicago: University of Chicago, 2000.

_____. Putting the Law of Impeachment in perspective. In *William & Mary Law School School Scholarship Repository*. Paper 975, 1999.

_____. The Lessons of Impeachment History. In *William & Mary Law School*

School Scholarship Repository. Paper 978, 1999.

HAMILTON, Alexander - MADISON, James - JAY, John. *O Federalista*. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HATSELL, John. *Precedents of Proceedings in the House of Commons: with observations*. London: Dodsley, 1785, pp. 105-107 (v. IV).

HOWELL, Thomas B.. *A complete collection of State Trials and Proceedings for high treason and other crimes and misdemeanors*. V. VIII. London: Hansard, 1816.

KAGAY, Michael R.. Presidential Address: Public Opinion and Polling During Presidential Scandal and Impeachment. *In The Public Opinion Quarterly*, v. 63, n. 3, 1999.

MARQUES, José Frederico. *Da Competência em Matéria Penal*. São Paulo: Millennium, 2000.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de - PILA, Raul. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. Brasília: Senado Federal, 1999.

MERRITT, J. F.. *The Political World of Thomas Wentworth, Earl of Strafford (1621-1641)*. Cambridge: Cambridge, 1996.

OLIVEIRA, Rui Barbosa de. A ditadura de 1893. *In J. do Brasil*, v. XX, tomo IV, 1949.

_____. Discursos Parlamentares. *In Obras Completas de Rui Barbosa*. V. XLI, tomo III, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1907.

PECK, Linda Levy. *Court patronage and corruption in early Stuart England*. London: Routledge, 1993.

PINTO FERREIRA, Luiz. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1974.

POLLARD, Albert Frederick. *The Evolution of Parliament (1920)*. Montana: Kessinger, 2009.

POSNER, Richard A.. *An Affair of State: The Investigation, Impeachment, and Trial of President Clinton*. Boston: Harvard Press, 2000.

REINBLATT, Richard. Presidential Impeachment: A Study of the factors that derive support or opposition from the American Public. *In Missouri Valley J.*, v. VII, 2003.

ROBERTS, Clayton. *The growth of responsible government in Stuart England*. New York: Cambridge, 1966.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SKOWRONEK, Stephen. *The Presidential Leadership in Political Time: Reprise and Reappraisal*. Kansas: University Press of Kansas, 2011.

STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States with a Preliminary Review*. Boston: Cambridge, 1833.

THOMPSON JR. - Frank - POLLITT, Daniel H.. Impeachment of Federal Judges: an Historical Overview. *In North Carolina Law Review*, v. 49, n. 1, 1970.

WIGGINS, Charles. *Limitations upon the power of impeachment: due process implications in Constitutional Government in America*. Carolina Academic: Durnham, 1980.

WILSON, James. *Collected works of James Wilson*. Indianapolis: Liberty Fund, 2007.

WYATT-BROWN, Bertram. Andrew Jackson's Honor. *In Journal of the Early Republic*, v. 17, n.1, 1997.