

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito**

**NAIÉLI HERRMANN BONINI**

**PROCESSO DE IMPEACHMENT NO ÂMBITO DO MERCOSUL NAS PRIMEIRAS  
DÉCADAS DO SÉCULO XXI: GOLPE DE ESTADO OU INSTRUMENTO  
DEMOCRÁTICO?**

**Passo Fundo, 2024**

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF**  
**VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO - PPGDireito**  
**CURSO DE MESTRADO EM DIREITO**  
**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

## **DISSERTAÇÃO**

**Processo de impeachment no âmbito do Mercosul nas primeiras  
décadas do século XXI: golpe de Estado ou instrumento  
democrático?**

**NAIÉLI HERRMANN BONINI**

Dissertação submetida ao Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado Acadêmico em Direito da Universidade de Passo Fundo – UPF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito, sob a orientação do Professor Doutor Paulo Roberto Ramos Alves.

**Orientador: Professor Doutor Paulo Roberto Ramos Alves**

**Passo Fundo/RS, junho de 2024.**

B715p Bonini, Naiéli Herrmann  
Processo de impeachment no âmbito do Mercosul nas  
primeiras décadas do século XXI [recurso eletrônico] :  
golpe de estado ou instrumento democrático? / Naiéli  
Herrmann Bonini. – 2024.  
794 KB : PDF.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Roberto Ramos Alves.  
Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de  
Passo Fundo, 2024.

1. Democracia. 2. Golpes de Estado. 3. Impeachment.  
I. Alves, Paulo Roberto Ramos, orientador. II. Título.

CDU: 342

**A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação.**

**“PROCESSO DE IMPEACHMENT NO ÂMBITO DO  
MERCOSUL NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XXI:  
GOLPE DE ESTADO OU INSTRUMENTO  
DEMOCRÁTICO?”**

Elaborada por

**NAIÉLI HERMANN BONINI**

Como requisito parcial para a obtenção do grau de “Mestre em Direito”

Linha de Pesquisa: Jurisdição Constitucional e Democracia

Área de Concentração – Novos Paradigmas do Direito

**APROVADA COM DISTINÇÃO E LOUVOR**

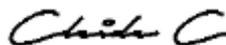
Pela Comissão Examinadora em: 19/06/2024



**Dr. Dr. Paulo Roberto Ramos Alves**  
Presidente da Comissão Examinadora  
Orientador



**Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho**  
Coordenador PPGDireito  
Membro interno



**Dra. Cleide Clagaro**  
Membro externo



## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e ao meu irmão, pelo apoio incondicional em todos os âmbitos. Mas, especialmente, ao meu pai, Eniro Luiz Bonini, pelo incansável incentivo e por acreditar tanto em mim.

Agradeço ao meu querido professor orientador, Professor Doutor Paulo, pela orientação, por todos os ensinamentos e por ter me dado luz nos momentos em que desacreditei de mim e da minha capacidade.

Também agradeço aos companheiros e companheiras do mestrado que durante a trajetória acadêmica se tornaram grandes amigos, em especial: Ana Clara, Aline, Ari, Cleo, Matheus e Maria.

Igualmente, agradeço à UPF pela oportunidade, pelo ambiente acadêmico extremamente qualificado e por todo o corpo docente que contribuiu com esta formação.

Depois, agradeço à cidade de Passo Fundo por ter me acolhido em meio a pandemia.

Por fim, há que dizer que esta dissertação nasceu a partir de um sonho.

O processo de construção deste trabalho foi um reencontro comigo mesma.

E isso foi somente possível por conta de Helena. Foi ela quem me lembrou do meu antigo desejo de realizar o mestrado na época da graduação, para que algum dia, eu me tornasse professora.

Helena rememorou meus desejos, minha coragem e força, minhas vivências e experiências a partir de uma efervescência política, social e cultural que emergia das entranhas porto-alegrenses durante as jornadas de junho de 2013 até as eleições de 2018.

Agradeço a ela, por ter me permitido reencontrar esse sonho que se transforma, em parte, realidade.

## TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e os Orientadores de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo, junho de 2024.

Naiéli Herrmann Bonini  
Mestranda

**RESUMO:** Durante o século XXI, o impeachment, antes em desuso, ganhou popularidade, especialmente na América Latina, devido a sua aplicação em diversos países da região. Dentre eles, destacam-se o impeachment de Fernando Lugo no Paraguai, no ano de 2012, e o impeachment de Dilma Vana Rousseff no Brasil, no ano de 2016. Tais episódios foram polêmicos e marcados pela polarização social, em que parte defendia tratar-se de um golpe de Estado e, outra, alegava a plena validade do uso do instituto. A partir disto, verifica-se que dos debates, tanto políticos, como acadêmicos, houve uma profícua produção sobre a aplicabilidade do instituto, bem como surgiram diferentes interpretações sobre a possibilidade de o impeachment ser considerado uma nova forma de golpe. Tal questionamento é válido quando se rememora que a América do Sul é marcada por regimes autoritários, portanto, frente a este contexto, é fundamental refletir acerca da democracia na região. Isto posto, presente a relevância e pertinência do tema, tanto no que diz respeito às suas implicações sócio políticas, quanto do ponto de vista jurídico constitucional. A partir da análise dos impeachments logrados na região da América Latina, especialmente nas primeiras décadas do século XXI, o problema da presente pesquisa se debruça em responder: o impeachment pode ser considerado instrumento eficaz para a consolidação democrática ou pode consistir em golpe de Estado. O objetivo geral da presente dissertação é justamente problematizar o instituto jurídico do impeachment como instrumento democrático na região latino americana, a partir da análise dos impeachments ocorridos no continente a partir das primeiras décadas do século XXI. A linha de pesquisa que a dissertação está incluída é a Jurisdição Constitucional e Democracia, na área de concentração de Novos Paradigmas do Direito, do Programa de Pós Graduação Stricto Sensu – Mestrado em Direito da Escola de Ciências Jurídicas da Universidade de Passo Fundo. O método de abordagem utilizado na pesquisa de Dissertação de Mestrado, foi o indutivo e a técnica bibliográfica.

**Palavras chave:** Democracia. Golpe de Estado. Impeachment.

**RESUMEN:** Durante el siglo XXI, el impeachment, antes en desuso, ganó popularidad, especialmente en América Latina, debido a su aplicación en diversos países de la región. Entre ellos, se destacan el impeachment de Fernando Lugo en Paraguay, en el año 2012, y el impeachment de Dilma Vana Rousseff en Brasil, en el año 2016. Tales episodios fueron polémicos y marcados por la polarización social, en que una parte defendía que se trataba de un golpe de Estado y la otra alegaba la plena validez del uso del instituto. A partir de esto, se verifica que de los debates tanto políticos como académicos, hubo una prolífica producción sobre la aplicabilidad del instituto, así como surgieron diferentes interpretaciones sobre la posibilidad de que el impeachment sea considerado una nueva forma de golpe. Tal cuestionamiento es válido cuando se recuerda que América del Sur está marcada por regímenes autoritarios; por lo tanto, frente a este contexto, es fundamental reflexionar sobre la democracia en la región. Esto expuesto, se presenta la relevancia y pertinencia del tema, tanto en lo que respecta a sus implicaciones sociopolíticas, como desde el punto de vista jurídico constitucional. A partir del análisis de los impeachments logrados en la región de América Latina, especialmente en las primeras décadas del siglo XXI, el problema de la presente investigación se enfoca en responder: ¿el impeachment puede ser considerado un instrumento eficaz para la consolidación democrática o puede consistir en un golpe de Estado? El objetivo general de la presente disertación es precisamente problematizar el instituto jurídico del impeachment como instrumento democrático en la región latinoamericana, a partir del análisis de los impeachments ocurridos en el continente desde las primeras décadas del siglo XXI. La línea de investigación en la que se incluye la disertación es Jurisdicción Constitucional y Democracia, en el área de concentración Nuevos Paradigmas del Derecho, del Programa de Posgrado Stricto Sensu – Maestría en Derecho de la Escuela de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Passo Fundo. El método de abordaje utilizado en la investigación de la Disertación de Maestría fue el método inductivo y la técnica bibliográfica.

