

1 Câmara dos Deputados, Brasília, Distrito Federal, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-7234-182X>

2 Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
<https://orcid.org/0000-0002-3880-4261>



IMPEACHMENT: HISTÓRIA E EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL

IMPEACHMENT: HISTORY AND A CASE OF INSTITUTIONAL EVOLUTION

Arthur Augusto Rotta¹ e Paulo Peres²

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a evolução histórica do *impeachment*, desde o seu surgimento, na Inglaterra, até a emergência das matrizes norte-americana e francesa, que, com variações, viriam a ser replicadas nas democracias presidencialistas e semipresidencialistas atuais. Com essa análise, procuramos oferecer subsídios para futuros estudos acerca da mutação ocorrida recentemente nesse instrumento, qual seja: o seu uso como arma política para interromper mandatos presidenciais, aos moldes da moção de desconfiança, própria dos sistemas parlamentaristas. Assim, procuramos dar fundamentos para a hipótese, sujeita a exames posteriores, de que esse desenvolvimento decorre de uma trajetória de adaptações evolutivas desse instituto às mudanças no ambiente político de cada tempo e lugar. Concluímos destacando a indispensabilidade da perspectiva histórico-institucional para o devido entendimento das novas funções adquiridas pelo *impeachment vis-à-vis* as crises das democracias presidencialistas contemporâneas.

Palavras-chave

Impeachment; presidencialismo; parlamentarismo; democracias presidencialistas; mandatos presidenciais.

Abstract

This paper aims to analyze the institutional evolution of impeachment, from its emergence in England to the occurrence of the American and French matrices, which would later be repeated, with variations, in current presidential and semi-presidential democracies. The recent mutation in this instrument function, as we argue here, turned it into a political weapon at disposal of parliamentary oppositions against governments, by one hand, and by the other hand, converted it in a quite peculiar motion of distrust to oust presidents. Nonetheless, this mutation must be understood as another historical change that characterizes a long trajectory of evolutionary adaptations to fit the constant political environment modifications. We conclude by emphasizing the necessity of analyzing the impeachment institutional evolution history in order to understand accurately the reasons for the development of these new functions in currently context of presidential democracies crisis.

Keywords

Impeachment; institutional evolution; presidentialism; parliamentarism; presidential democracies.

INTRODUÇÃO¹

Nos últimos anos, um fenômeno inesperado chamou a atenção dos estudiosos do regime democrático – a ocorrência de um elevado número de interrupção de mandatos presidenciais. De 1985 a 2020, mais de 25 presidentes perderam os seus cargos em decorrência de golpes de Estado, de declarações de vacância do poder, de incapacitação intelectual e moral e da antecipação das eleições (LAMEIRA, 2019). Porém, a maioria dos casos se deveu, direta ou indiretamente, ao *impeachment*: em cinco deles, os presidentes foram processados e condenados pelos parlamentos; em seis, os chefes do Executivo renunciaram para evitar as consequências políticas de uma provável condenação. Com efeito, essa alta frequência de *impeachment* despertou a preocupação dos especialistas, porque esse instrumento constitucional foi previsto para situações excepcionais; ou seja, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, “*impeachment* é como bomba atômica, é para dissuadir, não para usar”.²

Entretanto, de acordo com o diagnóstico dos analistas de política comparada, o uso recorrente do *impeachment* deve ser compreendido como uma nova modalidade de resolução de crises dos regimes presidencialistas (PÉREZ-LIÑAN, 2005). Em outros tempos, as situações de impasse intransponíveis entre o presidente e o parlamento resultavam em crises institucionais que, invariavelmente, levavam a golpes de Estado; agora, graças ao acionamento do *impeachment*, as crises políticas são superadas sem rupturas com o regime democrático (BAUMGARTNER e KADA, 2003; PÉREZ-LIÑAN, 2005, 2007, 2008, 2014, 2016; MARSTEINTREDT e BERNTZEN, 2008; MARSTEINTREDT, 2008, 2014; LLANOS e MARSTEINTREDT, 2010; ÁLVAREZ e MARSTEINTREDT, 2010; HOCHSTETLER, 2011; SAMUELS e HOCHSTETLER, 2011). Na prática, esse dispositivo assumiu para si a mesma função da moção de desconfiança, característica dos sistemas parlamentaristas, de modo que o mandato presidencial, cuja duração deveria ser fixa conforme o prazo estipulado pela Constituição (SHURGART e CAREY, 1992), torna-se flexível, uma vez que pode ser abreviado por uma decisão política do parlamento (MARSTEINTREDT, 2008).

Para a maioria dos autores, essa evolução é positiva porque representa a emergência de uma saída menos traumática para crises políticas graves (PÉREZ-LIÑAN, 2007; MARSTEINTREDT e BERNTZEN, 2008; MARSTEINTREDT, 2008, 2014; KIM e BAHRY, 2008; LLANOS e MARSTEINTREDT, 2010; MUSTAPIC, 2010). Portanto, apesar das possíveis distorções no

...

1 Este artigo se baseia no primeiro capítulo da tese de doutorado de Arthur Augusto Rotta, orientada por Paulo Peres, intitulada *Como depor um presidente: análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 2019.

2 Entrevista publicada no *Estadão on-line*, em 10/03/2015. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-e-hora-de-afastar-dilma-nem-de-pactuar-diz-fhc-imp-,1647649>. Acesso em: 20 abr. 2021.

uso desse instrumento, sua aplicação evita o perigo maior do colapso da democracia. Afinal, se presidentes indesejáveis – que são aqueles que perderam a legitimidade popular e o apoio da maioria legislativa (LAMEIRA, 2019) – podem ser removidos dentro dos protocolos constitucionais, os tanques e as tropas continuarão nas casernas. Além disso, ainda segundo os analistas, o *impeachment* é positivo porque ele é a resposta do parlamento às pressões populares reivindicando a destituição do presidente e, portanto, um indicador de vitalidade da “democracia das ruas” (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER e EDWARDS, 2009; OLLIER, 2008; KIM, 2014).

Esse otimismo, no entanto, deve ser contrastado com uma postura de maior cautela, uma vez que o exame crítico desse debate suscita algumas dúvidas sobre os efeitos positivos dessa evolução institucional. Em primeiro lugar, talvez o *impeachment* não resolva as crises políticas, pois, mesmo que ele evite golpes de Estado, não se pode descartar por completo a possibilidade de que seu acionamento possa implicar alguma modalidade de golpe que ainda não foi catalogada pela literatura.³ Em segundo lugar, quando o *impeachment* é usado como se fosse uma moção de desconfiança, abre-se um precedente para constantes investidas dos partidos contra os futuros presidentes. Isso sem mencionar o fato de que os presidentes que contam com o apoio de maioria legislativa nunca serão submetidos a tais “moções de desconfiança” quando tiverem perdido o apoio popular, e nem sequer sofrerão *impeachment* devido a crimes políticos realmente cometidos. O contrário também pode ocorrer, ou seja, se os presidentes não construírem uma base legislativa majoritária e coesa, poderão sofrer *impeachment* mesmo quando não tiverem cometido nenhum crime de responsabilidade, caso em que esse instrumento é mobilizado informalmente como uma “moção de desconfiança”. Em todas essas circunstâncias, as bases da estrutura das democracias presidencialistas são chacoalhadas pelo casuísmo político.

Seja como for, um fato é indisputável: em diversos países, o dispositivo do *impeachment* sofreu uma mutação⁴ institucional que altera o modo de funcionamento do sistema de governo presidencialista e, por consequência, a relação entre o Executivo e o Legislativo (LAMEIRA,

...

3 O ex-presidente norte-americano Gerald Ford mostrou suas reservas quanto ao uso desse instrumento, enfatizando algo nesse sentido. Em um pronunciamento na *House of Representatives*, quando ainda era o líder da minoria, ele afirmou que: “[...] *An impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in history; conviction results from whatever offense or offenses two-thirds of the other body considers to be sufficiently serious to require removal of the accused from office*” (HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1970).

4 Na Biologia, *grosso modo*, mutação significa uma mudança no DNA ou no RNA que provoca alterações no organismo. Tais mudanças envolvem adições, supressões ou rearranjos de características. Isso também pode ser aplicado às instituições, ou seja, mutações institucionais consistem em adições, supressões ou rearranjos em suas funções. Estas podem emergir de maneira deliberada ou de maneira “espontânea”.

2019). Indubitavelmente, o uso do *impeachment*, seja como “arma política” dos partidos de oposição contra o governo (BAUMGARTNER e KADA, 2003), seja como uma “parlamentarização” do presidencialismo (KASAHARA e MARSTEINTREDT, 2018), indica a emergência de uma função não prevista para esse procedimento. Essa nova função, distorciva ou não, abusiva ou não, surgiu “espontaneamente” como uma solução cooperativa para as relações conflituosas entre o Executivo e o Legislativo nos regimes presidencialistas. Obviamente, essa estratégia de resolução de conflitos entre os presidentes e os parlamentos traz consequências tanto para o presidencialismo como para o próprio instrumento do *impeachment*. Avaliar esses impactos, por sua vez, depende da compreensão de que as instituições políticas estão sujeitas a processos de mudança, de modo que o *impeachment*, como dispositivo institucional, modificou-se em resposta adaptativa às alterações do ambiente político.

Pode-se dizer, então, que o *impeachment* é um caso de evolução institucional. Por evolução institucional entendemos as mudanças históricas que ocorrem nas funções de uma dada instituição em resposta às pressões do ambiente político. Isso não quer dizer que os modelos atuais de *impeachment* são o produto de uma teleologia, mas sim que suas transformações são histórica e socialmente contextualizadas como expressão de cada ambiente político.⁵ Essa constatação não se baseia apenas na emergência recente dessas novas funções, mas na sua trajetória histórica, marcada por adaptações à dinâmica da competição política em quadros institucionais distintos no tempo e no espaço. De fato, o *impeachment* é um instrumento institucional relativamente antigo que surgiu no contexto inglês de luta pela limitação do Poder Real pelo parlamento e que, posteriormente, foi acolhido pela inovadora Constituição norte-americana para, finalmente, tornar-se um dispositivo inerente aos sistemas presidencialistas e semipresidencialistas contemporâneos (ROTTA, 2019).

O nosso objetivo neste artigo é analisar essa história institucional do *impeachment*, desde seu surgimento, na Inglaterra,⁶ até a sua adoção nos Estados Unidos da América, onde, apesar de ter tido como inspiração o exemplar inglês, assumiu uma morfologia distinta, dado que se tratou de aplicá-lo em um ambiente institucional presidencialista. Com efeito, o estudo histórico do *impeachment* no caso norte-americano é crucial para se compreender o funcionamento desse dispositivo nas democracias presidencialistas atuais, uma vez que elas tiveram os Estados Unidos como modelo. Em suma, a adoção desse instrumento inglês pelos Estados Unidos ganhou feições que, mais tarde, viriam a ser replicadas, obviamente com variações, em

...

5 Para mais detalhes acerca da concepção de evolução institucional, indicamos a leitura de Fürstenberg (2016), Lewis e Steinmo (2012), Lustick (2011), Blyth *et al.* (2011) e Hodgson (2002). Um exemplo de sua aplicação ao estudo histórico-institucional é a narrativa analítica de Steinmo (2010).

6 É necessário observar que o registro das informações disponíveis é mais preciso somente a partir do século XVII. Aliás, é a partir desse momento que esse instituto caminhou para as feições que tem hoje.

dezenas de outros desenhos constitucionais, inclusive semipresidencialistas (ROTTA, 2019). Analisamos, também, como na França se desenvolveu outro modelo de *impeachment* inovador devido à inclusão de uma alta corte especial para julgar o presidente. Para tanto, nossa metodologia baseia-se na reconstrução histórico-comparada dessa instituição, assentada em análise da bibliografia temática e documentos constitucionais.

I. A ORIGEM DO *IMPEACHMENT* E SUA EVOLUÇÃO NA INGLATERRA

I.1. DA *CURIA REGIS* AO *IMPEACHMENT*

As raízes do *impeachment*⁷ estão fincadas no antigo direito dos povos germânicos, mais precisamente no julgamento público das lideranças sociais pela justiça tribal em assembleia (HIDALGO, 1997). O historiador romano Cayo Cornélio Tácito, em *Germania*, apontou que cabia a tais assembleias acusar e pedir punição ao líder tribal, *sachem*, cuja posição refletia uma escolha da *gens*. Sua liderança era vitalícia, porém, sujeita a boa conduta.⁸ Note-se que o procedimento tribal tinha alguns dos contornos do atual *impeachment* – a ideia do julgamento de um líder, de um representante, já estava contida nos ajuizamentos do *sachem* germânico. Portanto, embora a origem ou influência do antigo direito germânico no direito inglês seja discutível (HIDALGO, 1997), não é desarrazoado supor a ligação do antigo modelo de julgamento das tribos germânicas com o que viria a ser a *Curia Regis* ou a Corte do Rei; ou, ainda, *Aula Regis*. Esta derivava das antigas cúrias medievais, que consistiam basicamente em um grupo de pessoas com poderes variados sobre os assuntos legislativos e jurisdicionais. Pouco a pouco,

...

7 Conforme Riccitelli (2006, p. 1), “[...] *impeachment*, do latim *impedimentum*, significa impedir, proibir a entrada com os pés, e representa a ideia de não pôr os pés. A raiz comum do inglês *peachment*, e do latim *pedimentum*, é *ped*, que se traduz por *pé*, e somada ao preverbo *em*, do inglês, ou *in*, do latim, cujo significado é ‘não’, integram o vocábulo, dando o significado já citado. Etimologicamente, *impeachment* é ‘proibição de entrar’. [...] Em inglês, como decorrência da evolução natural do significado do termo, atualmente, o verbo *to impeach* significa o ato de acusar, pôr em dúvida, depreciar, incriminar com o objetivo de impedir o indivíduo criminoso [especialmente um alto funcionário], em razão da função que exerce, de agir contra o interesse público. Realmente, o verbo cognato de *impeachment* é *to impeach* [...], e tem o sentido de ‘incriminar ou acusar’ de crime ou mau procedimento, com a finalidade de ‘impedir’ a pessoa criminosa: especialmente incriminar um funcionário do Estado de traição ou má conduta durante seu tempo de serviço, como ‘impedir’ um juiz que aceitou o ‘suborno’”.

