

Os estudiosos da ciência política divergem fundamentalmente, no tocante ao problema do **impeachment**. Não tanto no que diz respeito à natureza do instituto, às suas características e finalidades, porém no que tange à sua necessidade e, sobretudo, aplicabilidade, nos tempos modernos.

Ao lado dos teóricos que insistem em advoogar a adoção do **impeachment** na legislação, como arma de defesa do povo contra os desmandos de maus governantes, situam-se publicistas que, descrentes da utilidade da medida, pelas dificuldades que o seu exercício tem apresentado, consideram-na obsoleta e querem-na proscrita das Constituições.

O assunto, complexo, difícil e delicado, merece a atenção dos teóricos, dos legisladores e dos políticos, principalmente no Brasil atual, onde se anunciam profundas modificações em sua estrutura jurídica fundamental, com vistas a uma organização que melhor se ajuste às suas realidades.

Evidentemente, a matéria crescerá ou crescerá em importância e oportunidade de acordo com os rumos que forem dados ao nosso regime político, pois, das tendências que predominarem, muito dependerá a posição a assumir frente a essa relevante questão. De qualquer modo, achamos que, especialmente nós, os latino-americanos, dada a nossa imaturidade política, devemos encarar com isenção e seriedade esse problema, pois no seu bom encaminhamento talvez venhamos a encontrar remédios para crises que se renovam a cada instante e a cada instante se resolvem em termos desfavoráveis à consolidação, no continente, de uma exata consciência democrática.

IMPEACHMENT

SUA NECESSIDADE NO REGIME PRESIDENCIAL

Paulo de Figueiredo

*Assessor Legislativo do
Senado Federal*

O reconhecimento da vontade popular, expressa nas urnas, é elemento essencial na configuração de qualquer sistema democrático de governo, e o **impeachment** destina-se a, de um lado, neutralizar os desvios dos governantes, e, de outro, evitar que a vontade do povo seja substituída pela vontade dos fatos salvadores da pátria, pois a verdade é que, ve-

rificando-se a crise, e não se aplicando esse remédio jurídico, acontecem os "golpes", que tanto degradam a história política das nações latino-americanas:

O assunto é, a nosso ver, daqueles que devem ser convenientemente debatidos nesta hora, uma vez que sentimos a necessidade de substituir uma estrutura constitucional arcaica por outra, mas sem fugir aos imperativos de nossa vocação democrática.

Realmente, onde não houver o **impeachment**, ou medida semelhante, não haverá apenas a consagração da irresponsabilidade governamental: existirá, também, a possibilidade de "golpes", pois, sem um esboço legal, as crises se encaminharão para as soluções de força.

A exposição deste ponto de vista revela, de pronto, uma tomada de posição: somos favoráveis à permanência do instituto em nosso direito político, pelo menos enquanto vigorar o regime presidencialista.

Para, no entanto, justificarmos essa posição, julgamos interessante fazer um exame mais pormenorizado do **impeachment**, no tempo e no espaço, bem como configurá-lo em seus elementos constitutivos e em sua destinação, única maneira de podermos

concluir pela necessidade ou não de sua sobrevivência.

Lembrando as origens, a natureza e os objetivos do **impeachment** e, sobretudo, como tem sido considerado e utilizado nos países politicamente mais evoluídos, teremos condições para melhor situar o instituto nos quadros jurídicos contemporâneos, e, assim, fazer uma opção consciente.

CONCEITO

A palavra **impeachment** deriva do latim **impedicare**: "in", em; "pedica", cadeia; "pes, pedis", pés. Significa "pôr cadeia nos pés", ou seja, em linguagem política, obstar a marcha de determinados governantes, evitando possam os mesmos continuar seguindo um caminho errado, com prejuízos para a coletividade.

Seu fim exclusivo (Viveiros de Castro) é "afastar o mau funcionário do exercício do seu cargo, desvesti-lo da autoridade governamental, vinculá-lo com outros cidadãos"; "é (João Barbalho) impedir que o Presidente continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país"; é (Von Holst) "a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou o mal resultante do abuso do poder oficial, negligência do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo"; é (Paulo Lacerda) "remédio para pôr termo ao estado de impossibilidade daquela harmonia e cooperação, que a Constituição deseja e preceitua, entre os Podêres".

A presunção democrática é que o povo escolhe os melhores, não só para o Parlamento como para a chefia do Executivo. Representando o povo no Poder Legislativo ou no Poder Executivo, os eleitos não de, assim, agir como se fôsem, de fato, os melhores. Terão de, em sua conduta, atos e palavras, refletir os interesses, as reivindicações e os ideais do eleitor.

Dessarte, aquêle que, no Congresso, ou à testa do Govêrno, fugir aos sagrados imperativos do mandato que recebeu, há de ser devidamente responsabilizado. E no re-

gime presidencial, onde não há Ministério responsável, o remédio, no que toca ao Presidente da República e outras autoridades, é o **impeachment**, réplica, no setor executivo, da cassação dos mandatos, prevista, na esfera legislativa, para os parlamentares que se revelarem indignos de suas funções.

O **impeachment** foi criado, portanto, para impedir que o povo fôsse esbulhado em seus direitos, violado em sua vontade, ofendido em sua dignidade, que a tanto equivaleria a continuação, à frente de seus destinos, de um governante que, não correspondendo à sua confiança, transformasse o poder público em instrumento de satisfação de interesses outros que não os da nação.

"Pôr cadeia nos pés" dessas autoridades transviadas foi o recurso que os teóricos do direito político descobriram para obstar que elas prosseguissem em sua marcha pelos caminhos escuros.

HISTÓRIA

O **impeachment**, como processo de responsabilização e de afastamento do poder das autoridades indignas, existe desde longínquos tempos: "Desde remotas eras, divulga Rosah Russomano, os povos têm entendido que certos delitos, de gravidade e ressonâncias excepcionais, deveriam ser alvo do julgamento especial"; e o professor Sá Filho recorda que, já "na Grécia antiga, os titulares de cargos públicos podiam, pela sua conduta, ser acusados ante as assembleias políticas".

Aliás, os homens são os mesmos, em todas as épocas e latitudes, sendo admissível que, em qualquer sociedade, os homens, ao aceitarem restrições a seus direitos e à sua liberdade, em favor de uma ordem comum de existência, tenham exigido, de parte dos responsáveis por essa ordem, o cumprimento de certas normas e o respeito a determinados preceitos, sob pena de sua substituição. Os chefes, mesmo os mais po-

derosos, e ainda os dos agrupamentos mais primitivos, nunca chegaram a ficar totalmente a cavaleiro do contrôle e julgamento dos seus súditos.