**Palabras clave:** Democracia. Golpe de Estado. Impeachment.

## SUMÁRIO<sup>1</sup>

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 PROCESSO DE IMPEACHMENT</b> .....	<b>11</b>
2.1 Origens e evolução histórica do instituto .....	12
2.2 Mutualismo necessário: impeachment e o princípio de responsabilidade inerente aos regimes democráticos.....	20
2.3 Natureza jurídica controversa e breves considerações sobre os crimes de responsabilidade no âmbito brasileiro .....	23
2.4 Impeachment do Presidente da República no âmbito do Mercosul: fundamentos jurídicos e aspectos processuais.....	35
2.4.1 O impeachment no ordenamento jurídico do Brasil: instauração, processo e julgamento do Presidente da República.....	37
2.4.2 Impeachment no ordenamento jurídico do Paraguai: instauração, processo e julgamento do Presidente da República.....	48
<b>3 PROCESSOS DE IMPEACHMENT NO ÂMBITO DO MERCOSUL NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XXI</b> .....	<b>57</b>
3.1 Impeachment no Paraguai, 2012 .....	58
3.1.1 Breve exposição dos antecedentes histórico políticos sociais .....	58
3.1.2 Impeachment de Fernando Lugo: da denúncia ao julgamento .....	60
3.1.3 “Juicio político express”: Críticas e considerações à destituição de Lugo...	64
3.2 Impeachment no Brasil, 2016.....	70
3.2.1 Breve exposição dos antecedentes histórico políticos sociais .....	70
3.2.2 Impeachment de Dilma Vana Rousseff: da denúncia ao julgamento .....	76
3.2.3 Entre “adeus querida” e “foi golpe”: Críticas e considerações à destituição de Rousseff.....	85
<b>4 IMPEACHMENT: GOLPE DE ESTADO OU INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO?</b> 93	
4.1 Democracia contemporânea à luz das perspectivas de Bobbio e Habermas.....	93
4.2 Impeachments e golpes de Estado na América Latina: causas comuns.....	101
4.3 Golpe de Estado, golpes brancos e subversão das instituições democráticas .	109
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>117</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>120</b>

---

<sup>1</sup> A presente Dissertação é composta conforme: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 14.ed.rev.atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018, especialmente, p. 141-148.



## 1 INTRODUÇÃO

Até a década de 90, o impeachment era instrumento jurídico pouco conhecido e frequentemente considerado obsoleto pelos mais renomados constitucionalistas brasileiros (Brossard, 1992). O instituto não era alvo de debate jurídico ou político, tampouco ocupava presença no imaginário popular. No entanto, após o impeachment de Collor em 1992, o cenário mudou drasticamente.

No âmbito do Mercosul, o instrumento de impeachment foi utilizado duas vezes na primeira década do século XXI: em 2012, houve o impedimento de Fernando Lugo, no Paraguai, assim como em 2016, Dilma Vana Rousseff foi destituída, no Brasil. Houve uma nova tentativa de juízo político no ano de 2019 contra Mario Abdo Benitez, também no Paraguai.

No caso brasileiro, o impedimento ocorreu no dia 31 de agosto de 2016, com 61 votos favoráveis e 20 contrários. O Senado Federal admitiu o pedido de impeachment e afastou, por 180 dias, Dilma Vana Rousseff do cargo presidencial. A fundamentação da denúncia foi que a ex-Presidenta da República havia cometido crime de responsabilidade, em virtude da tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União, bem como pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional.

De acordo com a Lei 1.079 de 1950, os crimes de responsabilidade implicam perda do cargo e inelegibilidade. Apesar disso, os Senadores Federais decidiram manter os direitos políticos de Dilma, desta forma, ela ainda poderá exercer funções públicas.

Já no Paraguai, após a interrupção da hegemonia de seis décadas do partido Colorado no governo, eleito com 41% dos votos, Fernando Lugo enfrentou um impeachment que logrou êxito no dia 22 de junho de 2012, por 39 votos favoráveis e 4 contrários.

O processo do ex-presidente iniciou-se dois dias antes, a pedido de um deputado do Partido Colorado, sob a acusação de mau desempenho de suas funções, também considerado um crime de responsabilidade. O processo teve repercussão internacional e desencadeou uma crise diplomática entre o Paraguai e os demais países do Mercosul e da Unasul.

Tais episódios de impeachment ocorridos tanto no Brasil, quanto no Paraguai, não foram fenômenos isolados, pois ocorreram dentro de um contexto mais amplo de

eventos semelhantes ocorridos na América Latina. Durante os primeiros anos do século XXI, a região vivenciou uma série de destituições presidenciais e crises políticas que utilizaram o impeachment como ferramenta, refletindo uma nova instabilidade política e evidenciando novas formas de resolução de disputas de poder e crises governamentais (Pérez Liñan, 2018).

Desta forma, a conjuntura político-social suscita uma série de questionamentos: Por que ocorreram tantos impeachments numa região em menos de uma década? Qual a justificativa para terem sido impedidos os presidentes de uma nação que foram eleitos democraticamente? Como ocorreram os respectivos processos dos governantes em cada país? O impeachment constitui instrumento eficaz para a consolidação da democracia?

Os impedimentos dos mencionados presidentes consistiram em processos polêmicos que tumultuaram a sociedade paraguaia e brasileira. No caso do Brasil, a sociedade polarizada, de um lado defendia a legalidade constitucional do feito, e, de outro, postulava a validade em razão da subsunção ao previsto na Constituição.

No Paraguai, a repercussão gerou uma grave crise diplomática e desencadeou uma série de protestos no país. Desta maneira, ambos os impeachments configuram episódios históricos que transformaram a realidade política e social de seus respectivos países.

A história pela luta da democracia na América Latina, especialmente desde o começo do século XXI, é marcada pelo avanço e o retrocesso, considerando que houve sucessivos períodos em que foi interrompida, instaurando-se verdadeiros regimes totalitários que estavam fundamentados em alinhar-se em políticas externas.

Assim, houve verdadeira violação não só à democracia, mas também aos direitos humanos da população, considerando que houve dura repressão e perseguição aos civis, que resultou em mortes, desaparecimentos e até mesmo exílio. O autoritarismo duro que foi implementado nas décadas de 1960 e 1970 ainda repercute nas sociedades latino americanas, já que muitos países, como por exemplo, o Brasil, não completaram a justiça de transição.

Este conceito reside-se nas medidas adotadas após o fim de regimes autoritários ou guerras para enfrentar violações aos direitos humanos do passado, fundando-se na presunção de que o Estado Democrático não pode ser construído sobre a impunidade de crimes praticados contra a humanidade. A partir disso, há a possibilidade do Estado ressignificar sua história e construir uma nova identidade e

também a sua democracia.

Apesar disso, a maior parte da região, nos últimos quarenta anos, teve a democracia reinstaurada. Entretanto, o regime político na América Latina apresenta desafios e ameaças que afrontam a sua consolidação ou (ainda) a sua reconstrução, já que atualmente, o continente vive uma profunda crise política, econômica e social.

Desta maneira, a busca pelo regime democrático é constante e incessante nos países da região, considerando a fragilidade dos sistemas jurídico-políticos para sustentar pilares fundamentais de um Estado Democrático de Direito, além da defesa da autonomia e soberania inerentes à ordem jurídica dos Estados que compõem o continente.

Além disso, como anteriormente citado, a história da América do Sul é marcada por regimes autoritários que deixaram seus vestígios, que ainda assombram os povos que a habitam. Frente a este contexto, é fundamental e de vital importância refletir acerca da democracia na América Latina, especialmente, no âmbito do Mercosul.

