

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
MURILO APARECIDO CARVALHO DA COSTA DE ROBBIO

“Ensaio Malogrado De Presidencialismo”?
Os debates sobre os crimes de responsabilidade na Assembleia Nacional
Constituinte de 1946

Uberlândia
2019

MURILO APARECIDO CARVALHO DA COSTA DE ROBBIO

“Ensaio Malogrado De Presidencialismo”?

Os debates sobre os crimes de responsabilidade na Assembleia Nacional
Constituinte de 1946

Monografia apresentada à Banca Examinadora como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito “Professor Jacy e Assis”, da Universidade Federal de Uberlândia, sob orientação do Professor Raoni Macedo Bielschowsky.

Uberlândia

2019

Aos meus pais e minha tia, por serem minha base.

AGRADECIMENTOS

Impossível começar os agradecimentos por outras pessoas se não aquelas que me proporcionaram o privilégio de poder me dedicar a uma graduação em outra cidade, em outro estado. Aos meus pais, Célia e Celso, e à minha tia Lola, obrigado por todo o amor, inspiração, apoio e confiança. Vocês iluminaram os meus caminhos e sonhos, amenizando toda essa loucura. A distância física doeu, mas ensinou, e muito.

Agradeço à Mariane, minha irmã, ao Yago, meu sobrinho, e à Natália e Marayana, minhas primas, vocês mesmo de longe foram fonte constante de força e inspiração, ajudando sempre a tornar essa jornada mais fácil.

Agradeço aos meus familiares que sempre se mostraram interessados e preocupados com a minha jornada, vocês demonstraram o quanto o carinho e a preocupação podem fortalecer um coração.

Agradeço aos meus orientadores Diego e Raoni, que me apresentaram o mundo acadêmico e me acolheram com inestimável interesse, paciência e comprometimento com o meu aprendizado e desenvolvimento não só como aluno ou pesquisador, mas como humano. Agradeço também ao Guilherme, e pelo apoio incondicional antes mesmo dessa jornada começar. Obrigado por serem exemplos de professores, vocês são modelo e inspiração nessa profissão tão nobre.

Agradeço aos demais professores da Universidade Federal de Uberlândia pelos ensinamentos e pela formação crítica e consciente dos desafios da sociedade e do meio jurídico. Incluo aqui aos projetos e iniciativas da qual fizeram parte da minha formação dentro dessa universidade, como o Diretório Acadêmico “XXI de Abril”, o Escritório de Assessoria Jurídica Popular (ESAJUP) e a Revista Círculo, da qual tive o prazer de ser membro fundador. Obrigado a todos pelos aprendizados.

Por fim, reservo os últimos agradecimentos àqueles que foram os sorrisos e as cores dessa trajetória. Aos amigos da Bateria Meritíssima, essa jornada teria sido incrivelmente sem graça sem o seu querido samba, obrigado por toda a alegria nesses cinco anos. Aos amigos Leonardo, Homero, Letícia, Catharina e Jackeline, o apoio e a amizade de vocês foi essencial. Aos amigos de longa data, Murillo, Arthur, Marselle e demais, obrigado por me inspirarem e ensinarem mesmo de longe.

*A árvore que não dá fruto
É xingada de estéril.
Quem examinou o solo?*

*O galho que quebra
É xingado de podre, mas
Não haveria neve sobre ele?*

*Do rio que tudo arrasta
Se diz que é violento
Ninguém diz violentas
Às margens que o cerceiam.*

(Bertold Brecht).

RESUMO: O trabalho aborda os debates sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República na Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Preliminarmente se desenvolveu uma investigação acerca dos antecedentes inglês e estadunidenses do impeachment adotados, respectivamente, na Constituição imperial de 1824 e na Constituição Republicana de 1891. Posteriormente, traçou-se um percurso dos crimes de responsabilidade nas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934 e 1937, analisando as leis especiais, quando existentes, criadas por determinação constitucional. Percebe-se a alternância dos modelos aplicados nas diferentes Constituições, influência dos modelos adotados e dos contextos políticos do período. Com o fim do Estado Novo (1935-1945), foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte em 1946 para elaborar a nova Constituição e superar os arbítrios do período varguista. Grande parte dos debates da Constituinte, nos mais diversos assuntos, tem como base a necessidade de se neutralizar a hipertrofia do Poder Executivo, de forma que diversas alternativas surgem, inclusive a sugestão para implementação do parlamentarismo por parlamentares como Raul Pilla e José Augusto. Após a Comissão de Constituição decidir pela continuação do sistema presidencialista, observou-se uma guinada dos trabalhos dos constituintes no sentido de “amenizar” os efeitos negativos do presidencialismo, realizando concessões como o comparecimento de Ministros ao Congresso, nomeação de congressistas para Ministros sem perda do mandato, dentre outras. Observou-se que na discussão relativa aos crimes de responsabilidade se inspirou no modelo da Constituição de 1891, elegendo o Senado como órgão julgador em detrimento da composição de um Tribunal Especial, como na Constituição de 1934. Também foi preconizada uma lei especial para regular os delitos, o processo e o julgamento desses crimes de responsabilidade logo após a finalização dos trabalhos da Constituinte. Neste sentido, o trabalho pode comprovar como o Parlamento se organizou para restabelecer seu prestígio no exercício político-democrático nacional e a influência dos ideais parlamentaristas nesse processo.

PALAVRAS-CHAVE: Impeachment; Crimes de responsabilidade; Assembleia Nacional Constituinte; Presidencialismo.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. IMPEACHMENT: LINHAS GERAIS SOBRE OS MODELOS INGLÊS E AMERICANO.....	12
2.1 O MODELO INGLÊS	14
2.2. O MODELO ESTADUNIDENSE.....	15
3. OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS	18
3.1. CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824.....	18
3.2 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891.....	21
3.3 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934.....	23
3.4 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1937.....	26
4. A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1946.....	28
5. AS DISCUSSÕES SOBRE O PODER EXECUTIVO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946.....	32
5.1 DA IRRESPONSABILIDADE INERENTE AO PODER EXECUTIVO E DA SAÍDA PELO PARLAMENTARISMO	32
5.2 A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E OS DEBATES SOBRE OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	40
5.3. A EMENDA PARLAMENTARISTA DE RAUL PILLA	50
5.4. A CONFORMAÇÃO FINAL DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946.....	53
6. CONCLUSÃO.....	55
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	57

1. INTRODUÇÃO

Desde a criação do sistema presidencial nos Estados Unidos da América, o “*impeachment*”¹ foi adaptado do parlamentarismo da monarquia inglesa como forma de se controlar os abusos cometidos pelo Presidente da República, evitando que este atue como um monarca, ou até mesmo como um ditador. É nesse intermédio entre o direito e a política que devemos compreender esse instrumento dotado de tal poder de modificar a trajetória histórica de uma sociedade. O impedimento de um Chefe de Estado, dentro do regime presidencialista, é sempre uma solução extrema, que causa impacto político no dia-a-dia de uma nação. E é a partir da perspectiva histórica que podemos acompanhar o desenvolvimento de tal instituto no cotidiano político e jurídico do Brasil após a independência, de forma a entender como foi a sua delimitação em cada Constituição brasileira desde 1824, ainda no Império, até a Constituição republicana de 1946, a qual é o resultado do processo da Constituinte de 1946, objeto central dessa pesquisa.

Pensar o impeachment dentro de uma história da justiça (MECCARELLI, 2015), tomando um cunho político e associando este à história constitucional brasileira, nos oferece ferramentas para pensar de forma crítica esse instituto no nosso cotidiano, tanto a partir de seu contexto histórico anglo-saxão, tido como modelo, como para a sua versão latino-americana. Dentro da historiografia jurídica brasileira, não encontramos pesquisas satisfatórias nesse sentido. Certamente possuímos literatura jurídica consolidada sobre o assunto, mas esta é notadamente dentro do subsistema do Direito Constitucional, de forma a analisar sua casuística geralmente frente a um episódio eminente ou em decurso. Para além da literatura de direito comparado (PIHLAJAMÄKI, 2015, p. 65), que serve de auxílio, não possuindo, porém, a preocupação de se debruçar prioritariamente sobre os pormenores e peculiaridades da história brasileira, podemos ter uma ideia das diferentes ocorrências desse instituto na América Latina (OERVERNEY, 2016; GAYOSSO, CADENA, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2016; CARVALHO, 2017) para se criar um panorama regional de incorporação e utilização do impeachment. Fala-se, então, sobre uma abordagem que se utilize da metodologia própria da História do Direito como ferramenta já com uma base consolidada no Brasil (SABADELL, 2003; FONSECA,

¹ Doravante, sempre que for citada a palavra “*impeachment*” não serem mais usadas as aspas nem a formatação em itálico, apesar de termo estrangeiro, devido a sua incorporação ao meio jurídico brasileiro para se referir aos crimes de responsabilidade.

2016), fornecendo uma lente própria para analisar os fatos históricos relacionando-os aos acontecimentos jurídicos de então.

Coloca-se como problemática central da pesquisa as discussões acerca dos crimes de responsabilidade e quais foram as influências, ideias e sugestões para a sua conformação. A ideia de se pesquisar esse instituto nesse período específico se deu pela peculiaridade do momento histórico. Ou seja, discutir os crimes de responsabilidade do Presidente da República imediatamente após o fim do Estado Novo de Getúlio Vargas, de forma a tentar identificar se há uma relação direta entre o período imediatamente anterior à Constituinte e a conformação final dos crimes de responsabilidade. Delimita-se o universo da pesquisa nos debates da Assembleia Nacional Constituinte, de forma que todas as implicações posteriores, incluindo a criação da Lei nº 1.079/1950, que dispõe sobre os crimes, processo e julgamento do Presidente da República, poderão ser objeto de um futuro trabalho, visando continuar a narrativa que aqui é iniciada.

Assim, esse trabalho tem como objetivo lançar pistas a uma investigação histórico-jurídica sobre a regulamentação do impeachment na Constituição de 1946 a partir dos debates da Assembleia Nacional Constituinte deste mesmo ano visando compreender o impacto do contexto da redemocratização e da tentativa de superação dos arbítrios assumidos na figura do Presidente da República Getúlio Vargas durante o período do Estado Novo (1935-1945), a partir do fenômeno conhecido como “hipertrofia” do Poder Executivo. Uma hipótese que tentaremos comprovar no decorrer do trabalho é a da possível influência dos ideais parlamentaristas na conformação final dos crimes de responsabilidade, uma vez que os debates acerca de um retorno ao sistema parlamentarista tomaram força em decorrência dos excessos cometidos por Vargas nos anos anteriores.

Sobre os sistemas de governo, as discussões sobre presidencialismo ou parlamentarismo estão sempre voltando à tona nos debates políticos, sendo quase uma constante desde a proclamação da República quando temos um episódio marcante de arbítrios do Poder Executivo na figura do Presidente da República. Desde os debates da Constituinte de 1890-1891, o presidencialismo é preterido em detrimento do sistema parlamentarista, sendo o principal

argumento a incompatibilidade deste com o sistema federalista adotado com o surgimento da República (ROURE, 1979, p. 229)².

Passados 73 anos da realização da Assembleia Constituinte de 1946, esse estudo pretende tomar como objeto as discussões travadas no seio da subcomissão responsável pela elaboração do capítulo relativo Poder Executivo. Mais especificamente, pretende-se analisar os debates sobre os artigos referentes aos crimes de responsabilidade com uma análise pormenorizada dos principais posicionamentos dos constituintes surgidos durante os debates.

Dentro dos limites dessa pesquisa, procurou-se reconstituir os principais argumentos utilizados na elaboração da Sessão III “Da Responsabilidade do Presidente da República”, no capítulo relacionado ao Poder Executivo, mais especificamente dos arts. 88 e 89. Além, é claro, de outros debates importantes que possam ter relação com o produto final da conformação dos crimes de responsabilidade nessa Constituição, como o redimensionamento do Poder Executivo na nova ordem democrática. Podemos observar a grande preocupação dos constituintes no contexto imediato da reestruturação democrática do país, procurando fortalecer o princípio da separação dos poderes, repudiando o autoritarismo e a hipertrofia do Poder Executivo. Nesse sentido, a Constituição de 1937 servia como um antimodelo, ao passo que as Constituições de 1934 e de 1891 eram amplamente usadas como base para as discussões, sendo interessante o ponto levantado por Baleeiro (2012, p. 43):

O que mais contribuiu para a aproximação dos textos das Constituições de 1934 e 1946 foi a coincidência [sic] dos fatores políticos que inspiraram a elaboração das Cartas, orientadas, nos dois momentos, por uma reação contra os exageros do presidencialismo da República Velha ou contra as tendências ditatoriais que modelaram a Constituição de 1937.

As principais fontes utilizadas para a elaboração dessa pesquisa são os Anais da Assembleia Constituinte de 1946³ (dispostos em 26 volumes), os Anais da Comissão de Constituição⁴ (mais especificamente os volumes I, II e III que contém as principais discussões sobre o tema e as relacionadas a este) e , como importante fonte secundária, a dissertação de Sérgio Soares Braga “Quem foi quem na Assembléia Nacional Constituinte de 1946”, material

² O posicionamento de Agenor de Roure em relação ao debate em questão, entretanto, é de que o parlamentarismo nas nações latino-americanas é um "empecilho à mancha do progresso", pois, tem impedido a continuidade de ação graças a interesses da ditadura parlamentar (1979, p. 234).

³ BRASIL. Congresso Nacional. Anais da Assembléia Constituinte de 1946. Rio de Janeiro, Imrensa Nacional, (1946-1951). 26 v.

⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Anais da Comissão da Constituição. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1947. 5 v.

que possui informações biográficas de todos os parlamentares, bem como a sua atuação na Assembleia de 1946. Além desses materiais-base, utilizou-se da grande literatura geral sobre os trabalhos dessa Constituinte para a compreensão histórico-política em torno da elaboração dessa nova Constituição.

Sobre as citações das falas dos parlamentares nos debates da constituinte, é importante levantar que será mantida a grafia encontrada nos Anais que serviram de fonte primária para essa pesquisa. Dessa forma, dispensa-se o uso da indicação necessária (sic) já que as citações estão sempre delimitadas e indicadas conforme as regras de formatação.

Com efeito, a pesquisa visa aprofundar a problematização do tema sob a relação entre as diferentes perspectivas das legislações penais, das Constituições Federais (com foco nos anais dos debates parlamentares do período de elaboração da Constituição em questão) e da dimensão política acerca dos crimes de responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro moderno, de forma a promover uma comparação não só vertical como também horizontal, oferecendo ao presente um momento dialético (GROSSI, 2010, p. 14). Buscar-se-á problematizar a natureza política desses crimes e a evolução desse instituto no tocante às instituições no qual incidem o respectivo julgamento (principalmente o Congresso Nacional), como nas responsáveis pela sua aplicação.

2. IMPEACHMENT: LINHAS GERAIS SOBRE OS MODELOS INGLÊS E AMERICANO

Como primeiro passo no desenvolvimento dessa pesquisa sobre os crimes de responsabilidade na Assembleia Constituinte de 1946, faz-se necessário uma melhor compreensão desse instituto, doravante também referido apenas como impeachment. Não se pretende com essa pesquisa criar uma história puramente nacional para o impeachment, apesar de, em termos de quantidade, abordarmos majoritariamente suas manifestações e discussões no âmbito puramente nacional (PIHLAJAMÄKI, 2015)⁵. Também não é objeto principal dessa pesquisa a análise de como o “transplante” de um instituto originalmente monárquico e adaptado ao presidencialismo se adaptou a nossa democracia, mas sim quais são as influências legais para a tradução desse instituto e sob quais influências estas foram feitas.

Devido à importância e a gravidade da aplicação dessa responsabilização a um governante em uma democracia eletiva, a pouca incidência de estudos com essa perspectiva sobre o tema, a partir da perspectiva histórica, pode-se constatar a importância de se acompanhar o percurso de tal instituto no cotidiano político e jurídico do Brasil após a independência. Ou seja, serão analisados nesse capítulo o estabelecimento dos crimes de responsabilidade na Constituição imperial de 1824 e nas Constituições republicanas de 1891 e 1934, assim como as leis especiais relacionadas ao tema, para então adentrar nos debates da Constituinte de 1946.