Entretanto, o **impeachment**, como instituto jurídico, é criação histórica relativamente recente, sendo originário da Inglaterra. Paulo Lacerda assim fala do seu aparecimento:

“O **impeachment** é instituto originário do direito público inglês.

Em face da irresponsabilidade do Rei, consoante o expressivo brocardo **the king can do not wrong**, fazia-se sentir fortemente a necessidade de achar o modo de tornar responsáveis os grandes oficiais da Coroa, notadamente os Ministros, contra os quais os meios comuns eram insuficientes e os magistrados ordinários não tinham força e autoridade para processar e sentenciar. Isto conseguiu-se afinal, mediante a adaptação, muito própria do caráter tradicionalista inglês, de antigos institutos às novas necessidades.

De fato, segundo o direito comum, ao júri, que periodicamente se reunia em cada Condado, pertencia o recebimento da acusação criminal, e como a Câmara dos Comuns se compunha exatamente dos representantes dos Condados, ela foi considerada o grande júri da Inglaterra e, assim, com o direito de acusação contra os altos funcionários da Coroa. De outro lado, a Câmara dos Lords tinha atribuições judiciárias, conservadas desde os tempos em que era o Magnum Consilium, e por cuja virtude tradicionalmente se produziam perante ela as acusações intentadas contra os altos funcionários do Estado.

Veio a atribuir-se, dessa maneira, à Câmara dos Comuns a acusação contra os Ministros e demais grandes oficiais da Coroa, e à Câmara dos Lords o processo e o julgamento.”

NA INGLATERRA

Instituição inglesa, foi na Inglaterra que o **impeachment** foi aplicado pela primeira vez, em 1376, ao tempo do rei Eduardo III. Com o correr dos tempos, aumentando os abusos das autoridades, o heróico remédio passou a ser usado mais amiudadamente, para, com o aperfeiçoamento dos costumes políticos, tornar-se, nos últimos tempos, de aplicação mais espaçada. É, ainda, Paulo Lacerda quem assim sintetiza a história do instituto nas Ilhas Britânicas:

“O primeiro **impeachment** ocorreu nos últimos tempos do reinado de Eduardo III, no ano de 1376. Em seguida, os casos tornaram-se frequentes, salvo no período que vai desde o caso do duque de Suffolk, em 1449, até o proposto contra Gilos Nompsson, em 1621, época essa durante a qual houve somente o caso de Londres, em 1534, que, aliás, o historiador Pike qualificou de duvidoso. No século XVIII houve apenas doze casos, e no século XIX, um só.”

O caso de Lord Melville (1805-1806) foi o último em que se empregou o **impeachment**, pelo que Lauro Nogueira, adversário da medida, assim a aprecia, em tese de concurso:

“De sorte que proscrito, há mais de um século, o **impeachment** na pátria do bravo Churchill, já sobre êle se pode passar certidão de óbito.”

Observemos, de passagem, que o instituto não foi **proscrito** da Inglaterra e nada impede possa ser aplicado a qualquer momento, bastando que seu uso se faça necessário, conquanto o sistema parlamentar encontre em seu mecanismo outros recursos para alcançar os objetivos do **impeachment**.

NOS ESTADOS UNIDOS

A Constituição dos Estados Unidos adotou o instituto, após longos e veementes deba-

tes, em que figuras eminentes da grande nação puseram-se em campos antagônicos.

Nesse país, estão sujeitos à medida todos os "civil officers", ou, como ensina Rawle, "todos os funcionários civis nomeados pelo governo nacional, quer suas funções sejam executivas, quer judiciais, nos mais altos e nos mais baixos departamentos do Governo".

Embora utilizável, porque inscrito na Constituição, o **impeachment** não teve uso muito amplo e freqüente, o que, de um lado, fala das cautelas com que deve ser exercitado, e, de outro, naturalmente, presume um bom desempenho de suas funções públicas, por parte dos "civil officers."

Dez casos federais de **impeachment**, unicamente, são registrados na vida política americana, salienta Lauro Nogueira, sendo que William A. Mowry e Ogg and Ray, por êle citados, enumeram apenas os nove seguintes :

- 1 — de William Blount, Senador (1799) — absolvido
- 2 — de John Pickering, juiz (1803) — condenado
- 3 — de Samuel Chase, juiz (1804) — absolvido
- 4 — de James H. Peck, juiz (1830) — absolvido
- 5 — de West H. Humphreys, juiz (1862) — condenado
- 6 — de Andrew Johnson, Presidente da República (1868) — absolvido
- 7 — de W. W. Belknap — Secretaria da Guerra — (1876) — absolvido
- 8 — de Charles Swayne — juiz, (1904) — absolvido
- 9 — de Robert W. Adibald, juiz (. . . . 1912-1913) — condenado.

Foram, ainda, remetidos ao processo de **impeachment**, os seguintes governadores, anotados por Sá Filho: William Suger, de N. York, em 1913, por motivo de corrupção eleitoral; Ferguson, de Texas, em 1917;

Walton e Johnson, de Oklahoma, em 1923 e 1929.

NA FRANÇA

Na França, o assunto teve o seguinte tratamento, nas diversas constituições do país :

A Constituição de 4-11-1848 dispunha :

"Le Président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. Le Président de la République n'est justiciable que de la Haute Cour de Justice et ne peut-êtré grâcie que par l'Assemblée Nationale. Le fait de porter atteint à l'activité de cette assemblée est un crime de haute trahison."

Como se vê, não só o Presidente da República e os Ministros, mas todos os agentes e depositários de autoridade pública, eram responsáveis, cada qual em seu setor, pelos atos de governo e de administração, respondendo, por êstes, perante o tribunal competente.

Consoante as leis constitucionais de . . 1875, competia ao Senado, privativamente, julgar o Presidente da República, Ministros e os particulares por atentos à segurança do Estado; os Ministros, por crimes cometidos no exercício do cargo; quanto ao Presidente, só era responsabilizado nos casos de alta traição : "Il n'est responsable que dans le cas de haute trahison. Il ne peut-êtré mis en accusation que par la chambre des députés et ne peut-êtré jugé que par le Sénat."