8 Nas palavras de Hidalgo (1997, p. 14), “*la instalación de sachem era simbolizada como ‘armándose en cuernos’ y su degradación ‘quitándole los cuernos’*. *La decisión sobre la calificación de buena o de la mala conducta a la conducta del sachem era adoptada por el consejo de su gens y, al ser degradado, pasaba ser un particular más. El consejo de la tribu también tenía facultad para degradar tanto al sachem como a los jefes sin aguardar la acción de la gens y aun contra los deseos de ésta*”.

as cúrias medievais evoluíram para a *Curia Regis* inglesa; de fato, ela é uma herança direta dos conquistadores normandos, que a introduziram na região, em 1066, para durar até o fim do século XIII.

Nos seus primórdios, a *Curia Regis* era um conselho geral do rei. Mais tarde, durante o reinado de Henrique I (1100-1135), ela assumiu um caráter mais nitidamente definido. Nessa altura, seus poucos membros eram oficiais da família real e outros favorecidos pela Coroa, cuja incumbência era servir e prestar assistência ao rei em procedimentos judiciais, não obstante sua autoridade, assim como a do próprio rei, persistisse indefinida. De todos os modos, ao estabelecer uma espécie de competência jurisdicional ao parlamento, a *Curia Regis* lançaria, na Inglaterra, as bases históricas do que conhecemos hoje como *impeachment* (STEPHEN, 1883). Mais ainda, a *Curia Regis* também seria o embrião das cortes superiores de direito.

Em razão dessas origens, em parte na Antiguidade e em parte no período medieval, o *impeachment* inglês, pode-se dizer, é resultante de um processo de mudança institucional; por isso, o instrumento que conhecemos hoje é um tanto diferente daquele que foi utilizado nos períodos anteriores. Em realidade, sua evolução foi um processo lento, demarcado por dois períodos: o primeiro teve início em 1376, durante o reinado de Eduardo III, e findou em 1459 – desse ano até 1621 não há registro de nenhum caso de *impeachment*; o segundo começou em 1621 e durou até 1805, data do último caso na Inglaterra.

Do ponto de vista constitucional, à medida que foi adotado como um mecanismo para julgar casos de suborno e intimidação que não estavam sujeitos aos tribunais comuns, e que envolviam oficiais do alto escalão do governo e cidadãos prestigiosos, o *impeachment* gestado em solo inglês correspondeu ao gradativo aumento de poder do parlamento diante da Coroa. Obviamente, o monarca era imune ao *impeachment*, “uma vez que o Rei, porque incapaz de fazer o mal – *the king can do not wrong* –, não podia ser substituído” (BROSSARD, 1992), mas seus ministros e altos funcionários estavam submetidos ao controle do parlamento. Registros de época confirmam isso – o parlamento recorria, com alguma frequência, a esse instrumento para a obtenção de poder diante da Coroa e seus oficiais. Similarmente ao arranjo institucional que viria a ser adotado na República estadunidense, era a Casa dos Comuns (Câmara Baixa) que decidia se abria ou não o processo de *impeachment*, e, em caso de aceite, o acusado era julgado pela Casa dos Lordes (Câmara Alta). Se o resultado fosse a condenação, incumbiria à mesma Câmara Alta impor a pena, seja esta alguma sanção criminal, inclusive a pena de morte, seja apenas a remoção do cargo (POSNER, 2000; BAUMGARTNER e KADA, 2003).

1.2. O PRIMEIRO IMPEACHMENT E SEU PERÍODO HISTÓRICO

Não há consenso na literatura sobre o primeiro caso de *impeachment*. Há quem defenda que teria sido a acusação contra David, irmão de Llewellyn, em 1283 (STEPHEN, 1883); também há quem afirme que o primeiro caso foi uma acusação contra Richard, um mercador de

Londres, em 1376; assim como quem garante que, embora 1376 seja a data correta, o acusado era Lorde Latimer (SIMPSON, 1916). Provavelmente, tais divergências se devem às diferentes concepções a respeito do que propriamente caracteriza o procedimento de *impeachment*, especialmente porque esse dispositivo assumiu formatos variados em conformidade com períodos específicos de sua história.

Sem dúvida, a evolução inicial desse instrumento institucional foi um logo processo histórico que remonta ao fim do reinado de Eduardo II e vai até o Estatuto promulgado por Henrique IV, em 1399.⁹ Antes disso, diversos procedimentos foram adotados; por exemplo, em determinadas ocasiões, o *impeachment* era decidido por cavaleiros, condes, barões, representantes de localidades, entre outros (SIMPSON, 1916). A acusação também podia ter variadas origens, não sendo, portanto, uma atribuição exclusiva do parlamento – algumas vezes era formulada pelo rei; outras vezes, pelo procurador-geral; outras, por membros da Casa dos Lordes ou da Casa dos Comuns; e outras, ainda, por oficiais (SIMPSON, 1916).

Assim, esse primeiro período correspondeu à experimentação pouco sistematizada do uso do procedimento, de forma que somente a partir do reinado de Eduardo III e, principalmente, de Ricardo II dar-se-ia início à sua racionalização, ou seja, à padronização legal de suas cláusulas e à monopolização de sua aplicação pelo parlamento. Nesse sentido, é emblemático o caso das acusações contra Lorde Latimer e Lorde Neville, pois foi em seus julgamentos que a tipificação de “*high crimes and misdemeanors*” apareceu pela primeira vez como uma conduta passível de *impeachment* (BRANT, 1974),¹⁰ tipificação essa que, aliás, viria a ser adotada pela Constituição dos Estados Unidos. Tratou-se, em realidade, de um acontecimento que marcou época, a ponto de nesse ano cunhar-se a expressão “*Good Parliament*”¹¹ como referência ao período. Outro fato inédito desses julgamentos foi o estabelecimento do rito de acusação e julgamento, cabendo o primeiro à Casa dos Comuns e, o segundo, à Casa dos Lordes.

Essa foi uma evolução extremamente relevante, porque a separação de competências entre quem autoriza o pedido de *impeachment* e quem julga o caso significou um passo civilizatório ímpar no jogo político parlamentar. Não podemos esquecer que, no reinado de Ricardo II, o *impeachment* não era utilizado como arma política apenas para a remoção de adversários de suas posições institucionais, mas, muitas vezes, como meio de eliminação

...

9 Estatuto 1, Henrique IV, c. 14 (IMPEACHMENT, 1973).

10 Simpson (1916) e Berger (1973), entretanto, registram que tal expressão teria surgido em 1386, no *impeachment* do Conde de Suffolk, como se verá adiante.

11 O Dicionário Oxford assim define a expressão “Good Parliament”: “**Noun.** The parliament of 1376, which saw the first use of impeachment by the Commons and the emergence of the office of Speaker. **Origin.** Late 16th century; earliest use found in John Stow (d. 1605), historian”.

física dos opositores. A separação de competências, portanto, contribuiu para evitar o revanchismo e a perseguição política. Sem dúvida, esse padrão processual foi um avanço tão significativo que lançou as bases dos modelos atuais em operação nos diversos países que adotam esse instrumento constitucional. Normalmente, a aceitação da denúncia é processada por uma instância institucional – a Câmara Baixa, no caso de países bicamerais, ou a Assembleia, em países com estruturas unicamerais –, enquanto o julgamento é realizado por outra – a Câmara Alta, a Assembleia ou a Suprema Corte; também há alguns países unicamerais que incumbem suas assembleias dessas duas funções, mas são exceções à regra geral (ROTTA, 2019).

Pode-se dizer, então, que as bases modernas do *impeachment* começaram a ser assentadas somente nesse segundo período de sua evolução, no final do reinado de Ricardo II e durante o de Henrique IV,¹² quando o parlamento passou a utilizar o seu poder de jurisdição criminal com regularidade e as funções de receber a denúncia e de julgar o caso foram separadas e atribuídas a cada uma das casas legislativas. O mais notável, nesse período, foi a ocorrência de julgamentos de não parlamentares pelo parlamento (STEPHEN, 1883) – julgamentos esses que não necessariamente precisavam ser realizados pela via do *impeachment*. À época, os procedimentos mais comuns para julgar condutas criminais, fossem elas cometidas por privados ou membros do parlamento, eram denominados *appeals*. Porém, como envolviam ministros e nobres da Corte (STEPHEN, 1883), esses *appeals* terão particular importância na colocação das bases institucionais do *impeachment* inglês.

O primeiro desses casos ocorreu em 1388. Foi uma acusação de alta traição, feita pelo tio do Rei, o Duque de Gloucester, com outros lordes, contra os seguintes personagens: Robert de Vere (Arcebispo de York e Duque da Irlanda), Conde de Suffolk, Tressilian (Chefe de Justiça) e Sir Nicholas Brember (Lorde Prefeito de Londres). A peça continha 39 indiciamentos e, basicamente, acusava os réus de deixarem o Rei Ricardo governar de maneira temerária (*misgovern*) em vários sentidos, mas, em particular, por induzi-lo a resistir a um Ato aprovado em 1386 que, na prática, tornava o Poder Real um Comitê. A acusação, baseada na opinião de cinco juízes e *serjeant-at-law*, afirmava que a comissão estava anulada, e que isso configurava traição.

Diante da acusação, o rei encaminhou seu *appeal* aos juízes e também aos juristas de modo geral, ordenando a elaboração de um parecer sobre o caso para que este fosse remetido à Casa dos Lordes. O parecer concluiu que a acusação não estava em acordo com a

...

12 Ricardo II havia chegado ao poder ainda bastante jovem, em 1377, depois da morte de seu avô, o Rei Eduardo III, que, por sua vez, também havia ascendido ao trono muito cedo, após o seu pai, Eduardo II, ter sido deposto por um golpe tramado por sua esposa, a Rainha Isabel, de França, juntamente com Roger Mortimer. Por sua vez, Ricardo II viria a ser deposto, em 1399, por seu primo e também neto de Eduardo III, Henrique de Bolingbroke, que viria a ser o Rei Henrique IV.

common law ou mesmo com as leis civis. Tendo isso em consideração, os lordes decidiram que nem o rei, nem os lordes estavam sujeitos às leis civis ou à *common law* aplicadas nas cortes inferiores do reino. Em virtude disso, os juízes e juristas entenderam que um caso tão relevante de traição deveria ser submetido às leis antigas do parlamento, consideradas mais adequadas para a situação. Por fim, o parlamento entendeu que a acusação era procedente e condenou os acusados em 14 dos 39 indiciamentos. A condenação levou parte dos acusados à pena capital; outra parte foi banida do reino para sempre, com o desprovemento de suas propriedades.¹³

Dez anos depois, outras duas condenações marcaram a história do *impeachment* e da política inglesa. Dessa vez, o Duque de Gloucester foi condenado por ataques ao Poder Real, e a sua pena foi a execução em Calais. Pelo mesmo crime, o Conde de Arundel e Warwick foi condenado ao enforcamento, seguido de esquartejamento; porém, a sua pena foi comutada em prisão perpétua, na Ilha de Man. A principal acusação que o Conde enfrentou foi ter influenciado o rei no julgamento de Sir Simon Burley – ele teria levado o monarca, com outras pessoas, a uma sala secreta, em Westminster, e, contra a convicção Real, induzido-o ao veredito condenatório (STEPHEN, 1883).

As incertezas que cercavam a condução daqueles julgamentos repercutiram negativamente na aristocracia, sobretudo pelo seu caráter revanchista, uma vez que aqueles que promoviam as acusações posteriormente se tornavam eles mesmos os seus alvos. Inevitavelmente, essa situação contribuiu para aumentar a turbulência política do período, que já era bastante instável, e, não por acaso, pouco após esses episódios, o Rei Ricardo II foi deposto por Henrique IV. A propósito, há quem afirme que a deposição de Ricardo II foi por *impeachment*, embora essa conclusão seja contestável, uma vez que o rei foi deposto sem um processo acusatório e sem julgamento e condenação pela Casa dos Lordes, além de nenhuma pena ter-lhe sido formalmente imposta (SIMPSON, 1916) – muito embora ele tenha sido enviado à prisão, onde morreu em seguida. Tudo indica, portanto, que não se tratava do *impeachment* de um chefe de Estado, mas da clássica sucessão por deposição do rei.

Essa instabilidade processual teve, ainda, um impacto direto na evolução do *impeachment*. Em 6 de outubro de 1399, Sir Willian Thyrning, Lorde Chefe da Justiça, fez um pronunciamento no parlamento no qual afirmou que os *appeals* eram irregulares e estavam em desacordo com a *common law*; e mais, segundo ele, tais julgamentos deveriam estar em conformidade com o rei no parlamento. Sua manifestação provocou reações imediatas, pois, em novembro do mesmo ano, a Casa dos Comuns encaminhou uma petição ao rei propugnando

...

13 Stephen (1883, p. 153) observa, ainda, que outras pessoas implicadas no caso, mas que não tinham sido originalmente acusadas, tiveram o mesmo destino dos réus. Porém, ele concluiu: “*this belongs rather to the general history of the time than to the history of impeachments*”.

que os julgamentos deviam caber apenas ao rei e aos lordes, de modo a apaziguar os conflitos que se sucediam por causa de procedimentos desordenados (STEPHEN, 1883).

Em suma, foi somente no fim do reinado de Eduardo III que os Comuns passaram a promover acusações por graves ofensas ao Estado perante os Lordes. Tais denúncias levaram a um julgamento que funcionava como se fosse um grande júri, de maneira que esse novo método de acusação rivalizou com os chamados *appeals*, que, na verdade, produziram resultados tão inconvenientes que foram abolidos. Dessa maneira, durante os reinados de Ricardo II, Henrique IV, Henrique V e Henrique VI, o *impeachment* foi o único procedimento utilizado ocasionalmente para o julgamento de graves ofensas criminais contra o Estado. Inclusive, o último *impeachment* dessa primeira época ocorreu no reinado de Henrique VI, em 1459 – Lorde Stanley foi acusado de não ter enviado as suas tropas à Batalha de Blore Heath.