⁵ “Does this leave any room for purely national legal history? I do not think so, not at least for national legal history, which is completely detached from anything else. Legal history, which orients itself according to the boundaries of national states only, was a product of nineteenth century nationalism and national legal positivism. Since that kind of law has become a thing of the past, the legal history that emerged as its byproduct has become equally antiquated. Such legal history tends to stress the specificity of national legal history, even when the features that are considered specific are not so for that particular country at all. This does not mean, however, that the national state might no longer serve as one possible framework of research. Of course it can, taking into consideration the fact that national states were important law-producing entities long before they became primary motors of legal change. The point of comparative legal history is, however, that one should always be aware of the international context of any legal phenomenon occurring even within a national framework. Sometimes, perhaps, the comparative context will show less in the final research report than in some other cases, but the context should always be there. Comparative consciousness is not necessary simply because it helps the researcher to test hypotheses and prove or falsify them. A legal historian needs to think comparatively at least as much in order to find out how legal influences, transfer, or translations or transplants move from one legal order to another. Without a consciousness of legal transfers, one is completely at a loss in attempting to explain changes in a particular legal system”. P. 70-71

Pensar sobre a responsabilidade de um governante era inadmissível, tanto em outros países como no Brasil Império, valendo apontar a magnitude do Poder Moderador⁶. Devido ao caráter sagrado assumido pela monarquia e pelo seu representante máximo, não era possível relacionar a essa autoridade nenhuma possibilidade de responsabilização. Somente foi possível considerar a propositura de leis de responsabilidade a partir de inspiração nas ideias liberais surgidas inicialmente no século XVII. Com esses ideais, o movimento político logrou êxito em impor limites à atuação do próprio poder político, a partir da afirmação dos direitos naturais e de leis fundamentais de governo. No contexto brasileiro, a incorporação dessas ideias liberais ganhou maior força após a Independência de 1822 e aspirou ampliar a força do poder legislativo frente ao poder real.

Especificamente ao impeachment, ao passo que na Inglaterra tal instituto atinge simultaneamente a autoridade e castiga penalmente o homem⁷, nos Estados Unidos, somente a autoridade política da pessoa investida de autoridade é ferida, podendo ocorrer o afastamento deste do cargo e uma consequente inabilitação, ficando o culpado sujeito a acusação, julgamento e sentença advindos da lei comum, além da existência de outros fatores distintivos específicos⁸. Ou seja, enquanto se observa um caráter penal no instituto inglês, o Impeachment americano possui efeitos meramente políticos (HAMILTON, 2010, p. 338), limitando seu alcance em relação às pessoas passíveis de serem alvos desse instituto, restringindo as sanções e retirando o caráter criminal como observado no modelo inglês.

Por fim, antes de adentrar propriamente na experiência brasileira relativa aos crimes de responsabilidade e à forma que estão expressos nas nossas Constituições, cabe realizar um breve e superficial estudo sobre os antecedentes ingleses e americanos e a forma como cada um desses modelos influenciou as diferentes experiências brasileiras sobre o tema.

⁶ Como observado no texto da Constituição de 1824 do Império do Brasil: “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos” (BRASIL, 1824, art. 98).

⁷ “Characteristically, impeachment was used in individual cases to reach offenses, as perceived by Parliament, against the system of government. The charges, variously denominated ‘treason’, ‘high treason’, ‘misdemeanors’, ‘malversations’ and ‘high crimes and misdemeanors’, thus included allegations of misconduct as various of the Kings (or the ministers) were ingenious in devising means of expanding royal power” (USA, 1974, p. 9).

⁸ “[...] the framers intended impeachment to be a constitutional safeguard of the public trust, the powers of the government conferred upon the President and other civil officers, and the division of powers among the legislative, judicial and executive departments” (USA, 1974, p. 8).

2.1 O MODELO INGLÊS

Por incorrência lógica, faz-se necessário analisar primeiro o modelo inglês de impeachment, uma vez que este foi usado como inspiração na elaboração do nosso correspondente durante o Império na Constituição de 1824.

Tal instituto jurídico de julgamento e responsabilização tem sua origem na Inglaterra sobre o nome de Impeachment, com um processo de difícil definição e localização histórica (entre os séculos XIII e XIV), possuindo diferentes nuances a cada ocorrência registrada na história inglesa (BROSSARD, 1964, p. 24-25). A criação do impeachment, pelo parlamento inglês, objetivou a implementação de meios para controlar o poder do Rei. Dessa forma, tornou-se viável o julgamento de ministros e protegidos da Coroa, que normalmente eram protegidos pelos (ineficazes) recursos comuns oferecidos ao parlamento ou, até mesmo, por serem inimputáveis (UNITED STATES OF AMERICA, 1974, p. 8).

O processo de impeachment foi criado na prática do *common law* inglês para exercer algum controle sobre o poder do Rei. Mesmo que este controle não conseguisse uma discussão direta da responsabilidade deste governante, como chefe do governo, essencial foi o desenvolvimento de poder conjecturar sobre os ministros e outros funcionários diretos da administração de um reinado (UNITED STATES OF AMERICA, 1974, p. 4). Neste modelo, a Câmara dos Comuns formulava as acusações contra os ministros do rei, enquanto cabia à Câmara dos Lordes o julgamento, sendo essa estrutura análoga a que será adotada posteriormente no modelo estadunidense com seu Congresso bicameral.

De acordo com Agenor de Roure (1979, p. 477), o impeachment teve uso frequente na Inglaterra até o reinado de Eduardo III, sendo preterido, posteriormente, pelos “bills of attainder” ou “bills of pains and penalties”. Devido a isso, o impeachment não teve aplicação constante e homogênea em toda a história constitucional inglesa, tendo possuído um período de recesso na sua aplicação entre 1449 a 1620 ou de 1459 a 1621, não sendo este período alvo de certeza entre os pesquisadores do assunto (BROSSARD, 1964, p. 24-25). As acusações mais constantes eram as de: traição (“*treason*”), alta traição (“*high treason*”), delitos menores (“*misdemeanors*”), malversações (“*malversations*”) e de crimes graves ou delitos menores (“*high crimes and misdemeanors*”), sendo estas relacionadas a possíveis danos causados ao estado através de aplicação indevida de fundos, abuso de poder oficial, negligência no dever, violação das prerrogativas do Parlamento, corrupção e traição à confiança (UNITED STATES

OF AMERICA, 1974, p. 5-7). Após esse período de hiato, o instituto do impeachment teve larga utilização nos reinados de Jaime I (1603-1625) e de Carlos I (1628-1649), sendo votados pelo parlamento mais de cem processos impeachments, sendo parte das acusações infrações estatutárias relativas aos monopólios da Coroa inglesa, além dos crimes graves e delitos menores (ROBERTS, 1960, p. 133).

Durante o período do *Commonwealth*, de 1649 a 1660, não foi registrado nenhum processo de impeachment, enquanto que, na restauração da monarquia com Carlos II, com o fortalecimento dos poderes do Parlamento, ampliaram-se os limites dos objetos capazes de ensejar um processo de impeachment (UNITED STATES OF AMERICA, 1974, p. 6). Nesse processo, a expressão “*high crimes and misdemeanors*” expandiu-se para faltas que não precisavam ser consideradas estritamente como crimes, incorporando também atos considerados prejudiciais ao governo e a ordem vigente (BROSSARD, 1964, p. 27).

Em termos gerais, este instituto inglês era utilizado em casos individuais para alcançar acusações prejudiciais ao governo, tornando possível o julgamento destas. A partir disso, podemos caracteriza-lo como possuidor de faculdades pertencentes ao direito criminal, visto que a destituição do cargo e a interdição política (também presentes nos modelos republicanos estadunidense e brasileiro de impeachment) são apenas parte dos resultados cabíveis (BARBOSA, 1949, p. 45). Em um primeiro momento, a aplicação do impeachment pressupunha que a infração e a própria pena fossem previstas em lei. Entretanto, caso se tratassem de crimes capitais ou demasiado graves, ficaria a cominação da pena sujeita à discricionariedade dos lordes que compunham o parlamento, podendo variar desde a prisão e o confisco de bens, até a desonra, o exílio e a morte (BROSSARD, 1964, p. 26-27).

O impacto da utilização desse mecanismo de responsabilização de figuras públicas teve um papel importante na formação da Constituição inglesa não escrita, de forma a criar um governo mais responsável e responsabilizável. De modo a facilitar a correção das falhas uma vez que estas fossem constatadas (UNITED STATES OF AMERICA, 1974, p. 6). Influenciando, assim, diversos ordenamentos jurídicos que se inspiraram nesse protótipo de mecanismo de responsabilização para definirem suas próprias formas para evitarem os arbítrios de parte de seu corpo político.

2.2. O MODELO ESTADUNIDENSE

A importância do instituto do impeachment para as estruturas políticas e para as liberdades inglesas foi tamanha, que a sua incorporação pela colônia americana se deu logo no início da edificação das constituições estaduais americanas (HAMILTON, 2010, p. 338-339), estruturando e complementando o seu sistema de freios e contrapesos.

Quando passamos à análise do ordenamento jurídico estadunidense, no que tange à incorporação do impeachment, observamos que esta se deu logo no início da edificação dos sistemas de algumas constituições das colônias, como as de Virgínia (1776), Nova Jersey (1776), Delaware (1776), Pennsylvania (1776), Maryland (1776), Carolina do Norte (1776), Geórgia (1777) e Nova York (1777). Sendo, posteriormente, incorporado esse instituto na Constituição dos Estados Unidos de 1787, que seria de tamanha importância para o sistema de pesos e contrapesos que se adotou no sistema político da nação recém-formada (Anais do Senado, Vol. XVIII, jun. 1948, VI, p. 288). Diferentemente do modelo inglês, o alcance das pessoas abrangidas foi reduzido, as sanções foram restritas e o caráter penal foi afastado, permanecendo este instituto com uma edificação puramente política (BROSSARD, 1964, p. 31).

“O presidencialismo americano”, de acordo com Rui Barbosa (1949, p. 47), “sem a responsabilidade presidencial, porém, é a ditadura canonizada com a sagração constitucional. Basta a eliminação deste corretivo, para que todo esse mecanismo aparente de freios e garantias se converta em mentira”. Corrobora-se, assim, a importância da incorporação e adaptação desse instituto para o regime presidencialista e para o modelo político de pesos e contrapesos estadunidense. Encontramos as previsões do impeachment na Constituição estadunidense se dão nos seguintes artigos: Artigo I, Seções 2 e 3; Artigo II, Seções 2 e 4; e Artigo III, Seção 2.

Durante os debates sobre a edificação do impeachment na nova Constituição, os redatores optaram por manter a mesma classificação utilizada pelos ingleses. Visaram, assim, evitar um padrão fixo optando por um modelo flexível e que abrangesse mais situações imprevisíveis do cotidiano político. Contudo, fez-se necessário a repaginação do instituto para o sistema presidencialista recém-criado nos Estados Unidos, de forma a torna-lo aplicável ao Presidente e a outras figuras públicas, como garantia contra os poderes conferidos ao Poder Executivo e mais outros funcionários públicos. A justificativa dessa preocupação era a de evitar a criação de um Executivo demasiado poderoso, de modo que cercearam a criação de outras propostas como a de um órgão de conselho do Executivo (HAMILTON, 2010, p. 338; UNITED STATES OF AMERICA, 1974, p. 7-8).

Um aspecto mantido juntamente com a incorporação do instituto pelos Estados Unidos foi a ideia de que este é uma forma de “remédio constitucional” que se serve de resposta a ofensas ao sistema de governo. Ademais, possui um raio mais restrito de penalização, sendo possíveis, somente, as aplicações da remoção do cargo e da inabilitação para cargos políticos. O ponto principal do modelo americano de impeachment possui caráter político, diferentemente do caráter criminal do modelo inglês, sendo direcionada apenas a membros do governo, ou “homens públicos” (*public men*) (HAMILTON, 2010, p. 338). Os vocábulos "*high crimes and misdemeanors*", utilizados na Constituição americana como principais motivos para o impeachment de um presidente, podem evocar os institutos do direito penal americano "*felonies and misdemeanors*". Essa confusão, de acordo com Christopher Eisgruber e Lawrence Sager (1999, p. 225), levaria ao pensamento do impeachment somente como forma de punição. Um detalhe, porém, é que a palavra "*misdemeanors*", no léxico que se estabeleceu na tradição britânica do impeachment, refere-se a abusos de poder “não criminosos”, mas somente com o abuso ou violação da confiança pública.

Eisgruber e Sager (1999, p. 224-226) levantam ainda a discussão sobre as questões relativas à punição do impeachment serem constantemente alvo de discussão no momento de sua aplicação, como ocorreu durante o processo de impeachment do Presidente Clinton. Discutiu-se a possibilidade de o Congresso americano escolher qual a melhor forma de punição para o impeachment de acordo com cada caso concreto, uma vez que a remoção do cargo poderia ser uma punição muito severa. Tal prerrogativa, se concedida ao Congresso seria desastrosa e, além disso, incompatível com a Constituição do país, visto que o Presidente estaria refém dos congressistas, dependendo de boas alianças com estes para se assegurar no poder. É por esse motivo que a constituição oferece ao Congresso quais as formas de punição adequadas visando preservar a teoria da separação dos poderes. Caso fosse dado ao Congresso o benefício de decidir por conta própria a forma de punição de um Presidente alvo de impeachment, esse instituto poderia ser utilizado de forma desmedida, comprometendo a independência do Poder Executivo.

Com base nessa breve análise sobre o impeachment em sua modalidade inglesa e estadunidense é possível analisar as manifestações dos crimes de responsabilidade na história constitucional brasileira, tanto imperial como republicana.

3. OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

3.1. CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824

Possuindo semelhanças na forma e no sistema de governo com a Inglaterra e muito inspirada na Carta Constitucional Francesa de 1814, é na Constituição do Império do Brasil de 1824⁹ que observamos a primeira manifestação sobre os crimes de responsabilidade no Brasil baseada no modelo inglês de responsabilização de figuras políticas.

“*A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma*”, de acordo com o art. 99 da Constituição de 1824 é tradução quase que completa do art. 13 da Carta Constitucional Francesa de 1814: “*La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive*”¹⁰, demonstrando a frande influência francesa do período na confecção da Constituição brasileira de 1824. Em relação aos ministros, podemos observar que os arts. 55 e 56 da Carta francesa dispõe sobre a possibilidade de que os Ministros de Estado sejam acusados pela “*Chambre des députés*” (Câmara dos Deputados) e julgados pela “*Chambre des pairs*” (Câmara dos Pares), mais uma semelhança com o modelo brasileiro de responsabilização de figuras públicas.

No modelo brasileiro, também as únicas figuras do Poder Executivo passíveis de serem punidas caso cometessem crimes de responsabilidade eram os Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado. Apesar de que o art. 47, I, da mesma Constituição, dispõe que é atribuição exclusiva do Senado conhecer os delitos individuais praticados pelos membros da Família Imperial, sendo silente sobre como proceder quanto definição, punição e julgamento destes delitos.

Os Ministros de Estado, de acordo com o art. 102, exercitam o Poder Executivo em nome do Imperador, podendo ser nomeados e demitidos livremente pelo Poder Moderador deste (Art. 101, VI). Além disso, podiam atuar no Poder Legislativo, apresentando leis e discutindo propostas no Congresso, exercendo o poder de voto somente se também fossem deputados ou senadores (Art. 53 e 54).

⁹ Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm <acesso em 22 jun. 2019>

¹⁰ FRANCE. Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814> <acesso em 29/11/2019>

A Constituição buscou detalhar a forma como se procederia em relação aos crimes de responsabilidade dos Ministros, mesmo dispondo sobre a necessidade de se elaborar uma lei especial. Partiria da Câmara dos deputados o ato de proceder com a acusação contra os Ministros e Conselheiros (art. 38) e, como já citado acima, os Ministros teriam seus crimes apurados pelo Senado (Art. 47, I e II).

No título 5º, Capítulo VI, encontramos os arts. 133, 134 e 135 sobre a responsabilidade dos Ministros de Estado, que dispõem, respectivamente:

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis

I. Por traição.

II. Por peita, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observância da Lei.

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.

Art. 135. Não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal, ou por escripto.

Essa Lei particular que é prevista no art. 134 originou a Lei de 15 de outubro de 1827¹¹ que dispôs, em linhas gerais, sobre a “responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado”. Analisando os artigos da referida lei, esta pode ser dividida inicialmente em três momentos, dos crimes, da pena e do processo.

Na sua primeira parte, dos seus arts. 1º ao 6º, são demonstrados os principais atos condenáveis referentes aos Ministros e Secretários de Estado, sendo estes os de traição, peita, suborno, concussão, abuso do poder, inobservância da lei (por obrarem contra liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos) e a dissipação dos bens públicos.