Isso posto, presente a relevância e pertinência do tema, tanto no que diz respeito às suas implicações sócio políticas, quanto do ponto de vista jurídico constitucional, justifica-se então, a oportunidade da presente apresentação desta dissertação.

A partir da análise dos impeachments logrados no âmbito do Mercosul, especialmente, nas primeiras décadas do século XXI, o problema da presente pesquisa se debruça em responder: o impeachment pode ser considerado instrumento eficaz para a consolidação democrática ou pode consistir em golpe de Estado?

Para a consecução dos objetivos pretendidos no presente trabalho, será utilizado o método indutivo, considerando que a pesquisa verifica um problema, qual seja: o impeachment pode ser considerado golpe de Estado ou é instrumento de consolidação do Estado Democrático de Direito, além de formular hipóteses de solução, as quais serão verificadas através do referencial teórico, e, a partir disto, refutar ou corroborar tal questionamento.

A dissertação apresentar-se-á como forma de distribuição dos capítulos, a seguinte proposta: inicialmente será apresentada a origem e breve evolução histórica do instituto jurídico impeachment. Tal estudo permite compreender as características que foram construídas e sedimentadas a partir da Era Moderna, de forma a refletir a intrínseca relação entre o impeachment e o princípio da responsabilidade. Também será analisada a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade no âmbito

brasileiro, bem como os procedimentos legais do impeachment, desde sua propositura até o julgamento, tanto no Brasil quanto no Paraguai.

No terceiro capítulo, serão abordados os processos de impeachment concluídos no âmbito do Mercosul nas primeiras décadas do século XXI, com enfoque particular aos estudos de caso do Paraguai e Brasil, quando da destituição de Fernando Lugo Méndez, ocorrido em 2012, e de Dilma Vana Rousseff, em 2016. Impende destacar que tais escolhas foram fundamentadas a partir de que tais episódios foram os únicos processos que tramitaram e foram concluídos pelos seus Congressos, na região do Mercosul.

Por fim, o quarto capítulo é inaugurado com a apresentação do conceito de democracia utilizado por Bobbio e Habermas, depois foram evidenciadas as causas de golpes de Estado que envolveram rupturas democráticas e suas convergências com impeachments ocorridos na região da América Latina. Finalmente, buscar-se-á analisar o conceito de golpe de Estado e as novas tendências que ocorrem na região, para responder o problema da presente pesquisa, ou seja, se o impeachment pode ser considerado golpe de estado ou instrumento democrático.

## 2 PROCESSO DE IMPEACHMENT

Inaugura-se o presente capítulo com a apresentação da origem e breve evolução histórica da figura do impeachment. Inicialmente, serão abordadas as origens do instituto e, vale dizer, aqui se utiliza o plural, pois do que se verifica, há múltiplas opiniões em dissenso sobre o nascedouro do impeachment. Além disto, destacar-se-á sua evolução através dos séculos e a incorporação na constituinte americana. Depois, serão apontadas as convergências e diferenças entre o modelo inglês e americano.

O estudo da evolução do impeachment é ponto nevrálgico para compreender a justificativa, incorporação e o funcionamento do instituto em democracias presidencialistas contemporâneas. Adicionalmente, permite compreender os aspectos intrínsecos de sua natureza controversa, além de características que foram construídas e sedimentadas a partir da Era moderna. A partir disto, serão tecidas algumas considerações sobre a relação entre o instituto e o princípio da responsabilidade consagrado na maior parte dos regimes democráticos.

Em um segundo momento, será brevemente explanada a controversa natureza jurídica dos crimes de responsabilidade no âmbito brasileiro, fundamento legal para embasar o processo de impeachment. A divergência sobre o caráter político, criminal ou misto reflete a complexidade enfrentada sobre a matéria por parte dos doutrinadores e juristas brasileiros.

Tal questão não se trata meramente de debate teórico, uma vez que a natureza jurídica do instituto impacta diretamente o impeachment, de modo que é fundamental para delinear os contornos jurídicos processuais da apuração dos crimes de responsabilidade, com a possível destituição do chefe do Poder Executivo. Pois, a partir disso, é garantida a preservação do Estado de Direito, com observação aos princípios e garantias constitucionais, como o devido processo legal e ampla defesa.

Também, busca esclarecer o conceito dos crimes de responsabilidade no Brasil, especialmente aqueles que podem ser cometidos pelo Presidente da República. Esta pesquisa procura identificar quais são esses crimes, assim como, permite compreender qual o objetivo do processo de impeachment.

Posteriormente, serão analisados os procedimentos legais decorrentes do impeachment, desde a sua propositura até o julgamento, concentrando-se, especialmente, em dois países latino americanos: Paraguai e Brasil. A escolha

específica desses Estados é fundamentada pelo fato de terem experimentado processos de impeachment concluídos nas primeiras décadas do século XXI e por serem casos paradigmáticos no âmbito do Mercosul, uma vez que agitaram e polarizam a sociedade e a comunidade internacional.

Este capítulo é necessário para conhecer e possibilitar a ampla compreensão do instituto jurídico e suas respectivas consequências, para que, posteriormente, sejam abordados e analisados minuciosamente os contextos históricos, bases legais e os desdobramentos sócio-políticos destes episódios ocorridos tanto na democracia brasileira, quanto na paraguaia.

## 2.1 Origens e evolução histórica do instituto

As origens do impeachment, de acordo com Rotta (2019), remontam ao direito dos povos germânicos, mais precisamente no julgamento público das lideranças sociais pela própria justiça tribal em formato de assembleia. Ainda que a liderança fosse vitalícia, sujeitava-se à boa conduta. Neste aspecto, o procedimento tribal já possuía alguns contornos do que se conhece atualmente como impeachment, “a ideia de um julgamento de um líder, de um representante, já estava contida nos ajuizamentos dos *schem* germânico.” (Rotta, 2019, p. 43)

Por outro lado, Cretella Júnior (2011) acredita que a prática do impeachment remonta à antiguidade clássica, especialmente em Atenas e Roma. Para o jurista, todos os crimes eram julgados em assembleias por membros da tribo ou do próprio Estado. Apesar da instituição dos tribunais, delitos de grande importância pública continuaram a ser julgados por todos os cidadãos, à exemplo do que ocorria em Atenas e Roma, em que a assembleia popular julgava os acusados desses crimes em praças públicas.

No que toca à origem do instituto, diverge destes dois autores Guimarães (2022). De acordo com o Doutor em Direito, a origem do impeachment remonta à Inglaterra, entre os séculos XIII e XIV. Parece compartilhar do mesmo entendimento, Almeida (1992), cujo posicionamento é de que o instituto adveio da história constitucional inglesa. Neste sentido, o autor pontua que, inicialmente, foi utilizado como instrumento de responsabilidade, tão somente, em face dos Ministros dos monarcas, fundamentado sob a máxima ‘*The king can not wrong*’ – ‘o rei não erra’.

Embora a influência do direito germânico no direito inglês seja controversa,

Rotta (2019) destaca que não é totalmente insensato relacionar o antigo modelo de julgamento das tribos germânicas com o advento da *Curia Regis*. Isto porque, a Corte do Rei era composta por indivíduos com diversos poderes legislativos e jurisdicionais, tendo evoluído de cúrias medievais para a conhecida Curia inglesa. Para o autor, os membros eram passíveis de responsabilização, de forma que, posteriormente, esta peculiaridade serviria como base do que se tem como impeachment.

De fato, Brossard admite que remontar a origem precisa e a descrição do instituto é tarefa árdua, uma vez que diante da evolução e demais desdobramentos do instituto ao longo dos séculos, torna-se “arriscado falar-se no impeachment inglês como se ele pudesse ser tomado como processo definido, inteiramente estruturado [...]” (1992, p. 25).