A Constituição de 1946 repete, em parte, o preceito citado : restringe a responsabilidade do Presidente aos crimes de alta traição. Mas o seu julgamento sai da alçada do Senado : "Il n'est responsable que dans le cas de haute trahison. Il est alors mis en accusation par l'Assemblée Nationale, est renvové devant la Haute Cour de Justice élué par l'Assemblée Nationale."

Finalmente, a Constituição em vigor, de 1958, adotou um sistema que é como uma fusão dos sistemas anteriores: instituiu uma Alta Corte de Justiça, eleita pela Assembleia-Geral e pelo Senado, para julgar o Presidente da República nos casos de alta traição e os membros do Governo nos crimes praticados na forma da legislação em vigor: "Il (o Presidente) n'est responsable que dans le cas de haute trahison devant la Haute Cour de Justice dont membres sont élus en nombre égal par l'Assemblée et le Sénat."

Entre os casos de **impeachment** ocorridos na França, podemos evocar dois, ambos de resultados positivos, citados por Sá Filho: o ex-Ministro do Interior, Nolvy, foi acusado por León Daudet de haver tido entendimentos com o inimigo. A Câmara dos Deputados submeteu-o ao competente processo de acusação, que foi aceita, e encaminhou o processo ao Senado, que o condenou (1917). O outro caso foi o do ex-Ministro Caillaux que, por motivos análogos, foi (1920) condenado a três anos de prisão, cinco de exílio e dez de perda de direitos políticos.

NO BRASIL

Passando ao Brasil, e apreciando as nossas Constituições republicanas, vemos que todas adotaram o **impeachment**, com algumas modificações.

A Constituição de 1891 conferiu à Câmara dos Deputados competência para declarar ou não procedente a acusação contra o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns e ao Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, processar e julgar o Presidente da República e demais funcionários designados pela Constituição (arts. 29, 33, 53 e 57).

Ao contrário da Constituição norte-americana, em que se inspirou, a nossa primei-

ra Constituição republicana limitou a aplicação do **impeachment**, que só poderia ser exercitado contra o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade; contra os Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República, e contra os ministros do Supremo Tribunal Federal, também nos crimes de responsabilidade.

A Constituição de 16 de julho de 1934 manteve a competência do Supremo Tribunal Federal, mas criou, para o julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, quando conexos com os do Presidente, e os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, um Tribunal Especial, composto de três membros da Corte Suprema, três do Senado e três da Câmara dos Deputados (art. 58).

Essa inovação da Carta de 34 não prevaleceu, não sendo repetida nas Constituições posteriores, que retomaram o critério tradicional. Destarte, a Carta de 1937 devolveu ao Senado, então denominado Conselho Federal, e com dez membros nomeados pelo Presidente da República, a antiga competência (arts. 86-89-100).

Finalmente, a Constituição de 18 de setembro de 1946 (arts. 59, 62, 88, 89, 92, 93 e 100) restabeleceu o antigo sistema: a Câmara dos Deputados declara a procedência da acusação, sendo o Presidente submetido ao julgamento do Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e perante o Senado, nos crimes de responsabilidade.

Além do Presidente da República, estão sujeitos ao **impeachment** os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.

No tocante aos Ministros de Estado, é também a Câmara que examina a acusação contra eles, nos crimes conexos com os do Presidente da República, incumbindo ao Senado julgá-los. Entretanto, nos casos de crimes comuns e de responsabilidade, compete ao Supremo Tribunal Federal processá-los e julgá-los.

Relativamente aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, são, nos crimes de responsabilidade, processados e julgados perante o Senado Federal.

Para ilustração da matéria, relacionemos, agora, alguns casos de **impeachment**, tentados no Brasil contra Presidentes da República :

I — Em 1893 — Denúncia do deputado J.J. Seabra e outros contra o Marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República no exercício da Presidência, acusando-o de diversos fatos delituosos. A Câmara dos Deputados decidiu não ser a denúncia objeto de deliberação.

II — 1901 — Denúncia do contra-almirante Custódio de Melo, contra o Presidente Campos Sales, por haver usado de violência contra o denunciante. O parecer aprovado pela Câmara não recebeu a denúncia "por inepta e serem injurídicos os seus fundamentos." Nova denúncia foi feita, nos mesmos termos da anterior, mas o Presidente da Câmara não a aceitou, visto tratar-se de caso julgado.

III — 1902 — Denúncia do deputado Fausto Cardoso contra Campos Sales. Decisão da Câmara : "a denúncia, além de injurídica e inoportuna, seria ineficaz se aprovada pela Câmara".

IV — 1912 — Denúncia de Coelho Lisboa, ex-senador federal, contra Hermes da Fonseca. A denúncia não foi considerada, pela Câmara, objeto de deliberação.

PONTOS DE CONTROVÉRSIA

Definido o **impeachment** e feito um esboço histórico do instituto, em seu país de origem, nos Estados Unidos, na França e no Brasil, procuraremos, agora, surpreender-lhe os traços característicos, para sua perfeita configuração, *conditio sine qua non* para a fixação de uma atitude racional frente ao problema.

Esmeraldino Bandeira, no prefácio ao livro "Da Responsabilidade do Presidente da República", de Mário Lessa, assim focalizou esse aspecto da questão :

"Pontos principais de controvérsias e debate no assunto são os que dizem respeito: 1.º, à natureza do **impeachment**, se exclusivamente política ou administrativa, se de direito constitucional ou penal; 2.º, à unidade ou qualidade da pena — destituição do cargo e incapacidade para exercer qualquer outro — a aplicar ao culpado como sanção do dito instituto; 3.º, à extinção ou cessação do processo nas hipóteses de o Presidente renunciar ao cargo ou de deixá-lo por conclusão do respectivo período; 4.º, à função da Câmara e à do Senado no dito processo."

Abordaremos isoladamente cada um desses aspectos.

NATUREZA : O IMPEACHMENT É UM PROCESSO MISTO, E NÃO EXCLUSIVAMENTE POLÍTICO.

É o **impeachment** um processo político? Será criminal? É um processo misto? Pune o crime cometido pela autoridade ou visa apenas ao afastamento do cargo? O afastamento do cargo é pena criminal ou medida administrativa? Que são crimes de responsabilidade?

Epitácio Pessoa, com a sua indiscutível autoridade, respondendo a essas indagações, situa o **impeachment** como um processo genuinamente político : "... o **impeachment**, como um processo criminal, é um processo de natureza política, que visa não à punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa política, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos

préviamente especificados, que previstos ou não, na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu Governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo."