Simultaneamente, esses artigos demonstravam qual era a pena apropriada para cada delito, e abrangendo prisão, morte natural (pena máxima para o crime de traição), inabilitação temporária ou perpétua para todos os empregos de confiança ou para alguns cargos em específico, multas e perda da confiança da nação. Já o art. 7º era referente aos delitos do Conselheiro de Estado, possuindo as mesmas penas dos artigos anteriores, porém em aplicação mais branda.

¹¹ Lei 15 de outubro de 1827, http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html <acesso em 17/09/2019>

Do art. 8º ao 19 dispõe-se sobre a denúncia e o decreto de acusação. Admitia-se que a denúncia fosse feita por todos os cidadãos no prazo de três anos ou pelos parlamentares da Câmara dos Deputados pelo período de duas legislaturas (8 anos). A acusação deveria ser feita no Senado por uma comissão nomeada pela Câmara, tendo esta de cinco a sete membros. Após receber e julgar se a acusação é procedente, os deputados deveriam encaminhar a acusação, conjuntamente aos documentos relativos ao Senado.

Caso fosse emitido o decreto de acusação, alguns efeitos eram observados a partir do dia da intimação, que deveria ser feita pelo Governo, tais como: (i) suspensão do acusado do exercício das funções públicas e inabilitação para qualquer outro emprego, até a sentença final; (ii) sujeição do acusado à acusação criminal; (iii) possibilidade de prisão, para os casos previstos pela lei; (iv) perda da remuneração (“soldo”) temporariamente ou de forma efetiva, caso seja condenado. Logo em seguida, ficam dispostos os artigos que tratam do processo de acusação e sentença, dentre os quais destaca-se o art. 20 que aponta que o Senado deveria se converter em Tribunal de Justiça para julgar esses crimes.

É notável o caráter criminal assumido por tal lei, podendo, assim, ser comparada ao modelo inglês de aplicação da responsabilidade de figuras públicas, com diferenças nos agentes passíveis de serem afetados por tais leis, os fatos incriminatórios e as próprias penas. Sobre essa matéria no Código Criminal de 1830¹², encontramos no art. 308:

Art. 308. Este Codigo não comprehende:

1º Os crimes de responsabilidade dos Ministros, e Conselheiros de Estado, os quaes serão punidos com as penas estabelecidas na lei respectiva.

Sobre essa questão, Aléxia Faria (2018) em sua excelente pesquisa sobre a transformação da forma que se pensava o conceito corrupção no Império – nas figuras dos crimes de “peita” e “suborno” - tece algumas considerações importantes sobre os debates relativos à elaboração da Lei de 15 de outubro de 1827 e sobre os crimes de responsabilidade no Império.

Nesse momento, concomitantemente ao surgimento dos crimes de responsabilidade na Constituição de 1824, ela observou a modificação do próprio sentido de “bem público” e “administração pública”, sendo incluídos no rol de condutas reprováveis o “patronato” e a

¹² Código Criminal, de 16 de dezembro de 1830, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm <acesso em 25/08/2019>

“venalidade”, identificando também a forma como Ministros de Estado, juízes e funcionários públicos, três figuras públicas diferentes, possuíam penas diferentes.

Para os Ministros (incluídos aqui os Conselheiros e Secretários de Estado), foi elaborada uma lei especial, pois a tramitação já tinha sido iniciada no Senado, tendo como justificativa seu caráter *sui generis*. Porém, para os empregados públicos em geral teve sua elaboração suspensa em razão de uma indicação do deputado Vasconcellos durante a discussão do Código Criminal, em 1827, na Câmara dos Deputados (FARIA, 2018, p. 111).

Faria (2018, p. 117) observa, ainda, nessa situação um “paradoxo no duplo nível de legalidade” sobre a matéria da responsabilização pelos crimes cometidos, pois:

[...] apesar de haver busca pela punição dos ministros e a edição de uma lei que mistura responsabilidade criminal e política, a opção por manter a lei de 1827 como o meio de punir os crimes dos ministros leva à adoção de penas mais leves para os ministros, em sentido contrário ao que se espera a partir da constatação da emergência [...] Outro ponto possivelmente excepcional é a forma de julgamento dos delitos. Ter seu caso analisado pela Câmara dos Deputados e dos Senadores em vez de magistrados é trazer fatores eminentemente políticos para a análise da responsabilidade criminal. Se isto pode parecer uma vantagem devido à autopreservação dos próprios Senadores (que muitas vezes eram ministros) ou daqueles na Câmara dos Deputados que almejavam esta posição, também representa grande potencial de mitigação das garantias individuais na medida em que os deputados e senadores não possuem as restrições para julgamentos injustos ou contrários à lei como ocorre com os juízes.

Ir além nessa análise sobre essa aplicação ímpar dos crimes de responsabilidade do Brasil Império renderia bons frutos ao mesmo tempo que desvirtuaria do objetivo desta pesquisa, de forma que com esta sessão se buscou apenas demonstrar em linhas gerais a origem dos crimes de responsabilidade e seu caráter tipicamente penal na responsabilização das figuras políticas demarcadas na Lei 15 de outubro de 1827.

3.2 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1891

Com a proclamação da República em 15 de novembro de 1889, o Brasil deixou para trás o regime monárquico e assumiu a nova roupagem da República Presidencialista. Para consolidar tamanha mudança nas estruturas do Estado, foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891, a segunda Constituição do Brasil, sendo esta a primeira republicana¹³.

¹³ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm <acesso em: 23/08/2019>

Partindo para a análise dos crimes de responsabilidade nessa nova ordem constitucional, a nova técnica adotada de apuração da responsabilidade governamental possuía uma visível influência do modelo estadunidense, o que se observou também na maioria das nações americanas do período. No nosso ordenamento jurídico de 1891 encontramos as disposições relativas a esse tema nos artigos 53 e 54, além dos decretos nº 27¹⁴ e nº 30¹⁵, ambos de 1892. Dispõem os arts. 53 e 54, respectivamente:

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
 - 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
 - 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
 - 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
 - 5º) a segurança interna do País;
 - 6º) a probidade da administração;
 - 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
 - 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
- § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.
- § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.
- § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

A figura dos Ministros de Estado, antes alvos quase exclusivos da Lei de 15 de outubro de 1827, agora é acompanhada da figura do Presidente, mas aqueles continuam responsáveis pelos termos do art. 52 da Constituição de 1891. Nesse artigo, os Ministros são responsabilizados, não pelos conselhos dados ao Presidente, mas sim pelos seus atos que sejam crimes definidos em lei (§ 1º). Assim como o julgamento do Presidente, caso cometam crimes comuns, os Ministros serão julgados pelo Supremo Tribunal Federal e caso seus crimes sejam conexos com os do Presidente, estes responderão perante a autoridade a que competir o julgamento destes, no caso o Senado Federal (§ 2º).

Esses novos dispositivos conservaram alguns pontos importantes da Lei de 15 de outubro de 1827, como a parte processual e algumas outras singularidades da parte substantiva,

¹⁴ Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-27-7-janeiro-1892-541209-publicacaooriginal-44157-pl.html> <acesso em: 23/08/2019>

¹⁵ Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892 <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html> <acesso em: 23/08/2019>

mas dá-se importância à adoção do caráter político do processo, em detrimento do antigo caráter criminal (BROSSARD, 1964, p. 46). Uma diferença que encontramos do modelo americano, que serviu de inspiração para a conformação desse instituto durante a República é a influência da jurisdição constitucional no desenvolvimento do nosso impeachment, visando evitar possíveis ilegalidades cometidas pelo parlamento (BAHIA, et al., 2016, p. 20), de forma a reforçar o controle da legalidade exercido pela figura do Presidente da Suprema Corte.

Enquanto o Supremo Tribunal Federal exerce influência até hoje nos contornos do processo de crime de responsabilidade¹⁶, no modelo estadunidense essa influência é afastada em detrimento da competência somente do Senado, tendo o tema a orientação somente da doutrina política (“*political question doctrine*”), sendo desnecessária essa revisão dos órgãos jurisdicionais (“*Judicial Review*”) (BAHIA, et al., 2016, p. 17).

A partir da perda do caráter criminal, o interesse maior desse instituto é proteger o Estado e não punir o delinquente (BROSSARD, 1965, p. 31). Portanto, é possível observar que na história legal desse instituto, os crimes de responsabilidade estão cerceados por um limite técnico, reduzindo-os a categorias não cognoscíveis, tais quais a má aplicação de fundos, abuso de poder, negligência do dever oficial, invasão ou desprezo de prerrogativas do Parlamento, e corrupção (BERGER, 1999, p. 70-71).

Retornando à realidade brasileira, o principal objetivo dos três poderes é buscar a realização dos fins estabelecidos na Constituição, através das suas competências e dos meios por consagrados constitucionalmente. Quando esse caminho não é percorrido e se observam desvios e ofensas do chefe do Executivo e dos demais agentes governamentais à Constituição, a pena puramente política do impeachment busca a preservação dos princípios constitucionais e a manutenção da ordem democrática. A teoria da tripartição dos poderes, na qual cada um possui a devida autonomia, demonstra que, entretanto, esses poderes possuem uma competência limitada àquilo que lhe é específico, exclusivo e peculiar, tendo por base o sistema de freios e contrapesos. Aqui está a principal diferença na natureza dos crimes de responsabilidade na República em relação ao Império, a possibilidade de controle mútuo dos três poderes visando a preservação das estruturas democráticas da República.

3.3 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1934

¹⁶ Vide a ADPF n. 378 na qual o Supremo Tribunal Federal decide sobre a legitimidade do rito do julgamento do impeachment previsto na Lei nº 1079/1950, responsável por definir os crimes de responsabilidade e regular o processo de julgamento.

Após o êxito do movimento de 1930, com a negação e o rompimento da institucionalidade da República Velha, mesmo não se configurando um processo revolucionário, pois, de acordo com Roberto Amaral (2004, p. 88), para se configurar um processo revolucionário é preciso que haja a “ruptura do sistema, mudança macro-histórica e, fundamentalmente, a alteração na essência do poder e do seu mando”. Vargas cede ao clamor liberal e convoca uma Constituinte. Essa constituinte será responsável pela elaboração da Constituição de 1934, fortemente inspirada pela Constituição de Weimar. O seu diferencial em relação à primeira Constituição republicana se dá no seu maior foco aos temas da Nova Ordem Econômica e também das questões sociais. Ainda nas palavras de Amaral (2004, p. 90), uma “colcha de retalhos ideológica” que abrigou tendências muitas vezes díspares, que preparou o caminho para o Estado Novo.

Diferentemente do modelo adotado pela Constituição anterior de 1891, o processo de julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República pela Constituição de 1934¹⁷ afastava-se do modelo estadunidense e se assemelhou ao sistema de jurisdição mista adotado por países como a Noruega e a Dinamarca.

Nessa Constituição, os crimes de responsabilidade do Presidente estão dispostos nos arts. 57 e 58, que dispõe:

Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição e a forma de Governo federal;
- c) o livre exercício dos Poderes políticos;
- d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais;
- e) a segurança interna do País;
- f) a probidade da administração;
- g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos;
- h) as leis orçamentárias;
- i) o cumprimento das decisões judiciais

Art 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juízes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

¹⁷ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm <acesso em 26/09/2019>

§ 1º - Far-se-á a escolha dos Juízes do Tribunal Especial por sorteio, dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação, nos termos do § 4º, ou no caso do § 5º deste artigo.

§ 2º - A denúncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações.

§ 3º - A Junta procederá, a seu critério, à investigação dos fatos argüidos, e, ouvido o Presidente, enviara à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos respectivos.

§ 4º - Submetido o relatório da Junta Especial, com os documentos, à Câmara dos Deputados, esta, dentro de 30 dias, depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretará, ou não, a acusação e, no caso afirmativo, ordenará a remessa de todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento.

§ 5º - Não se pronunciando a Câmara dos Deputados sobre a acusação no prazo fixado no § 4º, o Presidente da Junta de Investigação remeterá cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decrete, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia.

§ 6º - Decretada a acusação, o Presidente da República ficará, desde logo, afastado do exercício do cargo.

§ 7º - O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.

Em relação ao art. 54 da Constituição de 1891, o art. 57 apresenta um inciso adicional, o inciso “i”, que dispõe sobre o cumprimento de decisões judiciais, de forma a aumentar a independência entre os poderes, assegurando seu amplo funcionamento. A outra novidade era a formação de um Tribunal Especial, conforme o art. 58, no qual o Presidente da Suprema Corte presidia o processo e era constituído também por nove juizes, sendo três destes membros da Suprema Corte, três senadores e três deputados.

À vista disso, o instituto do impeachment sofria uma grande alteração em sua estrutura, alterando a sua característica de fiscalização e julgamento entre Executivo e Legislativo no sistema de freios e contrapesos para incluir, também, a presença do Poder Judiciário, com participação significativa. Resume a situação o constitucionalista Carlos Alberto Provenciano Gallo (1992, p. 40):

A Carta outorgada de 1937 acabou por diminuir o elenco de figuras típicas de crimes de responsabilidade. A Constituição de 1934 estabelecia nove casos, já a Carta de 1937 os reduziu para cinco. Foram suprimidos aqueles casos anteriormente previstos que implicassem atentado à forma de governo federal (consagrava-se a tese de concentração de inúmeras atribuições ao poder central, em detrimento da federação), ao gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais (lembra-se aqui que se tratava de um Brasil

onde estava consagrado o Estado totalitário), à segurança interna do país e às leis orçamentárias

Devido à novidade desse Tribunal Especial e uma descritiva definição do processo e julgamento presentes no art. 58, possivelmente não foi necessário elaborar uma nova lei para definir os crimes, processo e julgamento, conforme foram feitas a Lei de 15 de outubro de 1927 e os Decretos 27 e 30 para as Constituições de 1824 e 1891, respectivamente. O breve período de vigência da Constituição de 1934 também foi um fator que não colocou a prova esse modelo peculiar adotado de forma isolada na regulação dos crimes de responsabilidade na história constitucional brasileira.

3.4 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1937

Em 10 de novembro é outorgada a Constituição Federal de 1937¹⁸, dando início de fato ao Estado Novo Getulista. Escrita por Francisco Campos, Ministro da Justiça do período, a nova constituição era apelidade de “polaca”, fazendo referência à ditadura do Marechal Joséf Pilsudski, da Polônia¹⁹, consagrando o autoritarismo e a centralização dos poderes do Estado na figura do Presidente. Foi objeto de puro arbítrio de ato monocrático do Presidente, confirmando a tendência da hipertrofia do Poder Executivo na América Latina, a ser melhor trabalhada nos próximos tópicos e lesando gravemente a atuação do Poder Legislativo durante os 7 anos em que vigorou o Estado Novo.

Na Constituição de 1937, a responsabilidade do Presidente da República está disposta nos arts. 85, 86 e 87, que dispõem:

Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos Poderes políticos;
- d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público;
- e) a execução das decisões judiciais.

¹⁸ Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm <acesso em 30/09/2019>

¹⁹ Sobre a influência dessa e de outras experiências europeias no Estado Novo Vargas: NUNES, Diego. Beyond Europe: The role of European Legal Experience in the Brazilian Estado Novo regime (1937-1945). In: OOSTERHUIS, Janwillen; VAN DONGEM, Emanuel. European traditions: integration or dis-integration?. Nijmegen: WLP, 2013, p. 207-220.

Art 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

§ 1º - O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie.

§ 2º - Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento.

Art 87 - O Presidente da República não pode, durante o exercício de suas funções, ser responsabilizado por atos estranhos às mesmas.

A partir de uma análise superficial desses artigos em relação aos relativos a mesma matéria nas Constituições anteriores, observamos que o rol de crimes de responsabilidade dispostos na Constituição foi reduzido. Ficaram de fora, em relação à Constituição de 1934, os crimes relativos: a forma de governo federal (segunda parte do inciso “b”), a disposição sobre os direitos sociais ou individuais (última parte do inciso “d”), a segurança interna do país (inciso “e”) e as leis orçamentárias (inciso “h”). Levando em conta que o item “d” da Constituição de 1937 uniu duas figuras típicas dos incisos “f” e “g” da Constituição de 1934, houve uma diminuição das situações definidas de pronto como crimes de responsabilidade. Compreende-se, dentro da lógica desse novo regime, que a supressão da disposição sobre o atentado à forma do governo federal se deu pela grande concentração de tarefas na figura do Poder Central.