O instituto, para Guimarães (2022), pode ser vislumbrado desde o Estado Medieval, entre os séculos XIII e XIV, no constitucionalismo inglês, embora entenda que embrionário e rudimentar. Aponta que teriam ocorrido os primeiros casos de responsabilização de oficiais de alto escalão do governo, sem que houvesse qualquer racionalização do impeachment.

Neste sentido, de acordo com Rotta (2019), foi somente a partir do reinado de Eduardo III e de Ricardo II que o impeachment passou a ser racionalizado, especialmente, a partir de alguns julgamentos de membros eminentes da Corte, cujas condenações possibilitaram a tipificação de “*high crimes and misdemeanor*”<sup>2</sup>, além do estabelecimento de rito processual de acusação e julgamento.

Neste diapasão, à Câmara dos Comuns cabia o papel da acusação, ou seja, o júri de pronúncia; enquanto à Câmara dos Lordes repousava a atuação de tribunal de julgamento. À época, diferentemente da atualidade, Almeida (1992) refere que a natureza do impeachment possuía caráter de julgamento de crimes de responsabilidade, cujas características se revestiam tanto de aspectos civis, quanto criminais.

Tais condenações foram inéditas e contribuíram não só para a formalização legal do instituto, se não, também, para a evolução relevante no que toca ao cenário político parlamentar, tendo representado verdadeiro marco civilizatório, já que

[...] no reinado de Ricardo II, o impeachment não era utilizado como arma política apenas para a remoção de adversários de suas posições institucionais, mas, muitas vezes, como um meio de eliminação física dos

---

<sup>2</sup> Tradução nossa: Crimes graves e contravenções.

opositores. A separação de competências, portanto, contribuiu para evitar o revanchismo e a perseguição política. Sem dúvida, esse padrão processual foi um avanço tão significativo que lançou as bases dos modelos atuais em operação nos diversos países que adotam esse instrumento constitucional. (Rotta, 2019, p. 46)

Posteriormente, na segunda metade do século XV e XVI, marcada pelo ápice do Estado absolutista, nas palavras de Brossard, o impeachment permaneceu em “longo período de hibernação” (1992, p. 26). Emergiu então, outro instrumento mais eficiente utilizado pelos monarcas absolutistas, o *bill of attainder*<sup>3</sup>, cuja função era a condenação decretada por lei, de caráter pessoal, retroativo e punitivo.

O *bill of attainder* é um dos motivos pelos quais Rotta (2019) explica o ostracismo da utilização do impeachment. Para o autor, o desuso na época se deu por três razões principais, sendo que a primeira delas se deu pelo elastecimento do poder ao conselho privado do rei; em corolário, houve o aumento da força da monarquia absolutista da dinastia Tudor.

Para Rotta (2019), a segunda razão repousa no próprio absolutismo, que inibiu as iniciativas do Parlamento em processar e punir autoridades protegidas pela Coroa; e, por fim, o advento do instrumento *bill of attainder* que permitia todo e qualquer tipo de arbitrariedade a partir da própria discricionariedade do monarca.

A partir do século XVII, com o declínio da dinastia Tudor, marcado pela disputa política entre o parlamento e Coroa, bem como pela Revolução Inglesa, Guimarães (2022) destaca que o impeachment foi resgatado pela iniciativa da Câmara dos Comuns, com o objetivo de fortalecer o confronto contra a dinastia Stuart (que possuía traços remanescentes do absolutismo), a fim de processar e julgar alta autoridade da Coroa, conhecido como Conde de Strafford. Neste mesmo sentido, o autor afirma que

Na escalada para confrontar e limitar o absolutismo real, em 1642, a Câmara dos Lordes (“*the House of Lords*”) prendeu preventivamente e condenou Thomas Wentworth, o Conde de Strafford, por diversos atos atentatórios cometidos contra o Parlamento, a mando do Rei Carlos I, sucessor do Rei Jaime I no trono inglês. O caso é paradigmático, pois, para justificar a condenação, o Parlamento alargou a interpretação do crime de traição, reconhecendo que este se aplicaria não apenas para proteger a pessoa do Rei, mas também, o ‘político que une as instituições fundamentais do reino e estabelece seu equilíbrio’. (Guimarães, 2022, p. 55).

---

<sup>3</sup> De acordo com o dicionário Collins, a definição de *bill of attainder* é: “a legislative act finding a person guilty without trial of treason or felony and declaring him or her attainted”. Na nossa tradução, “um ato legislativo que busca culpar uma pessoa por traição ou crimes grave sem julgamento e a declara culpada”. Disponível em: <<<https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/bill-of-attainder>>> Acesso em: 18/05/2024 às 16h42.

Ainda assim, Rotta (2019) adverte que o rei permanecia intocado pelo impeachment, de certo porque o instituto nunca foi concebido para responsabilizar e destituir o monarca. Contudo, Brossard (1992) explica que o instituto também passou a ser admitido em casos de ofensa à Constituição inglesa, muito embora tais crimes eram difíceis de precisar em tal diploma legal. Diante do escopo abrangente da utilização do impeachment, Rotta (2019) alega que o parlamento adquiria, então, uma poderosa ferramenta para controlar o Executivo.

Ao longo das transformações das instituições inglesas, especialmente após a Revolução Gloriosa, Guimarães (2022) destaca que o parlamento passou gradativamente a ser fortalecido até assumir os conhecidos moldes atuais, cujo formato constitucional torna a monarquia mais simbólica e figurativa e o poder é centralizado na Casa dos Comuns.

A partir da evolução da própria institucionalidade do Parlamento, assim como o advento de episódios de processos de impeachment polêmicos que agitaram a sociedade inglesa e levantaram questionamentos sobre possíveis injustiças, o instituto que se originou e teve seu auge em terras inglesas, caiu em desuso (Rotta, 2019).

No final do século XVII, após a revolução gloriosa inspirada nos ideais liberais de Locke, a Inglaterra moldou a organização do Estado, de modo que adotou o regime parlamentarista (Almeida, 1992). À época, a partir de tais transformações político-sociais, o Executivo acabou sendo absorvido pelo Legislativo e a evolução do regime parlamentarista possibilitou a criação de novo instrumento, nas palavras de Rotta “menos traumático e menos moroso” (2019, p. 55): a moção de desconfiança. Entretanto, ressalva:

Mas, sem dúvida, o modelo inglês estabeleceu os parâmetros processuais para esse tipo de julgamento, assim como seus fundamentos jurídicos e suas bases teóricas enquanto um instrumento que faz parte do sistema de controles mútuos da divisão dos Poderes, conforme concebida no âmbito do constitucionalismo e do contratualismo (Rotta, 2019, p. 55).

Enquanto na Inglaterra o impeachment estava em desuso e em declínio, nas palavras de Brossard, “ingressava no elenco das jovens instituições americanas” (1992, p. 31). Ainda que nos Estados Unidos o instituto tenha sido incorporado em sua forma derradeira, os constituintes americanos adotaram o impedimento desde uma perspectiva mais limitada em relação às pessoas, restrito no que toca às sanções, desvestido do caráter criminal, diferentemente da predominância inglesa

anterior.

Em 1787, quando os constituintes norte americanos se reuniram em Filadélfia, Rotta (2019) afirma que o impeachment já era adotado em algumas das ex -colônias antes mesmo da Independência. No contexto desta revolução que almejava a independência da Coroa britânica, Guimarães (2022) infere que os americanos buscavam se diferenciar da monarquia inglesa, através de seus ideais liberais e republicanos ao consagrar a igualdade de todos os homens perante a lei e instituir o princípio da responsabilidade aos governantes em sua constituinte.

Assim, ao forjar sua identidade política, os Estados Unidos pretendiam deliberadamente se distanciar da estrutura monárquica inglesa, não só instituindo os princípios de igualdade e responsabilidade em sua Constituição, se não, também inovar, de forma inédita, um novo sistema de governo, “no qual a chefia de Estado e de governo seriam delegadas a uma única pessoa, a quem deu-se o nome de Presidente” (Guimarães, 2022, p. 59).

