

O Poder Legislativo e o "Impeachment"

FERNANDO WHITAKER DA CUNHA

Desembargador do TJER e Professor Titular
da UERJ

Prerrogativas inerentes ao Legislativo, cuja importância foi enfatizada pela Constituição de 1988, que manteve o sistema bicameral, com legislatura de quatro anos (art. 44), e cujas atribuições, que envolvem relevantes interesses nacionais, estão explicitadas no art. 48, dispensando-se a sanção do Presidente da República em matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional e de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (arts. 49, 51 e 52), são a financeira (que antecedeu, mesmo, a função normativa) e a de investigar e fiscalizar, surgindo tais práticas, nas tradições inglesas, à medida que o Parlamento ia assumindo a supremacia na vida política, passando, posteriormente, aos Estados Unidos, onde as comissões investigadoras do Congresso apareceram, em 1792, para apurar os motivos do fracasso da expedição Saint Clair, contra os indígenas do Ohio. (Na URSS, o Soviet Supremo orientava, ainda, a política exterior do Estado.)

As comissões de inquérito, que devem desenvolver atividade ampla nas pesquisas destinadas a apurar, por prazo certo, os fatos determinados que deram origem à sua formação, e que têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos regimentalmente, podendo ser criadas por ambas as Câmaras, em conjunto ou separadamente, possuem origens *costumeiras, legais ou constitucionais*, como, no Brasil, desde 1934, e, na forma do art. 58, § 3.º da Constituição. A prerrogativa de investigar, entretanto, deveria ser usada com maior eficácia, para bem resguardar o interesse público, ainda mais que a protege a Lei Federal n.º 1.579, de 18 de março de 1952, que dispõe sobre os crimes contra as comissões parlamentares de inquérito. O poder de controle, de que se trata, está delimitado, entretanto, pela competência.

As Comissões, entre nós, podem ser permanentes (consideradas por Wilson o "mecanismo essencial" do sistema governamental americano) e *temporárias* (art. 58) subdividindo-se essas em *especiais*, de *inquérito*, *externas* e *mistas*, na forma do direito parlamentar, como o batizou Eugène Pierre, Secretário-Geral da Câmara dos Deputados, na França, e ligado às normas regimentais de livre elaboração das Casas Legislativas, para disciplinar seus trabalhos; assegurada, na constituição das Mesas e de cada Comissão, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que atuam em cada Casa Legislativa.

No Senado existem, ainda, Comissões internas.

Foram ampliadas as imunidades materiais e formais dos congressistas (tema que, na Alemanha, ao contrário de em outros Estados, é tratado no art. 36 do Código Penal), sem prejuízo da preocupação de impedir abusos, como os que vinham ocorrendo e que dificultavam a ação da Justiça, favorecendo a impunidade. Valiosos, sobre a questão da inviolabilidade parlamentar, os informes de ALCINO PINTO FALCÃO e PEDRO ALEIXO, entre outros, sendo certo que se prende ela, em geral ao *exercício das funções*, dentro ou fora do recinto das Câmaras, e é irrenunciável como garantia constitucional do Poder Legislativo, originária do *Bill of Rights* e realimentada pela Revolução Francesa. O parlamentar estadual só goza de imunidades nos limites de sua unidade federativa e o vereador, que, injustamente, não tinha franquia, conquistou-a no âmbito geográfico do Município (art. 29, IV da Constituição Federal), no exercício do mandato. A inviolabilidade (art. 53) protege opiniões, palavras e votos do parlamentar, cujas imunidades subsistem durante o estado de sítio, a não ser que atos tenham sido praticados, fora do recinto do Congresso, incompatíveis com a execução da medida. O indeferimento do pedido de licença para que o parlamentar seja processado criminalmente, ou a ausência de deliberação a respeito, como é justo, suspende a prescrição enquanto durar o mandato. A reeleição impõe a renovação da postulação punitiva, cumprindo notar que o abuso das prerrogativas reconhecidas a

membros do Congresso, é incompatível com o decoro parlamentar (art. 55, § 1.º), podendo resultar em perda do mandato.

Os deputados, pela antecedente Carta Magna (art. 39), passaram a ser eleitos em proporção aos eleitores inscritos (povo) e não mais ao número de habitantes (população), critério, esse último, retomado pela Emenda n.º 8 e mantido pelo art. 45, § 1.º da Constituição de 1988 (A Emenda n.º 25, que reduziu para 18 anos a idade mínima para o exercício da deputação política, não foi perfilhada pela Constituição de 1988 — art. 14, § 39, c — que optou pela idade de 21 anos).