Entre as novidades, a primeira figura na disposição do caput do art. 86 que dispõe sobre o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade tomarem lugar no Conselho Federal, equivalente ao Senado Federal da Constituição de 1934. Tal expressão é uma tradução do seu equivalente na Alemanha, o “*Bundesrat*”. Vale lembrar que este Conselho Federal substituiu o Senado Federal, possuindo ainda menos competências que este, estando tais competências dispostas entre os artigos 50 e 56. Apesar de prevista no § 2º desse artigo, não foi elaborada uma lei especial para a definição dos crimes de responsabilidade, seu processo e julgamento. O que, por sua vez, é compreensível devido ao fato de nunca ter havido eleição para o Parlamento durante o Estado Novo e da hipertrofia do Poder Executivo em detrimento do abafamento do Poder Legislativo, em especial do Senado Federal.

Feito essa breve passagem pelas Constituições brasileiras, podemos entrar no assunto propriamente dito relativo a discussão dos crimes de responsabilidade na Assembleia Constituinte de 1946.

4. A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1946

Antes de analisar propriamente os debates acerca do tema em específico, cabe uma breve contextualização sobre a conjuntura política em que foi convocada a Assembleia Constituinte e no qual ela elaborou seus trabalhos. Dessa forma, será possível compreender melhor a figura do Presidente da República dentro do contexto do presidencialismo brasileiro, ponto norte desta pesquisa. É importante ressaltar que não é o escopo deste trabalho uma análise histórica ou política profunda sobre a crise do Estado Novo ou da Redemocratização²⁰.

A constituinte de 1946 obstina-se em negar o Estado Novo (AMARAL, 2004, p. 92) e é com essa percepção geral sobre os trabalhos dos parlamentares que podemos compreender a retomada liberal que, ainda assim, não se livrou de algumas posturas antidemocráticas da Ditadura Vargasista (IGLESIAS, 1986, p. 63), como as medidas relacionadas à segurança nacional²¹. Ao mesmo tempo, deu largos passos na preservação de direitos individuais e sociais importantes, como as liberdades individuais e a reafirmação dos direitos trabalhistas. Em linhas gerais, retoma o princípio federativo, reestabelecendo a autonomia dos Estados e Municípios, a pluralidade partidária, recupera o bicameralismo típico de 1891 ao passo que tenta diminuir os poderes do Presidente da República. É natural que, com o fim da 2ª Guerra Mundial, houvesse no Brasil, assim como no resto do mundo, uma revisão sobre as questões sociais e políticas em boa parte do mundo (IGLESIAS, 1986, p. 63).

A sessão solene de inauguração da Assembleia Constituinte ocorreu no dia 05 de fevereiro de 1946, tendo sido esta eleita ainda no dia 02 de dezembro de 1945, sob a presidência do senador Melo Viana (PSD/MG), eleito por 200 votos contra 15 dirigidos à Luís Carlos Prestes (PCB/DF), e como vice-presidente Otávio Mangabeira (UDN/BA). Fato é que o Partido Social Democrático (PSD) ocupava a maioria dos assentos na constituinte (185), sendo seguido pela União Democrática Nacional (UDN) (89), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (23) e Partido Comunista do Brasil (PCB) (16). Além dos outros partidos com menor representação, como Partido Republicano (PR) (12), Partido Social Progressista (PSP) (08), Partido Democrata

²⁰ Para maior compreensão sobre esses temas, buscar na obra de Edgar Carone: CARONE, Edgard. A República liberal I - instituições e classes sociais (1945-1964). São Paulo: DIFEL, 1985; CARONE, Edgard. A República liberal II - evolução política (1945-1964). São Paulo: DIFEL, 1985; CARONE, Edgard. O Estado Novo (1945-1937). 5a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

²¹ Sobre a temática da segurança nacional durante o Estado Novo de Vargas ler: NUNES, Diego. O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945): do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro. 2010. 327 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

Cristão (PDC) (02), Esquerda Democrática (ED) (02) e Partido Libertador (PL) (01). Doravante, todos os partidos serão tratados apenas pelas suas siglas, sendo demonstrados em parênteses após os nomes dos parlamentares, quando citados. Para facilitar a citação dos Anais da Constituinte e dos Anais da Comissão de Constituição, faz-se necessário demonstrar desde já a forma como estes serão citados ao longo do trabalho. Para os Anais da Constituinte utilizaremos somente a indicação do volume e da página, exemplo: (Vol. I, p. 10-11); enquanto que para os Anais da Comissão de Constituição utilizaremos as siglas “C.C.”, a indicação do volume e das páginas, exemplo: (C.C., Vol. II, p. 15).

Podemos observar a predominância de parlamentares conservadores, porém, com tendências liberais (WOLKMER, 2003, P. 66-67; BALEEIRO, LIMA SOBRINHO, 2012, p. 11), capazes de guiarem os debates por meio de “concessões mútuas” (BRAGA, 1996, p. 11) visando soluções que fossem benéficas para o desenvolvimento econômico e restauração democrática da nova fase constitucional que se iniciava.

Em relação as etapas de funcionamento da Assembleia Constituinte, com base no trabalho de Braga (1996, p. 12-13), ressaltamos alguns marcos mais importantes, sendo indicado entre parênteses o número do volume e o número das páginas, conforme referenciado pelo autor: 1) Sessões Preparatórias (Vol. I, 03); 2) Sessões de Instalação e eleição da Mesa Diretora (Vol. I, p. 16-30); 3) Eleição da Comissão responsável pelo Regimento Interno da Constituinte e discussões no plenário sobre o Regimento (Vol. I, p. 45 a vol. III, p. 347); 4) Eleição da Comissão da Constituição e das respectivas Subcomissões (Vol. III, p. 358); 5) Elaboração dos anteprojetos pelas Subcomissões e discussão de temas constitucionais em plenário (Vol. III, p. 358 a vol. X, p. 214); 6) Apresentação ao plenário do primitivo Projeto da Constituição elaborado pela Comissão de Constituição (Vol. X, p. 223-256); 7) Discussão do projeto em plenário e apresentação de emendas pelos constituintes (Vol. X, p. 257 a vol. XX, p. 194); 8) Apresentação ao plenário do texto do “Projeto Revisto” após a apreciação, pela Comissão da Constituição, das 4092 emendas sugeridas pelos constituintes (Vol. XX, p. 194-251); 9) Votação em plenário do Projeto Revisto, tendo os parlamentares o direito de requererem destaques a emendas (Vol. XXI, p. 03 a vol. XXIV, p. 428); 10) Publicação da redação final do Projeto da Constituição antes da apresentação de emendas de redação pelos constituintes (Vol. XXIV, p. 227); 11) Discussão das “Disposições Transitórias” da Constituição e envio de emendas de redação (Vol. XXIV, p. 227 a vol. XXVI, p. 148); 12) Apresentação ao plenário da redação final da Constituição (Vol. XXVI, p. 149-176); e 13)

Encerramento dos trabalhos constituintes, eleição do Vice-Presidente da República Nereu Ramos e início do funcionamento da legislatura ordinária (Vol. XXVI, p. 178-371).

Como a responsabilidade do Presidente da República era de atribuição da 4ª Subcomissão, vale apresentar desde já seus membros, para melhor ilustrar o andamento das discussões a serem trabalhadas a seguir: Graccho Cardoso (PSD/SE), como presidente; Flores da Cunha (UDN/RS), como relator; e Acúrcio Torres (PSD/RJ) e Raul Pilla (PL/RS), como membros. Sendo esses personagens importantes nas discussões sobre as delimitações do Poder Executivo na Constituição de 1946. Tal comissão foi eleita na 1ª sessão da Comissão de Constituição, realizada no 15 de março de 1946 (C. C., Vol. I, p. 5-6).

Nos embates iniciais sobre a adoção do regimento interno da Assembleia que originou a Constituição de 1946 muito parecem estar relacionados com o desejo desses constituintes de extirparem quaisquer traços do período do Estado Novo nessa nova ordem política e constitucional, como já dito acima. Ponto central da discussão era a necessária soberania da Assembleia Constituinte, de modo a não se sujeitar aos mandos de nenhum outro poder ou vontade que não a popular, responsável pela nomeação de seus parlamentares. Essa soberania seria alcançada, à exemplo das constituições de 1824 e 1891, a partir da eleição de um presidente pelos próprios parlamentares e, em seguida, a elaboração de um regimento interno (Vol. I., p. 4-5).

Os debates que dominaram as sessões inaugurais da Constituinte recaíram constantemente nessas questões e na influência do Decreto-Lei 8.708 de 1945, que estabeleceu as normas regimentais para a instalação da Assembleia Constituinte. Tal decreto-lei, em seu artigo 2º, colocava que, até a votação do regimento interno dessa nova Constituinte, os seus trabalhos seriam regulados pelo regimento da Assembleia Nacional Constituinte de 1933, com a ressalva de que não poderiam contrariar a Carta Constitucional e a Legislação eleitoral vigentes. Ou seja, as atividades dos constituintes de 1946 deveriam ser regidas inicialmente pelas determinações do regimento interno da Assembleia Constituinte de 1933, desde que não contrariassem a Constituição de 1937 e da legislação eleitoral vigentes. A figura do recém-eleito Presidente Eurico Gaspar Dutra era associada como apoiador do golpe de 10 de novembro por alguns parlamentares, como Carlos Marighela (Vol. I, p. 10-11), de forma que seguir esse decreto-lei sujeitava essa nova Assembleia não só ao Poder Executivo, mas também ao período ditatorial recém vivenciado na história política e constitucional brasileira.

Delimitados os principais traços da Assembleia Nacional Constituinte de 1946, temos pronto o terreno para a análise dos crimes de responsabilidade dentro das discussões relativas ao Poder Executivo.

5. AS DISCUSSÕES SOBRE O PODER EXECUTIVO NA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946

A ideia desse capítulo é reproduzir os principais argumentos utilizados pelos constituintes durante os debates da Constituição de 1946 sobre a responsabilidade do Presidente da República. Para tanto, realizou-se nos dois primeiros capítulos uma nota geral sobre o instituto do impeachment na Inglaterra e nos Estados Unidos, passando para as formas como este instituto se manifestou nas Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934 e 1937; e, também, breves considerações sobre a Assembleia Constituinte de 1946, o contexto de sua convocação e algumas pinceladas sobre sua composição e funcionamento.

Detalhe importante que merece ser ressaltado é de que não houve um anteprojeto para as discussões da Assembleia Nacional Constituinte ou para a própria Comissão de Constituição, de forma que todas as discussões preliminares foram realizadas com base na Constituição de 1934. Dessa forma, passamos para a análise do objeto principal desse estudo.

5.1 DA IRRESPONSABILIDADE INERENTE AO PODER EXECUTIVO E DA SAÍDA PELO PARLAMENTARISMO

É recorrente no discurso de diversos parlamentares a associação das palavras irresponsabilidade e presidencialismo. E encontramos nos discursos de Raul Pilla (PL/RS)²² da 19^a, 23^a, 45^a sessões, dentre outras, uma série de conceitos, doutrinas e exemplos que sustentam a sua posição²³. Passemos agora à demonstração dos principais argumentos, não

²² Devido ao limite de espaço deste trabalho, em alguns momentos, serão feitas menções a discursos ou apartes de parlamentares através deste artifício de referência nos rodapés visando demonstrar amplamente a exposição dos argumentos necessários para a reconstrução das principais ideias desta Constituinte.

²³ A título de informação, sobre a (ir)responsabilidade do Presidente da República, encontramos discursos de outros parlamentares no mesmo sentido, como, por exemplo: “A República agravou os males denunciados pela tribuna e pela imprensa e, dada a imperfeita distribuição dos poderes, retirou ao Legislativo qualquer controle e ao Judiciário qualquer possibilidade de, efetivamente, delimitar a esfera de ação do Executivo [...]. Como, por outro lado, o chefe de Estado não é responsável politicamente, passamos ao regime de plena irresponsabilidade, de vez que a criminal - a única reconhecida na Constituição, é instrumento inaplicável. Vivemos quarenta anos de absolutismo e à sombra de legalidade refugiava-se em câmaras dóceis e incapazes do menor gesto de independência. Os males do regime eram universalmente reconhecidos, mas faltavam aos homens públicos coragem para enfrentá-los, até porque, no íntimo contavam poder, um dia, usufruir da maravilhosa posição de mando” (grifo nosso) Eduardo Duvivier, Vol. VI, p. 146. Assim como Hermes Lima (ED/DF) (Vol. XII, p. 261); Rafael Cincurá (UDN/BA) (Vol. XVIII, p. 89).

necessariamente em uma construção cronológica, mas agrupada conforme possa parecer melhor para a demonstração das linhas mestras dos debates.

Dentre os principais argumentos utilizados pelo deputado gaúcho, podemos citar a ideia de que a hipertrofia do Poder Executivo leva a uma “ditadura constitucional” (Vol. VI, p. 398), pois, uma vez que o Presidente é investido no mandato através das eleições, este escapa da intervenção da opinião pública, levando, assim, as constantes revoluções ocorridas desde a proclamação da República (Vol. III, p. 58). Inclusive, expõe que em relação à matéria da nomeação de seus Ministros, o Presidente os nomeava e demitia livremente sem a interferência do Poder Legislativo para a sua aprovação²⁴ (Vol. III, p. 63).

Sobre a questão da responsabilidade dentro do regime presidencialista, Pilla discorre o seguinte (grifo nosso):

A responsabilidade é inseparável da ação. Trata-se de uma lei do mundo moral. Na democracia, não pode, pois, o Governo deixar de responder perante a Nação que lhe delegou o poder. Governo irresponsável é forçosamente governo arbitrário, despótico e capaz de todas as aberrações. Ora, o sistema presidencial não consagra a responsabilidade política do Poder Executivo. Depois de constituído, torna-se este, praticamente, senhor quase absoluto de seus atos. Os ministros são declaradamente irresponsáveis, como simples secretários, que se consideram, do Presidente. E, para este, se prevê somente a responsabilidade criminal, isto é, não uma responsabilidade comum, corrente, mas de caráter excepcional. E esta mesma, não há exemplo ele se ter tornado efetiva, tão pesado é o mecanismo que a vai pôr em jogo e tão forte é a influência que, por sua posição, exerce o incriminado. Praticamente não se verifica. [...] O governo presidencial é realmente o governo da irresponsabilidade. O governo parlamentar é, pelo contrário, o sistema da responsabilidade plena, da responsabilidade não somente criminal e civil, mas também política. Necessário não se faz que o ministro tenha praticado um crime, ou sequer um delito: para que ela se manifeste, basta um abuso, um erro, um simples desvio. E não se requer nenhum processo moroso e difícil: uma simples votação, uma moção de desconfiança a torna efetiva (Vol. III, p. 58-59).

Durante seus discursos, o papel do parlamento como órgão essencial para a realização da experiência democrática é sempre parte da argumentação de Pilla:

²⁴ Art. 48, § 2º e 52 da Constituição de 1891; e Art. 56, § 2º da Constituição de 1934.

O poder executivo, numa organização constitucional realmente democrática, precisa estar sempre e continuamente sujeito à prova de confiança. Este é o único meio de evitar que ele transponha, mesmo com as melhores intenções, a exata linha além da qual se sitia e somente existe o poder de fato. [...] é pelos votos do parlamento, eleito pelo povo no exercício da sua exclusiva qualidade soberana, que se afere da solidez moral ou da legitimidade de um dado poder executivo. Por aí se saberá se ele ainda se mantém como exata peça do sistema constitucional, com funções e recursos legalmente definidos, ou se já extravasou dessas funções e excedeu desses recursos, degenerando, portanto, em simples poder de fato. É aí, e somente aí, que se faz concreta e efetiva a responsabilidade governamental, cuja sanção primeira e obrigatória, em caso de erro, falta ou negligência, é, e não pode deixar ser, à demissão, pois do contrário o que se oferece é a permanência de alguém em uma função para a qual já perdeu todas as qualidades, tornando-se se, portanto, estranho" perturbador e subversivo, em plena verificação da espécie criminal do abuso de confiança. [...] A função essencial do parlamento é a de tribunal para julgamento do governo. Ora, se, no foro comum, é diligência inicial no Julgamento dos delitos a privação de liberdade, como julgar a alguém que; por prazo excedente do julgamento, se presume o guarda e o dispensador de todas as liberdades?" (Vol. III, p. 320-321)

Um ponto interessante nesse discurso é o fato de que, realmente, não há exemplos da responsabilização de um presidente ter se tornado efetiva, apesar de alguns casos famosos da tentativa de se aplicar o impeachment²⁵. Desde 1891, nenhum governante foi responsabilizado por seus atos, tanto criminalmente como politicamente, consagrando a irresponsabilidade política como traço institucionalizado da política brasileira, o que Pilla atribui à fixidez do mandato e ao dogma da independência dos poderes (Vol. VI, p. 385-388).