Com Henrique IV, o *impeachment* ganharia contornos ainda mais próximos dos procedimentos modernos. O Estatuto que o rei editou, em 1399, pôs fim à arbitrariedade dos julgamentos *ex-post facto* utilizados pela nobreza feudal para acusar os seus inimigos. Ocorre que, em 1388, o parlamento havia entendido que esse tipo de incriminação era razoável, como corolário do repúdio a todas as leis que não aquelas oriundas da Casa. Assim, nos dez anos seguintes, transcorreram os julgamentos dos casos relatados anteriormente, cujos vereditos poderiam levar os acusados à pena capital por fatos que não haviam sido previamente definidos como crime; ou seja, após a realização do fato, era possível que este fosse entendido como um delito grave passível de severa punição (STEPHEN, 1883). O Estatuto de Henrique IV, entretanto, estabeleceu que todos os casos passíveis de *appeal* cometidos no reino deveriam ser julgados de acordo com as leis instituídas, trazendo mais segurança jurídica aos súditos (STEPHEN, 1883).

Foi nesse sentido, então, que esse documento representou um ponto divisório na história constitucional inglesa, pois lançou as bases do que viria a ser o *impeachment* moderno (HALLAM, 1827; MAITLAND, 1908). Tanto é assim que, após a sua entrada em vigor, houve uma acentuada redução no número de processos. Ainda houve alguns casos de *impeachment*, é claro, assim como alguns outros procedimentos semelhantes, como a acusação contra o Bispo de Norwich, cuja particularidade reside no perdão real concedido ao réu. Na década de 1450, foram registrados três *impeachments* – a saber, do Duque de Suffolk, por alta traição, de Tailboys, por tentativa de homicídio do Lorde Cromwell, e, finalmente, do Lorde Stanley, por não mandar suas tropas à Batalha de Blore Heath, como já citado anteriormente. Porém, além de terem ocorrido menos processos, eles já seguiram os princípios do modelo de *impeachment* mais racionalizado (STEPHEN, 1883). Assim, desde o *impeachment* de Lorde Stanley, em 1459, o instituto caiu em desuso, entre outros fatores, devido à retomada do fortalecimento do poder da Coroa diante do parlamento.¹⁴

...

14 House of Parliament, Document, em *Impeachment* (1973, p. 42).

Entretanto, passados 162 anos, esse instrumento voltaria a ser utilizado, no reinado de Jaime I, depois que os poderes do parlamento foram restabelecidos e consolidados no reinado de Carlos I (HALLAM, 1827; STEPHEN, 1883). Em virtude disso, esse período é considerado o auge do *impeachment* na Inglaterra, não apenas pela frequência dos casos, mas sobretudo porque esse dispositivo contribuiu decisivamente para a solidificação da separação do parlamento inglês em duas Casas e para o fortalecimento do Poder Legislativo em face da monarquia.

Portanto, desde sua origem, o *impeachment* foi submetido a um processo de mudanças históricas que contribuíram para a sua estruturação como instrumento institucional. A partir da *Curia Regis*, passando pelas arbitrariedades que os *appeals* perpetraram, até o reinado de Henrique IV, esse instrumento foi ganhando os contornos de sua forma mais acabada. Sem dúvida, esse período representou um notável desenvolvimento do poder jurisdicional criminal que competia ao parlamento, e definiu, em linhas gerais, as características essenciais do procedimento, quais sejam: a impossibilidade de julgamento pelo mesmo ator que acusa e a previsão legal, previamente definida, dos casos suscetíveis de impedimento.

1.3. ÁPICE E DESUSO DO *IMPEACHMENT*

Conforme já indicado, o *impeachment* ficou mais de um século e meio no ostracismo, principalmente por três razões. A primeira foi o aumento do poder judicial do *Privy Council*, uma espécie de conselho privado do rei; a segunda foi o expressivo aumento do poder Real a partir da instalação da dinastia Tudor (STEPHEN, 1883) – de certa maneira, essa segunda razão não deixa de ser consequência da primeira –; e a terceira foi o advento do *Bill of Attainder*, uma espécie de lei condenatória que não permitia ampla defesa do acusado (FERREIRA FILHO, 2011; RICCITELLI, 2006). Tratava-se de um processo legislativo adotado por ambas as Câmaras, com a anuência do rei, e utilizado com frequência precisamente por ser sumário e menos moroso do que o *impeachment*. Era, portanto, uma espécie de lei-sentença, pessoal e retroativa (BROSSARD, 1992), e, dadas as suas características, que permitiam toda sorte de arbitrariedades, o *Bill of Attainder* foi expressamente proibido pela Constituição dos Estados Unidos (MICHAUT e WOODLAND, 1977).

Contudo, em 1621, o *impeachment* foi retomado com o primeiro caso do seu terceiro período: o julgamento do Lorde Mompesson. Apenas em 1805 seria registrado o último caso de sua aplicação, envolvendo o Lorde Melville. Nesse intervalo de tempo, foram realizados 54 *impeachments* (STEPHEN, 1883), sendo o seu auge no século XVII (BERGER, 1973), quando ocorreu a maioria desses julgamentos pelos Comuns diante dos seus pares (CROMARTIE, 2006). Segundo uma contabilidade bastante detalhista, entre 1620 e 1688 foram registrados 40 casos (ORDRONAUX, 1891). Na verdade, há toda uma polêmica em relação ao quantitativo de processos de *impeachment* nesse período, como o confronto entre as listas apresentadas por Stephen (1883)¹⁵ e

...

15 De acordo com Stephen (1883), os *impeachments* realizados foram os seguintes: em 1621, Sir Giles Mompesson,

por Simpson (1916).¹⁶ Na obra posterior à de Stephen, Simpson contestou os casos apresentados por aquele autor por considerar que eles eram incompletos e imprecisos – incompletos porque nem todos foram catalogados, e imprecisos porque incluíam episódios que

...

Lorde Bacon, Sir F. Mitchell, Sir H. Yelverton; em 1624, Conde de Middlesex; em 1626, Conde de Bristol, Duque de Buckingham; em 1640, Conde de Strafford, Lorde Keeper Fynch, Sir R. Barkley e outros juízes; em 1641, Sir G. Ratcliffe; em 1642, Arcebispo Laud, Dr. Cosens, Bispo Wren, Daniel O’Neale, Sir E. Herbert, Sir E. Dering, Sir Strode, Sir Spenser, Nine Lords, Sir R. Gurney, Sir Hastings, Marquês de Hertford, Lorde Strange, Sir Wilde, Sir Broccas; em 1661, Sir Drake; em 1666, Lorde Mordnunt; em 1667, Lorde Clarendon; em 1668, Sir W. Penn; em 1678, Lorde Stafford, Lorde Danby e outros quatro Lordes Romano-Católicos; em 1680, Edward Seymour, Sir W. Scroggs, Conde de Tyrone; em 1681, Fitz-Harris; em 1689, Sir A. Blair, Lorde Salisbury, Conde de Peterborough e outros; em 1695, Duque de Leeds; em 1698, John Goudet e outros; em 1701, Lorde Portland, Lorde Somers e Lorde Halifax; em 1709, Dr. Sacheverell; em 1715, Lorde Oxford, Lorde Bolingbroke, Duque de Ornioud, Conde de Strafford, Lorde Derwentwater; em 1724, Lorde Macclesfield; em 1746, Lorde Lovat; em 1787, Warren Hastings; em 1805, Lorde M’lvilie.

- 16 Simpson (1916) também aponta todos os casos de *impeachment* ocorridos na Inglaterra, a saber: 1) David, irmão de Llewellyn, condenado e executado por traição em 30 de setembro de 1283; 2) Thomas, Conde Lancaster e mais 12 Barões, condenados por traição em 1322; 3) Roger Mortimer, Conde de March, acusado de traição, crimes e contravenções, condenado em 1330. Posteriormente, o julgamento foi anulado e Mortimer foi restituído de seus bens e títulos por meio de um ato do parlamento durante o reinado de Eduardo III; 4) Simon de Beresford, condenado e executado por traição, em 1330; 5) Thomas de Barclay, Lorde Chefe de Justiça da Corte de Apelo dos Comuns, acusado de traição e inocentado em 1350; 6) Richard Lyons, condenado à prisão pelo tempo que o rei quisesse, mais o pagamento de uma multa, em 1376; 7) Lorde Latimer, Willian Ellis e outros foram condenados à prisão e ao pagamento de multa, ao gosto do rei, em 1376, por “diversos enganos” (*divers deceits*); Lorde Latimer ainda foi removido do cargo e impedido de se aproximar do conselho do rei; 8) Alice Perrers, amante do Rei Eduardo III, foi condenada e banida do reino, em 1377; 9) John de Gomerie e Willian Weston foram condenados por traição, em 1383; 10) Alexander Nevil (Arcebispo de York), Robert Vere (Duque da Irlanda), Michael De La Pole (Conde de Suffolk e Chanceler da Inglaterra), Robert Tresillan (Lorde Chefe de Justiça da Inglaterra), Nicholas Brambre (que, às vezes, era prefeito de Londres), dentre outros, foram todos submetidos ao procedimento, condenados e sentenciados à execução e ao perdimento de bens para o rei, por diversos crimes graves e outros delitos/contravenções (*misdeemeanors*), em 1386; 11) o Juiz Robert Belknap, John Holt, Roger Fulthrope, William Burleigh, John Carey e John Lockton foram condenados por traição e sentenciados à execução, em 1388, porém a pena foi substituída por banimento para a Irlanda; 12) John Blake e Thomas Uske também foram condenados por traição e executados, além de terem perdido os seus bens para o rei, em 1388; 13) Thomas (Bispo de Chichester) foi igualmente condenado por traição, em 1388, mas sua execução foi comutada em banimento para Cork, Irlanda; 14) Simon de Burleigh, John de Beauchamp, James Baroverse e John Salisbury foram condenados por traição e executados, em 1388; 15) Sir John Cobham foi condenado, em 1397, por crimes e contravenções, tendo sido sentenciado, primeiro, ao enforcamento, seguido de decapitação, esquartejamento e perdimento de seus bens para o rei, mas, depois, sua pena foi convertida em prisão perpétua na Ilha de Jersey; 16) Thomas Fitz-Alan, Arcebispo de Canterbury, acusado de alta traição, foi perdoado e banido pelo rei depois de ter confessado os seus crimes,

não poderiam ser considerados *impeachment*. A própria listagem de Simpson, no entanto, não está isenta de problemas. Em momento algum ele separou o *impeachment* nos períodos identificados pela literatura historiográfica e jurídica. Assim, ele chegou a contabilizar mais dois casos¹⁷ que teriam ocorrido entre 1459 e 1621, além do processo já citado de Sir Willian Stanley, em 1494.

Esse período, contudo, é visto pela maior parte dos pesquisadores como aquele em que não houve nenhum processo de *impeachment*. Provavelmente, os demais especialistas procederam desse modo porque alguns processos nunca foram a julgamento e, por isso, não deveriam ter sido contabilizados.¹⁸ Se ainda assim tomarmos como base a listagem de Simpson (1916) e fizermos a divisão histórica do *impeachment* em seus dois períodos de efetividade mais sistematizada – estamos descontando aqui o primeiro período, ainda embrionário –, é possível afirmar que, na primeira fase, se o seu ano de encerramento fosse 1494, teriam sido registrados 19 casos, e, se seu ano de encerramento fosse 1549, teriam ocorrido 21 casos. Ou seja, o quadro praticamente não se alteraria. Quanto à segunda fase, tomando-se como referência o episódio inaugural do *Impeachment* do Lorde Bacon, em 1620, e não em 1621, como apontado por Stephen (1883), teríamos 74 casos,¹⁹ o que resultaria em 20 casos a mais do que os registrados pelos outros pesquisadores. Obviamente, a discrepância decorre da

...

em 1397; 17) Thomas (Duque de Gloucester), Richard (Conde de Arundel), Thomas (Conde de Warwick), Thomas Mortimer e Sir John Cobham foram acusados de alta traição, em 1397, e condenados, sendo alguns executados e, outros, punidos com a perda dos seus bens, mas um deles foi perdoado – não há informações disponíveis a respeito de quem teve cada um desses destinos; 18) Willian de la Pole (Duque de Suffolk), acusado de traição, confessou alguns fatos e negou outros, o que mereceu o perdão real, embora tenha sido banido por cinco anos; 19) finalmente, Sir Willian Stanley foi condenado e executado, por alta traição, em 1494.

17 Esses casos seriam o do Cardeal Wolsey, em 1529, e o do Sir Thomas Seymour (Lorde Seymour de Sudley e Lorde da Alta Admiração da Inglaterra), em 1549.

18 No caso Wolsey, o Cardeal Cromwell o representou perante os Comuns, conseguindo inocentá-lo. Já no caso Seymour, a condenação era inevitável, o que o levou a ser executado antes mesmo do julgamento (SIMPSON, 1916, p. 91).

19 Teriam ocorrido os seguintes casos: 1) Lorde Bacon, condenado por suborno e corrupção, em 1620, foi sentenciado à prisão, ao prazer do rei, e impedimento perpétuo à ocupação de cargos na Commonwealth, Parlamento ou Corte; 2) Theophilus Field (Bispo de Llandaff), condenado por suborno, em 1620, mas inocentado pela Câmara dos Lordes; 3) Sir Giles Mompesson, em 1620; 4) Francis Michel, em 1621; 5) Sir Henry Yelverton (Procurador-Geral), em 1621; 6) Bispo de Norwich, em 1624; 7) Lorde Treasurer Middlesex, em 1624; 8) Duque de Buckingham, Conde de Bristol e Lorde Conway, todos impedidos em 1626; 9) Juízes John Bramston, John Finch, Humphrey Davenport, John Denham, Richard Hutton, William Jones, George Croke, Thomas Trevor, George Vernon, Robert Berkley, Francis Crawley e Richard Weston, também impedidos, em 1637; 10) Thomas (Conde de Straffor e Lorde Tenente da Irlanda), em

variedade e da acessibilidade das fontes disponíveis, assim como dos critérios de identificação desses casos.