Essa escolha reflete a intenção dos americanos de estabelecer a distinção entre os poderes de forma clara e efetiva. Ao concentrar as responsabilidades de chefia de estado e de governo em uma única figura, tornaria mais fácil a submissão do presidente ao princípio da responsabilidade para responder suas ações e omissões no exercício de suas atividades públicas (Guimarães, 2022).

Distante do sistema monárquico que influenciou a sua história colonial, a adoção do impeachment, de acordo com Rotta (2019), não foi escolha isenta de resistência e de cópia idêntica do instituto inglês. Inclusive, revela que o mais ilustre pai fundador, Thomas Jefferson, contestava o impedimento e expressava desconfiança em relação aos possíveis impactos que a incorporação desse instrumento poderia ter sobre a incipiente democracia do país.

Para o *founding father*<sup>4</sup>, o instituto poderia se converter em arma a favor da tirania, de forma que o impeachment poderia ser utilizado como instrumento que deflagraria as paixões políticas, assim, seria atribuído demasiado poder ao Senado,

---

<sup>4</sup> De acordo com o dicionário Collins: “The founding father of an institution, organization, or idea is the person who sets it up or who first develops it. The Founding Fathers of the United States were the members of the American Constitutional Convention of 1787.” Tradução nossa: o pai fundador de uma instituição, organização ou ideia é a primeira pessoa que a estabelece ou desenvolve. Os pais fundadores dos Estados Unidos eram membros da Convenção Constitucional Americana de 1787. Disponível em: <<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/founding-father#:~:text=The%20founding%20father%20of%20an,or%20who%20first%20develops%20it.&text=The%20Founding%20Fathers%20of%20the,American%20Constitutional%20Convention%20of%201787.>>> Acesso em 18/05/2024 às 17h06.

cuja Casa poderia inviabilizar o governo e perseguir o Presidente (Rotta, 2019).

Por outro lado, havia quem defendesse a positivação do impeachment na constituinte americana, entre eles, Benjamin Franklin. Rotta (2019) expõe que, para este *founding father*, o processo era fundamental para assegurar a civilidade e a justiça.

Muito embora houvessem objeções e divergências teóricas significativas entre os políticos americanos quanto à positivação do impeachment, a Convenção de Filadélfia, com votação majoritária de oito estados favoráveis contra apenas dois contrários, decidiu pela incorporação e formalização do instituto na Constituição dos Estados Unidos. O impeachment tornou-se então, oficialmente, instrumento institucional do sistema político americano para responsabilizar os seus governantes (Guimarães, 2022).

Conforme exposto, o impeachment não se tratou de mera reprodução idêntica do instituto inglês. Almeida revela que a constituinte norte americana desvestiu o caráter criminal do impeachment, especialmente, no que toca às penas, tendo imprimido ao instituto proeminente traço político: “no processo norte americano o que se visa é a perda do cargo, o afastamento do cidadão incriminado, não a condenação, fato ser decidido pelos Tribunais competentes” (1992, p. 3)

Ainda no caso norte americano, o impeachment foi positivado no ordenamento jurídico não somente como instrumento para impor responsabilidade ao Poder Executivo, mas também como sistema de contrapeso, neste sentido:

Aos olhos dos constituintes, esse arranjo parecia satisfatório, pois, por um lado, não seria impossível remover um Presidente do seu cargo e seus atos ficariam constantemente sob a mira atenta das oposições, e, por outro, como contrapeso, não bastariam discursos inflamados ou denúncias sem fundamento para removê-lo, seria preciso seguir um processo cheio de protocolos com espaço assegurado para o contraditório (Rotta, 2019, p. 61).

Pois bem. Parece certo que existem diferenças substanciais entre o modelo do instituto inglês e o americano. Isto se deve, especialmente, em razão de que o impeachment inglês evoluiu através das transformações sociais e políticas do país e foi sedimentado a partir do transcorrer dos séculos. Enquanto o impedimento americano, embora tenha herança indissociável inglesa, foi fruto de debate racional entre os *founding fathers*, sendo que “foi desenhado, ou seja, suas bases foram fixadas de forma apriorística, a partir de preocupações orientadas e com objetivos bem delineados” (Rotta, 2019, p. 61).

A primeira diferença essencial entre os modelos é apontada por Guimarães (2022) como o sujeito passivo do impeachment. O impedimento inglês poderia ser aplicado tanto às autoridades civis, quanto militares a serviço da Coroa britânica, exceto o rei ou rainha. Por outro lado, em solo americano, o instituto foi limitado à responsabilização de indivíduos específicos, isto se deve em razão de que, necessariamente, devem estar investidos em cargos públicos. Portanto, apenas o Presidente e o Vice Presidente da República, os magistrados federais e funcionários da União seriam passíveis de serem impedidos.

Ademais, os constituintes americanos, reconheceram a necessidade de uma abordagem mais cuidadosa em relação ao instituto. Os *founding fathers* buscaram não só evitar uma tipificação excessivamente restritiva, pois tornaria o impeachment impraticável, se não, também, procuraram evitar definição demasiada ampla, o que sujeitaria o Presidente a responder por todo tipo de crimes (Rotta, 2019).

Embora houvessem propostas distintas em relação às condutas que poderiam ensejar o impeachment, Guimarães (2022) discorre que o texto final da Convenção, consensualmente, elencou as condutas típicas para a qualificação do instituto, quais sejam: a traição, o suborno e outros altos crimes e delitos que estão previstas expressamente no artigo 2º, seção quatro, da Constituição americana.<sup>5</sup>

Neste aspecto, Rotta (2019) ressalta que a tipificação não eliminou dúvidas em relação à aplicabilidade do instituto, isto porque, embora suborno e traição são condutas mais precisas, altos crimes e delitos possuem escopo amplo e vago, passíveis para as mais diversas interpretações e de enquadrar diferentes condutas presidenciais.

Tais interrogações permaneceram e se ampliaram “quando esse dispositivo constitucional foi adotado em outros países, como no Brasil, onde a contravenção, embora seja considerada um tipo de infração penal, não é a mesma coisa que um crime” (Rotta, 2019, p. 65)

Guimarães (2022) explica que o entendimento dos juristas é de que os americanos acreditavam que as próprias instituições desenvolveriam as diretrizes e limites para a definição desta norma através de casos específicos e com o próprio

---

<sup>5</sup> Article Two. Section Four. The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on impeachment for, and Conviction of, Treason Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors (EUA, 1787). Tradução nossa: Artigo Segundo. Seção quatro. O presidente, o Vice Presente e todas as autoridades civis dos Estados Unidos, serão removidas de seus cargos por impeachment por tração, suborno ou outros altos crimes e contravenções.

transcorrer do tempo. E, de fato, coube à jurisprudência e à doutrina americana definir a natureza e o significado da tipificação “*other high crimes and misdemeanors*”.

Neste íterim é que Brossard (1992) aponta a diferença que repousa na natureza e efeitos do dispositivo americano e o inglês. Enquanto o primeiro é essencialmente político, com sanção que implica a perda da investidura no cargo público e inabilitação para o exercício de outro cargo; o segundo é proeminentemente criminal, pois a Câmara dos Lordes se transforma em tribunal judiciário que inflige penas criminais, como morte, exílio, desonra, prisão e confisco de bens.

Ao comparar os institutos, se verifica que no impeachment inglês, a partir de decisão discricionária da monarquia, era possível conceder perdão aos condenados. Por outro lado, nos Estados Unidos, conforme revelado por Guimarães (2022), tal possibilidade foi expressamente rejeitada. Além disso, no modelo americano não há qualquer margem para intervenção de terceiros ou revisão judicial da decisão do Senado.

A distinção crucial entre o instituto inglês e o americano, para Brossard (1992), reside justamente na forma como o procedimento e a sanção posterior são aplicadas, pois enquanto

a Câmara dos Lordes julga a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas, até a pena capital, o Senado americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame da criminalidade do fato, quando ele tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário (1992, p. 21).