Acerta, também, quando utiliza as expressões “moroso e difícil”, uma vez que a simples instauração do processo de apuração dos crimes de responsabilidade de um Presidente se mostra um evento que tem como resultado a total comoção política de um país por um determinado período de tempo, podendo, até mesmo, desembocar em crises políticas, econômicas e até mesmo sociais. Porém, Pilla coloca que para o Presidente só se prevê a responsabilidade criminal, nos fazendo questionar se essa colocação seria um mero exercício de retórica, devido ao seu grande conhecimento sobre o assunto. Pois, por mais que não aplicados, demonstramos

²⁵ Sérgio Borja elenca alguns desses casos: 1893, contra o presidente Floriano Peixoto; 1901, contra o presidente Campos Sales, iniciado pelo almirante Custódio José de Melo, por violências disciplinares; 1902, contra o presidente Campos Sales, iniciado pelo deputado Fausto Cardoso, com relação ao caso do Acre; e 1912, contra o presidente Hermes da Fonseca, iniciado pelo ex-senador Coelho Lisboa, por intervenção na Bahia e na Paraíba. Estes e mais casos ocorridos após 1946 podem ser encontrados em BORJA, Sérgio. Impeachment. Porto Alegre: Ortiz, 1992.

no primeiro capítulo deste trabalho todas as manifestações dos crimes de responsabilidade nas Constituições republicanas de 1891, 1934 e 1937, incluindo as legislações especiais produzidas como resultado de determinação da Constituição de 1891, os decretos nº 27 e 30, ambos de 1892.

Nesse mesmo discurso, Pilla ainda faz uso de Rui Barbosa para demonstrar seu ponto relativo à irresponsabilidade inerente à figura do Presidente da República. A menção à obra de Rui Barbosa será amplamente utilizada pelos parlamentares defensores do parlamentarismo, principalmente pelo fato de que este autor, antes ferrenho defensor do presidencialismo, acaba por reconhecer os erros deste regime na fase final de seus escritos, começando a acenar para a solução parlamentar, de acordo com Pilla (Vol. XXII, p. 139). Exemplificando o posicionamento deste grande jurista brasileiro, faz-se necessário expor algumas das citações do autor utilizadas pelos parlamentares. Como exemplo, citadas por Raul Pilla durante esse mesmo discurso da 19ª sessão, temos, nas palavras de Rui Barbosa²⁶ (grifo nosso):

"Não falo nos males do parlamentarismo. Também os tem a solução oposta. Uma se ressentia da instabilidade na administração; inconveniência do maior alcance, que, manifestada em França, entre nós se agravaria com a estreiteza do nosso período presidencial. A outra, da ausência de responsabilidade, que, reduzida nas instituições americanas, ao impeachment do Chefe da Nação, não passa de uma ameaça desprezada e praticamente inverificável" e "neste confronto as formas parlamentares levariam ao melhor; porque mais vale, no Governo, a instabilidade, que a irresponsabilidade" (Vol. III, p. 60-61).

²⁶ Também encontramos citações à obra de Rui Barbosa nos discursos de: Matias Olimpo (Vol. VI, p. 146); Raul Pilla (Vol. XXII, p. 139; C.C., Vol. I, p. 282-283); José Augusto (Vol. XVII, p. 170); Dioclécio Duarte (Vol. XVIII, p. 89, 237).

Além de Rui Barbosa, outros autores também são muito utilizados pelos parlamentares, como James Bryce²⁷, jurista e político britânico, Mirkine Guetzevitch²⁸, jurista russo, assim como Borges de Medeiros²⁹.

Por fim, nesse primeiro grande discurso que relaciona o presidencialismo com a irresponsabilidade, Raul Pilla demonstra que o caminho para atingirmos a plena democracia seria realizar um retorno, reimplementar o parlamentarismo³⁰. Em relação à democracia, Pilla elege quatro critérios que julga fundamentais para que esta seja observada em um governo (Vol. VII, p. 182), sendo estes: (I) eleições populares; (II) temporariedade do mandato; (III) sensibilidade à influência da opinião pública; e (IV) efetiva responsabilidade do Poder Público. Para ele, o regime presidencial cumpriria os dois primeiros de forma satisfatória, ignorando quase que por completo os dois últimos, enquanto que o parlamentarismo cumpriria bem todos esses requisitos.

Gomy Júnior (PSD/PR), em discurso realizado na 59ª sessão do dia 09 de maio de 1946, levanta pontos interessantes sobre o insucesso dos regimes presidenciais no continente americano. Após discorrer sobre o caráter extremamente pessoal adotado pelos governantes, utilizando-se da famosa expressão atribuída a Luís XIV da França “*L'Etat c'est moi*”, reforça os argumentos sobre o caráter autocrático e ditatorial do regime presidencial no continente americano (Vol. VIII, p. 379-380). A partir daí, utiliza-se de um argumento comumente defendido pelos demais críticos do parlamentarismo, a falta de cultura e instrução do povo

²⁷ BRYCE, James. *The American Commonwealth*. New York: The Macmillan Company, 1898. Nesse sentido, Gomy Júnior utiliza uma citação de Bryce constatando que as repúblicas sul-americanas não poderiam ser consideradas como democracias, devido a seu caráter autoritário e autocrático (Vol. IX, p. 104).

²⁸ MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris. *As novas tendências do direito constitucional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933. As citações utilizadas por Gomy Júnior foram: "Os Constituintes da América Latina desconfiavam do Poder Legislativo: desejavam um Presidente forte. A epidemia ditatorial passou a apoiar-se assim nos textos constitucionais. Se o regime presidencial não se transforma em ditadura nos Estados Unidos por causa da opinião pública e dos partidos políticos disciplinados o mesmo regime, na América Latina, sem opinião pública, sem tradições transforma-se em ditadura" e "Assim, o problema das ditaduras na América latina, constituindo um problema sociológico e histórico, é, ao mesmo tempo, um problema da técnica constitucional. As Constituições, ao invés de lutarem contra a eventualidade da ditadura introduziram-na, ao contrário, em seu direito público. Mesmo aquele que não aspira ser um ditador, em tal se transforma contra a sua vontade, desde que é elevado à presidência. A expansão dos poderes conferidos ao Presidente, e a predominância do Executivo predispõem à ditadura. Em cada constituição da América latina existem germes latentes de uma ditadura legal. Qualidades humanas excepcionais são requeridas para evitar que o Presidente transmute essa ditadura legal numa outra, extralegal" (Vol. IX, p. 105-106).

²⁹ MEDEIROS, Borges. de. *O poder moderador na república presidencial*. Caxias do Sul: EDUCS, 2002.

³⁰ Sobre a defesa do parlamentarismo (ou de algumas de suas propostas), podemos citar também os discursos de Raul Pilla em outros momentos no decorrer da Constituinte (Vol. XI, p. 289-292), assim como de outros parlamentares: José Augusto (UDN/RN) (Vol. I, p. 250-260; vol. XVII, p. 160-170; vol. XIX, p. 184-196); Mário Masagão (UDN/SP) (Vol. VI, p. 371); Munhoz da Rocha (PR/PR) (Vol. VII, p. 323-330); Matias Olimpo (UDN/PI) (Vol. XI, p. 162-165); Glicério Alves (PSD/RS) (Vol. XIII, p. 54-57)

brasileiro para adotar eficientemente o regime presidencial³¹. Dessa forma, coloca o deputado (grifo nosso):

O Brasil em 1889 não estava preparado para assumir a responsabilidade decorrente de um regime Presidencial. Faltava-lhe o lastro da instrução de seu povo, que constitui o fundamento da sua consciência política, agravado pela sua origem provinda de países em que o obscurantismo político de seus governos concorria para que êle nunca fôsse chamado a opinar acêrca dos relevantes problemas que, porventura, dissessem respeito ao Estado. Faltando-lhe isso, faltou-lhe tudo para que a propaganda acendesse no seio dessa mole humana a chama crepitante da fé recolhida no entusiasmo das pregações cívicas que encarnavam aqueles ideais republicanos (Vol. VIII, p. 380)

No mesmo discurso, o deputado ainda discorre sobre a personalidade do governo presidencial, ressaltando a influência dessa vontade unipessoal:

Em verdade, consolidou-se o prestígio do chefe da Nação e a sua autoridade tornou-se incontestável, mas em compensação criou-se no país um novo regime feudal apenas disfarçado pelo simulacro de franquias constitucionais de fato inexistentes, em que os Estados foram presas fáceis, na sua quase totalidade, de um sistema de govêrno em que predominava a vontade unipessoal do seu "chefe" apoiado pelo govêrno central, dando lugar à formação de oligarquias que se tornaram tristemente célebres em nossa pátria, pelo falseamento total e revoltante abusivo dos princípios democrático que orientaram e conduziram os idealizadores da Constituição de 1891 (Vol. VIII, p. 382)

E, por fim, chega no interessante argumento de que a fiscalização do parlamento sobre os atos do Poder Executivo não se deu de forma eficiente devido a “Política dos Governadores” de Campos Sales e das relações de parentescos e interesse que ofuscavam a necessária fiscalização sobre os arbítrios do regime:

Na aplicação da "política dos governadores" adotada por Campos Sales e seguida na Primeira República o Parlamento compunha-se de Deputados e Senadores, por via de regra, familiares dos governadores estaduais e por isso mesmo, solidários com êstes na política e na administração que adotasse o Presidente da República. Ali estavam para servi-los, a êles os seus "chefes" e não à Nação. A sua fiscalização, portanto, era nenhuma, de vez que havia a sua impudica e ostensiva convivência nos vícios e nos abusos da prática do regime. Era como se não existisse Parlamento (Vol. VIII, p. 384)

³¹ Na contramão desse argumento, podemos citar o parlamentar Amando Fontes (PR/SE) que concorda com todos os argumentos expostos sobre os excessos do presidencialismo, porém, acredita ser o regime parlamentarista um "mecanismo ainda muito delicado para a nossa cultura política" (Vol. IX, p. 106).

No parlamentarismo, o poder da opinião pública não se esgotaria após finalizadas as eleições e eleito o presidente, pois o Governo dependeria da confiança do Parlamento, que é órgão de representação popular por natureza. Cabe ao parlamento fiscalizar o Presidente, podendo, a qualquer momento, chama-lo para prestar contas a seu eleitorado (Vol. VI, p. 389). Enquanto que para o presidencialismo esse “acerto de contas” personificado no impeachment causa um grande impacto na vida política de um país devido a seu caráter excepcional, no parlamentarismo faz parte do cotidiano deste regime. O primeiro regime, o parlamentar, teria sido fruto da evolução natural (gradativa e inevitável) da consciência democrática, enquanto o segundo, o presidencial, foi criado nos Estados Unidos em reação a estrutura monárquica da antiga metrópole inglesa e copiado pelas demais nações americanas³² (Vol. VII, p. 184).

Na 35ª sessão, realizada em 27 de fevereiro de 1946, Alde Sampaio (UDN/PE), João Cleofas (UDN/PE), José Augusto (UDN/RN), Daniel de Carvalho (PR/MG) e Amando Fontes (PR/SE) apresentam na "Indicação nº 31" um pedido para que a mesa coloque na Ordem do Dia matérias constitucionais para discussão, em dias alternados, enquanto o Projeto da Constituição não é apresentado ao plenário. Tais matérias seriam discutidas com a intenção de "estudos preliminares" sem a necessidade de votação. No pedido são levantados alguns pontos para discussão como divisão de rendas, presidencialismo ou parlamentarismo, responsabilidade dos ministros, sistema eleitoral ou de representação, autonomia e defesa constitucional do município ou qualquer outra matéria constitucional. O que chama a atenção desse pedido, com base no objeto dessa pesquisa, é a proposição da discussão no plenário da Assembleia Constituinte sobre o sistema de governo a ser escolhido e a responsabilização dos ministros.

Café Filho (PSP/RN) se coloca contra, devido à necessidade de discussão de requerimentos e outras questões importantes ao funcionamento da Assembleia. Além de que, a Comissão de Constituição seria a responsável por essa discussão e consequente elaboração do projeto de Constituição a ser apresentado para o plenário da Assembleia discutir. "A discussão das teses", em suas palavras "como se pretende, significa que ouviremos aqui verdadeiras aulas de direito constitucional" (Vol. V, p. 198). Para ele, enquanto o projeto não está pronto e em discussão no plenário, seria momento de conhecer melhor as características do Brasil, para assim criar uma constituição que corresponda à realidade brasileira.

Nessa ocasião, o Deputado Flores da Cunha (UDN/RS), ao dar sua opinião sobre a discussão de assuntos constitucionais na ordem do dia aponta, à título de exemplo, que o

³² Ainda sobre o Sobre o sistema presidencialista na América, Pilla assevera que este "é um regime exclusivamente americano, que se casou admiravelmente com o caudilhismo imperante no Continente e, em vez de o corrigir, até hoje o tem mantido" (Vol. VII, p. 185).

Deputado Raul Pilla insistiria em discursar sobre as benesses do parlamentarismo. Coloca, também, que não acredita haver regimes puros, tendo os diversos regimes se influenciado mutuamente. Aponta que o regime presidencialista possui defeitos e que cabe aos parlamentares constituintes corrigir-lhes e adaptá-lo ao Brasil. Oferece, ainda, a opção de se substituir o regime, de forma que Flores da Cunha assevera que insiste no regime presidencialista pois foi nesse que se formou a nacionalidade brasileira (Vol. V, p. 212).

Sobre essa questão ainda, o Deputado Alde Sampaio coloca que é importante se discutir matérias constitucionais como o presidencialismo e parlamentarismo para que haja o debate na Assembleia Constituinte e que todos possam conhecer as propostas de relevo para a elaboração da Constituição. Coloca ainda que a possibilidade de se realizar esses debates seria uma forma do Poder Legislativo, após um período ditatorial que excluiu sua influência enquanto um dos Poderes da República, pudesse também recuperar a força das discussões em relação as políticas partidárias, não dependendo exclusivamente do Poder Executivo para decisão de grandes temas (vol. V, p. 214).

Tal discussão se mostrou importante, pois, caso fosse decidido desde já a adoção do sistema parlamentarista, toda a configuração do Poder Executivo – incluindo a sua responsabilização – seria alteradas drasticamente. Porém, como tal requerimento não foi aceito, coube à Comissão de Constituição debater sobre o tema em sua 12ª sessão, ocorrida em 11 de abril de 1946, no qual acabou se decidindo, sem discussão por parte dos parlamentares, pela continuação do regime presidencialista como sistema de governo. A única interação nesse momento foi a de Raul Pilla com a proposição de analisarem o Poder Executivo antes do Legislativo, de forma a incidir diretamente na questão do sistema de governo. Proposta que foi negada prontamente pelo Presidente da Comissão, Nereu Ramos (C.C., Vol. I, p. 321). Tal episódio será analisado mais uma vez na próxima sessão deste trabalho, visando a construção do devido raciocínio para os debates na Comissão de Constituição.