Seja como for, essas divergências na computação do montante de processos mostram ao menos um ponto em comum: a quantidade elevada de casos de *impeachment* nesse período. É inegável que esse instrumento constitucional havia atingido o seu auge na Inglaterra no momento da chamada “era heroica” da luta do seu parlamento pela supremacia como polo principal do governo, uma época em que os ingleses lutaram contra as pretensões autoritárias dos Stuart. No contexto dessa disputa, o parlamento conseguiu recuperar o *impeachment*

...

1640; 11) Lorde Keeper Finch, em 1640; 12) Dr. John Cosin, em 1640; 13) Bispo de Wren, em 1640; 14) Francis Indebank, em 1640; 15) George Ratcliff, em 1640; 16) Sir Richard Bolton (Lorde Chanceler da Irlanda), Dr. John Bramhall (Lorde Bispo de Derry), Sir Gerard Lowther (Lorde Chefe de Justiça de Apelação dos Comuns) e, novamente, Sir George Ratcliff foram impedidos em 1641; 17) em 1641, foram impedidos Dr. John Williams (Arcebispo de York), Dr. Thomas Moreton (Bispo de Durham), Dr. Robert Wright (Bispo de Coventry e Litchfield), Dr. Joseph Hall (Bispo de Norwich), Dr. John Owen (Bispo de St. Asaph), Dr. Robert Skinner (Bispo de Oxford), Dr. William Piers (Bispo de Bath e Wells), Dr. George Coke (Bispo de Hereford), Dr. Matthew Wren (Bispo de Ely), Dr. Godfrey Goodman (Bispo de Gloucester), Dr. John Warner (Bispo de Peterborough) e Dr. Morgan Owen (Bispo de Llandaff); 18) em 1641, John Egerton (Conde de Bridgewater), Daniel O’Neale, Lorde Kimbolton, Sir Denzil Hollis, Sir Arthur Hazelrig, Bart, Sir John Pym, Sir John Hampden e Sir William Strode; 19) Sir Edward Herbert, Lorde Digby, George Benyon, William Seymour, Marquês de Hertford, Richard Spencer, John Weld or Wylde (Alto Xerife de Shropshire), Edward Dering, Sir Richard Gurney, Thomas Gardner, Henry Hastings, Sir Richard Halford, Sir John Bale, John Pate, Lorde Strange, John Broccas, nove Lordes de York, Spencer, Conde de Northampton, William, Conde de Devonshire, Henry, Conde de Dover, Henry, Conde de Monmouth, Charles, Lorde Howard de Charlton, Robert, Lorde Rich, Charles, Lord Grey de Ruthven, Thomas, Lorde Coventry, Arthur, Lorde Capel e Arcebispo Laud, em 1642; 20) em 1645, foram impedidos Henry Grey, Conde de Stramford e seus servos, Henry Polton e Matthew Patsall; 21) Sir John Gayre (Prefeito de Londres), Thomas Cullam, James Bunce, John Langham e Thomas Dams (Vereador de Londres), em 1647; 22) Denzil Hollis, Sir Philip Stapylton, Sir Willian Lewis, Sir John Clotworthy, Sir William Waller, Sir John Maynard (Prefeito Geral de Massey), John Lynn, Walter Ong, Col. Edward Harley e Anthony Nicoll (membro da Casa dos Comuns), em 1647; 23) John Maynard, em 1648; 24) James, Conde Suffolk, Francis, Lorde Willoughby de Parkham, John, Lorde Hunsden, William, Lorde Maynard, Theobald, Conde de Lincoln, George, Lorde Berkley e Conde de Middlesex, em 1647; 25) Willian Drake, em 1660; 26) Edward (Conde de Clarendon, Alto Lorde Chanceler da Inglaterra), em 1663; 27) John (Visconde Lorde Mormaunt), em 1666; 28) Sir John Keeling or Kelyng (Lorde Chefe de Justiça), em 1667; 29) Edward Hide (Conde de Clarendon), em 1667; 30) Peter Pett, em 1668; 31) Sir William Penn, em 1668; 32) Conde de Orrery, em 1669; 33) Conde de Arlington (Secretário Principal de Estado), em 1673; 34) Henry Bennett (Secretário Principal de Estado e Conde de Arlington), em 1673; 35) em 1678, foram impedidos cinco Senhores Papistas: Conde de Powis, Lorde Visconde Stafford, Lorde Petre, Lorde Arundel de Wardour e Lorde Bellasyse; 36) Sir Francis North (Chefe de Justiça da Corte de Apelação dos Comuns), em 1680; 37) Richard Pore (Conde de Tyrone), em 1680; 38) Edward Seymor (membro da Casa dos Comuns e Tesoureiro da Marinha), em 1680; 39) Lorde Scroggs (Chefe de Justiça) e outros juizes, em 1680; 40) Thomas (Conde de Danby e Lorde Alto Tesoureiro da Inglaterra), em 1678; 41) Sir

para responsabilizar ministros por traição, inclusive retrospectivamente. Destarte, apesar de os seus princípios já terem sido delineados no período anterior, a maior parte dos casos julgados de acordo com essas diretrizes se dá nessa nova etapa de construção da monarquia constitucional. O rei se mantinha inalcançável por esse instrumento, é verdade, até porque o *impeachment* nunca foi pensado para atingir o monarca, mas, com ele, dava-se ao parlamento uma arma poderosa para controlar o Executivo ao aplicá-lo aos altos funcionários e ministros. Seu escopo era amplo, pois se tratava de um procedimento político e também judicial – talvez por herança da *Curia Regis*. Os crimes imputáveis eram aqueles que ofendiam a Constituição inglesa, com o indistigível problema de se estabelecer onde exatamente começava e onde terminava a sua Carta (BROSSARD, 1992). Devido a isso, e ao momento de turbulência provocada pela recuperação do poder que o parlamento teve subtraído pelo absolutismo dos monarcas anteriores, o *impeachment* acabou se convertendo em uma arma de “guerra constitucional” nesse seu renascimento.

Entretanto, a trajetória do *impeachment* seguiria um percurso inusitado. Quando atingiu o seu ápice como instrumento de conquista da liberdade entre os ingleses (BERGER, 1973), ele começou a cair em desuso. Dois fatores contribuíram para isso. Um deles foi a própria evolução da institucionalidade do parlamento, que resultou na formação da democracia parlamentarista (HIDALGO, 1997). Com ela, a monarquia se tornou figurativa à medida que seu poder foi sendo transferido para a Casa dos Comuns. Eventualmente, o monarca perdeu ascendência efetiva sobre o chefe de Governo, e o primeiro-ministro passou então a ter a sua legitimidade diretamente ligada ao parlamento. Isso significava que o próprio Executivo foi absorvido pelo Legislativo na conformação do regime parlamentarista, como seria observado, mais tarde, por Bagehot (1867). Dessa evolução, surgiu um instrumento de controle menos traumático e mais efetivo para manter o bom comportamento do verdadeiro titular do governo, o primeiro-ministro, assim como para garantir que a sua remoção do cargo não provocasse

...

Adam Blair, Capitão Henry Vaughan, Capitão Frederick Mole, John Elliott e Robert Gray, em 1689; 42) James (Conde de Salisbury) e Henry (Conde de Peterborough) foram impedidos, em 1689; 43) Thomas (Lorde de Coningsby) e Sir Charles Porter, em 1693; 44) Thomas (Duque de Leeds), em 1695; 45) John Goudet, David Baran, Peter Longueville, Stephen Seignortt, Ene Bandovin, Nicolas Santini e Peter Iharce (todos mercadores) e John Pierce, em 1678; 46) John Aurioll e John Maistre, em 1698; 47) William (Conde de Portland), em 1701; 48) Edward (Conde de Oxford), em 1701; 49) John (Lorde Sommers), em 1698; 50) Charles (Lorde Halifax), em 1701; 51) Henry Sacheverell, em 1710; 52) em 1716, ocorreram os *impeachments* de James (Conde de Derwentwater), William (Lord Widdrington), William (Conde de Nithisdale), Robert (Conde de Carnwath), William (Visconde Kenmure) e William (Lorde Nairn); 53) George (Conde de Wintoun), em 1716; 54) Henry (Visconde de Bolingbroke), em 1715; 55) James (Duque de Ormond), em 1715; 56) Thomas (Conde de Strafford), em 1715; 57) Robert (Conde de Oxford) e Mortimer, em 1717; 58) Thomas (Conde de Macclesfield), em 1725; 59) Simon Fraser (Lord Lovat), em 1746; 60) Warren Hastings, em 1786; e 61) Visconde Melville, em 1806.

sequelas nas relações entre os Poderes – a moção de desconfiança. Como o rei não está sujeito ao *impedimento* nem interfere nos negócios do governo, e como o primeiro-ministro depende da confiança do parlamento e pode ser removido do cargo por uma simples votação política, a aplicação do *impeachment* tornou-se cada vez mais desnecessária.

O segundo fator, de menor impacto, mas em alguma medida relevante, foram casos de *impeachment* polêmicos que dividiram a sociedade e levantaram questionamentos a respeito de possíveis injustiças contra os acusados; alguns deles se transformaram em espetáculos passionais de entretenimento. O exemplo mais notório disso foi o processo de *impeachment* contra Warren Hastings, iniciado em 1787,²⁰ e que teve como um dos mais destacados acusadores ninguém menos do que Edmund Burke. Esse processo é considerado uma mancha na história judiciária inglesa (STONE, 1927), e isso por dois motivos em particular (STEPHEN, 1883). O primeiro deles é a atuação dos advogados de acusação, longe da serenidade esperada perante um tribunal; o segundo, e principal, foi a submissão do réu a torturas, em intervalos irregulares, por longos sete anos. Para aumentar ainda mais a sensação de injustiça, ao fim do demorado e penoso processo, Hastings foi absolvido.

Logo depois desse caso, somente mais um *impeachment* foi registrado na história inglesa. Assim, embora nunca tenha sido formalmente revogado (WALKER, 1970), dificilmente ele será retomado, porque perdeu sua credibilidade e, principalmente, tornou-se desnecessário no atual desenho constitucional do país (STEPHEN, 1883). Porém, sem dúvida, o modelo inglês estabeleceu os parâmetros processuais para esse tipo de julgamento, assim como os seus fundamentos jurídicos e as suas bases teóricas como instrumento que faz parte do sistema de controles mútuos da divisão dos Poderes, conforme concebida no âmbito do constitucionalismo liberal. Quando os norte-americanos tiveram que enfrentar o problema de desenhar sua Constituição à luz dos ditames liberais e dos ideais republicanos, foram buscar emprestado da experiência inglesa o instrumento do *impeachment*, que, aliás, já era adotado em algumas das ex-colônias antes da revolução de independência. Quando a Constituinte se reuniu na Filadélfia, em 1787, o tema do *impeachment* entrou na pauta das deliberações para ser adotado na Constituição do país, que viria a estabelecer um modelo que seria uma das principais matrizes para os demais países presidencialistas e também para os países semipresidencialistas que surgiriam ao longo dos anos (ROTTA, 2019).

• • •

20 Além das polêmicas em relação à contabilidade dos casos, também há controvérsias sobre as datas em que ocorreram os processos. No caso do *impeachment* de Warren Hastings, há quem afirme que teria iniciado em 1786 (SIMPSON, 1916), há quem diga que teria começado em 1787 (STEPHEN, 1883), assim como existe quem garanta que a data correta seria 1795 (WALKER, 1970).

2. A ADAPTAÇÃO DO *IMPEACHMENT* NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

A formação de um vasto império colonial atuou como um catalizador da disseminação do *impeachment* inglês. Embora a metrópole se recusasse a reconhecer a validade desse instrumento nas colônias, ele acabou sendo adotado em algumas delas, inclusive como forma de afirmação do Poder Legislativo local. A prática fez de seu uso um fato à revelia do direito, com impactos políticos concretos – em algumas das colônias britânicas dos futuros Estados Unidos da América, a mera abertura de um processo de *impeachment* já era o suficiente para a renúncia do acusado (POSNER, 2000). Destarte, esse dispositivo institucional acabava exercendo o seu principal papel, ou seja, remover do cargo o mandatário não desejado.

A construção institucional do *impeachment* em algumas dessas colônias levou, portanto, ao desenvolvimento de duas funções extras àquela que originalmente caracterizava a sua aplicação. Além de servir como mecanismo de controle do comportamento de altos funcionários, ele também se converteu em um instrumento de fortalecimento da autonomia legislativa local em relação à metrópole e, por extensão, em uma forma de desafio à Coroa britânica (POSNER, 2000). Evidentemente, as assembleias coloniais resistiam mais ao domínio da metrópole do que especificamente ao monarca, e, para isso, recorriam ao *impeachment* para controlar os oficiais da Coroa; porém, na prática, não tinha como diferenciar uma coisa da outra, de maneira que contestar a autoridade da metrópole era, em grande medida, opor-se ao rei. Inclusive, pode-se dizer que havia certa similaridade com o uso do *impeachment* na própria Inglaterra, pois ali, como vimos, ele contribuiu para fortalecer o parlamento como uma instituição limítrofe do poder da monarquia e, no longo prazo, para a formação da própria democracia parlamentarista.

Guardadas as devidas proporções, transplantado à América, o *impeachment* seguiu, inicialmente, o mesmo curso que havia trilhado no ambiente inglês: ser usado como uma ferramenta de forja do Legislativo no movimento constitucionalista de se estabelecer clara e efetivamente a divisão dos Poderes. Antes desse processo, o Executivo sempre foi o Poder mais forte, muitas vezes a cabeça do Estado, a controlar, de maneira unificada, os demais Poderes, como nas monarquias absolutistas – o Judiciário, apesar de quase sempre ser submisso à Coroa, também se estruturou com alguma força ao longo dos anos. Cumpriria agora, na modernidade dos séculos XVIII e XIX, revestir o Legislativo de poderes efetivos, o que significava não apenas demarcar a sua área de atuação, mas retirar funções que antes eram desempenhadas pelo Executivo e, em alguma medida, pelo Judiciário. Não devemos olvidar que o *impeachment* era tanto uma forma de controle político dos demais Poderes como também um processo judicial, o que quer dizer que o parlamento se expandia para áreas antes ocupadas pelo Executivo e pelo Judiciário. Basta mencionar, em corroboração ao que é observado, que na própria Inglaterra o *impeachment* foi mobilizado algumas vezes para destituir juízes, prática que seria adotada em algumas colônias norte-americanas e, depois, nos Estados Unidos.