Em outras palavras, a Câmara dos Lordes julga de fato e de direito, ao passo que o Senado americano atua como tribunal político que afasta o poder da autoridade para que não prejudique o país. No entanto, como explica Brossard (1992), há uma convergência entre o instituto inglês e americano, ambas as acusações começam na Câmara popular, de forma que a Câmara alta não pode ter iniciativa ou julgar qualquer processo sem que haja atuação inicial da primeira.

Ademais, no modelo americano, Rotta (2019) destaca que o Poder Judiciário não foi totalmente excluído do processo, uma vez que conferida a prerrogativa de supervisionar as garantias processuais do impeachment. Essa participação foi assegurada pela responsabilidade incumbida ao Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, desta forma, pontua:

Temos aqui, portanto, quatro novas características evolutivas no impeachment norte-americano: (1) a inclusão do Chefe-de-Estado no rol dos altos funcionários públicos sujeitos ao impedimento, (2) a participação indireta do Judiciário como supervisor processual, (3) a circunscrição do instituto a crimes exclusivamente políticos e (4) a tipificação mais ampla dos crimes de responsabilidade (Rotta, 2019, p. 69).

Por fim, o instituto americano foi elaborado especialmente para o sistema de governo presidencialismo, permaneceu inalterado até os dias de hoje e tem sido modelo e referência teórica para praticamente todos os países que adotaram o impeachment em seus ordenamentos jurídicos, “como instrumento para limitação do poder político e efetivação do princípio da responsabilidade” (Guimarães, 2022, p. 75).

Em apertada síntese, a partir das transformações histórico-sociais e políticas inerentes de cada Estado, o impeachment evoluiu e foi sendo construído desde diferentes abordagens e características idiossincráticas. Contudo, parece certo afirmar com segurança que o impeachment é indissociável de sua herança inglesa e americana, visto que influenciaram a adoção do instituto nos demais ordenamentos jurídicos presidencialistas, tendo sido concebido como instrumento de responsabilidade política e limitação do poder. Assim, cumpre analisar a intrínseca relação entre o impeachment e o próprio princípio democrático, o que será abordado a seguir.

## **2.2 Mutualismo necessário: impeachment e o princípio de responsabilidade inerente aos regimes democráticos**

Cabe aclarar que, inicialmente, nesta seção, será apresentada apenas breve introdução sobre o conceito democrático adotado por Brossard. O objetivo não é esgotar a definição da democracia, senão, tão somente, relacionar o regime democrático com o princípio de responsabilidade consagrado através do processo de impeachment nos ordenamentos jurídicos de sistema presidencialista. A análise do que se entende por democracia na contemporaneidade será realizada com maior profundidade no próximo capítulo.

Adicionalmente, será abordada a justificativa para a adoção do instituto nos regimes democráticos, tendo sido positivado como instrumento de responsabilização dos governantes que estão investidos em cargos públicos, frente a eventuais condutas indesejáveis ou até mesmo incompatíveis com o exercício do mesmo.

Para isto, há que introduzir a noção do que é democracia, neste sentido, cumpre ressaltar o entendimento trazido por Brossard (1992). Para o jurista, o conceito de democracia é intrinsecamente dinâmico, pois evoluiu à medida da passagem do tempo em resposta às transformações sociais, políticas e culturais. Muito embora, existem elementos que permanecem na composição da concepção da democracia, entre eles, a eleição. Contudo, adverte que a eleição por si só,

ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultantes de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercer o governo devem responder pelo uso que dele fizerem, uma vez que “governo irresponsável”, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático (Brossard, 1992, p. 9, grifo nosso).

No contexto democrático, a responsabilidade dos governantes é o prisma antagônico do absolutismo, sendo inadmissível a impossibilidade de responsabilizar agentes políticos, independentemente se o cargo ocupado se deu através de eleição ou provimento. Desde que a expressão popular ganhou força na participação política, a atribuição da responsabilidade aos governantes tornou-se, nas palavras de Brossard, “o traço distintivo do Estado Moderno” (1992, p. 10).

Isto porque, em breve síntese, segundo Almeida (1992), nos séculos XVII e XVIII, a humanidade rompeu com a concepção teológica do absolutismo monárquico, impulsionada pelas revoluções inglesa, americana e francesa que definiram a moldura do constitucionalismo, organizando o Estado e as divisões dos poderes, a partir das teorias clássicas de Locke, Rosseau e Montesquieu.

Conforme exposto anteriormente, o impeachment adveio da história constitucional inglesa, sendo que inicialmente o instituto foi utilizado como meio de responsabilização dos Ministros, fundamentado sob a máxima ‘*The king can not wrong*’ – ‘o rei não erra’ (Almeida, 1992). Contudo, há que destacar que a partir disto, foi possível dar o primeiro passo contra a ilimitação de poder e irresponsabilidade absoluta dos governantes, justamente para conter e controlar abusos e truculências irrestritas em face do povo. Em breve síntese,

o impeachment foi criado para impedir que o povo fosse esbulhado em seus direitos, violado em sua vontade, ofendido em sua dignidade, permitindo que à frente de seus destinos um governante ou agente do Poder, violasse a sua confiança, e transformasse o poder público em instrumento para satisfação de inconfessáveis interesses (Almeida, 1992, p. 2).

Diante disto, Brossard (1992) entende que o conceito de democracia é intrinsecamente relacionado com o princípio de responsabilidade, de forma que o instituto do impeachment se torna instrumento crucial para a apuração da responsabilidade dos governantes, uma vez que age como salvaguarda da integridade do sistema democrático, cuja contribuição é aprimorar o próprio regime.

Assim, neste contexto político constitucional pós revoluções, de acordo com Almeida (1992), o impeachment se justifica e se institucionalizou como mecanismo de contenção da truculência e irresponsabilidade irrestrita dos governantes e outros agentes do poder, ou seja, instrumento de consolidação da democracia.

O instituto do impeachment possibilita a responsabilização, tanto criminal, quanto civilmente, quando deflagrada prática de ato ilegal por parte de agente político. “É o impeachment uma acusação que, positivada, implica a responsabilização do elemento apontado, despindo-o ou desvestindo-o da túnica protetora que lhe outorgara o mandato popular” (Cretella Junior, 1992, p. 14).

Adicionalmente, há quem entenda que o impeachment não é apenas instrumento para consolidar a democracia através da responsabilização de agentes. Essa medida constitucional também é vista por Prado e Santos (2016) como aplicação prática da teoria dos freios e contrapesos, inerente ao Estado Democrático de Direito, de forma que contribui para a contenção dos atos governamentais abusivos do presidente da República durante o exercício de suas funções.

Correa (2016) afirma que ao fim e ao cabo, o instituto do impeachment é inseparável da ideia de democracia. E, para o autor, tampouco pode ser a democracia desassociada da ideia de responsabilização, justamente por ser antagônica aos monarcas absolutistas.

Ademais, tanto assim é que o modelo atual do impeachment faz com que este seja mais do que um mero instrumento de “desconfiança política” (de voto de censura) ou de responsabilização política ou criminal para ser um mecanismo de proteção das instituições democráticas e da Constituição (Correa, 2016).

Por conseguinte, cabe destacar que a finalidade do impeachment em si é a concretização do princípio da responsabilidade. Equivale dizer que diante da ausência de tal responsabilidade, o próprio princípio democrático não existe e, conseqüentemente, o direito do povo de ter um governo honesto não se mantém. Para tanto,

não se objetiva punir o agente político: o seu afastamento do cargo e inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública (BRASIL, 1988, art. 52, parágrafo único), visa o resguardo da coisa pública pela inacessibilidade a ela daquele que, responsabilizado, demonstrou-se incapaz de zelar por ela e mantê-la sem máculas políticas e jurídicas segundo os princípios adotados pela sociedade em suas normas. (Rocha, 1992, p. 154-155)

Ou seja, a garantia é de que as ações do Executivo estejam alinhadas com os direitos dos cidadãos em uma democracia. Portanto, a responsabilidade política do Presidente da República, conforme concebida e estabelecida na Constituição, nos termos da Ministra Carmen Lúcia, “é um desdobramento do princípio democrático em sua manifestação mais séria quanto ao exercício do poder executivo” (Rocha, 1992, p. 154-155).