Uma vez decidido por se manter o regime presidencial, começamos a perceber uma mudança nos discursos dos parlamentares. Os defensores ferrenhos do regime parlamentarista, como Raul Pilla e José Augusto, continuam com suas críticas e propostas de mudança radical. Porém, a ala de parlamentaristas mais moderada compreende a possibilidade de se incutir traços parlamentaristas no regime presidencial. Como exemplo, temos no discurso de Munhoz Ramos (PR/PR) a apresentação da ideia de “presidencialismo atenuado”³³ (grifo nosso):

³³ Nesse aspecto, de uma variação dentro do sistema presidencialista, melhorando alguns de seus pontos temos o posicionamento de outros parlamentares, como: Gomy Júnior (PSD/PR) e Dolor de Andrade (UDN/MT) (em

A transição que devemos tentar, no grau de evolução política e de despreparo que atingimos, seria a do presidencialismo atenuado - percamos uma vez por tôdas o preconceito de querer dar realidade a um sistema perfeito e clássico. Seria o sistema da responsabilidade dos governos, armado o parlamento dos meios necessários para consegui-lo, em que houvesse os poderes mais amplos de fiscalização e de censura. Um exemplo além da aprovação pelo parlamento da nomeação dos ministros: não haveria necessidade de aprovação pela casa de qualquer pedido de informações formulado por qualquer representante. O encaminhamento do pedido ao poder competente com as garantias de sua satisfação num tempo dado, seria automático. Se fôsse possível resumir o sistema numa fórmula, seria esta: dentro do regime presidencial, todo o poder ao parlamento. A fiscalização da crítica eficiente, e esta também responsável, o policiamento constante de todos os atos do govêrno, obrigando-o a ser bem comportado e a não ultrapassar os limites legais trariam os benefícios pleiteados pelo parlamentarismo, auxiliando-nos a viver uma estruturação democrática e não apenas organizá-la teoricamente (Vol. VII, p. 329)

Vários parlamentares em seus discursos sobre o sistema de governo levantavam a ideia da não eficiência de “modelos puros”, seja de presidencialismo ou parlamentarismo. Uma vez que o Brasil deveria encontrar o melhor sistema de governo que se encaixasse com as nossas peculiaridades. É a partir dessa ideia que começaremos a perceber algumas concessões ao parlamentarismo, que seriam aplicadas, por fim, no modelo final da Constituição de 1946, como o comparecimento de Ministros ao Congresso, nomeação de congressistas para Ministros sem perda do mandato, por exemplo. O que não diminuiu, expressivamente, a hipertrofia do Poder Executivo no decorrer da Quarta República, que demonstrou episódios de turbulência e desembocou na Ditadura Civil-Militar (1964-1985). Baleeiro e Lima Sobrinho (2012, p. 14-15) levantam a possibilidade de que essa situação possa ter se configurado, mais uma vez, pela falta de estruturação dos partidos políticos, tese interessante, que mereceria um olhar mais atento em outra pesquisa. Assim como a estruturação de um presidencialismo de coalizão, instaurado com a Constituição de 1946, importante aspecto para compreender o cerne de algumas crises das próximas décadas.

5.2 A COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E OS DEBATES SOBRE OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

contribuição com apertes para o discurso deste primeiro) (Vol. IX, p. 189-194); Berto Condé (PTB/SP) (Vol. X, p. 112-113); Flores da Cunha (UDN/RS) (Vol. XIII, p. 58); Rafael Cincurá (UDN/BA) (Vol. XVIII, p. 83-84).

A Comissão de Constituição, também referenciada pelos próprios parlamentares como “Comissão dos 37” ou “Grande Comissão”, teve a sua 1ª sessão realizada no 15 de março de 1946, na qual foram definidos os membros das subcomissões. As discussões referentes ao Poder Legislativo, apesar de interessantes, serão abordadas nesse trabalho de maneira superficial e quando necessárias para complementar o raciocínio devido para as discussões acerca do Poder Executivo e dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Vale ressaltar, porém, que em muitos pontos dessa subcomissão foram tratados assuntos relativos a hipertrofia do Poder Executivo, a duração do mandato do Presidente da República, o sistema bicameral do Legislativo, entre outros vários assuntos que não cabem ser analisados agora devido ao nosso recorte.

Resgatando um ponto interessante já abordado no capítulo 5.1 deste trabalho - que será importante para a fundamentação das nossas próximas discussões - durante os debates das matérias referentes ao Poder Legislativo, Nereu Ramos acha pertinente que sejam definidas preliminares, sendo a primeira a definição do regime a ser adotado - presidencialista ou parlamentarista - e a segunda sobre a adoção ou não do sistema bicameral. Raul Pilla propõe que seja invertida a ordem de discussão dos assuntos da Comissão, analisando primeiro o trabalho da subcomissão do Poder Executivo antes do Poder Legislativo. Dessa forma, a discussão sobre o regime a ser adotado nortearia o restante da discussão sobre os trabalhos da Constituinte.

Nereu Ramos não abre espaço para a proposta de Raul Pilla, levantando a discussão para o plenário da Comissão sobre a preferência do presidencialismo, que é acatado, mantendo-se o regime presidencialista como base para os debates nessa Comissão. Nos Anais da Comissão de Constituição, material que embasa esta pesquisa, não foram divulgados dados sobre essa votação, quais parlamentares assentiram com o regime já em voga e quais se colocaram pela adoção do parlamentarismo (C.C., Vol. I, p. 321).

Soares Filho (UDN/RJ) indaga que não foi proposta nenhuma emenda que sugerisse a adoção de uma câmara só. Nereu Ramos demonstrou que, pela Constituição de 1934, o Senado não constituía um dos ramos do Poder Legislativo e sim um órgão de colaboração, como observado no Art. 22 dessa Constituição. É adotado, por fim, o sistema bicameral (C.C., Vol. I, p. 322)

Ainda nas discussões do Poder Legislativo, durante a discussão do art. 23 do Projeto proposto pela subcomissão, o principal foco dos debates é sobre as contas do Presidente da República (Art. 23, inciso “b”, do projeto: “b) das leis sobre matéria Fiscal ou financeira”).

Raul Pilla apresenta uma emenda com um passo-a-passo bem elaborado visando a efetividade do controle fiscal e financeiro das contas do Presidente, argumentando que o "espírito" dessa emenda foi: "precisar bem o processo e estipular as penalidades, insistir nas responsabilidades em que incorrer o Govêrno no caso de não serem as contas devidamente prestadas.". Dessa forma, argumenta que tal disposição não poderia ser relegada a uma lei ordinária, pois trata de matéria constitucional de grande importância. (C.C., Vol. II, p. 138-139).

No lado oposto desse debate, Souza Costa argumenta que o prazo de dois meses após o encerramento do exercício anterior e a inauguração legislativa seguinte é muito curto, de forma que tal prazo deveria ser melhor debatido e formulado em uma lei especial (C.C., Vol. II, p. 139). A emenda de Raul Pilla, por fim, é negada (C.C., Vol. II, p. 140)

Ainda sobre esse art. 23 do projeto, que posteriormente é transformado em art. 28, I³⁴, em relação a seu inciso que dispõe: “da declaração de procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República”, é proposta a emenda nº 739³⁵, por Hugo Carneiro (PSD/AC), que requer que seja apresentada uma declaração de serem ou não suficientes os indícios do crime. Tal é a justificação da emenda:

³⁴ Como a discussão relativa a redação e mais alguns detalhes não será desenvolvida neste trabalho, vale apresentar a forma final do artigo na Constituição de 1946: “Art 59 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação, contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República”.

³⁵ Outra emenda interessante que envolve questões de caráter penal é a de nº 848 proposta por Antenor Borgeá (UDN/MA) que dispõe o seguinte: “A expressão crime de responsabilidade, empregada nas Constituições anteriores como equivalente a crime funcional, e conservada no projeto em exame, não é das mais felizes. É certo que o Código de Processo Penal a utilizou; fê-lo, porém, para harmonizar-se com a Carta de 10 de novembro de 1937. Em matéria penal, a condição de punibilidade decorre da responsabilidade do agente. Assim, nas infrações cometidas por funcionário ou por não funcionário, a indagação da "responsabilidade" é uma só para ambos. Se forem responsáveis, serão passíveis de sanção. Logo, o crime comum é também de responsabilidade. Portanto, convirá que a Constituição acolha a nomenclatura já consagrada pela boa técnica jurídico-penal. Assim, entendo que se deve substituir crimes comuns e crimes funcionais. De responsabilidade por funcionais nos seguintes arts. 61, 62, 65, 66, 76, 77, I, b, 108 § 2º, 116, IX e nos demais que porventura contenham aquela expressão” (C.C., Vol. Pareceres e Relatórios das Subcomissões, p. 135). Tal emenda não foi aceita e não se encontrou maiores discussões sobre o tema em nenhum dos anais. Nesse mesmo sentido cabe a citação de um breve debate ocorrido entre os constituintes Aloísio de Castro (PSD/BA) e João Mendes (UDN/BA), durante a 88ª sessão, Aloísio de Castro levanta a discussão sobre o inciso V do art. 62 do projeto, dispositivo este que enumera os crimes de responsabilidade que está sujeito o Presidente da República: "o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais". Argumenta que não deveria ser previsto neste item os direitos individuais e sociais, uma vez que estes podem ser objeto de ação judicial comum. Ademais, qualquer lesão aos direitos sociais também levaria ao cometimento de crime de responsabilidade, estando o chefe do Poder Executivo "sempre ameaçado". João Mendes intervém com um aparte interessante, levantando a ideia de que "Transformaríamos assim, a Constituição em Código Penal". De fato, como assevera Aloísio de Castro, a amplitude do inciso V desse art. 62 do projeto (que viria a ser o inciso III do art. 89 na redação final) coloca em termos muito amplos os crimes passíveis de serem cometidos pelo Presidente da República (Vol. XIV, p. 323). Aí se mostra a importância da previsão de uma lei que detalhe não só o processo e julgamento, mas também defina tais crimes.

A finalidade do dispositivo é dar à Câmara o poder de decidir se o Presidente da República e os Ministros de Estado devem ser ou não submetidos a processo e julgamento perante o Supremo Tribunal Federal ou o Senado Federal. Bastará, portanto, o exame dos indícios, pois quanto à "procedência ou improcedência" da acusação este é o objeto da sentença a proferir (C.C., Vol. Pareceres e Relatórios das Subcomissões, p. 92)

Em resposta, a subcomissão responsável pelo Poder Legislativo rejeita a emenda com a seguinte justificação:

A proposição visa aplicar ao processo do "impeachment" as regras a que o juiz criminal está sujeito, nas ações penais comuns (Art. 408 do Código do Processo Penal³⁶). Mas o simples confronto entre o artigo 62 do Projeto³⁷ e o Código Penal demonstra a impossibilidade de se adotar semelhante sugestão (C.C., Vol. Pareceres e Relatórios das Subcomissões, p. 186).

Tal discussão se mostra interessante devido à tentativa, pelo parlamentar Hugo Carneiro, de inserir no dispositivo constitucional que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, um julgamento prévio pela Câmara dos Deputados sobre a qualidade da denúncia, analisando se seus indícios são ou não suficientes. De acordo com a tradição constitucional de 1891 e adotada, por fim, também na Constituição de 1946, cabe à Câmara apenas declarar ou não a procedência da acusação com base na denúncia, sendo o julgamento de responsabilidade do Senado Federal.

O Senador Ferreira de Sousa (UDN/RN) apresenta emenda de supressão ao art. 26, inciso "a" do Projeto, que dispõe: "Compete privativamente ao Senado Federal: a) julgar o Presidente da República e os Ministros de Estado nos crimes conexos". O intuito de Ferreira de Sousa era estabelecer um Tribunal Especial, aos moldes da Constituição de 1934 para o julgamento dos crimes de responsabilidade. Porém, como o assunto era relativo ao Poder Executivo, Nereu Ramos decidiu postergar-lo para quando esse capítulo da Constituição entrasse em debate (C.C., Vol. II, p. 145). Este foi o material que nos interessa durante as discussões do projeto oferecido pela subcomissão responsável pelo Poder Legislativo. Passemos agora para o projeto e as discussões relativas ao Poder Executivo.

³⁶ Na redação original do Código de Processo Penal de 1941 usada no contexto dessa discussão: "Art. 408. Se o juiz se convencer da existência do crime e de indícios de que o réu seja o seu autor, pronunciará-lo-á, dando os motivos do seu convencimento.

³⁷ Que viria a se tornar o art. 89 da Constituição de 1946, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e prevê, em seu parágrafo único, a elaboração de uma lei especial para estabelecer as normas, processo e julgamento destes crimes.

Em relação ao projeto apresentado pela 4ª subcomissão, a Seção III, “Da Responsabilidade do Presidente da República”, os arts. 8º e 9º são dispostos originalmente da seguinte forma:

Art. 8º - São crimes de reponsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da união
- b) a Constituição e o regime democrático;
- c) o livre exercício dos poderes políticos;
- d) o gôzo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais;
- e) a segurança interna do País;
- f) a probidade da administração;
- g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos;
- h) as leis orçamentárias;
- i) o cumprimento dias decisões judiciárias;

Parágrafo único. A lei que definir esses crimes deverá ser promulgada imediatamente após esta Constituição.

Art. 9º O Presidente da República será processado e julgado, nos crimes comuns, pelo Supremo Tribunal Federal, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como Presidente o do referido Supremo Tribunal, e se comporá de nove juízes sendo três Ministros do Supremo Tribunal Federal, três membros do Senado Federal, e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

§ 1º Far-se-á a escolha dos juízes do Tribunal Especial por sorteio, dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação, nos termos do § 4º, ou no caso do § 5º deste artigo.

§ 2º A denúncia será oferecida por cem eleitores ao Presidente do Supremo Tribunal Federal que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro do referido Supremo Tribunal Federal, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações.

§ 3º A Junta procederá, a seu critério, à investigação dos fatos argüidos, e, ouvido o Presidente, enviará à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos respectivos.

§ 4º Submetido o relatório da Junta Especial, com os documentos à Câmara dos Deputados, esta, dentro de trinta dias, depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretará, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, ordenará a remessa de tôdas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento.

§ 5º Não se pronunciando a Câmara dos Deputados sobre a acusação, no prazo fixado no § 4º o Presidente da Junta de Investigação remeterá cópia do relatório e documentos ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decrete, ou não, a acusação, e no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia.

§ 6º Decretada a acusação, o Presidente da República ficará, desde logo, afastado do exercício do cargo.

§ 7º O Tribunal Especial, poderá aplicar somente a pena de perda do cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.

Da forma como é disposta, os crimes de responsabilidade nesse projeto são quase a cópia completa dos arts. 57 e 58 da Constituição de 1934³⁸.

Em relação ao art. 8º desse projeto, durante a 21ª reunião da Comissão de Constituição, ocorrida no dia 25 de abril de 1946, Gustavo Capanema (PSD/MG), adiantando-se na discussão do art. 9º, já que discorda do Tribunal Especial, propôs a adoção do Senado Federal como órgão julgador do Presidente da República nos crimes de responsabilidade em detrimento do Tribunal Especial do projeto. Usa como argumentos o resgate da “boa tradição” do Direito Público brasileiro e a atribuição desse papel ao Senado, aos moldes da Constituição de 1891, uma vez que este foi reestabelecido com plenos poderes.

Como parte da sua proposta, propõe nova redação ao parágrafo único: “*Parágrafo único: Esses delitos serão definidos em lei especial, que regulará a acusação, o processo e o julgamento. Essa lei será feita imediatamente depois de promulgada a Constituição Federal*” (C.C., Vol. II, p. 223). Capanema afirma que tal matéria deve ser regulada por lei e não pelo texto constitucional, sendo este o motivo da propositura deste substitutivo. Inclui na redação desse substitutivo a elaboração do “processo e julgamento”, confirmando sua posição contra o Tribunal Especial, que já possuía toda a sua estrutura disposta no art. 9º do projeto.

Nesse momento, Flores da Cunha (UDN/RS), membro da subcomissão que elaborou o projeto relativo ao Poder Executivo, justifica os motivos de ter incluído a disposição de se elaborar uma lei especial para definir os delitos, regulando, também, a acusação, processo e julgamento. O parlamentar gaúcho expõe que a subcomissão decidiu por prever uma lei especial, como em 1891, já que na Constituição de 1934 não foram regulamentados por lei alguma. Promete, ainda, que tal lei será promulgada logo após a elaboração da Constituição (C.C., Vol. II, p. 223). Apoia a emenda de Gustavo Capanema, mas não abre mão da estrutura do Tribunal Especial apresentada pela subcomissão. Costa Neto (PSD/SP) também apoia a emenda de Capanema, muito pelo fato de ter oferecido substitutivo de mesma linha ao art. 9º do projeto (C.C., Vol. II, p. 223).

Para encaminhar a votação, Prado Kelly (UDN/RJ) recorda a Constituinte de 1933:

Durante os anos que medeiam daquele ao de 1891, foi acerbamente criticada a disposição do Estatuto de 1891 que deferiu para uma lei ordinária o processo

³⁸ Salvo algumas alterações na redação. No art. 8º, “b”, do projeto, encontramos “a Constituição e o regime democrático”, enquanto que na Constituição de 1934, o mesmo inciso “b” encontramos “a Constituição e a forma de Governo Federal”; na Constituição de 1934 não existe um parágrafo único prevendo uma lei especial para definição desses crimes de responsabilidade, como no projeto; no caput do art. 9º do projeto o órgão de cúpula do Poder Judiciário é chamado por “Supremo Tribunal Federal”, em detrimento de “Corte Suprema” da Constituição de 1934; e o § 2º do art. 9º do projeto dispõe que a denúncia deve ser oferecida por cem eleitores, enquanto que o art. 58 de 1934 é silente sobre quem poderá oferecer a denúncia.

de acusação e julgamento do Presidente da República. Por êste motivo, o legislador constituinte previu, no art. 57, as modalidades dentro das quais se processaria a responsabilidade do supremo magistrado da nação. Foi medida de boa técnica política e constitucional (C.C., Vol. II, p. 224).