Em que pêsse ao prestígio do grande brasileiro, sua opinião, hoje, é quase singular, pois a maioria dos publicistas considera o **impeachment**, aliás com razão, um instituto "sui generis" de natureza política e jurídica ao mesmo tempo.

Evidentemente, o objetivo primacial da medida é livrar a administração de um mau servidor, pelo seu afastamento do cargo, mas a verdade é que a destituição do cargo constitui uma pena, e uma pena, inclusive, capitulada no Código Penal, cujo artigo 67 reza :

"São penas acessórias :

I — a perda da função pública, eletiva ou de nomeação."

E o artigo 69 :

"São interdições de direitos :

I — A incapacidade temporária para investidura em função pública."

Além disso, a Constituição é clara e peremptória quando determina, no artigo 62, § 3.º :

"Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária."

Razões sobejam, por conseguinte, a Lauro Nogueira, ao afirmar que o **impeachment** "é um processo misto : político e criminal", explicando : "é político, porque visa especialmente a despejar do poder um mau funcionário; porque não tem como escopo primordial uma punição; porque não impõe uma pena propriamente dita; porque não traz como consequência, na sua aplicabilidade, a perda da liberdade ou condenação

pecuniária; porque exercitado por dois corpos políticos. . .

É criminal, porque, afinal, queira-se ou não se queira, aplica uma pena."

É esta, também, a opinião de Sá Filho: "o processo de **impeachment** é considerado de natureza mista, tanto política, como criminal".

Do mesmo modo pensa Carlos Maximiliano :

"Embora na hipótese do **impeachment** não se esteja obrigado à técnica rigorosa do Juízo Criminal, todavia se observam os postulados tradicionais sobre aplicação de lei penal, prova e independência dos Podêres. Um escritor norte-americano lembra que se trata de um quase-criminal processo.

No Brasil, sempre houve duas fases no **impeachment**: a primeira, concluindo por uma decisão da Câmara, semelhante a pronúncia usada no juízo criminal comum; a segunda, perante o Senado, ultimada com a absolvição ou condenação definitiva. Em um e outro caso, se exige prova, audiência do acusado e plena defesa."

Aí, talvez, os motivos por que Barbalho escreveu, com certa veemência :

"... não só os princípios fundamentais de nosso sistema constitucional, como altas razões de conveniência, repelem a idéia de fazer-se simplesmente político e discricionário o recebimento da queixa ou denúncia contra o Presidente da República."

Pelo mesmo diapasão afina o pensamento de Paulo Lacerda :

"... o **impeachment** é processo político-criminal, deve ser conduzido segundo os princípios gerais do procedimento perante os tribunais de justiça; mas tem por escopo principal, não tanto a punição do acusado, senão primeiramente a tutela das coisas públicas, mediante a remoção do mau

ocupante do ofício, que o exerce em prejuízo da nação."

Rosah Russomano segue igual doutrina :

"O **impeachment**, pois, processo predominantemente político, mas com nuance de processo criminal..."

E Mário Lessa :

"O **impeachment** é realmente uma medida política, mas tem todos os característicos de um julgamento que termina pela absolvição do indiciado ou pela sua condenação a uma pena expressamente determinada pela Lei Constitucional."

Outro não é o ponto de vista do eminente Pontes de Miranda :

"... os princípios que regem a responsabilidade do Presidente da República (e dos governadores estaduais e dos prefeitos) são princípios de direito constitucional e princípios de direito processual."

Nossa jurisprudência se orienta no mesmo sentido. Decidiu a Suprema Corte de Justiça :

"O **impeachment**, na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior, dando lugar à destituição do cargo e à incapacidade para o exercício de outro qualquer."

Clareia, dessa maneira, através da lição dos mestres, a natureza do instituto, que, assim, caracteriza-se perfeitamente como processo misto, a um só tempo político e criminal.

DA PENA

Consideremos, agora, o segundo ponto de controvérsia, relativo à pena.

A Constituição, no citado artigo 62, § 3.º, já deu a palavra definitiva sobre a matéria.

A pena de perda do cargo pode ser acompanhada da de inabilitação para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária.

Temos, por conseguinte, de reconhecer a dualidade da pena : esta pode consistir unicamente na destituição da autoridade que ocupa o cargo, ou na perda do cargo e na incapacidade, para a autoridade dêle demitida, de exercer outro, por um prazo determinado, isto sem se falar na possibilidade de aplicação, ao acusado, de outra pena, pela justiça ordinária.

SÔBRE O PROCESSO

O terceiro ponto provocador de debates diz respeito à questão da extinção ou cessação do processo, na hipótese de o Presidente renunciar ao cargo, ou dêle se afastar naturalmente, por conclusão de mandato.

O fim do **impeachment** é, como vimos, demitir de suas funções a autoridade que não as exerça com dignidade. Medida política, aplicada à semelhança de um corretivo penal, ela se esgota, todavia, com o simples fato de livrar a administração de um mau servidor, tanto mais que não impede seja movido contra êste, na justiça ordinária, outro processo. Por isso mesmo, se deixa o cargo, em caráter definitivo, o individuo se põe a salvo do julgamento político, embora não fique fora da mira da legislação criminal, pois, se assim não fôra, bastaria à autoridade renunciar ao cargo para escapar a qualquer responsabilidade pelos seus crimes.

Mário Lessa enquadró o tema em seus devidos contornos, ao escrever :

"... não deve responder a **impeachment** o Presidente que renuncia o cargo, e a razão é evidente; cessa por êsse fato o perigo dos abusos que poderia cometer, e se cometeu crimes

quando exercia o poder, aí estão para puni-lo os tribunais ordinários, de cuja jurisdição não lhe é lícito declinar, alegando uma qualidade de que voluntariamente se despojou."

E se não houver renúncia, mas simples licenciamento, ou seja, um afastamento temporário do cargo? Nesta hipótese, continuando a autoridade (no caso o Presidente) titular do cargo, que pode reassumir a qualquer instante, o processo segue seu curso normal, como se o acusado estivesse no exercício de suas funções. É o que ensina Carlos Maximiliano :

Portanto, não se instaura processo político, nem se prossegue o que foi iniciado, se o culpado abandona a posição oficial. Ao contrário, se o afastamento não é definitivo, se o Presidente licenciado comete crime, responde por ele no fóro que seria competente se o acusado se achasse no exercício do cargo. Justifica-se o processo, para impedir que o mau administrador volte a prejudicar o país quando lhe aprouver."