Pelo exposto, percebe-se que é possível relacionar história, política e direito na construção e aplicação do impeachment, o que demonstra a necessidade de analisar especificamente os contornos jurídicos do instituto, para compreender os aspectos intrínsecos do instrumento, como seus fundamentos e critérios de aplicação. Para tanto, torna-se fundamental tecer considerações sobre o seu fundamento jurídico principal: os crimes de responsabilidade e sua controversa natureza jurídica.

### **2.3 Natureza jurídica controversa e breves considerações sobre os crimes de responsabilidade no âmbito brasileiro**

Cumprido esclarecer que neste tópico será realizada análise da natureza jurídica e crimes de responsabilidade exclusivamente no contexto jurídico brasileiro. Embora alguns fundamentos jurídicos para o juízo político paraguaio sejam semelhantes ao Brasil, naquele país inexistem previsão legal específica para os chamados crimes de responsabilidade. Contudo, no próximo tópico, serão exploradas, de forma detalhada, as causas do juízo político no contexto paraguaio, a fim de esclarecer as diferenças e singularidades daquele processo.

Pois bem, se por um lado, a maioria dos doutrinadores brasileiros concordam que o impeachment se justifica como um instrumento de responsabilidade que se relaciona intrinsecamente à democracia, por outro, a definição e a natureza jurídica do impeachment suscitam divergências significativas entre a maior parte dos constitucionalistas que estão distantes de chegar a um consenso.

Diferentes juristas brasileiros podem apresentar perspectivas contrastantes

sobre os critérios e circunstâncias em que o instituto deve ser aplicado, entretanto, as principais diferenças se concentram especialmente em relação ao fundamento do instituto, qual seja, os crimes de responsabilidade. Então, cumpre esclarecer a natureza jurídica do impeachment, bem como o conceito dos crimes de responsabilidade, especialmente aqueles que podem ser atribuídos ao Presidente da República no âmbito brasileiro.

Inicialmente, cabe salientar que provavelmente tal divergência e multiplicidade de diferentes perspectivas sobre a natureza jurídica, resultam da característica dinâmica e evolutiva do impeachment. É o que advoga Brossard quando afirma que:

A definição do impeachment vem dando margem a divergência de monta: foi tido como instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito; e, é claro, como instituição *sui generis*. (1992, p. 71)

É bem verdade que não há consenso uníssono doutrinário constitucional sobre a natureza jurídica do instituto. Guimarães (2022) categoriza, metodologicamente, através das diferentes argumentações referente à natureza do impeachment, a partir de três aspectos: i) autores que defendem a natureza eminentemente criminal; ii) doutrinadores que sustentam a natureza predominantemente política; e, por fim, iii) autores que advogam pela natureza mista do instituto.

Na primeira corrente, aponta-se o proeminente doutrinador e jurista Pontes de Miranda (1973), cuja defesa era em favor da natureza criminal do impeachment no contexto brasileiro, em razão de sua terminologia. Também entendia que devido aos crimes de responsabilidade estarem previstos em lei federal, seriam, portanto, figuras penais.

Neste mesmo diapasão, é Bonavides (2003), pois defende a natureza proeminentemente penal e não política da responsabilidade do Presidente da República. Explica que no presidencialismo, ao contrário do parlamentarismo, a responsabilidade é atribuída ao presidente por cometimento de crimes de responsabilidade, enquanto no parlamento a destituição do Primeiro Ministro se dá unicamente por razões políticas.

Outro proeminente jurista que advoga pela natureza penal da responsabilidade do Presidente da República é Mirabete, para quem o processo de impeachment é uma ação penal, “já que nele é apreciada a prática de um ‘crime’ para a imposição de uma

sanção penal, embora de natureza política, que é a perda do cargo” (1993, p. 366).

Em contrapartida, quem critica a primeira corrente é a atual Ministra Carmen Lúcia, cujo posicionamento é totalmente contrário aos que atribuem o caráter penal do instituto, pois para a autora

Ao contrário do que ocorre nos processos penais, não se objetiva, no impeachment, a punição da pessoa que encarna o cargo de Presidente da República. O que se busca é a inviolabilidade constitucional dos cargos públicos e a manutenção da condição politicamente imaculada do governo. O impedimento da continuidade do exercício do cargo ou do acesso da pessoa que seja responsabilizada a outro cargo público por determinado período não objetiva a condição política deste agente público, mas a condição política intacta do governo (Rocha, 1992, p. 154)

Neste mesmo sentido, Cretella Junior (1992) explica que diferentemente do que se deslumbrava no modelo inglês, em que o impeachment possuía natureza penal, o modelo americano, assim como o brasileiro, possui traço político distintivo, uma vez que os crimes comuns permanecem sob a jurisdição dos tribunais comuns.

De fato, é o que sustenta a doutrina brossardiana clássica, que se insere no entendimento da segunda corrente, visto que defende que o impeachment possui natureza eminentemente política, considerando que objetiva resultados políticos e é tanto instaurado sob considerações de ordem política, quanto julgado segundo critérios políticos, “a predominância do caráter político marca a sua verdadeira natureza e o inclui entre as instituições de direito constitucional.” (Brossard, 1992, p. 72).

Comparte do mesmo posicionamento, Côrrea (2016), cujo entendimento é de que o processo de impeachment, ao menos no Brasil, é um processo constitucionalmente político. Isto porque, a Constituição Federal estabelece uma jurisdição própria, que é política, sendo totalmente diferente da jurisdição criminal, para que haja o processamento dos crimes de responsabilidade.

O autor parte do pressuposto de que se os crimes de responsabilidade são, em realidade, crimes políticos. Tal evidência é comprovada através da análise da sanção imposta, pois a perda do cargo e inabilitação para ocupar função pública, não podem ser entendidas como pena, se não como uma medida de governo que visa proteger e restabelecer as instituições do Estado Democrático de Direito. Portanto, a conclusão de Côrrea (2016) é de que a natureza jurídica do impeachment é política.

O posicionamento de Cretella Júnior (1992) converge em parte com tal ideia, pois acredita que a conotação eminentemente política é traço inegável da natureza do

impeachment. Entretanto, o autor destaca outra característica:

Não há a menor dúvida de que o impeachment, medida excepcional, é instituto de caráter político, mas adstrito a rito, por excelência jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório. Devem os julgadores zelar para que esteja presente o Due Processo of Law” (1992, p. 17)

De fato, no contexto brasileiro, assim como no direito norte-americano e argentino, o impeachment possui uma natureza política, visando resultados políticos. Sua instauração baseia-se em considerações políticas e o julgamento é realizado segundo critérios políticos, embora como leciona Brossard: “o julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos (1992, p. 71)

Neste sentido, admite Barroso (1999) que o processo de impeachment possui inequívoca dimensão política, seja pela natureza de seus interesses e das figuras envolvidas, mas também por dois pontos fulcrais. O primeiro é a impossibilidade de o Poder Judiciário revisar a decisão proferida pela Casa Legislativa; e, por fim, o segundo ponto diz respeito à decisão do impeachment, cujo teor não guarda rigores de objetividade e motivações impostos pelos pronunciamentos judiciais.

Entretanto, o presidente do Supremo Tribunal Federal pontua que com chancela da jurisprudência de tal Corte, foi admitido o cabimento de controle judicial dos atos praticados no processo por crime de responsabilidade perante o órgão, “não caberá a revisão de mérito, mas, sim, se a competência constitucional foi exercida nos seus legítimos limites e se não ocorreu violação a direitos subjetivos” (Barroso, 1999, p. 85 - 86).