Assim, quando da Convenção da Filadélfia, o *impeachment* já era um procedimento previsto nas Constituições de seis das treze ex-colônias (CHAFETZ, 2010; NOGUEIRA, 1947). Por

isso, após a independência, depois de algum debate sobre o escopo ideal para a tipificação dos crimes sujeitos ao impedimento e a respeito de qual deveria ser a instância institucional responsável pelo julgamento, os Pais Fundadores da República não hesitaram em incorporar o instituto em sua Constituição. Não deixa de ser interessante, todavia, o fato de que o *impeachment* tenha sido adotado nos Estados Unidos justamente quando começava a cair em desuso na Inglaterra, pois, como já mencionado, ele tornar-se-ia obsoleto diante da emergência das novas formas de controle do parlamento sobre o governo, em especial a moção de desconfiança. Desse modo, enquanto o desenho institucional inglês evoluía da monarquia constitucional para a democracia parlamentarista, os Estados Unidos evoluíam da condição de colônia para uma arquitetura republicana que instituía uma inovadora forma de governo, o presidencialismo. Nesse novo arranjo institucional, o *impeachment* foi adotado como o único instrumento de controle mais radical do Legislativo sobre o Executivo.

Surgia, assim, o modelo norte-americano de *impeachment*. Não obstante, não se tratou de uma escolha livre de resistências nem de mero transplante. De imediato, algumas vozes se ergueram para manifestar desconfianças em relação aos efeitos que a adoção desse instrumento poderia acarretar na jovem república. Thomas Jefferson, por exemplo, chegou a endereçar uma carta a James Madison para manifestar a sua contrariedade, por entender que esse instituto poderia se converter em uma arma, não contra, mas sim a favor da tirania (BAILEY, 2007). Para Jefferson, o *impeachment* daria palco às paixões políticas, uma vez que atribuiria ao Senado um poder excessivo capaz de inviabilizar o governo e de acostrar o presidente; dessa maneira, ele nem sequer serviria como um instrumento para a promoção da justiça (LESSA, 1925). Em sua perspectiva, bastariam os tribunais ordinários para a apuração de eventuais faltas dos altos funcionários e do presidente. Com efeito, os abusos cometidos em casos de *impeachment* na Inglaterra também foram discutidos na Convenção que promulgou a Constituição de 1787, principalmente o polêmico caso de Warren Hastings.²¹

Por outro lado, o *impeachment* encontrou célebres defensores, como Benjamin Franklin (CHAFETZ, 2010). Para ele, sem esse instrumento, só restaria o assassinato para a deposição de um presidente que tivesse se tornado impopular, que tivesse perdido o apoio legislativo e que, ainda, fosse considerado suspeito de ter cometido algum crime político. Em sua

•••

21 Esse, como já ressaltado, talvez tenha sido o caso mais famoso de *impeachment*, seja pela sua longa duração, seja pelas personalidades envolvidas, pelo amplo interesse da população ou pelas injustiças cometidas contra o acusado. O julgamento, realizado no Hall de Westminster, teve início em 1788 e só foi concluído em 1795. Sua longa duração se deveu ao fato de que o processo acabou sendo interrompido e retomado diversas vezes. Hastings foi acusado de conduta indevida, inclusive de corrupção, durante o seu tempo de governador em Calcutá. Só o pronunciamento de abertura da acusação, proferido por Edmund Burke, tomou quatro dias. O evento mobilizou as paixões nacionais e até a realeza chegou a acompanhar as sessões, que começaram a ficar cada vez mais cheias. Ao final, Hastings perdeu as suas economias, mas foi

concepção, o *impeachment* era um dispositivo, acima de tudo, a serviço da civilidade e da justiça, porque, assassinado, o presidente se torna uma vítima, mesmo que porventura ele seja culpado de alguma das acusações que lhe foram imputadas – em outros termos, não se pode tentar resolver um crime (político) com outro crime (civil). Além disso, sem o processo de *impeachment*, o presidente jamais terá a chance de se defender daquilo que o acusam, de modo que, se ele for inocente, não poderá se eximir das suspeitas e desconfianças que cercam o seu governo. Em síntese, em ambos os casos, ele será uma vítima: ou de um crime, ou de uma injustiça.

Além disso, uma vez aceito, o *impeachment* não foi uma mera transposição *ipsis litteris* do modelo inglês, pelo contrário, ele foi insculpido no texto constitucional norte-americano com adaptações relevantes (SIMPSON, 1916). Os Pais Fundadores da República trataram de eliminar o caráter criminal que caracterizava o instituto no contexto inglês, em especial o relativo às penas,²² circunscrevendo-o à remoção do agente de seu respectivo cargo.²³ Dessa maneira, se para os ingleses o *impeachment* era quase um sinônimo de pena de morte, dado o rigor de sua aplicação, nos Estados Unidos ele correspondeu à preocupação de se formar um escudo institucional contra a tirania. Além disso, o papel do instituto era diverso nos dois sistemas – enquanto na Inglaterra ele emergiu em um contexto de irresponsabilidade do Executivo, no caso norte-americano esse instrumento foi adotado para impor responsabilidade ao Poder Executivo desde o início da República (BERGER, 1973).

Observe-se que essa *accountability* do Executivo correspondia a duas precauções relacionadas com a proteção da presidência. Uma delas era a pressuposição de que a punição aos desvios funcionaria como um desincentivo ao uso do cargo para a extração de vantagens pessoais; a outra era a concepção de que se fazia necessário assegurar um espaço institucional e um rito processual para a defesa do presidente que tivesse contra si uma acusação de crime político. Assim, preveniam-se abusos de poder frequentes e generalizados e, ao mesmo tempo,

•••

absolvido de todas as acusações, seja por unanimidade, seja por voto de maioria expressiva em cada uma delas. Para mais detalhes sobre esse histórico episódio, consulte-se Turnbull (1975).

22 Sobre isso, Ordronaux (1891, p. 437-438) asseverou o seguinte: “*the word impeachment, in England, was often synonymous with death. The execution was generally determined upon before the trial, and this latter was only the convenient cloak for covering the inequity of the sacrifice with the thin disguise of a legal procedure*”.

23 Conforme Ordronaux (1891, p. 438), “*it is a well-recognized principle of government, that the same power which creates a public office may abolish it, and that, consequently, the same power which has created a public officer may not only regulate the tenure of his office, but also provide means for his removal in case of malfeasance therein. Every office is a personal trust conferred by the public upon an individual, and not capable of being deputized, unless the Constitution and laws shall so expressly provide. It is a delegated authority, and under the maxim delegatus non potest delegare, the officer is such a personal agent, that he cannot legally make his office the subject of any contract with another person, either to obtain it, to share its profits, or to deputize its authority*”.

a substituição indevida de alguém que representa a maioria do eleitorado antes do final do mandato (ORDRONAUX, 1891). Aos olhos dos constituintes, esse arranjo parecia satisfatório, pois, por um lado, não seria impossível remover um presidente do seu cargo e, ao mesmo tempo, seus atos ficariam constantemente sob a mira atenta das oposições, e, por outro lado, como contrapeso, não bastariam discursos inflamados ou denúncias sem fundamento para removê-lo, seria preciso seguir um processo cheio de protocolos, com um espaço assegurado para o contraditório.

Outra diferença substantiva: na Inglaterra, esse instrumento foi um “produto do tempo” (COELHO, 1905), o que significa que ele surgiu de maneira não antecipada e resultou de interações espontâneas; já nos Estados Unidos, o *impeachment* foi o produto de uma Constituinte, ou seja, envolveu deliberações que discutiram seus efeitos institucionais já tendo à luz a experiência inglesa (BERGER, 1973). Em uma metáfora evolucionista, poderíamos dizer que, enquanto o modelo inglês foi o produto de uma “seleção natural”, o modelo norte-americano foi o resultado de uma “seleção artificial” de componentes institucionais considerados desejáveis, foi parte da “engenharia constitucional” que concebeu toda a arquitetura do arranjo político do país. Por consequência, mesmo indissociável da herança inglesa, o modelo norte-americano foi desenhado, ou seja, as suas bases foram fixadas de forma apriorística, a partir de preocupações orientadas e com objetivos bem delineados.²⁴

Ilustrativas desse ponto foram as discussões sobre a abrangência dos crimes políticos que poderiam ser imputados à responsabilidade do presidente, assim como o debate acerca da instituição mais adequada para processar e julgar esse acusado especial. Quanto à tipificação do crime de responsabilidade, os constituintes debateram sobre a sua natureza, ou seja, se deviam ser passíveis de impedimento tanto crimes políticos como crimes comuns. Depois, debateram a respeito do seu escopo, visando a delimitar quais tipos de crime seriam abarcados pelo *impeachment*. Essas, sem dúvidas, eram questões da mais alta relevância porque a conotação criminal, associada à vagueza da definição dos atos sujeitos ao *impedimento*, teve consequências dramáticas na Inglaterra, de forma que se pretendia evitar os mesmos erros nos Estados Unidos.

Desse modo, a separação entre as instâncias política e judicial foi cogitada como um meio de se evitar injustiças. Houve polêmica, é claro. O constituinte por Maryland, Luther Martin, por exemplo, sustentou que o *impeachment* devia restringir-se a delitos criminais – mais tarde,

•••

24 “As circunstâncias históricas que envolvem o nascimento das instituições norte-americanas”, observou Brossard (1992, p. 32), “explicam por que se assemelham os resultados obtidos através do processo moroso que constitui o *impeachment* aos alcançados mediante simples voto parlamentar de censura, que de modo rápido, afasta do governo a autoridade que haja decaído da confiança da maioria. A solução americana, enclausurada pela codificação, fixa um instante da evolução institucional que prosseguiu e foi além da fórmula legislada”.

ele viria a ser o advogado do Juiz Samuel Chase²⁵ no seu processo de *impeachment*. Em contrapartida, Alexander Hamilton, James Madison e James Wilson defenderam que o *impeachment* se situava além dos delitos criminais; para eles, tratava-se de crimes essencialmente políticos que deveriam ser julgados como tais (SIMPSON, 1916). Perguntado a respeito de uma situação hipotética sobre o que deveria ocorrer no caso de um presidente afastar um funcionário sem justificativas, Madison não deixou margem para dúvidas sobre o que pensava ser a natureza do *impeachment* – para ele, nesse caso, o presidente deveria ser impedido por administração deficiente. Com efeito, Madison foi um dos maiores opositores à ideia de se dar ao Senado a prerrogativa de punir crimes do *common law*, pois, além do desvio de função desse órgão legislativo, se um julgamento dessa natureza fosse conduzido pelos senadores, haveria também a possibilidade de toda sorte de injustiça e até de tirania. Ao final, essa posição teve bastante peso na decisão da Convenção e, como se sabe, prevaleceu a concepção de que o instituto tem um caráter fundamentalmente político.

Contudo, ao avançarem ao passo seguinte – a demarcação dos tipos de crimes enquadráveis no instituto –, Madison contradisse seu próprio argumento em favor da natureza essencialmente política do *impeachment* (BRANT, 1974) quando polemizou com George Mason, representante do estado da Virgínia, o conteúdo do texto que tipificava as condutas sujeitas a processos de impedimento. Durante os debates sobre a definição mais adequada do instituto a ser inscrita na Constituição, Mason asseverou que, se o *impeachment* se restringisse à traição e ao suborno, conforme estava proposto na versão inicial do texto, não haveria empecilhos a possíveis tentativas de subverter a Constituição. No intuito de evitar isso, ele sustentou a necessidade de se incluir a expressão “*maladministration*”, de modo que, se ocorresse nos Estados Unidos algum caso semelhante ao do governador da Índia, Warren Hastings, o alto funcionário público acusado pudesse ser removido do cargo – na época da Convenção, Hastings aguardava o julgamento, mas já estava afastado. Madison concordou com a necessidade de se prever outras condutas que não apenas traição e suborno, porém, objetou-se em relação à expressão “*maladministration*”, por entender

...

25 Juiz da Suprema Corte, Chase havia sido deputado constituinte pelo estado de Maryland e, como tal, foi um dos signatários da Declaração de Independência dos Estados Unidos. Ele foi réu em um processo de *impeachment* movido pela Câmara Baixa, que o acusou de ter tomado decisões enviesadas por suas inclinações partidárias. Thomas Jefferson se encarregou de estimular o início do processo, considerando que as decisões tomadas pelo magistrado eram motivadas pelo seu interesse de reduzir o poder de influência dos federalistas no âmbito do Judiciário. O congressista John Roanoke protocolou o pedido de *impeachment* no final de 1803. Em março de 1804, a Casa dos Representantes votou favorável ao seu impedimento; um ano depois, deu-se início ao seu julgamento no Senado, em que Chase foi absolvido. Com esse julgamento, entrou em debate o grau de independência que se deve dar ao Judiciário e, em especial, a que instituição cabe seu controle constitucional. Uma análise histórica e jurídica aprofundada desse caso, assim como do Presidente Andrew Johnson, pode ser encontrada em Rehnquist (1992).

que esse seria um termo vago e, portanto, permitiria que o mandato presidencial se tornasse refém do humor do Senado. Na prática, ponderou Madison, isso significaria dar aos senadores a prerrogativa de *recall* presidencial; mais do que isso, considerando que o arranjo federativo atribuiu a cada estado o mesmo número de senadores e, desse modo, os estados pequenos eram sobrerrepresentados, o *impeachment* poderia tornar-se uma ameaça ao mandato presidencial sempre que os estados menores quisessem impor os seus interesses a toda a República.