DOS TRIBUNAIS

Três são os sistemas para julgamento dos implicados em processo de **impeachment**: o Sistema Cameral, o Sistema Judicial e o Sistema Misto.

Pelo primeiro sistema, o órgão competente para o processo e o julgamento é o Poder Legislativo. À Câmara Baixa, que representa mais diretamente a vontade do povo, compete a acusação, e, à Câmara Alta (Senado), o julgamento. É o sistema clássico, oriundo da Inglaterra, adotado nos Estados Unidos e vigente no Brasil.

Pelo segundo, cabe ao mais alto Tribunal ordinário o julgamento de personalidades categorizadas, seja nos crimes comuns, seja nos de responsabilidade. Prevalece na Bélgica, Holanda e Suíça.

Pelo terceiro, institui-se um Tribunal híbrido, especial, composta, em geral, de

membros do Legislativo e do Judiciário. Existiu, entre outros países, na França, antes de 1875, e no Brasil, durante a vigência da Constituição de 1934.

Dos três sistemas, o mais universal é o primeiro, incorporado, com ligeiras variações, nas Constituições da maioria dos países democráticos, mas, apesar disto, grandes vozes se têm erguido contra esse critério de se atribuir a uma corte política o direito de julgar o Presidente da República, Ministros de Estado e outras autoridades.

Sá Filho, por exemplo, é franco em sua manifestação :

"... atribuir a uma assembléa política o poder de julgar crimes políticos ou infrações funcionais, é correr o risco de decisões parciais e apaixonadas."

E Duguit, com todo o peso de sua consagrada autoridade, é ainda mais veemente em sua crítica :

"... a instituição do Senado como Alta Corte de Justiça constitui uma verdadeira mancha em uma Constituição republicana, porquanto se atribui competência judiciária à assembléa política, viola-se o princípio da igualdade de todos perante a lei, estabelece-se uma jurisdição extraordinária com o pensamento reservado de que ela será menos imparcial do que os Tribunais de direito comum."

Em que pese ao respeito que merecem nomes do quilate dos acima citados, e outros de igual categoria, que seguem idéntica orientação, cremos que o sistema aceito pela nossa Constituição é o mais aconselhável.

O risco de "decisões parciais e apaixonadas" tanto existe no julgamento do Senado como no do Tribunal Comum, muitas vezes integrada, éste, por juizes nomeados pelo acusado e dele amigos.

Quanto a se atribuir competência judiciária à assembléa política, faz, isto, parte da tradição do direito público constitucio-

nal, constituindo um dos elementos em que se firma e atua o princípio de delegação de poderes, reconhecido, hoje, pela quase totalidade das Constituições modernas, e segundo o qual o Poder Legislativo exerce certas atribuições judiciárias e executivas do mesmo modo que o Executivo tem determinada competência em setores legislativo e judiciário e até o Judiciário atua, por vezes, em esferas pertencentes aos outros dois poderes.

Basta considerar, por exemplo, que, inclusive no Brasil, cuja Constituição proíbe a delegação de poderes, as áreas jurisdicionais da *Executivo, da Legislativo e do Judiciário*, nem sempre são perfeitamente delimitadas. Assim, pode o Legislativo, além das judiciais (julgamento do Presidente, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo e do Procurador-Geral da República), exercer funções executivas, tais como criar Comissões Parlamentares de Inquérito, aprovar Tratados, aprovar (Senado) escolhas de Embaixadores, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho Nacional de Economia, Prefeito do Distrito Federal, etc; o Executivo, à sua vez, tem a iniciativa de leis, o poder da sanção e do veto, o poder regulamentar, bem como atribuições judiciárias, com a justiça administrativa, o contencioso administrativo, o poder de indulto; o Judiciário, finalmente, age não só dentro da esfera legislativa, quando controla a constitucionalidade das leis ou as interpreta, como na órbita executiva, com as Justiças Especializadas.

Não convencem, conseqüentemente, as razões dos que recusam ao Congresso, na espécie, o papel de Tribunal.

Ao contrário, parece-nos que os fatos estão a aconselhar que, em processo dessa natureza, o órgão mais indicado a bem avaliar as coisas seria, justamente, o Congresso Nacional, pois nenhum poderia, com maiores fundamentos, dispor de tamanha soma de elementos de convicção.

Sendo o **impeachment** um processo político, que se completa com o afastamento

do implicado de seu pôsto na administração pública, não indo a pena além disto, cremos que nenhum Tribunal estaria em melhores condições para aplicá-lo do que o Parlamento, a entidade política por excelência. Crimes políticos por políticos devem ser julgados.

Hamilton foi ao âmago do problema quando argumentou :

"Qual será, pergunta-se, o verdadeiro espírito da própria instituição? Não será uma forma de **inquérito nacional** sôbre a conduta dos homens públicos? Se fôr êste o seu fim, quem poderia dirigir melhor êsse inquérito, por conta da Nação, do que os seus próprios representantes? E onde achar, a não ser no Senado, um Tribunal bastante elevado em dignidade ou suficientemente independente?"

Com todo acatamento devido aos membros da Magistratura, é preciso não esquecer, de um lado, que a nomeação e o acesso dos juizes depende do Chefe do Executivo, e, por outro, que, devido à sua própria composição e formação de seus membros, os Tribunais não estão habilitados convenientemente a apreciações de atos que, embora constituindo crimes, revestem-se de caráter predominantemente político. Rodrigo Otávio penetrou fundo o assunto ao dizer :

"O Presidente da República, chefe maior da administração do país, não poderia ser submetido a processo e julgamento perante tribunais cujos membros dependessem, por nomeação ou acesso, de sua autoridade, além de que razão de ordem política da maior relevância impõe que a acusação feita ao Presidente da República seja apreciada e recebida, para ter ingresso judicial, por uma corporação política, que bem aquilate não só do seu fundamento, mas sobretudo das conseqüências e da conveniência dela."

Os crimes políticos de um Presidente da República devem ser da alçada de julga-

mento da povo, e é o povo que, no processo do *impeachment*, aprecia, pelo Congresso, os atos presidenciais. Mais do que em qualquer outro, o Congresso deve ser, no caso, o órgão encarregado do processo-acusação e julgamento do Presidente, pois, como proclama o Senador Afonso Arinos, "não existe outra instituição em que se possa aferir a maioria representativa do povo senão o Congresso. Não há de ser fora do Congresso que nós vamos saber como está pensando o povo".