A medida, que contrariava uma tradição de nosso direito, não merecia aplausos. Anteriormente, embora nem todos os habitantes pudessem votar (referimo-nos, principalmente, aos analfabetos). Eram eles computados demograficamente para a eleição de deputados, porque integravam um contexto sócio-político, participando dele, desta ou daquela maneira.

Com a fórmula, então, em vigor, o Estado extinguiu, abruptamente, a participação de bons brasileiros, quando deveria aguardar pudessem eles exercer os direitos políticos, e não previu situações que, embora difíceis, poderiam ocorrer, como por exemplo, a de uma unidade federativa, bastante populosa que tivesse 70% de seus habitantes na faixa etária de 12 a 17 anos e de uma outra, pouco populosa, que possuísse 60% de seus habitantes na faixa de 18 a 40 anos, circunstâncias que fariam a unidade menor (digamos Sergipe) ter maior bancada que a unidade maior (suponhamos Minas Gerais). A Emenda n.º 22, à Constituição de 1967 (Emenda n.º 1), prescrevia a eleição dos deputados pelos sistemas distrital misto, majoritário e proporcional, atendo-se a Constituição de 1988 (art. 45) ao sistema proporcional. Cada território é representado, na Câmara, por quatro deputados. Cada senador deverá ser eleito, pelo princípio majoritário, com seus suplentes (dois), como reafirmou o STF, na questão relativa à candidatura de José Sarney pelo Estado do Amapá (entendendo, contudo, que a coincidência de registros não era necessária), orientação que, se consulta o interesse partidário, poderá não corresponder à vontade do eleitorado e essa observação se aplica a todas as situações em que existe a automática eleição do suplente, atrelado à biga do titular.

Deputados e Senadores são julgados pelo Supremo Tribunal Federal. O art. 49, X, consigna que o Congresso fiscalizará, pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal ou diretamente, ainda, os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, nada obstando, por consequente, a instituição do *Ombudsman*, a que já nos referimos mais atrás (a Lei n.º 7.295/84 regulará essa atividade fiscalizadora, através de duas Comissões Permanentes, uma em cada Casa do Congresso, denominadas ambas “Comissão de Fiscalização e Controle”). O Decreto n.º 93.714/86, dispondo sobre a defesa de direitos do cidadão contra abusos, erros e

omissões da Administração Federal, instituiu junto à Presidência da República a Comissão de Defesa dos Direitos do Cidadão. Ponderou Wilson que “tão importante quanto legislar é fiscalizar atentamente a administração”.

Como o Congresso, durante a legislatura, funciona em períodos anuais (sessões legislativas), de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1.º de agosto a 15 de dezembro (pela Emenda n.º 3, eram de 1.º de março a 30 de junho e de 1.º de agosto a 5 de dezembro), embora possa ser convocado extraordinariamente, em casos específicos (art. 57, § 6.º), ocasião em que somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, não poderá, em tese, funcionar durante todo o ano, em regime normal ou ordinário de atividade (sessão permanente). A partir de 1.º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, cada uma das Câmaras reunir-se-á em sessões preparatórias para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, e durante o recesso haverá uma Comissão do Congresso, eleita por suas Casas, com atribuições definidas no regimento comum e que, a bem dizer, ficará de plantão tal como ocorre em tribunais. Os parlamentares, desde a expedição do diploma e desde a posse, sofrem as restrições do art. 54 da Constituição, podendo perder o mandato nas hipóteses do art. 55, mas, sem perda do mandato lhes é facultada a investidura nos cargos referidos do art. 56, bem como licenciarem-se. O Presidente do Senado Federal preside a Mesa do Congresso (art. 57, § 5.º da Constituição Federal).

A Emenda n.º 1 à Constituição de 1967 pôs fim à controvérsia sobre quem deveria presidir o Congresso Nacional: o Vice-Presidente da República ou o Presidente do Senado, optando por esse último (art. 29, § 3.º) e reservando àquele outras funções. O Vice-Presidente, tal e qual nos Estados Unidos, presidia, em outros tempos, o Senado e, em decorrência, o Congresso (sem imunidades parlamentares), para não desfalcar a bancada dos Estados, nas votações; posteriormente, com a Emenda Parlamentarista, criou-se o cargo de Presidente do Senado. A Constituição de 1967, um tanto ambígua, em seu texto original, provocou sérias dúvidas sobre a quem caberia a presidência do Congresso, empenhando-se no controvertido tema o Vice-Presidente da República, Pedro Aleixo, e o Presidente do Senado, Auro de Moura Andrade. O Congresso por 189 votos contra 94 deu razão ao primeiro.