Com esse tipo de raciocínio, Madison mostrava que o *impeachment* não era somente um instrumento isolado de controle do Legislativo sobre o Executivo; ele era um dispositivo cujos efeitos transcendem a remoção do presidente por crime de responsabilidade, de maneira que o modelo a ser adotado devia ser pensado com muita cautela (BERGER, 1973) – claramente, tentava-se evitar que o *impeachment* se convertesse em uma “arma política”. De fato, esse instrumento impacta a divisão dos Poderes e a estrutura federativa, uma vez que o mandato presidencial, que é eletivo, pode ser interrompido, não pelos próprios eleitores, mas por outro poder constitucional e, ainda, pode ser utilizado por um conjunto de estados para remover presidentes que contam com o apoio de apenas algumas unidades da Federação. Ademais, o *impeachment* pode impactar a governabilidade, dado que, como a espada de Dâmocles, ele paira o tempo todo sobre a cabeça do chefe do Executivo.

Diante disso, Madison sugeriu que a expressão mais adequada a adotar seria “*other high crimes and misdemeanors against the United States*”. Sua sugestão foi acatada, salvo a expressão “*against the United States*”, mais tarde suprimida pela *Commission of Style and Arrangement* (BRANT, 1974; MICHAUT e WOODLAND, 1977). Aqui, no entanto, Madison se contradisse ao desconsiderar sua posição anterior sobre a necessidade de se punir falhas administrativas com o *impeachment*, e, adicionalmente, ao lhe dar uma conotação judicial. Isso porque a expressão “*other high crimes and misdemeanors*” acabaria permitindo uma interpretação discricionária dos crimes sujeitos ao *impeachment* pelas Casas Legislativas (BERGER, 1973; BRANT, 1974). Além do mais, a Constituição dos Estados Unidos acabou se referindo ao *impeachment* em termos criminais, como “*to try*”, “*convicted*”, “*pardon for offenses [...] except impeachment*”, “*conviction of treason, bribery, high crimes and misdemeanors*”.

Especificamente, o art. 2º, Seção IV, da Constituição Norte-Americana diz o seguinte: “*The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*”. Suborno e traição não causam maiores celeumas quanto à sua interpretação; entretanto, a expressão “*other high crimes and misdemeanors*” suscitou controvérsias por causa do termo “*misdemeanors*”, que, em inglês, pode significar algo como “delito ou contravenção”. Note-se que a expressão “*high crimes and misdemeanors*” surgiu no *impeachment* do Conde de Suffolk, em 1386,²⁶ ou seja,

...

26 Como já discutido anteriormente, esse caso ocorreu no reinado de Ricardo II, marcado por turbulências políticas pela aplicação abusiva desse dispositivo, com os *appeals*, que, inclusive, culminaram no estabelecimento

não chegou à Carta Constitucional estadunidense por mero devaneio de seus idealizadores (SIMPSON, 1916; BERGER, 1973).²⁷ Mas nem por isso tal tipificação deixou menos dúvidas que, inevitavelmente, suscitaram discussões posteriores sobre quais ofensas de “suborno, traição, delitos e outros crimes graves” seriam propícias a motivar um processo de *impeachment*. Todas? Algumas? Quais? Essa dúvida ampliou-se quando esse dispositivo constitucional foi adotado em outros países, como o Brasil, onde a contravenção, embora seja considerada um tipo de infração penal, não é a mesma coisa que um crime, daí a sua identificação com condutas menos gravosas do que as criminais.

Essa ambiguidade talvez tenha resultado da complexidade da tarefa a que se propôs a Convenção. Os constituintes haviam se convencido de que era preciso conceber uma tipificação mais cuidadosa. Então, pensaram em uma definição que não fosse nem restrita demais, para que o *impeachment* não perdesse seu efeito prático, nem ampla demais, a ponto de o presidente ficar sujeito a todo tipo de processo por crime de responsabilidade. Ao final, sua tipificação ficou restrita, por um lado, e ampla, por outro. Suborno e traição, como já observado, são atos mais fáceis de se demarcar, agora, altos crimes e contravenções são uma ampla área cinzenta mais ou menos livre às interpretações. Assim como inúmeros estudos posteriores observaram, o seu escopo permaneceu muito amplo e excessivamente vago, passível de enquadrar uma infinidade de atos presidenciais (cf. BERGER, 1973). De qualquer forma, essa tipificação permaneceu inalterada até hoje e serviu de molde para praticamente todos os países que vieram a adotar o *impeachment* em suas Constituições (CHAFETZ, 2010).

Consoante à instância institucional mais indicada para julgar o presidente por crime político, acabou prevalecendo a herança inglesa, que tinha legado essa responsabilidade à Câmara Alta. Um dos maiores defensores dessa alternativa foi Alexander Hamilton, coautor dos famosos panfletos federalistas (MICHAUT e WOODLAND, 1977). Escrevendo sobre os poderes judiciários do Senado (Federalista, LXV e LXVI), ele fez clara referência ao *impeachment* inglês e aos modelos adotados pelos estados norte-americanos, em especial o de Nova York. Ele destacou que um dos principais objetivos do *impeachment* era evitar usurpações do Poder Legislativo pelo Executivo e, em vista disso, sustentou que a melhor maneira de proceder ao julgamento do presidente era atribuir tal prerrogativa ao Senado. Porém, havia também outras razões para a posição que Hamilton tomou nessa controvertida questão. Afinal, se a ideia era limitar os abusos do Executivo, inclusive a sua possível interferência

...

de um ordenamento (Estatuto 1, Henrique IV, c. 14, em IMPEACHMENT, 1973) que procurava evitar tais excessos por parte da Coroa.

²⁷ Ao contrário de Simpson (1916) e Berger (1973), Brant (1974) afirma que a expressão “*high crimes and misdemeanors*” apareceu pela primeira vez no julgamento de Lorde Latimer, em 1376.

na esfera do Legislativo, por que não atribuir ao Judiciário a tarefa de julgar o presidente? E mais, se o julgamento fosse realizado pela Suprema Corte, o *impeachment* não estaria mais protegido dos interesses partidários?

Hamilton rebateu esses pontos com as seguintes ponderações. Considerando que caberia à Suprema Corte o julgamento dos crimes comuns relativos aos mesmos fatos que resultaram no *impeachment*, se o julgamento político do presidente fosse realizado por essa instituição, haveria duplicidade de julgamento pela mesma instância, o que não seria justo. Isso porque a primeira condenação resultaria na segunda, dado o vício de se julgar a mesma coisa duas vezes pela mesma instância; além disso, na eventualidade de o presidente ser condenado no primeiro julgamento, ele não teria a quem recorrer para apelar da sentença. Inversamente, se o julgamento político ocorresse no Senado e fosse cometida alguma violação de direitos ou qualquer tipo de injustiça, o presidente poderia recorrer à Suprema Corte, que, em princípio, estaria isenta dos equívocos que caracterizaram o primeiro julgamento. E mais, uma condenação política não necessariamente implicaria condenação por crime comum, e vice-versa, uma vez que cada tipo específico de acusação seria processado e julgado por instâncias institucionais diversas e mais apropriadas.

Restam outras duas razões apontadas por Hamilton contra o julgamento presidencial pela Suprema Corte. Como os seus membros são indicados pelo presidente, poderia haver nessa relação algum tipo de influência que contaminaria o veredito. Mesmo que os juízes não tenham cedido às pressões do presidente ou que tais pressões nem sequer tenham existido, haveria um clima de desconfiança se a Suprema Corte viesse a absolvê-lo. As oposições certamente alegariam que a decisão não foi isenta e, por extensão, a opinião pública poderia desconfiar de todo o processo. Articulado com essa situação, destacou Hamilton, há o fato de que a Suprema Corte é composta por poucos membros, o que significa que essa instância seria mais sensível às pressões políticas, seja do presidente, que afinal foi quem indicou os magistrados para o cargo, seja da opinião pública, que, cada vez mais, tenderia a se tornar uma força política à qual seria difícil resistir. Roger Sherman, um dos mais ativos participantes da Constituinte, e que havia sido um dos signatários da Declaração de Independência, apresentou esses mesmos argumentos nos debates na Convenção – na ocasião, seu colega constituinte, Gouverneur Morris, um dos responsáveis pela redação do preâmbulo da Constituição, reforçou a possibilidade de que o número reduzido de magistrados que compõem a Suprema Corte pudesse ser um facilitador da corrupção de alguns de seus membros, ao contrário do Senado (SIMPSON, 1916).

Uma vez justificada a escolha do Senado para o julgamento do *impeachment*, restava a Hamilton mostrar que a influência dos interesses partidários não contaminaria sua aplicação. Esse problema preocupava os constituintes, como ficou claro na posição do representante da Carolina do Sul, Charles Pinckney, que se opôs com veemência à ideia de se atribuir ao Senado a prerrogativa de julgar processos dessa natureza devido ao potencial de vereditos baseados em interesses facciosos (MICHAUT e WOODLAND, 1977). O próprio Hamilton se preocupava com a possibilidade de os julgamentos não levarem em consideração as provas, mas sim as disputas políticas entre os partidos, que contaminariam o procedimento com os seus objetivos e as suas paixões.

Ele, porém, apostava no número e na diversidade como fatores capazes de mitigar esse problema; ou seja, sendo grande a quantidade de senadores e a variedade de interesses, haveria algum equilíbrio nesse contraponto, de modo que tal vício, embora não de todo eliminado, pudesse ser amenizado. Ainda assim, para ele, por se tratar de um julgamento essencialmente político, é preferível incumbir o Senado de tal prerrogativa, mesmo que se corra o risco de haver interferência do partidarismo no julgamento; isso porque os eventuais erros dos senadores poderão ser punidos posteriormente pelas urnas, o que nunca ocorreria no caso dos magistrados.

Perceba-se que essas ponderações apontam para outra característica inovadora do modelo norte-americano, e que se tornaria comum em muitos ordenamentos atuais, isto é, o *impeachment* é um procedimento que se separou dos julgamentos de crimes comuns, como tinha sido no modelo inglês. A partir de então, reserva-se o *impeachment* para crimes políticos – atos cometidos por agentes públicos que, em virtude disso, passam a ser considerados indignos de permanecer no cargo. Daí decorre uma consequência imediata, qual seja, as penas impostas serão políticas e administrativas, abrangendo desde o afastamento do cargo até a proibição de candidatura a postos eletivos por um dado tempo. Nada evita que o presidente condenado por *impeachment* também seja julgado e condenado por algum crime comum vinculado à falha de comportamento que o levou à perda do cargo, mas tratar-se-ão agora de dois processos diferentes, de naturezas diversas, julgados por instâncias distintas e com penas específicas.

Isso, por sua vez, fez o debate desdobrar-se em outra questão. Sendo o Senado a instância julgadora do presidente, quando incumbida de julgar um caso concreto, essa instância legislativa deveria permanecer como tal ou deveria se instituir como uma corte de *impeachment*? Se fosse esse o caso, o Senado se veria na peculiar situação de ser um Poder Legislativo que, em determinadas circunstâncias, metamorfoseia-se em um quase Poder Judiciário, uma corte especial e de exceção, é claro, mas ainda assim uma corte. A questão aqui é o paradoxo de se negar que a Suprema Corte julgue o presidente para que ele seja julgado pelo Senado, que, ao julgá-lo, torna-se, ele mesmo, uma corte de justiça. Se é para ser assim, por que então não atribuir de vez essa competência ao Poder Judiciário? As razões para não conferir essa responsabilidade à Suprema Corte já foram expostas e continuavam válidas, e a solução normativa para esse problema seria ou rechaçar a ideia de que o Senado se transforma em uma corte de justiça quando julga o *impeachment*, ou defender que ele se transforma em uma corte de justiça especial para julgar um crime que também é especial e, por isso, somente ele pode julgar – o crime político.

Inicialmente, a tentativa foi rechaçar a transformação momentânea do Senado em corte de justiça. Na ocasião da Convenção, a palavra “*court*” foi removida dos textos legais relativos ao *impeachment*,²⁸ optando-se pela inalterabilidade do *status* legislativo do Senado durante

...

28 Exceto na *Rule XXIV*, em que se diz (SIMPSON, 1916, p. 23): “*all process shall be served by the Sergeant-at-arms of the Senate, unless otherwise ordered by the court*”.

os processos de impedimento presidencial. O Senador pela Virgínia, William Branch Giles, foi quem talvez apresentou as razões mais claras dessa escolha constitucional; para ele, o processo de *impeachment* não é criminal, é apenas um inquérito de natureza política cuja pena também é política, e que visa à punição de algo que não necessariamente envolve algum crime comum. Por isso, o ator que julga esse tipo de crime também deve ser um ator político.²⁹

Contudo, a prática do instituto consagrou o entendimento inverso. Em pelo menos dois *impeachments* – um deles bem conhecido, o já mencionado caso Chase –, a palavra “*court*” apareceu inúmeras vezes nos discursos dos senadores quando discutiam a respeito das prerrogativas do Senado nesse tipo de julgamento. Ademais, outras evidências da compreensão de que o Senado atua como uma corte nessas ocasiões são, por um lado, a referência às palavras “*tried*”, “*conviction*” e “*judgment*” nos artigos que tratam do instituto no texto constitucional,³⁰ e, por outro, o dever de prestar juramento antes do julgamento, um procedimento típico dos tribunais dos Estados Unidos. Posteriormente, a questão voltou à baila, em 1868, durante o processo de impedimento do Presidente Andrew Johnson (SIMPSON, 1916). Assim, embora o entendimento de que o Senado funciona como uma corte em casos de *impeachment* não conste em textos legais, a frequente referência ao termo indica a consagração dessa compreensão.³¹ Evidentemente, não se trata de afirmar que o Senado é um tribunal, mas sim que, em casos de *impeachment*, essa instituição procede como se um tribunal fosse.

Indubitavelmente, essas controvérsias e as decisões tomadas deram as feições da configuração do *impeachment* quando de sua transposição ao desenho constitucional norte-americano. O debate sobre os crimes políticos passíveis de *impeachment*, a quem competiria iniciar o processo, a quem caberia a responsabilidade de julgar o presidente, quais as maiorias exigidas em cada uma de suas etapas, e assim por diante, levou à formatação do modelo de *impedimento*

...

29 Simpson (1916, p. 22) traz o registro desse pronunciamento, que diz exatamente o seguinte: “*Impeachment is nothing more than an enquiry, by the two Houses of Congress, whether the office of any public man might not be better filled by another. [...] Impeachment was not a criminal prosecution; it was no prosecution at all. [...] A trial and removal of a judge upon impeachment need not imply any criminality or corruption in him*”.