Justifica-se, portanto, o sistema aceito pela constituinte brasileira, dando ao Congresso, e não ao Tribunal Comum, a competência para processar e julgar o Presidente da República e outras autoridades.

Evidentemente, explica-se a função acusadora da Câmara dos Deputados: é nela que se congregam os representantes diretos do povo em geral. Estando nela representada a própria nação, nenhum outro órgão a sobrelevaria, em autoridade, para submeter o Presidente da República ao conveniente libelo.

Contudo, seria inadmissível aceitar-se a Câmara como promotor e juiz a um só tempo, razão por que o papel de julgador foi cometido ao Senado, órgão que, no dizer de Aristides Nilton, sendo composto "**dos Embaixadores dos Estados**, está suficientemente prestigiado para resolver com proveito e critério tão melindrosa questão".

REGIMES POLITICOS

Chegamos, agora, a um ponto relevante no exame da matéria: o da relação do *impeachment* com o regime político.

Tôdas as razões, pró ou contra a adoção do instituto, crescem ou diminuem em importância, conforme se tenha de encará-lo dentro do sistema parlamentar ou do sistema presidencial de governo.

Divergindo, fundamentalmente, em suas estruturas políticas, o regime parlamentarista e o regime presidencialista devem mo-

ver-se através de instituições apropriadas à natureza de cada um.

São profundas, às vêzes, as diferenças entre os dois regimes, e não raro, para o seu perfeito funcionamento, o que satisfaz, em um, pode ser prejudicial, no outro.

Lógicamente, se, no presidencialismo, o *Chefe do Executivo*, eleito diretamente pelo povo, tem responsabilidade definida, individual, que não alcança seus auxiliares diretos, e se, no parlamentarismo, a responsabilidade presidencial é transferida ao Conselho de Ministros, de confiança da Câmara dos Deputados, já aí, nesta primeira e marcante diferença entre os dois sistemas, ressalta, à evidência, que a validade dos argumentos, em favor ou contra o *impeachment*, não pode ser a mesma, nos dois regimes.

Se o objetivo do *impeachment* é o afastamento da autoridade responsável do posto que ocupa, e se uma simples manifestação da Câmara basta, no regime parlamentar, para derrubar um Ministério, logo se vê que a medida, nesse regime, sendo o Presidente irresponsável, não tem maior interesse, embora possa ser válido para outras autoridades, como os magistrados.

Pode-se até mesmo dizer, forçando um pouco, que o voto de desconfiança seria como que a réplica do *impeachment*, pois, como doutrina Duguit, "la responsabilité politique, caractéristique du gouvernement parlementaire, consiste simplement dans la perte du pouvoir, dans l'obligation morale de démissionner, qui s'impose aux ministres lorsqu'ils ont perdu la majorité dans le Parlement."

É verdade que, por detrás da responsabilidade política, pode estar uma responsabilidade penal, e que esta, e só esta, provoque um propósito de impedimento da autoridade.

Ainda aqui, tratando-se de Ministros, o voto de desconfiança bastaria, pelo seu afastamento das Pastas, para atingir os objetivos do *impeachment*, ficando a apreciação dos crimes por conta do tribunal de direito comum.

Por tudo isso, observa Sá Filho, o **impeachment** "tornou-se, virtualmente, imprescindível no regime parlamentar, de latente responsabilidade ministerial".

Foi, entretanto, num país de tradições parlamentaristas que nasceu e evoluiu o instituto, e ainda hoje lá existe, como existe na França e em outras nações igualmente parlamentaristas.

É que não apenas o Presidente e os Ministros estão sujeitos à medida, mas também outros servidores de categoria.

A Constituição Imperial brasileira, de 25 de março de 1824, por exemplo, em seu artigo 133, tornava responsáveis os Ministros de Estado, aos quais não salvava da responsabilidade (art. 134) nem mesmo "a ordem do Imperador, vocal ou por escrito".

Em tese, porém, o instituto é dispensável no sistema parlamentar, no qual se encontram elementos capazes de proporcionar uma efetiva harmonia dos poderes, de modo que, sem quebra do equilíbrio político, sejam, agentes do Executivo e Parlamentares, compelidos a uma conduta funcional de plena responsabilidade.

Não acontecem, por falta de condições, no regime parlamentar, aquelas situações que só encontrariam saída no **impeachment** ou no "golpe", pois o seu mecanismo é de tal natureza que os órgãos básicos do Estado se entrosam perfeitamente, adquirindo, assim, nêle, tonalidades diversas, a questão de responsabilidade dos mandatários do povo, ocupantes de cargos executivos ou de postos eletivos.

Reconhecemos, assim, com Sampaio Dória, que, "com a queda dos gabinetes perante o parlamento, e com a dissolução do parlamento, para que as urnas patenteiem qual a vontade atual dos governados, a res-

ponsabilidade política do executivo e do legislativo é, na medida do exequível, efetiva no sistema parlamentar".

Já no regime presidencialista não existe essa válvula de escape para as tensões provenientes de choques entre os poderes, a qual vale, inclusive, como processo de responsabilização política, capaz de livrar a administração de figuras indesejáveis.

É o Presidente quem realmente governa e os Ministros são de sua exclusiva confiança.

Um mau ministro não é obrigado a demitir-se, só porque não possui o apoio do Parlamento, nem, por isto, o Presidente da República é obrigado a livrar-se dêle.

A responsabilidade é exclusiva do Presidente da República, cuja força, maior, reclama, é claro, em contrapartida, um bloqueio parlamentar mais efetivo.

Assim, se, para corrigir maus parlamentares, existe o remédio da cassação de mandatos, para a punição de maus presidentes criou-se o **instituto do impeachment**, que se faz, assim, perfeitamente cabível no regime. Duguit viu claro o problema :

"Cette procédure de impeachment, même aux États Unis, est très rare. Cependant elle y a sa raison d'être bien plus qu'en Angleterre, puisque les Américains n'admettent pas la responsabilité ministérielle politique telle que nous la comprenons en Europe. D'autre part, l'impeachment est la contrepartie très légitime des pouvoirs très étendus qui appartiennent au président de la République américaine."