Questão ligada ao Legislativo é a do *impeachment*, proveniente da responsabilidade que os regimes livres fazem incidir sobre seus agentes. Foi, entre outros motivos, pela lei de responsabilidade que Deodoro dissolveu o Congresso e proclamou o estado de sítio. A Câmara dos Deputados compete, privativamente, autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo (que é ato processual, por admitir a acusação segundo o art. 86) contra o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Ministros de Estado, incumbindo ao Senado Federal processar

e julgar essas autoridades nos crimes de responsabilidade (os ministros nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles) e, outrossim, processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União, nos crimes de responsabilidade, justificando-se a competência mencionada por último, pela necessidade de serem resguardadas as autoridades citadas, expostas, em virtude de seus cargos, a ódios políticos e a malquerenças pessoais.

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

Crimes de responsabilidade são aqueles cometidos em razão de certos cargos públicos, exemplificando o art. 85 da Constituição, os atribuíveis ao Presidente da República, por atentarem contra a Constituição Federal, devendo esses delitos serem definidos em lei especial (Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950), que deverá estabelecer as normas de processo e julgamento, sendo certo que, mesmo tentados, são seus agentes passíveis da perda de cargo, com inabilitação, para o exercício de qualquer função pública. Tecnicamente, não são eles infrações penais, como os chamados crimes funcionais, praticados contra a administração pública, com os quais às vezes são confundidos até pelo próprio legislador, mas transgressões de caráter político-administrativo. O Senado Federal desempenha, na hipótese, “un papel muy distinto de su función legislativa normal” (CHARLES BLACK JR., *Juicio Politico*, B. Aires, 1975, p. 17), cabendo ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, b) processar e julgar originariamente, nas infrações penais comuns (crimes e contravenções que refogem à legislação especial, tecnicamente falando, mas, também, os pertinentes a essa última em face da oposição genérica aos crimes de responsabilidade). O Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República e, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, as autoridades referidas no art. 102, I, c. Autorizado o processo, pela admissão da peça acusatória, equivalente ao *indictement*, contra o Presidente da República pela Câmara dos Deputados, portanto, deverá ser ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal ou perante o Senado, ficando suspenso de suas funções recebida a denúncia ou queixa-crime pela Suprema Corte ou após instauração do processo pelo Senado Federal. Se depois de 180 dias o julgamento não estiver concluído, cessa o afastamento do Presidente, prosseguindo, regularmente, o processo, mas ele, apenas estará

sujeito a prisão depois da condenação criminal, devendo-se ressaltar que o supremo mandatário da nação, na vigência do seu mandato, não poderá ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções (art. 86, § 4.º) ou seja, sua responsabilidade político-criminal, por uma espécie de imunidade, está vinculada, transitoriamente, à prática do cargo, contradizendo as coordenadas constitucionais que reduziram as dimensões do Executivo. A origem do dispositivo, paradoxalmente, parece ter sido a autoritária Constituição portuguesa de 1933: "Por crimes estranhos ao exercício de suas funções, o Presidente só responderá depois de findo o mandato" (é, igualmente, a diretriz da Constituição de 1976, art. 133, 4), mandamento que influenciou no art. 87 da Carta de 1937: "O Presidente da República não pode, durante o exercício de suas funções, ser responsabilizado por atos estranhos às mesmas". A prescrição, é claro, fica suspensa, aguardando o término do mandato, sendo oportunas as observações de ARAÚJO CASTRO (*A Constituição de 1937*, 2.ª ed., p. 202). "Tanto nos crimes comuns quanto nos de responsabilidade, o Presidente não é sujeito a qualquer forma de prisão ou detenção preventiva", pondera WALTER CENEVIVA (*Direito Constitucional Brasileiro*, p. 186).

O *impeachment*, que tem raízes britânicas (casos do Duque de Buckingham e do Conde de Strafford) robusteceu-se com o Estado do Direito, encontrando guarida no direito norte-americano (inicialmente, nas Cartas de Virgínia e de Massachussets, e, depois, na Constituição da República), de onde se propagou aos povos cultos. Contudo, no sistema inglês, que já utilizou o *bill of attainder* (ato do Parlamento, essencialmente judiciário e formalmente legislativo, que impunha severas sanções) como subsidiário do *impeachment*, a Câmara dos Lordes (que, aliás, é, igualmente, um tribunal), aprecia, com ampla competência, a acusação da Câmara Baixa, podendo invadir a dimensão penal, pois nele, como no americano, as imunidades se referem, apenas, ao processo civil, ao contrário do sistema gaulês, que adotamos.