Seu argumento se baseia no que já teria sido decidido em relação à cassação do mandato dos Deputados, no qual se optou pela utilização de Tribunal Especial, de forma a evitar prejuízos ao que já teria sido discutido:

Aceitar agora essa emenda seria retrogradar, em toda essa intenção, com prejuízos sensíveis, porque no momento em que se não defiram o processo e o julgamento do Presidente da República a um tribunal especial e sejam os mesmos atribuídos tão somente ao Senado, substituiremos o julgamento com base propriamente forênse ou judiciária pelo julgamento político propriamente dito. Esse, o inconveniente da emenda (C.C., Vol. II, p. 224)

Flores da Cunha, defendendo o trabalho da subcomissão responsável, alega que o propósito desta foi o de evitar a protelação dessa regulamentação via lei especial dos crimes de responsabilidade. Expostos tais argumentos, e emenda é colocada para votação e aprovada.

Passando para a discussão do art. 9º do projeto, são apresentadas três emendas de mesmo sentido (C.C., Vol. II, p. 225), transcritas a seguir:

(Gustavo Capanema – PSD/MG) O Presidente da República será submetido a processo e julgamento depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e, nos de responsabilidade, perante o Senado.

Parágrafo único. Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções

(Benedito Valladares-PSD/MG e Ataliba Nogueira-PSD/SP) O Presidente da República será processado e julgado, nos crimes comuns, pelo Supremo Tribunal Federal, nos de responsabilidade, pelo Senado

(Benedito Costa Neto-PSD/SP) O Presidente da República será submetido a processo e julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e, nos de responsabilidades, perante o Senado

Parágrafo único. – Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Retomando o que havia dito na discussão do antigo anterior, Costa Neto se coloca contra a estrutura do Tribunal Especial, utilizando-se do argumento de que esta desrespeitaria o princípio da Constituição estadunidense que elege o Senado como tribunal capaz de julgar os crimes de responsabilidade do Presidente, princípio este adotado pelos constituintes de 1891.

Coloca que a utilização desse modelo de julgamento dos crimes de responsabilidade adotado na Constituição de 1934 e nesse projeto possui uma estrutura extravagante e que faz parecer com que os modelos das Constituições estadunidense e brasileira de 1891 não tenham funcionado corretamente, quando, na verdade, este nunca foi aplicado em terras brasileiras, apesar de possuir lei especial. Já nos Estados Unidos, Costa Neto aponta que esse modelo foi aplicado onze vezes, dentre estas, apenas uma para um Presidente da República, no julgamento do Presidente Andrew Johnson, que foi absolvido por pequena maioria. Reafirma, afinal, sua posição em retomar o modelo de 1891 (C.C., Vol. II, p. 225-226).

Em resposta a Costa Neto, Prado Kelly condena o exemplo da Constituição estadunidense utilizado pelo parlamentar por dois motivos:

O primeiro é que, como confessa, em onze processos enviados ao Senado em nenhum deles se concluiu pela responsabilidade do Presidente da República. Devo acrescentar que, em processo instaurado contra certo Ministro da Guerra, quando tudo se inclinava para desfêcho favorável à acusação, aquele titular se demitiu, dando termo, assim, ao pronunciamento político. Isso demonstra a dificuldade de funcionar o instituto previsto na Constituição norte-americana. O segundo argumento consiste em que o dispositivo da Constituição norte-americana foi trasladado para a de 1891, e até 1930, durante legislaturas sucessivas, o Congresso não elaborou a lei relativa à responsabilidade do Presidente da República (C.C., Vol. II, p. 226).

Analizando brevemente os argumentos de Prado Kelly, começando pelo primeiro, entendemos que, por mais que a figura pública alvo de julgamento de crimes de responsabilidade deixe o cargo, de forma a não alcançar o veredito sobre a conduta, alcançou-se a punição esperada. Ou seja, caso haja a renúncia ao cargo antes de terminado o processo de impeachment, a ideia da pena já foi realizada, que é julgar a figura pública e, caso condenada, destitui-la do cargo, preservando o bom funcionamento das instituições.

Partindo para o segundo argumento, que o Congresso não teria elaborado a lei relativa a responsabilidade do Presidente, Prado Kelly se equivoca ao não lembrar dos decretos nº 27 e 30, ambos elaborados em 1892, que regulamentaram processo e julgamento, o primeiro, enquanto o segundo define crimes de responsabilidade. Logo após, argumenta sobre a dificuldade de aplicação do modelo proposto por Gustavo Capanema, levantando um interessante argumento sobre a possibilidade de modificação desta lei em uma próxima legislatura:

Há dois grandes obstáculos, quase intransponíveis, dos quais o principal é a acusação. Será preciso que a Câmara, Assembleia política, decrete a acusação para, então, o Senado julgar o Presidente da República. Ora, no sistema da Constituição de 34, 100 eleitores poderiam oferecer a denúncia, logo

apreciada pelo tribunal especial. Não se exigia o pronunciamento político da Câmara onde o Executivo conta, quase sempre, com a maioria. Não era, também, um órgão político como o Senado que o iria julgar. Para o nobre colega, o Tribunal Especial funciona desde logo, no designar a junta de investigações que habilitaria a Câmara a dar seu pronunciamento. É certo estabelecer na emenda que o Legislativo ordinário desde logo fará esta lei. É um dos inconvenientes que fica afastado. Mas, se se deferir ao Legislativo comum o exame do assunto, tirando-se a eminência constitucional, quer dizer, as condições de fixidez, correremos o risco de que essa lei, elaborada pelo Congresso nessa primeira fase, venha a ser deformada, modificada, numa legislatura subsequente. O risco estaria afastado se fôsse aceito o dispositivo constante do projeto. Por esse motivo, voto contra tôdas as emendas" (C.C., Vol. II, p. 226)

Partindo para a votação, a emenda de Gustavo Capanema é aprovada e prejudica as outras duas, consequentemente (C.C., Vol. II, p. 226). Nereu Ramos retoma o debate sobre o art. 27 relativo ao Poder Legislativo, que havia sido postergado para esse momento. Tal artigo dispõe:

Art. 27 (PROJETO) O Senado, quando deliberar como poder judicante, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; não proferirá sentença condenatória senão por dois terços de seus membros; e não poderá impor outras penas, além da perda do cargo, sem prejuízo da ação da justiça ordinária

O Deputado Ataliba Nogueira (PSD/SP) apresenta, então, uma emenda sobre o tema: "O Senado, quando exercer função judicante, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal". Nereu Ramos constata que essa emenda não estaria prejudicada, pois tal assunto não tinha sido cogitado no projeto. E, em reação à proposta, Flores da Cunha se mostra inconformado com a retirada do Tribunal Especial como órgão responsável pelo julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente e também pelo fato do presidente do Supremo Tribunal Federal presidir o Senado durante esse julgamento³⁹. Em resposta, Ataliba Nogueira expõe que:

³⁹ Acredita-se que nessa parte houve erro de tipografia nos Anais da Comissão da Constituição. A passagem é relativa a fala do constituinte Flores da Cunha, que diz "Veja-se a originalidade deste debate. Foram proferidas várias orações contra a composição do Tribunal, ou contra o Tribunal Especial, para julgamento dos crimes comuns do Presidente da República. Sem embargos, se admite esta anomalia de o Presidente do Senado ir presidir o Tribunal que deve julgar o Presidente da República" (C.C., Vol. II, p. 227). Tal especulação se fundamenta na proposta de Ataliba Nogueira que estava em debate na Comissão, que se referia a possibilidade do presidente do Supremo Tribunal Federal presidir o Senado quando este exercer função judicante no julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Ou seja, na fala de Flores da Cunha, no lugar de "Presidente do Senado" acreditamos que este se referisse ao Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O motivo pelo qual mantemos o princípio que vinha na Constituição de 91 de, em sua função judicante, ser o Senado presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, é absolutamente lógico; e chamo a atenção do Ilustre relator, Deputado Flores da Cunha, para o fato de que o Presidente nato do Senado é o Vice-Presidente da República, interessado, portanto, na condenação do Presidente da República, para assumir o poder. E, neste caso, é lógico que se vá buscar no Supremo Tribunal Federal um magistrado, para tirar essa situação anômala do Vice-Presidente da República, que é, como disse, o Presidente do Senado (C.C., Vol. II, p. 227)

Vale lembrar que na Constituição de 1946 o Vice-Presidente da República, conforme disposto no art. 61, exercia a função de Presidente do Senado, possuindo, porém, somente voto de qualidade. Isso também ocorria na Constituição de 1891, com base no art. 32.

Na 121ª sessão é apresentado o projeto da Constituição bem próximo da sua forma final no que tange aos artigos referentes aos crimes de responsabilidade, arts. 88 e 89, mais especificamente. As diferenças com o modelo final são, em sua grande maioria, redacionais. Além disso, o art. 89 desse projeto possui como § 2º o seguinte dispositivo, realocado posteriormente para o art. 60, § 3º: "*o Senado aplicará somente a pena de perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para exercer função pública, sem prejuízo de ações cíveis e criminais cabíveis na espécie*". Porém, nesse projeto da Constituição já está consolidado o papel do Senado como órgão julgador dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, em detrimento do modelo de Tribunal Especial defendido em alguns momentos durante essa Assembleia. Os arts. 93 e 94 que se referem à responsabilidade dos Ministros de Estado não sofreram alterações (Vol. XX, p. 235).

Embora os debates referentes à responsabilidade dos ministros não serão alvo de análise nessa pesquisa. Podendo-se confirmar, entretanto, que sobre esse assunto nenhum debate importante foi realizado que valesse a breve exposição. Uma vez decidida e formulada a responsabilidade do Presidente da República, somente se harmonizou o capítulo referente aos Ministros a partir da forma decidida previamente, ainda na 21ª reunião da Comissão de Constituição, ocorrida em 25 de abril de 1946. Além disso, foram tratadas aqui nesta pesquisa somente as emendas que foram alvo de debates nos plenários da Constituinte ou Comissão de Constituição ou que tiveram seus resultados disponibilizados nos Anais. De forma que as emendas de redação, as aprovadas em blocos, as prejudicadas “automaticamente” e as que

possuíam matérias já resolvida não foram trazidas para a construção lógica do debate, uma vez que a proposta da pesquisa não era uma análise quantitativa das emendas apresentadas⁴⁰.

5.3. A EMENDA PARLAMENTARISTA DE RAUL PILLA

A abertura da 138ª sessão (extraordinária) no plenário geral da Constituinte, ocorrida em 21 de agosto, inicia-se com Raul Pilla (PL/RS) promovendo mais um discurso insistindo na ideia de mudança de regime com base nos sucessivos erros do sistema presidencial desde a proclamação da República. Usa, mais uma vez, como argumento de autoridade Rui Barbosa nos escritos da "última fase da sua grande vida". Fase esta em que ele começa a acenar para a solução parlamentar, apontando os erros e a hipertrofia do Poder Executivo, de acordo com Pilla.

Ao diferenciar os regimes parlamentarista e presidencialista, Pilla coloca que este último só logrou êxito nos Estados Unidos, enquanto que o sistema parlamentarista é bem-sucedido na grande maioria dos países que é aplicado. Em suas palavras, de forma a sintetizar todo seu pensamento, *"o sistema parlamentar é lógico, harmônico, perfeito; funciona, por assim dizer, automaticamente; o sistema presidencial é contraditório, perigoso, grosseiro e exige a constante intervenção de hábeis maquinistas, para não ocasionar desastres fatais"* (Vol. XXII, p. 139).

Carlos Prestes (PCB/DF) assume a tribuna logo após Raul Pilla para endossar as críticas ao presidencialismo, afirmando os argumentos de hipertrofia do Poder Executivo e dos governos ditatoriais. Além disso, coloca os Ministros de Estado como "ditadores mirins" (Vol. XXII, p. 143) e usa como exemplo do excesso de poder concentrado nas mãos do presidente: o veto, a intervenção nos estados, a nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Recursos, submissão completa das forças armadas a seu dispor e o estado de sítio. Já que não conseguiu efetivamente aplicar uma mudança na forma de governo, debatida no Capítulo I, nem suprimir o Senado (Prestes foi contra a instituição do bicameralismo), caberia,

⁴⁰ Entretanto, vale citar algumas emendas com conteúdos ou propostas interessantes: Nº 2.532, de Edmundo Barreto Filho (PTB/DF) que submetia o processo e julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade perante ao Supremo Tribunal Federal; Nº 2.533, de Daniel Faraco (PSD/RS), estabelecia um inquérito a ser realizado por comissão especialmente designada para esclarecer os motivos que legitimariam a denúncia; Nº 2.535, de Leopoldo Péres (PSD/AM) e Valdemar Pedrosa (PSD/AM), suprime e substitui alguns incisos visando melhorar a sua redação e retirar "excessos"; Nº 734, de Paulo Sarassate (UDN/CE), que impôs que ao Senado não caberia a imposição de outra pena q não fosse a de perda do cargo, com a consequente inabilitação por cinco anos e sem prejuízo da ação na justiça ordinária (esta emenda foi incorporada na redação final do art. 62, § 3º).

pelo menos, a tentativa de uma "forma intermediária" visando aumentar o Poder do Legislativo em controlar os arbítrios do Presidente (Vol. XXII, p. 144).

Continuando a discussão, Aloísio de Carvalho (UDN/BA) se utiliza do argumento de que nossa tradição enquanto país é parlamentarista, apesar do tempo similar de aplicação dos dois regimes em discussão. Trocou-se o padrão inglês pelo americano quando se decidiu pela República na Constituição de 1891, sendo o presidencialismo decorrente de uma cópia e adaptação do sistema americano, tido como modelo. Defende também a soberania do Parlamento, restituindo o seu lugar na “engrenagem governamental” e retomando o prestígio retirado pelo Estado Novo (Vol. XXII, p. 146).

A emenda nº 2.474 foi proposta por Pilla na data de 24 de junho de 1946 (Vol. XV, p. 191-193). Ela é um substitutivo para o Capítulo referente ao Poder Executivo, modificando drasticamente a estruturação deste e, por consequência, dos crimes de responsabilidade. A seguir, destaca-se alguns pontos interessantes sobre esta emenda:

Art. 50 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros.

Art. 52 - O Presidente da República é eleito pelo Parlamento Federal, mediante escrutínio secreto e maioria absoluta dos seus membros. O seu mandato é de seis anos.

Parágrafo único - O Presidente da República não poderá ser reeleito senão seis anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração dela.

Art. 61 - O Presidente da República não tem responsabilidade política. Respondem os Ministros pelas declarações por êle feitas no exercício do cargo.

Art. 62 - Mediante acusação do Parlamento, o Presidente da República será julgado perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de alta traição ou violação culposa da Constituição e das leis.

Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.

Art. 80 - Os Ministros de Estado serão processados e julgados, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, pelo Supremo Tribunal Federal.

Art. 81 - São crimes de responsabilidade:

I - desatender a convocação de qualquer das casas do Parlamento;

II - atentar contra:

- a) a Constituição Federal e as leis;
- b) a segurança interna do país;
- c) a probidade da administração.

Esta emenda visa inculir no presidencialismo alguns traços parlamentaristas para amenizar a sua influência negativa da hipertrofia do Poder do Presidente da República no cotidiano democrático brasileiro. Modifica as estruturas do presidencialismo em traços marcantes como na eleição do Presidente pelo Parlamento, instituindo um mandato com duração de seis anos, vedada a reeleição nos seis anos subsequentes ao exercício do mandato (art. 52 e parágrafo único).

Em relação ao tema que nos importa nesta pesquisa, os crimes de responsabilidade, Pilla constrói um modelo de estrutura mais simples, elegendo somente o Supremo Tribunal Federal como órgão julgador tanto para crimes comuns como para os de responsabilidade. Para o Presidente da República, Pilla prevê, nos arts. 61 e 62, que este não possui responsabilidade política, relegando esta aos seus Ministros. Quando a responsabilidade é relacionada ao cargo, este prevê somente as amplas categorias de crime de alta traição ou violação culposa da Constituição e das leis para caracterização desses crimes de responsabilidade. Já em relação aos Ministros, o art. 81 delimita a natureza dos crimes de responsabilidade colocando em destaque o comparecimento dos Ministros a convocação ao Parlamento quando requisitado, além do resguardo da Constituição, demais leis e da segurança interna do país.