30 Conforme os destaques que o próprio Simpson fez do texto constitucional (1916, p. 26): “*Judgment in cases of impeachment shall not extend further than to removal from office. [...] The President shall have power to grant reprieves and pardons for offenses against the United States, except in cases of impeachment. [...] The President [...] shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason [...]. The trial of all crimes, except in cases of impeachment, shall be by jury [...]*”.

31 Nas palavras de Simpson (1916, p. 26): “*It thus seems clear that neither the attempted formal exclusion from the rules, nor a fear of ‘consequences’, can remove from the legal mind the legal concept that the Senate is sitting as a court, whether or not it is called by that name. That concept is the necessary consequence of our inheritance of impeachments from England, and of the constitutional provisions above quoted. In England the House of Lords in trying impeachment cases has always been called the ‘High Court of Impeachment’ and it is difficult to understand why, when we were inheriting the system, we did not inherit in its essence the thing for which that title stood*”.

norte-americano. Em linhas gerais, Hamilton, Madison, Mason, Franklin e outros constituintes contribuíram para delinear esse modelo cujas principais características ainda se mantêm em vigor nos Estados Unidos e acabou sendo replicado, com as devidas adaptações, em diversas outras nações (ROTTA, 2019).

Basicamente, o modelo norte-americano de *impeachment* estabeleceu que a acusação deve ser promovida pela Casa dos Representantes (Câmara Baixa) e que o julgamento deve ser realizado pelo Senado (Câmara Alta), de modo similar ao modelo inglês originário. No modelo dos Estados Unidos, entretanto, o Judiciário não ficou totalmente excluído do processo, pois foi-lhe dada a prerrogativa de ser o supervisor das garantias processuais. Essa participação indireta foi assegurada pela incumbência de presidir o julgamento do *impeachment*. Temos aqui, portanto, quatro novas características evolutivas no *impeachment* norte-americano: (1) a inclusão do chefe de Estado no rol dos altos funcionários públicos sujeitos ao *impedimento*, (2) a participação indireta do Judiciário como supervisor processual, (3) a circunscrição do instituto a crimes exclusivamente políticos e (4) a tipificação mais ampla dos crimes de responsabilidade.

3. O IMPEACHMENT NA FRANÇA

A adoção do instrumento do *impeachment* na França merece atenção pormenorizada, uma vez que a variação introduzida em seu modelo estabeleceu uma nova matriz para esse instituto. Tal matriz é especialmente relevante porque, embora a França seja um país semipresidencialista, o seu modelo de *impeachment* serviria de inspiração para as Constituições adotadas, principalmente, por suas ex-colônias africanas, inclusive aquelas que se tornaram presidencialistas – em realidade, seu modelo viria a ser utilizado na maioria dos países presidencialistas e semi-presidencialistas do contexto contemporâneo (ROTTA, 2019).

Essencialmente, a inovação introduzida pelos franceses consiste na previsão de uma Corte Especial para apreciar o pedido de *impeachment* que chega do seu parlamento. Esse tribunal é constituído por parlamentares, mas ainda assim é um tribunal. Chamado de *Haute Cour*, ele é composto por onze deputados e onze senadores, cuja escolha, pelos próprios pares, deve respeitar a proporcionalidade partidária das respectivas Casas Legislativas. Portanto, ao contrário da tradição norte-americana, um grupo pequeno de parlamentares julga o presidente; e mais, trata-se de uma corte derivada do Senado. Isso faz com que a Câmara Alta seja, ao mesmo tempo, uma casa legislativa e uma corte de justiça, mas não simultaneamente, como uma única instituição, e sim como instituições separadas.

Essa é, sem dúvida, uma situação especial. Entretanto, o modelo francês nem sempre teve essas características. Na verdade, a origem de uma instituição como uma corte de justiça política data de muito tempo e remonta ao antigo direito germânico, cuja doutrina indicava que os crimes que interessavam à segurança do Estado deveriam ser julgados por uma assembleia popular, e que cabia aos condenados a pena capital. Esse sistema de justiça, não

obstante, evoluiu à sua maneira na França – no reinado de Clóvis,³² foi preservada a tradição de reunir os fiéis em março, porém o número de francos era tão baixo, comparado com o de gauleses, que, para preservar o seu caráter nacional, os reis tinham que se limitar a convocar os notáveis da realeza, que eram de origem germânica, para compor a *Cour du Palais* (LAIR, 1889).³³

A *Cour du Palais* era presidida pelo monarca, e tanto Carlos Magno como Louis le Débonnaire atuaram como reis juizes. Originalmente, a estrutura dessa corte não comportava uma hierarquia, mas pouco a pouco ela evoluiu para uma corte de apelação, embora também fosse um tribunal político de exceção (LAIR, 1889). Eis aqui o embrião da atual corte francesa para o julgamento de *impeachment*. Como a competência para o julgamento de crimes não foi definida de início, com o tempo o tribunal do rei foi abarcando desde crimes comuns sujeitos à pena capital até atentados políticos, atos que antes competiam à Assembleia Nacional julgar. Dessa maneira, a corte do rei passou a lidar com crimes de alta traição, rebeliões, sedição, e assim por diante. Em outras palavras, essa corte absorveu todos os tipos de delito aos quais, futuramente, caberiam processos de *impeachment*.

A partir do século XIII, a corte sofreu uma relevante transformação, em virtude da consolidação do poder real, e desde então o rei se absteve dos julgamentos – nesse período, entre 1360 e 1420, a França também operava, gradualmente, a substituição da justiça feudal pela justiça real (LAIR, 1889). À medida que o poder real se consolidava, o Poder Judiciário também se modificava profundamente, inclusive em decorrência da delegação tácita da responsabilidade de julgar tais crimes. Assim, depois de criado esse fato, e estabelecido o costume, a *ordonnance*, de 1302, reconheceu a jurisdição, independente aos olhos da Lei, da corte real para proceder aos julgamentos desses crimes. Todavia, a despeito do afastamento do rei, em determinados casos considerados graves instalavam-se comissões julgadoras excepcionais. Essa prática continha o propósito de perseguir inimigos, a mando do monarca. Sintomaticamente, a partir do século XIV, essas comissões se multiplicaram para abranger todas as matérias tidas como de maior gravidade, especialmente as de teor político. De fato, elas se tornaram armas de repressão poderosas nas mãos da realeza, que cometeu incontáveis arbítrios, aplicando penas desde o confisco de bens à execução dos condenados.

•••

32 Clóvis I foi considerado o primeiro rei da França a reunir os vários reinos francos.

33 Segundo Lair (1889, p. 41), “*la Cour du palais réalisait ainsi une sorte de conciliation du droit populaire et du droit royal. L’élément national y était représenté par l’assistance des grands du royaume et des fidèles: ils y tenaient la place du peuple. C’était une application plus restreinte, sans doute, mais c’était encore une application du droit national. Quand il ne pouvait ou ne voulait réunir la nation entière, l’roi ne croyait pas du moins devoir complètement s’isoler d’elle: m chose grave, il ne faisait ouvrir de législation ou de justice qu’avec le concours d’une sorte de représentation du peuple*”.

No reinado de Henrique IV, porém, já no século XVII, quando, sob a influência de ideias liberais, a legalidade foi, em geral, respeitada, abriu-se a oportunidade para um adensamento dos protestos contra os abusos dessas comissões, inclusive com pedidos de abolição de jurisdições excepcionais. Em 1614, pela primeira vez, tentou-se converter a representação nacional francesa em tribunal de justiça, ou pelo menos uma comissão judicial oriunda da representação. Lembremo-nos de que, nas primeiras dinastias francesas, predominava a concepção de que a assembleia residia no próprio príncipe e, com isso, a justiça política do antigo regime se resumia ao arbítrio. Porém, na ocasião, a criação desse tribunal de exceção foi repelida pelos estados gerais (LAIR, 1889). Em vez disso, Richelieu estabeleceu o princípio absoluto do rei nessas comissões.³⁴ Ou seja, *“les lois et forme de la justice, résidant comme en leur source en la personne du Roi, il les peut changer et en dispenser comme il lui plait”* (MICHAUT apud LAIR, 1889, p. 104).

Como era de se esperar, esse tipo de princípio avalizou toda a arbitrariedade costumeira. Os julgamentos, então, não eram mais do que uma forma de vingança formalizada e sangrenta. A composição da comissão já era um indicativo desse propósito – favorecidos pelo rei e notórios inimigos dos acusados preenchiam todas as suas vagas. Não por acaso, diante de tantas flagrantes iniquidades, esse período do absolutismo aos poucos acendeu a chama que levaria à ebulição revolucionária de 1789. Os episódios de atrocidades foram incontáveis e eram, por si sós, um evidente apelo à separação dos Poderes como um imperativo civilizatório (LAIR, 1889).

Após a grande revolução, as comissões judiciárias foram suprimidas, mas, por outro lado, de maneira contraditória, propugnou-se a criação de uma jurisdição excepcional para o julgamento de delitos cometidos por ministros e também de crimes de Estado, mesmo que ainda não houvesse a previsão da responsabilização do chefe de Estado, algo que só viria a ser instituído em 1875³⁵ – registros desse período, *“les cahiers de 1789”*, indicam esse fato. De todos os modos, a ideia de um tribunal excepcional restrito aos crimes políticos, como hoje existe na França e em grande parte de suas ex-colônias, teve sua origem nesse período revolucionário. O próprio *impeachment* tornou-se possível a partir da Constituição de 1875, e seu

...

34 Como observa Lair (1889, p. 107): *“Ce fut entre les mains de Richelieu que la commission judiciaire devint, par excellence, l’arme sanglante des vengeances politiques, et, suivant le mot que M. Henri Martin ne peut retenir ‘une véritable machine à condamnation’. La première commission judiciaire qu’il institua fut la chambre criminelle, créé à Nantes en 1626 pour le jugement de Chalais et de ses complices. Le jour même où Richelieu bénissait, à Nantes, le mariage de Gaston d’Orléans, dénonciateur de Chalais, le Parlement de Rennes enregistrerait les lettres patentes établissant la chambre de justice. Le procès fut vidé en huit jours: l’interrogatoire, l’instruction, tout fut secret; naturellement, la condamnation fut capitale”*.

35 Portal do Senado da França: <https://www.senat.fr/evenement/archives/D40/hist1.html>. Acesso em: 10 ago. 2018.

modelo foi desenhado de modo que, semelhante ao caso inglês, qualquer cidadão pudesse ser alvo desse tipo de processo e estivesse sujeito a penas administrativas, civis e até criminais (RICCITELLI, 2006). Portanto, o *impeachment* não estava apenas adstrito aos ocupantes dos cargos de presidente e de ministro de Estado.

Procedimentalmente, o modelo francês, de 1875, adotado em sua Terceira República e cuja forma de governo era a parlamentarista, aproximava-se do desenho norte-americano, pois atribuía à Câmara Baixa a responsabilidade pela apresentação da denúncia perante o Senado.³⁶ Somente em 1946, quando do estabelecimento da sua Quarta República, a França instituiu a chamada *Haute Cour de Justice* como uma corte especial, composta por deputados e senadores, com a incumbência de julgar o presidente por crime político (DUVERGER, 1962). Esse mesmo modelo foi mantido na Constituição de 1958, momento em que surgiu a Quinta República e quando, finalmente, adotou-se o semipresidencialismo ainda vigente. Desde então, o presidente passou a contar com muitos poderes institucionais, inclusive o de nomear o primeiro-ministro, embora este possa ser destituído pelo parlamento. Em 1962, o presidente passou a ser eleito diretamente pela população e, em 2000, uma reforma aprovada por referendo reduziu o mandato presidencial de sete para cinco anos. Em 2008, foi revogada a possibilidade de reeleições sem limites, de modo que os presidentes, agora, só podem concorrer a dois mandatos consecutivos.

De certa maneira, pode-se dizer que o atual modelo francês evoluiu de forma a resultar em um misto do que foi adotado em 1875 com os formatos posteriores. Antes desse ano, como vimos, a França adotava uma estrutura processual que instituía um tribunal com a finalidade estrita de julgar os crimes políticos; era uma espécie de corte especial. Esse tribunal era composto por magistrados de cortes superiores e jurados nomeados de diversas maneiras.³⁷ A partir da Constituição de 1946, a *Haute Cour de Justice* deixou de ser constituída no Senado para ser uma corte formada por membros tanto da Assembleia como do Senado;

•••

36 Conforme o art. 9 da Constituição de 1875: “*Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l’Etat*”. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iii-republique>. Acesso em: 26 abr. 2021.

37 Sobre isso, Esmein (1896, p. 793-794) diz o seguinte: “[...] *la Haute-Cour de Justice forme un corp judiciaire particulier, qui n’a que cette fonction à remplir. Elle est alors généralement composée de magistrats, choisis à l’avance dans le rangs supérieurs de la magistrature, et de hauts-jurés désignés de diverses façons. C’est d’après ce type qu’ont été constituées les Haute-Cours de justice en France sous les Constitutions de 1791, de l’an III, de l’an VIII, de 1848, de 1852 et de 1870. Les magistrats de la Haute-Cour étaient pris alors parmi les membres de la Cour de cassation; les hauts-jurés ont été d’abord élus (1791 et na III) par les électeurs des départements; d’après la Constitution de l’an VIII (art. 73), ils devaient être pris <sur la liste nationale>; d’après la Constitution de 1848 (art. 93) et celles de 1852 et de 1870, ils devaient être pris parmi les conseillers généraux des départements*”.

essa Constituição ainda previa que juízes da Suprema Corte também deviam compor a *Haute Cour de Justice*. A Constituição de 1958, por sua vez, voltou a restringir a composição aos membros do parlamento (ROUGEAUX, 1978). Com a reforma constitucional de 2007, a *Haute Cour de Justice* passou a ser chamada apenas de *Haute Cour*, e também ganhou competência para apurar eventuais responsabilidades penais, diferentemente da tradição estadunidense. Tal possibilidade, obviamente, é aplicável quando, em eventual ato de traição cometido pelo presidente, também se identificar o cometimento de algum crime comum (VEDEL, 1959).