No sistema parlamentar são os Secretários de Estado que exercem o poder executivo, e, dependendo êles da Câmara, esta pode, quando necessário, destituí-los do

poder, cuja dignidade fica, assim, a salvo de maus servidores, mas, no regime presidencial, o responsável é o Chefe de Estado, que tem absoluta liberdade na escolha de seus auxiliares, os quais estão fora da alça de mira do Parlamento.

Prevalecendo, no sistema presidencialista, mais nítida separação dos órgãos fundamentais do Estado, cujos contornos costumam ser bem delineados, e tendo-se em conta a soma enorme de poderes conferida ao titular do Executivo, urge, necessariamente, estabelecer-se um freio a essa autoridade, e o instrumento mais apropriado para corrigir possíveis excessos é, sem dúvida, o *impeachment*, "arma indispensável, embora difícil de manejar", na expressão de Carlos Maximiliano.

É este, também, o entendimento de Aníbal Freire, que assim justifica o instituto no regime presidencial :

"Regime de poderes limitados e definidos, o sistema presidencial precisa de um contrapêso, que até certo ponto possa, em dados momentos, neutralizar a ação do titular do executivo. Não era curial estabelecer a independência deste e enfeixar nas suas mãos tão grande soma de poderes, sem cogitar ao mesmo tempo de lhe refrear a inclinação para o abuso com a medida capaz de fixar a sua obediência aos preceitos constitucionais e induzi-los a uma gestão moralizada e prudente."

CONCLUSÃO

Vimos o que é *impeachment*, suas origens, sua natureza, seus traços característicos, seus fins, como e quando tem cabimento, contra quem se aplica e quem deve aplicá-lo e como se situa nos regimes parlamentar e presidencial.

No desdobramento dos fatos, deixamos claro que somos pela adoção do instituto no sistema presidencialista de governo.

É preciso reconhecer, todavia, que são tremendas as dificuldades para o perfeito funcionamento do *impeachment*, pois o presidencialismo favorece a hipertrofia do poder executivo, tornando penoso o seu controle pelo Parlamento, sobretudo em países subdesenvolvidos e de cultura política precária, onde a atração do poder, cegando a razão, agrava, ainda mais, essas dificuldades.

Mesmo, porém, onde a democracia se desenvolve normalmente, através de um perfeito equilíbrio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sempre se ergueram, e se erguem ainda, vultos prestigiosos para combater o *impeachment*.

O grande Jefferson, por exemplo, considerava-o "antes uma arma das paixões do que um instrumento da justiça", e, entre nós, o professor Sá Filho é de opinião que êle "desmoraliza o poder público e desacredita o país que o pratica, tornando-o um mal maior do que o remédio."

Por maior que seja a nossa admiração e o nosso respeito por vultos dessa categoria, forçoso é divergir de seus pontos de vista.

É claro que, em qualquer julgamento, haverá sempre possibilidades de erros, pois os juizes não são diferentes dos outros homens, têm virtudes e defeitos, simpatias e repulsas, serenidade e paixões.

Mas um processo de *impeachment* não se realiza ao arbítrio de Deputados e de Senadores, firma-se em fatos positivos e desenvolve-se de acôrdo com provas.

Por outro lado, não vemos como possa desmoralizar o poder público o afastamento, da Presidência da República, do Ministério ou de outro cargo relevante, de indivíduos que, agindo inescrupulosamente, degradam suas funções. cremos, ao contrário, que o Poder só se desmoraliza se nêles permanecerem servidores indignos, o que, isto sim, desacreditaria a administração e desonoraria o país.

Ora, tal ocorrendo, e como, no regime presidencial, o Parlamento não tem responsabilidade no Poder, não vemos outra maneira de restaurar a dignidade governamental e o equilíbrio político senão dando ao povo, na pessoa de seus representantes, meios capazes de livrar a administração dos maus elementos.

Não se adotando o **impeachment**, no sistema presidencial, que fazer contra os governantes corruptos? Deixá-los terminar mansamente seus mandatos? Derrubá-los mediante "golpes"? Ora, não se podendo admitir a convivência com autoridades relapsas, restaria a segunda alternativa, profundamente lamentável, pois um "golpe", por mais justo e necessário que seja, é, sempre, um passo atrás no processo de aperfeiçoamento político das sociedades e tem, sempre, impactos profundos e desfavoráveis na convivência democrática dos povos. Dêsse modo, achamos, com Gabriel Luiz Ferreira, que "é intuitiva a necessidade de uma sanção compulsiva contra os que abusam dos poderes que lhes são confiados, pondo-os em antagonismo com os supremos intuitos de toda organização política."

Por isso, certamente, é que, em todas as épocas e em todas as partes, os povos, ao se organizarem politicamente, sempre procuram um meio de assegurar uma boa gestão da coisa pública e de se garantir contra

os excessos dos chefes escolhidos para dirigi-los.

Exceção dos déspotas, e os déspotas não duram muito, todos os governantes sempre foram responsáveis, perante os seus governados, pelos atos de sua administração, o que está dentro da lógica da natureza da sociedade, integrada de homens. Estes, ao organizarem a sua vida em comum, restringem, automaticamente, muitos de seus direitos, mas o fazem em benefício do bem-estar coletivo. Ora, se as autoridades, a quem está afeta a boa ordenação da existência coletiva, usam o poder, não em benefício geral, mas em proveito próprio, então os homens todos — o povo — têm o direito de promover-lhes a responsabilidade, direito que, numa sociedade política amadurecida, não deve ser traduzido em termos de "golpes", e sim de um processo político-jurídico adequado: o **impeachment**.

A verdade, salienta Pontes de Miranda, é que "o **impeachment** é tão velho quanto as organizações sociais", pois "não se podia compreender, salvo nas formas políticas primitivas ou regressivas do despotismo irresponsável, em que o **Pater** põe e dispõe, que os chefes não fôsem julgados por seus pares, ou pelos superiores a êles, ou pela Assembléia Popular, nas democracias".

Não é crível, portanto, se permita aos que ocupem postos de relêvo no Estado agirem acima dos princípios e das leis, como verdadeiros árbitros dos destinos da coisa pública, sem a obrigação de responder por suas falhas e erros.

Aceitar um regime em que as autoridades mais altas fôsem, assim, irresponsáveis, seria humilhar e ofender, em sua condição humana, os povos que ficassem sujeitos a tal situação.