Observamos, portanto, que Pilla modifica radicalmente não só a estrutura do Poder Executivo, dando um papel de maior importância aos Ministros de Estado, mas também inaugura uma versão mais concisa da responsabilização do Presidente e de seus Ministros. Não há a previsão de uma lei especial para regulamentar os crimes, o processo ou o julgamento, de forma que o Supremo Tribunal Federal seria responsável pela consolidação de toda a estrutura relativa ao impeachment, assemelhando-se ao modelo inglês, de certa forma.

Alguns dos parlamentares que defenderam essa emenda foram: José Augusto (UDN/RN) (Vol. XXII, p. 187-192), Aloísio de Carvalho (UDN/BA) (p. XXII, p. 147), Olavo de Oliveira (PPS-PSP/CE), Baeta Neves (PTB/MG) (Vol. XXII, p. 171), Mário Brant (PR/MG) (Vol. XXII, p. 172), Fernando Nóbrega (UDN/PB), João Úrsulo (UDN/PB) (Vol. XXII, p. 148), Roberto Glasser (PSD/PR), Flores da Cunha (UDN/RS) (Vol. XXII, p. 147), Pedroso Júnior (PTB/SP) (Vol. XXII, p. 170) e Luis Carlos Prestes (PCB/DF) (Vol. XXII, p. 140-144). Interessante notar a mobilização de partidos de direita e esquerda visando um Poder Executivo mais responsável perante ao parlamento, além, é claro, da valorização deste dentro do cenário democrático.

Porém, a emenda recebeu parecer contrário da própria 4ª Subcomissão responsável pelo Poder Executivo. A justificativa foi a seguinte: “*A adoção prévia do critério de se manter o*

regime presidencial determina a não aceitação desta emenda” (Vol. Pareceres e Relatórios das Subcomissões, p. 212). Na 138ª sessão, foram discutidas algumas emendas relativas ao Poder Executivo, dentre as quais a emenda de Raul Pilla foi mais uma vez derrotada. Sobre essa derrota na implementação do parlamentarismo, Pilla (MELO FRANCO; PILLA, 1999, p. 155) expõe:

Não a corrigimos nas várias oportunidades que tivemos, a última das quais foi a Assembléia Constituinte de 1946. Contentamo-nos, então, com alguns paliativos, cuja ineficácia está hoje mais do que patente. Mas tivemos o bom senso de facilitar a correção de uma Constituição, que sabíamos imperfeita. Deve isto levar-se a crédito dos constituintes de 1946. A emenda constitucional, que ora se aprecia e foi subscrita por 110 deputados, visa justamente reatar a interrompida tradição democrática do Brasil, instituindo, com a Federação e a República, o sistema parlamentar.

A luta de Raul Pilla na tentativa de implementar o parlamentarismo perduraria durante vários anos posteriores através de sua atuação como deputado.

5.4. A CONFORMAÇÃO FINAL DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1946

Finalizados os debates relevantes sobre o assunto nas discussões plenárias da Constituinte, a configuração final dos crimes de responsabilidade do Presidente da República na Constituição Federal de 1946 ficou disposta da seguinte maneira:

Art 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.
Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.

Art 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra:
I - a existência da União;
II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados;
III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
IV - a segurança interna do País;
V - a probidade na administração;
VI - a lei orçamentária;
VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
VIII - o cumprimento das decisões judiciais.

Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A forma final dessa matéria na Constituição de 1946 em muito se assemelhou a da Constituição de 1891, o que muito se deveu às inspirações nos constituintes da Primeira República.

A lei especial que preconizava o parágrafo único do art. 89 teve o início de seu trâmite a partir de junho de 1948 por iniciativa da Comissão Mista de Leis Complementares, saindo do Senado Federal sobre o nome de PLS 23/1948. Resultaria, por fim, na Lei Nº 1.079 de 10 de abril de 1950⁴¹, lei esta que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 e aplicada, com algumas leves modificações do Supremo Tribunal Federal, no caso dos impeachments do Presidente Collor⁴² e da Presidenta Dilma Rouseff⁴³.

⁴¹ Sobre algumas considerações iniciais sobre a elaboração da Lei Nº 1.079/1950 ver NUNES, Diego; DE ROBBIO, Murilo. Impeachment: Apontamentos para uma pesquisa histórico-jurídica sobre a Lei nº 1.079/1950. Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Niterói, v. 11, n. 3, p.406-427, 30 set. 2019.

⁴² Sobre o Impeachment de Collor ver: PEITO NETO (2018)

⁴³ Sobre o Impeachment de Dilma ver: BRASIL (2016); LOBO (2017); DELEITO (2017); QUEIROZ (2017)

6. CONCLUSÃO

A pesquisa elaborada nestas páginas procurou se aventurar pelo território da História Constitucional, no qual ainda percebemos a presença de inúmeras lacunas que se colocam como desafios para os pesquisadores que escolhem se aventurar por esse campo de estudo. Desafiar a origem histórica de um instituto como o impeachment tem grande importância quando buscamos compreender essa ferramenta como um todo, desde o contexto da sua incorporação no ordenamento pátrio até a forma como é aplicado atualmente.

Com isso, ao longo do trabalho procurou-se reconstituir - ou pelo menos levantar - as origens, rupturas e continuísmos do instituto do impeachment para chegarmos ao momento de análise, a Assembleia Nacional Constituinte de 1946. Não se pode pretender ter uma visão mais completa sobre um fenômeno jurídico sem a devida reconstrução do seu percurso histórico, sendo neste caso, o percurso das Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1937, feita aqui de forma superficial, somente para dar um aporte para o desenvolvimento do objetivo principal da pesquisa.

Logo no segundo capítulo, foram demonstradas algumas considerações sobre os antecedentes ingleses e estadunidenses que serviram de modelo para os constituintes brasileiros em momentos diversos. O modelo britânico, caracterizado pelo seu caráter penal e adaptado à forma monárquica, serviu de parâmetro para o Brasil Império na sua Constituição de 1824, definindo os crimes de responsabilidade para os Ministros de Estado. Já com a proclamação da República, seguimos o modelo estadunidense adaptado ao regime presidencial, adotado na Constituição de 1891, que penaliza a figura pública e não o indivíduo que dela se ocupa.

No terceiro capítulo, realizou-se uma breve demonstração dos crimes de responsabilidade nas Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1937, além das suas legislações especiais, demonstrando as diferentes manifestações desse instituto na história constitucional brasileira, tecendo algumas superficiais considerações sobre o seu contexto de elaboração, influências, características principais e conformação final nos textos constitucionais.

Por fim, nos capítulos quatro e cinco, estudou-se a Assembleia Nacional Constituinte de 1946, seu contexto, organização e um pouco sobre seus principais membros. Concluímos, por fim, que o movimento parlamentarista, apesar de não ter logrado êxito em se estabelecer como sistema de governo, acabou por aplicar algumas mudanças na estrutura do regime presidencial, visando combater seus arbítrios. Isso repercutiu na estrutura final do instituto em relação à exigência de comparecimento dos Ministros ao Parlamento, quando este assim o exigisse, sob pena de configuração de crime de responsabilidade.

O modelo adotado para o impeachment dessa nova constituição assemelhou-se ao da Constituição de 1891, sendo grande a influência do tema da irresponsabilidade inerente à figura do Presidente da República nos debates entre os parlamentares. Abre-se, portanto, espaço para um estudo mais aprofundado sobre a elaboração da Lei nº 1.079/1950, que definiu os crimes de responsabilidade, assim como seu processo e julgamento, que teve sua elaboração iniciada em 1948, dois anos após a promulgação da Constituição de 1946. Abordaram-se, também, algumas emendas importantes que delinearam a forma final dos artigos que regularam os crimes de responsabilidade, com destaque para a emenda nº 2.474 apresentada por Raul Pilla (PL/RS) que propunha mudanças significativas na estrutura do Poder Executivo, sendo reprovada no plenário da Constituinte.

Sobre a pergunta presente no título do trabalho, esta foi proposta a partir da intervenção de Raul Pilla (PL/RS) na fala de Flores da Cunha (UDN/RS) que insiste na correção dos erros do sistema presidencialista devido aos seus mais de 50 anos de aplicação no Brasil. Nesse momento utiliza a expressão “ensaio” para se referir a aplicação do modelo presidencialista, sendo rebatido por Pilla, que forja essa expressão “ensaio malogrado”. Apesar da pergunta levantada no título, o objetivo deste trabalho não foi a de tecer julgamento sobre a eficácia do regime presidencialista no Brasil republicano ou propor que o parlamentarismo fosse o melhor modelo a ser seguido. O foco deste trabalho é a construção dos crimes de responsabilidade na Constituição Federal de 1946, de forma que as questões históricas ou políticas sobre o regime adotado podem ser observadas em um outro momento, com outra lente e com metodologia própria.

Espera-se que este estudo, nos dizeres de Pietro Costa (2010), não seja útil no sentido dogmático, mas que sirva de instrumento para uma ampliação do horizonte cultural do jurista. Afinal, o passado é pouco propositivo, não ensina muito mais do que não se deve fazer. Cabe à dogmática jurídica contemporânea propor modelos de solução, seja por uma nova regulamentação da matéria, seja pela interpretação adequada tal qual ela se encontra. A História Constitucional encontra em sua inutilidade prática o sentido necessário para a formação do jurista capaz de compreender os desafios em sua atuação – e o instituto do impeachment é uma prova cabal disso – para uma sociedade democrática.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Roberto. **O constitucionalismo da Era Vargas**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 163, n. 41, jul./set., p. 85-92, 2004.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; BACHA E SILVA, Diogo; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições Brasileiras Vol. 5 (1946)**. Coleção Constituições Brasileiras. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARBOSA, Rui. **Ainda a denúncia. Obras completas de Rui Barbosa, vol. XX, tomo II**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1949

BERGER, Raoul. **Impeachment: the constitutional problems**. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ortiz, 1992.

BRAGA, Sérgio Soares. **A Constituinte de 1946 e a Nova Ordem Econômica e Social do Pós-Segunda Guerra Mundial**. Revista de Sociologia e Política, Paraná, v. 7, n. 6, p.7-24, nov. 1996a.

BRAGA, Sérgio Soares. **Quem foi quem na Assembléia Constituinte de 1946: um perfil sócio-econômico e regional da Constituinte de 1946**. 2 vols. Dissertação de Mestrado. Campinas, IFCH/UNICAMP, 1996b.

BRASIL. **Código de Processo Penal. Decreto-lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm <acesso em: 20 out. 2019>

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm <acesso em: 25 mar. 2019>

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Lei de 15 de outubro de 1827**. 1827. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html. <acesso em: 26 mar. 2019>

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. <acesso em: 27 mar. 2019>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892.** 1892a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0027-1892.htm. <acesso em: 25 mar. 2019>

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892.** 1892b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>. <acesso em: 25 mar. 2019>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. <acesso em: 25 mar. 2019>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm. <acesso em: 25 mar. 2019>

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. <acesso em: 01 mar. 2019>

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal** / Senado Federal. Brasília: Senado Federal, SAJS, 664 p, 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **20 horas na história: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff.** Brasília: Senado Federal, 2016a

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República.** Porto Alegre: Livraria do Globo, 1964.

BRYCE, James. **The American Commonwealth.** New York: The Macmillan Company, 1898.

CARONE, Edgard. **A República liberal I - instituições e classes sociais (1945-1964).** São Paulo: DIFEL, 1985.

CARONE, Edgard. **A República liberal II - evolução política (1945-1964)**. São Paulo: DIFEL, 1985a.

CARONE, Edgard. **O Estado Novo (1945-1937)**. 5a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

CARVALHO, Nathalia Brito. **O Hiperpresidencialismo Latino-Americano como fator de Instabilidade das Democracias: Uma inter-relação com o Processo de Impeachment Brasileiro**. Revista de Direito Brasileira. São Paulo, v. 16, n. 7, p. 399 – 411, Jan./Abr. 2017

DELEITO, Hilda Baião Ramírez. **Maquiavel na Praça dos Três Poderes**. Revista de Direito Brasileira. São Paulo, v. 17, n. 7, p. 165 – 177, Mai./Ago, 2017.

EISGRUBER, Christopher L.; SAGER, Lawrence. **Punishing the President : The use and abuse of impeachment**. In: **Punishment and Society**. 1999 ; Vol. 1, No. 2. pp. 223-229.

FARIA, Aléxia Alvim Machado. **PEITA, SUBORNO E A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO JURÍDICO-PENAL DE CORRUPÇÃO: Patronato e venalidade no Brasil imperial (1824-1889)**. 2018. 322 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito e Ciências do Estado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

FRANCE. **Charte Constitutionnelle du 4 juin 1814**. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814> <acesso em 29/11/2019>

FONSECA, Ricardo Marcelo. **O deserto e o vulcão: Reflexões e avaliações sobre a História do Direito no Brasil**. *Forum historiae iuris*, Frankfurt am Main, 15 jun. 2012.

GAYOSSO, Ramiro Daniel Sánchez; CADENA, Alberto Escamilla. **La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992-2016)**. POLIS. México 2017, vol. 13, núm. 1, pp. 47-84

GROSSI, Paolo. **O direito entre poder e ordenamento**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HAMILTON, Alexander. **The Federalist. No. 65**. Indianapolis: Liberty Fund, 2010.

LOBO, Edilene. **O (des)controle judicial do impeachment**. Universitas Jus, Brasília, v. 27, n. 3, 2017 p. 7-16.

LORENCINI, Bruno César. **A responsabilidade do Poder Político no Estado Constitucional sob o paradigma da *democratic responsiveness***. 2013. 337 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e Facultad de Derecho de La Universidad de Salamanca, Universidade de São Paulo/universidad de Salamanca, São Paulo, 2013.

MECCARELLI, Massimo. **A História do Direito na América Latina e o ponto de vista europeu: perspectivas metodológicas de um diálogo historiográfico**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, v. 43, n. 2, p. 1-13, jun.-dez. 2015. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/34420>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MEDEIROS, Borges de. **O poder moderador na república presidencial**. Caxias do Sul: EDUCS, 2002.

MELO FRANCO, Afonso Arinos de; PILA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris. **As novas tendências do direito constitucional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1933.

NUNES, Diego. **Beyond Europe: The role of European Legal Experience in the Brazilian Estado Novo regime (1937-1945)**. In: OOSTERHUIS, Janwillen; VAN DONGEM, Emanuel. *European traditions: integration or dis-integration?*. Nijmegen: WLP, 2013, p. 207-220.

NUNES, Diego. **O percurso dos crimes políticos durante a Era Vargas (1935-1945): do Direito Penal político italiano ao Direito da Segurança Nacional brasileiro**. 2010. 327 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

NUNES, Diego; DE ROBBIO, Murilo Aparecido Carvalho da Costa. **Impeachment: Apontamentos para uma pesquisa histórico-jurídica sobre a Lei nº 1.079/1950**. Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Niterói, v. 11, n. 3, p.406-427, 30 set. 2019.

OUVERNEY, Assis Mafort. **Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada**. Saúde em Debate, v. 40, n., p.98-113, dez. 2016.

PEITO NETO, Adwaldo Lins. **Da (i)legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro: uma análise a partir do precedente Collor –teríamos aprendido algo com o passado?**. Revista de Direito da Faculdade Guanambi, Guanambi, v. 5, n. 2, p.248-268, jul-dez, 2018.

PIHLAJAMÄKI, Heikki. **Comparative Contexts in Legal History: are we all comparatists now?**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 36, n. 70, p.57-75, 17 jun. 2015.

PILLA, Raul. **Duração do mandato presidencial: Presidencialismo, Parlamentarismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Juicio político, cultura legal y escudo popular**. Revista SAAP 10 (1):11-33, 2016

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVICH, John. **Explaining military coups and impeachments in Latin America**. *Democratization*, [s.l.], v. 24, n. 5, p.839-858, 10 nov. 2016

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff**. E-publica, Portugal, v. 4, n. 2, p.220-245, nov. 2017.

ROBERTS, Clayton. **The Growth of Responsible Government in Stuart England**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

ROURE, Agenor de. **A Constituinte Republicana**. Brasília: Senado Federal, 1979.

SABADELL, Ana Lúcia. **Reflexões Sobre a Metodologia na História do Direito**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 2, n. 4, p.25-39, 30 jun. 2003.

UNITED STATES OF AMERICA. Committee on the Judiciary House of the Representatives. Ninety-third Congress. Second Session. Washington D.C., February 1974. **Constitutional grounds for presidential impeachment: Report by the staff of the impeachment inquiry**.

UNITES STATES OF AMERICA, **Constitution of The United States**, 1778.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.