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

Desde a Constituição do Império, adotamos o "impedimento", então um processo criminal "ao passo que exclusivamente político é o implantado com a República. Este se situava na linha do instituto norte-americano; aquele se filiava à tradição jurídica britânica", nota PAULO BROSSARD,

em magnífica dissertação (*O Impeachment*, Porto Alegre, 1965, p. 33). No modelo inglês são abrangidos a autoridade e o homem e, no americano, apenas se atinge a autoridade.

O *impeachment* é um feito essencialmente político, mas de tonalidade constitucional-penal, o que lhe dá um certo caráter misto, como ressaltou LAURO NOGUEIRA (*O Impeachment*, p. 28), abrangendo, no âmbito estadual, governadores e secretários de Estado e no municipal, prefeitos (a Lei n.º 3.528, de 3 de janeiro de 1959, cujo art. 4.º, parágrafo único foi tido por inconstitucional por determinar recurso oficial, para a Assembléia Legislativa, da sentença condenatória proferida pela Câmara de Vereadores, foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, cuja inconstitucionalidade foi sustentada, por MARCUS FAVER, em tese de mestrado), e alguns vereadores (art. 27 da Lei n.º 64.448/77, que manda aplicar aos edis dos municípios e dos territórios o disposto na lei federal sobre responsabilidade, cumprindo notar que a Vereadora Regina Gordilho foi afastada da Presidência da Câmara, da Cidade do Rio de Janeiro, por alegada infringência ao Regimento Interno), impossibilitando, em tese, em virtude de sua natureza, a renúncia ao cargo, como demonstra o episódio Nixon, ou o fim do mandato, sem prejuízo da ação da Justiça. Todavia, no *impeachment* do Secretário de Estado, Belknap, acusado de vender através de familiares, “o monopólio para o fornecimento das tropas dos territórios indianos” (AMANCIO DE SOUZA — *Responsabilidade Funcional dos Secretários de Estado*, p. 39, Bahia, 1906), o processo seguiu seus trâmites, apesar de Grant ter aceito o seu pedido de exoneração, como recorda Munro. A nossa legislação prescreve (Lei n.º 1.079, arts. 15 e 42) que a denúncia só pode ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. Era já o sistema da Lei n.º 27/1892. ESTHER DE FIGUEIREDO FERRAZ opina, desafiando reflexão, que o processo “pode ser reativado se a autoridade, por eleição ou nomeação, retornar ao exercício de qualquer das altas funções objeto da tutela constitucional” (*A Co-Delinquência Penal Brasileira*, p. 202, Bushatsky, 1976). Embora entendam alguns que o Prefeito não mais pode ser objeto de impedimento, em nossa sistemática legal, pensamos contrariamente (veja-se a orientação do STF na RT 404/405) e assim, de acordo com a legislação supracitada, ele pode ser julgado, por crimes de responsabilidade, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, pelo Poder Judiciário, importando a condenação definitiva na perda do cargo e na inabilitação por 5 anos, para o exercício de cargo ou função pública e, por infrações político-administrativas, sancionadas pela cassação de mandato, pela Câmara de vereadores. Tem-se entendido que, se o Prefeito tiver deixado o cargo, responde na forma da lei penal, a não ser que o mandato expire após o recebimento da denúncia.

O instituto, de que tratamos, como o veto (porque não se admite que a maioria parlamentar vote contra o Gabinete), é mais pertinente ao pre-

sidencialismo, porque, no parlamentarismo o Chefe de Estado é irresponsável, a não ser em situações excepcionais, e moções de censura têm maior eficácia.

Famoso caso de *impeachment* foi o do Presidente Andrew Johnson, sucessor de Lincoln, relatado por ADOLPHE DE CHAMBRUN, em livro de larga repercussão (*Le Pouvoir Exécutif aux États Unis*, Paris, 1876, pp. 320 e segs.)

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

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

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

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

No Brasil, como sublinha PAULINO JACQUES (*Curso de Direito Constitucional*, 3.^a ed., 1962, Forense, p. 162), salvo frustradas tentativas, jamais tivemos um processo de *impeachment*".

No plano estadual, o único exemplo positivo é o do Governador Aquiles Lisboa, do Maranhão, afastado do cargo em 1935, por ter negado à oposição "posse de um cargo rendoso", conforme carta dele ao escritor Walfredo Machado.

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