É certo, como adverte Félix Moreau, que "le jugement d'un ministre est un scandale; le jugement du Chef de l'État serait une révolution". Mas isto é certo, apenas, na medida em que um povo não esteja possuído de uma exata consciência democrática. Entre povos de cultura sedimentada, o julgamento de um Presidente ou de um Ministro é um julgamento como outro qualquer. O Presidente, os Ministros e as altas autoridades não são considerados diferentes dos outros homens. Terão, isto sim, maiores responsabilidades, e, talvez por isto mesmo, deverão ser julgados com mais severidade. Mas a condenação de qualquer deles não produzirá, nas diversas classes da sociedade, outros efeitos senão o de alívio, por livrar-se o povo de indivíduos que desonraram seus mandatos, seus cargos, seu país.

O mal é que, talvez por força de revivências atávicas, vindas das profundezas dos tempos, a figura do Chefe de Estado reveste-se, às vezes, de um caráter de verdadeiro tabu, colocado como ser-todo-poderoso, acima do bem e do mal, e não como um simples agente do poder, escolhido pelo povo, à base de uma ideologia e de um programa, para executar determinada tarefa, dentro dos limites traçados pelo Constituinte, à qual todos devem obediência.

É difícil, realmente, o exercício da democracia: "La Démocratie n'est jamais une solution de facilité", adverte, com senso realista, Jean Lapierre. Mas é a única solução digna dos homens livres. Fora da democracia existirá sempre, de um modo ou de outro, formas de escravidão. Só nela o homem encontrará um meio natural à sua floração, como pessoa humana. Vale, assim, qualquer sacrifício, pois sua preservação significa o resguardo de valores eternos.

Cumpre-nos, destarte, procurar todos os meios para fortalecer a democracia, dande o nosso ponto de vista, favorável ao **impeachment**, visto que uma das condições de efetiva realização democrática de um sistema de governo está no reconhecimento e na promoção da responsabilidade dos governantes. Sampaio Dória fixou, com muita acuidade, essa verdade política fundamental, nesse trecho pleno de sabedoria:

"Nas democracias, porém, parlamentar ou presidencial, a responsabilidade política dos governantes, no tribunal da opinião pública, é uma das bases sem a qual as instituições democráticas não se poderiam sustentar.

Não obstante as divergências laterais, a democracia é, em essência, o consentimento dos cidadãos ativos na investidura do poder, e a prestação de contas, nas urnas, dos governantes aos governados, pelo que tenham feito, ou deixado de fazer. Mas esse duplo consentimento, ou assentimento contínuo dos governados nos governos que tenham, compreende três instituições irredutíveis.

Primeira, a eleição dos governantes pelos governados.

Segunda, as instruções do povo aos dirigentes, principalmente pelo debate público.

E, terceira, a responsabilização do poder perante a nação.

Sem esta última providência, a eleição e as instruções populares redundariam em burla. Só a combinação das três dá o resultado de não perder o povo, com o governo que organize, a soberania de seus destinos."

Ora, o processo de responsabilização dos dirigentes, nos países onde se adota o regime presidencial, é o **impeachment**.

Tem-se dito, e se continuará a dizer, que a medida é inócua, pois sem condições, em geral, de efetivação.

Em verdade, repetamos, não será fácil, máxime num país politicamente subdesenvolvido, a prática desse processo, pelas razões já expostas. Mas é preciso que todos lutem no sentido de um amadurecimento político que nos leve à exata compreensão do **impeachment** como instrumento normal de valorização democrática, pela dignificação do poder. Sem que tenhamos alcançado esse grau de conscientização política, as coisas serão mais difíceis, pois, como sa-

lienta Paulo Lacerda, se "numa nação falta firmeza e orientação à opinião pública, ou se mesmo esta não existe livre e desassomburada, nunca será o **impeachment** que a virá suprir, e por outro lado o Congresso não poderá lutar com o Presidente da República; assim, o instituto ficará reduzido a mero ornamento da constituição, para curiosidade de pesquisadores de coisas bonitas e interessantes."

Admitir, porém, esse estado de coisas, seria aceitar aquilo que Fernando Lassale qualificou como "comédia do constitucionalismo de mentiras", "muito mais funesto do que o absolutismo sem máscara nem disfarce, pois extravia a inteligência popular e a deprava, como deprava, todo sistema de governo baseado na mentira, a moral do povo".



LIVROS CONSULTADOS

- 1) Rosah Russomano de Mendonça — "O Poder Legislativo na República" — Livraria Freitas Bastos — Rio — 1960.
- 2) Mário Lessa — "Da Responsabilidade do Presidente da República" — Tip. da "Revista do Supremo Tribunal Federal" — 1925.
- 3) Paulo M. Lacerda — "Princípios de Direito Constitucional Brasileiro" — Livraria Azevedo — Editora Erbas de Almeida & Cia. — Rio — 1929.
- 4) Francisco Sá Filho — "Relações entre os Poderes do Estado" — Editor Borsol — Rio — 1959.
- 5) Lauro Nogueira — "O impeachment, especialmente no direito brasileiro" — Tese de concurso — 1947.
- 6) Organisation Administrative et Sociale de la France — Sélection de 40 notices publiées dans les cahiers français de janvier 1959 à décembre 1961 — La documentation française.
- 7) J. Barbalho — "Constituição Federal Brasileira — Comentários" — Rio — Tip. da Companhia Lito-Tipografia, em Sapopemba — 1902.
- 8) Carlos Maximiliano — "Comentários à Constituição Brasileira de 1946" — Livraria Freitas Bastos — 1954 — Rio.
- 9) Pontes de Miranda — "Comentários à Constituição de 1946" — Max Limonad Editor — São Paulo — 1953.
- 10) Léon Duguit — "Traité de Droit Constitutionnel" — Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Editeurs — Paris — 1924.
- 11) Rodrigo Otávio e Paulo Viana — "Elemento de Direito Público Constitucional Brasileiro" — F. Briguet e Cia. — Rio — 1930.
- 12) Afonso Arinos Melo Franco — Entrevista publicada no "O Globo", de 10-3-65.
- 13) "Constituições do Brasil" — Editora Saraiva — São Paulo — 1963.
- 14) Sampaio Dória — "Direito Constitucional" — Companhia Editora Nacional — São Paulo — 1953.
- 15) Jean William Lapterre — "Le Pouvoir Politique" — Presses Universitaires de France — Paris — 1953.
- 16) Fernando Lassale — "Que es una constitución?" — Colección Panorama — Buenos Aires — Versão espanhola do alemão por W. Roces — Ediciones Siglo Veinte — 1937.