Entretanto, no cotidiano político da França, o *impeachment* não ganhou o mesmo relevo que veio a ter nos países presidencialistas. Por ser semipresidencialista, o chefe de Governo é o primeiro-ministro, que está sujeito à moção de desconfiança. Não obstante, não se pode desconsiderar que o presidente francês detém poderes consideráveis, além de ser atuante na política internacional. Por isso, normalmente, a imprensa acompanha muito mais o dia a dia do presidente do que o do primeiro-ministro. Não obstante, as crises políticas geralmente encontram uma solução mais rápida e menos traumática do que o *impeachment*, na medida em que o primeiro-ministro também é uma válvula de escape para o presidente na sua relação com o Legislativo. Além disso, até a reforma de 2007 e a regulamentação implementada em 2014, o presidente francês estava protegido contra processos de *impeachment* porque a tipificação dos crimes políticos era restrita à traição. Com a mudança, os crimes sujeitos a impedimento, agora, englobam o descumprimento dos deveres associados ao cargo, o que chegou a estimular um pedido de *impeachment* contra François Hollande, em 2016, rejeitado na votação da Câmara Baixa.

Portanto, o modelo francês de *impeachment* evoluiu de modo que estabeleceu uma nova matriz para o procedimento. Essa matriz, por sua vez, encontrou em outros países um ambiente institucional propício ao desenvolvimento de uma variabilidade repleta de inovações, mas mantém como característica central um ponto em comum que remete ao *impeachment* francês: a participação direta de uma corte de justiça em algum momento do processo de acusação de crime político cometido pelo presidente (ROTTA, 2019).

CONCLUSÃO

Nossa análise teve o intuito de mostrar, em primeiro lugar, que o *impeachment* carrega uma história institucional e, em segundo lugar, que o exame desse percurso histórico é crucial para que possamos ter uma compreensão mais acurada do seu frequente acionamento para a interrupção de mandatos presidenciais. Essa história, como procuramos mostrar, caracteriza-se, sobretudo, pelas suas adaptações funcionais aos ambientes políticos nos quais os modelos das democracias contemporâneas se desenvolveram – nomeadamente Inglaterra, Estados Unidos e França. Isso não significa dizer, vale ressaltar, que o *impeachment*, em seu estado atual, é uma obra pronta e acabada dessa história; em outras palavras, o dispositivo do *impeachment*

não é o produto final de uma “fabricação histórica” linear cujas alterações correspondem à agregação de novas peças que, eventualmente, resultaram no seu formato definitivo. Portanto, em vez de concebê-lo como um “fato mecânico”, devemos percebê-lo como um fenômeno orgânico sempre sujeito a mutações que expressam os seus respectivos ambientes políticos igualmente cambiantes.

Com essa perspectiva, procuramos oferecer subsídios analíticos para investigações posteriores que tenham como foco principal o exame do uso recente do *impeachment* como “arma política” ou, ainda, como uma espécie de “moção de desconfiança”, a fim de superar crises institucionais nos países presidencialistas. Como procuramos mostrar, uma visão histórica mais alargada da construção institucional desse dispositivo permite perceber que o seu uso como uma “arma política” é bastante antigo e está ligado às suas origens, na Inglaterra. Sua evolução compreendeu o longo embate entre o parlamento e a Coroa na tentativa de se impor limites ao poder real. Portanto, o *impeachment*, em parte, é um produto do constitucionalismo moderno liberal e, em parte, contribuiu para o próprio desenho constitucional das democracias liberais. Nesse percurso, esse instituto caiu em desuso quando da emergência da democracia parlamentar – por seu turno, um desdobramento da monarquia constitucional. Isso se deu quando, na prática, o Legislativo e o Executivo se fundiram, fazendo emergir o clássico sistema parlamentarista inglês. A moção de desconfiança, desse modo, substituiu o *impeachment* por ser mais eficiente e muito menos traumática na resolução de crises políticas. Enquanto isso, o *impeachment* foi transposto para um sistema de governo inovador, o presidencialismo, instituído quando da fundação da República norte-americana. Esse modelo, por seu turno, reproduziu-se nos subsequentes sistemas presidencialistas de diversos países, em muitos dos quais evoluiu de maneira a transformar-se em “arma política” ou em um mecanismo de resolução de crises institucionais, mimetizando, assim, a moção de desconfiança do sistema parlamentarista.

Como “arma política”, o *impeachment* de agora adquiriu uma função que se assemelha àquela inicial da história política inglesa envolvendo o fortalecimento do parlamento diante do rei. Contudo, no presidencialismo, não há um rei nem um governo absolutista; trata-se, em realidade, de um governo já limitado pela divisão dos Poderes, e que foi legitimado pelas urnas. Como mecanismo de resolução de crises políticas graves, o *impeachment* de agora se assemelha à moção de desconfiança, instrumento que, vale repetir, emergiu no contexto da democracia parlamentarista inglesa. Porém, essa “parlamentarização” do presidencialismo, em princípio, viola a legitimidade independente do presidente em relação ao parlamento, bem como a natureza fixa de seu mandato; ainda, essa nova função provoca uma distorção na função originária desse instituto, pois, como já observado, presidentes podem permanecer no cargo mesmo se tiverem cometido algum crime de responsabilidade ou, então, podem ser destituídos do cargo apesar de não terem incorrido em nenhum crime dessa natureza, afinal, tudo dependerá da sua capacidade de formar e manter coesa uma base de apoio majoritário no Legislativo. Portanto, essa história institucional indica que devemos analisar com

maior profundidade as razões de o *impeachment* ter adquirido essa nova função e suas consequências políticas.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem a Benedito Tadeu César, Mercedes Cánepa, Maria Izabel Noll e Hélio Alves Couto, professoras avaliadoras da tese Como depor um presidente: análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países, base para este artigo, pelos valiosos comentários e sugestões. Agradecem, também, aos pareceristas anônimos, cujas observações críticas contribuíram para o aperfeiçoamento do artigo.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Michael; MARSTEINTREDT, Leiv. Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes. In: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDT, Leiv (ed.). *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. London: Chapman and Hall, 1867.

BAILEY, Jeremy D. *Thomas Jefferson and Executive Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BAUMGARTNER, Joody C. Impeachment, Russian Style. In: BAUMGARTNER, Joody C.; KADA, Naoko (ed.). *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport: Praeger, 2003.

BAUMGARTNER, Joody C.; KADA, Naoko (ed.). *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport: Praeger, 2003.

BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

BLYTH, Mark *et al.* Introduction to the Special Issue on the Evolution of Institutions. *Journal of Institutional Economics*, v. 7, n. 3, p. 299-315, 2011.

BOCHMANN, Cathleen. Evolutionary Institutionalism, Evolutionary Concepts in Institutional Analysis. ECPR General Conference, Panel Biology and Political Science, Technische Universität, Dresden, 2016.

BRANT, Irving. *Impeachment: Trials and Errors*. New York: A. A. Knopf, 1974.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. São Paulo: Saraiva, 1992.

CHAFETZ, Josh. Impeachment and Assassination. *Minnesota Law Review*, v. 39, p. 347-423, 2010.

COELHO, Henrique. *O Poder Legislativo e o Poder Executivo no direito publico brasileiro*. São Paulo: Typographia do Diario Oficial, 1905.

CROMARTIE, Alan. *The Constitutionalist Revolution: An Essay on the History of England, 1450-1642*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DUVERGER, Maurice. *Les institutions françaises*. Paris: Presses Universitaires de France, 1962.

ESMEIN, Adhémar. *Elements de droit constitutionnel*. Paris: Librairie de La Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts et du Journal du Palais, 1896.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.

FÜRSTENBERG, Kai. Evolutionary Institutionalism: New Perspectives. *Politics and the Life Sciences*, v. 35, n. 1, p. 48-60, 2016.

HALLAM, Henry. *The Constitutional History of England*. Paris: L. Baudry, 1827.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist: A Collection of Essays, Written in Favour of the New Constitution*. New York: J. and A. McLean, 1788.

HIDALGO, Enrique. *Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados. Un estudio sobre el juicio político y el Consejo de La Magistratura en la República Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997.

HOCHSTETLER, Kathryn. The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, p. 125-141, 2011.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova*, n. 72, 2007.

HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South Americas. *Comparative Politics*, v. 38, p. 401-418, 2006.

HOCHSTETLER, Kathryn; EDWARDS, Margaret. Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, v. 1, n. 2, p. 31-57, 2009.

HODGSON, Geoffrey M. The Evolution of Institutions: An Agenda for Future Theoretical Research. *Constitutional Political Economy*, v. 13, p. 111-127, 2002.

HOUSE OF REPRESENTATIVES. Pronunciamento de Gerald Ford. *Congressional Records*, v. 116, p. 11913, de 15.04.1970.

IMPEACHMENT, Selected Materials. Impeachable Offenses: Extracts from Hind's and Cannon's Precedents of the House of Representatives. Committee on the Judiciary House of Representatives. Ninety-Third Congress, First Session, October 1973. House Document No. 93-7. U.S Government Printing Office, Washington, 1973. Disponível em: <https://archive.org/details/impeachmentselec00unit/page/n3/mode/2up>. Acesso em: 27 abr. 2021.

KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDT, Leiv. Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? *Revista de Ciências Sociais*, v. 49, n. 1, p. 30-54, 2018.

KIM, Young Hun. Impeachment and Presidential Politics in New Democracies. *Democratization*, v. 21, n. 3, p. 519-553, 2014.

KIM, Young Hun; BAHRY, Donna. Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 3, p. 807-822, 2008.

LAIR, Adolph-Émile. *Des Hautes Cours Politiques en France et a L'etranger et de la mise en accusation du President de la République et des Ministres*. Paris: Thorin Éditeur, 1889.

LAMEIRA, Rafael. Por que caem os presidentes? Rejeição popular, oposição majoritária e *impeachments* no Brasil. Tese (Doutorado) – Orientação de Paulo Peres. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LESSA, Mario. *Da responsabilidade do Presidente da Republica: o impeachment no direito brasileiro: doutrina, legislação e jurisprudencia*. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal, 1925.

LEWIS, Orion A.; STEINMO, Sven. How Institutions Evolve: Evolutionary Theory and Institutional Change. *Polity*, v. 44, n. 3, p. 314-339, 2012.

LEWIS, Orion A.; STEINMO, Sven. Taking Evolution Seriously in Political Science. *Theory in Biosciences*, 129, p. 235-245, 2010.

LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDT, Leiv. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

LUSTICK, Ian. Taking Evolution Seriously: Historical Institutionalism and Evolutionary Theory. *Polity*, v. 43, n. 2, p. 179-209, 2011.

MAITLAND, Frederic William. *The constitutional history of England: a course of lectures*. New York: Cambridge University Press, 1908.

MARSTEINTREDT, Leiv. Explaining Variation of Executive Instability in Presidential Regimes: Presidential Interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, v. 35, n. 2, p. 173-194, 2014.

MARSTEINTREDT, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina. *América Latina Hoy*, n. 49, p. 31-50, 2008.

MARSTEINTREDT, Leiv; BERNTZEN, Einar. Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. *Comparative Politics*, v. 41, n. 1, p. 83-101, 2008.

MICHAUT, Françoise; WOODLAND, Philippe. *L'équilibre et le changement des systèmes politiques sur deux crises significatives de la fin du XIX siècle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

MUSTAPIC, Ana María. Presidentialism and The Early Exits: The Role of Congress. In: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDT, Leiv. *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

NOGUEIRA, Lauro. *O impeachment: especialmente no direito brasileiro*. Paulina: Fortaleza, 1947.

OLLIER, María Matilde Ollier. La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1992-2003). *América Latina Hoy*, v. 49, n. 1, p. 73-103, 2008.

ORDRONAUX, John. *Constitutional Legislation in the United States: Its Origin, and Application to the Relative Powers of Congress, and of State Legislatures*. Philadelphia: T. & J. W. Johnson, 1891.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Juicio político, cultura legal y escudo popular. *Revista SAAP*, v. 10, n. 1, p. 11-33, 2016.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 1, p. 34-54, 2014.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, n. 49, p. 105-126, 2008.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy? *Comparative Political Studies*, v. 38, n. 1, p. 51-74, 2005.

PLUCKNETT, Theodore Frank Thomas. The Origin of Impeachment. *Transactions of the Royal Historical Society*, v. 24, p. 47-71, 1942.

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

REHNQUIST, William H. *Grand Inquest: The Historic Impeachments of Justice Samuel Chase and President Andrew Johnson*. Durham: Carolina Academic, 1992.

RICCITELLI, Antonio. *Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?* Barueri: Minha Editora, 2006.

ROTTA, Arthur Augusto. *Como depor um presidente: análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países*. Tese (Doutorado) – Orientação de Paulo Peres. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ROUGEAUX, Jean-Pierre. La Haute Cour de Justice sous la V République. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Etranger*, v. 94, n. 4, p. 1019-1053, 1978.

SAMUELS, David J.; HOCHSTETLER, Kathy. Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenges and Falls in Latin America. *Comparative Politics*, v. 43, n. 2, p. 127-145, 2011.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press, 1992.

SIMPSON, Alexander. *A Treatise on Federal Impeachments*. Philadelphia: Cornell University Library, 1916.

STEINMO, Sven. *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

STEPHEN, James Fitzjames. *A History of The Criminal Law of England*. London: Macmillan, 1883. v. 1.

STONE, Robert. The Trial of Warren Hastings. *American Bar Association Journal*, v. 13, n. 7, p. 398-403, 1927.

TURNBULL, Patrick. *Warren Hastings*. London: New English Library, 1975.

VEDEL, M. Georges. *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*. Paris: Le Cours de Droit, 1959.

WALKER, Ronald Jack. *The English Legal System*. London: Butterworths, 1970.

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

ROTTA, Arthur Augusto; PERES, Paulo. *Impeachment: história e evolução institucional*. *Revista Direito GV*, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, e2115. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202115>

Arthur Augusto Rotta

DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). ASSESSOR PARLAMENTAR NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

rotta.arthur@gmail.com

Paulo Peres

DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). PROFESSOR ADJUNTO DO DEPARTAMENTO E DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS).

peres.ps@gmail.com