Guimarães (2022) sustenta que a terceira corrente doutrinária que argumenta que o impeachment é de natureza mista, também compartilha dissenso quanto aos elementos que compõem o caráter do instituto. Isto porque, para alguns, o instituto é político criminal; para outros, somente político jurídico; há também quem defenda a natureza jurídico-política ou político-administrativa.

Entre os que defendem a natureza mista, pode-se citar Prado e Santos (2016), visto que afirmam que o impeachment é instituto peculiar e de natureza própria, entretanto, reconhecem que se trata de infração *sui generis*, com sanção político-constitucional-administrativa contra ato de governo abusivo de agentes executivos no exercício de suas funções.

Cretella Junior (1992) também reconhece traços administrativos que baseiam o impeachment, entretanto, acredita que o instituto possui natureza clara, visto que se

trata de medida político-administrativa, cujo objetivo é afastar do cargo público todo membro de Governo que pela prática tanto de crimes comuns ou de responsabilidade, “perdeu a confiança no povo”. Assim define o instituto:

na definição do “impeachment” procuramos salientar, de maneira clara, sua natureza jurídica: “impeachment” é a medida de natureza político-administrativa que tem por finalidade desinvestir de funções públicas todo membro do Governo que, pela prática de crime de responsabilidade, fixado em lei, perdeu a confiança do povo. (Cretella Júnior, 2011, p. 4)

O processo de responsabilização constitucional do Presidente da República, para a Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, não possui qualquer configuração penal, seja pela fonte, finalidade ou regulamentação a que o impeachment se submete. De acordo com a autora, o objetivo do processo do impeachment “é político, sua institucionalização constitucional, seu processamento jurídico, mas não penal” (Rocha, 1992, p. 156).

Faresin (2022) também pode ser inserido na terceira corrente, visto que defende a natureza mista no impeachment que, em contrapartida, advoga pelo argumento de que o instituto é juízo político criminal, fundamenta que este último traço se dá em razão de suas penas. Contudo, destaca que o impeachment parte primeiramente de juízo político, portanto não pode ser o presidente destituído apenas por razões eminentemente políticas.

Igualmente é o que leciona Almeida (2018), pois defende a natureza político-penal do instituto, já que se trata de processo e julgamento do Presidente da República, chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, sem que haja a exclusão do Judiciário, pois perpassa pela avaliação de tal poder quanto à conformidade das normas e procedimentos, incluindo a garantia do devido processo legal e demais garantias necessárias.

Neste diapasão, cumpre citar novamente Rocha (1992), cujo raciocínio emite juízo crítico àqueles que atribuem aos crimes de responsabilidade qualquer traço de natureza penal. A Ministra Carmen Lúcia argumenta que se o impeachment tivesse de fato natureza penal, mesmo que combinado com a natureza constitucional, decorreria dois problemas jurídicos relevantes que obstaculiza a sua inserção em um sistema democrático concebido:

O primeiro é de que haveria uma dupla sanção por um mesmo fato: um na esfera processual do impeachment e outra na esfera processual penal. Tal condição, contudo, é impensável no direito democrático, pois ninguém é

punido penalmente duas vezes pelo mesmo fato considerado criminoso. Em segundo lugar, a se pensar que o impeachment pudesse ter natureza penal, estar-se-ia diante da explicação de que o direito constitucional – tronco da construção jurídica, de que o direito penal é apenas um dos ramos – submeter-se-ia, em sua interpretação e aplicação, a um conjunto de princípios e normas infra-constitucionais, o que não me parece pudesse prevalecer sem comprometimento da própria função desempenhada pela Constituição no direito contemporâneo (Rocha, 1992, p. 154).

Em contrapartida, há quem examine os incisos do artigo 85 da Constituição Federal para estabelecer a natureza jurídica do impeachment. Neste sentido, cumpre ressaltar o posicionamento de Silva (2012), cuja lição é de que é possível distinguir tais ilícitos essencialmente em dois tipos: (i) infrações políticas, que podem ser identificados nos incisos I a IV da Constituição<sup>6</sup>; e (ii) crimes funcionais, cujas tipificações podem ser encontradas a partir do inciso V até o inciso VII do mesmo diploma legal<sup>7</sup>.

Como exposto, verifica-se que o debate sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade e do próprio impeachment, embora profícuo, trata-se de verdadeiro desafio complexo e, dificilmente, será possível exauri-lo, considerando as diferentes interpretações e perspectivas sobre o tema. Independentemente disto, verifica-se que a questão terminológica dos chamados “crimes de responsabilidade” usualmente é suscitada entre os juristas para justificar os diversos posicionamentos sobre o fundamento do impeachment.

E é justamente por isso que é importante destacar que talvez a natureza jurídica controversa do impeachment possa ser atribuída pela própria questão da sua terminologia. A locução “crimes de responsabilidade” foi adotada desde o Primeiro Império e jamais foi abandonada, inclusive Brossard esclarece que:

É que, convém se diga desde logo, os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais. [...] E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição [...] São infrações estranhas ao Direito Penal, os chamados crimes de responsabilidade. São infrações políticas da alçada do Direito Constitucional (1992, p. 56).

Entretanto, há quem defenda que as expressões adotadas não apresentam qualquer deficiência terminológica. Essa abordagem é respaldada por Soares (1993), pois assume que os vocábulos utilizados na Constituição Federal de 1988, à exemplo,

---

<sup>6</sup> Os atos de atentado contra a Constituição, contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais nas unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país.

<sup>7</sup> Atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

“acusação”, “julgamento” e “crimes de responsabilidade”, foram introduzidos de forma intencional para demonstrar e destacar a índole penal do instituto.

Por outro lado, Cretella Júnior (2011) defende que o termo “crime de responsabilidade”, embora incorpore a palavra “crime”, nem sempre indica que há um delito penal, mas atenta que podem coincidir:

Na expressão *crime de responsabilidade*, entra o vocábulo *crime*. Entretanto, nem sempre o *crime de responsabilidade* configura *delito*, um *crime*, no sentido penal do termo, embora na maioria das vezes a coincidência exista (Cretella Júnior, 2012, p. 5, grifo do autor).

Rechaça a denominação Freitas (1998), para quem, a rigor, deveriam os crimes de responsabilidade serem denominados de infrações político-administrativas, justamente por não serem oriundas do direito criminal. Diante do rol previsto na Constituição, denota-se que as infrações próprias só podem ser cometidas por quem detém cargo que vai de encontro com o direito constitucional.

Neste sentido, Brossard (1992) propõe designar os crimes de responsabilidade como infrações políticas. O autor baseia a proposta na argumentação de que esses crimes, na verdade, correspondem a ilícitos políticos, uma abordagem que, de acordo com o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, estaria mais alinhada à natureza intrínseca do impeachment, de forma que evitaria ambiguidade e divergências conceituais.

A partir do exposto sobre a natureza não somente controversa, se não também complexa do instituto do impeachment, pode-se suscitar os seguintes questionamentos: afinal, o que exatamente são e quais são os crimes de responsabilidade? Estas interrogativas contribuem para aprofundar a compreensão da tipificação desses crimes e a sua responsabilização tanto no âmbito político, quanto jurídico.

Em linhas gerais, os crimes de responsabilidade são infrações cometidas por agentes políticos no exercício de suas funções, caracterizadas por atos que atentam contra a Constituição e a ordem política e social. No Brasil, a Constituição de 1988 elenca tais crimes no artigo 85, aplicáveis ao Presidente da República<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; 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 - o cumprimento das leis e das decisões

Esses crimes têm como base legal a Lei nº 1.079/1950, que detalha as condutas passíveis de responsabilização, como os atos que atentam contra a existência da União, a segurança interna do país, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação.

Em um primeiro momento, a tipificação de tais condutas parece de simples interpretação e fácil compreensão. Entretanto, para superar tais linhas gerais, cabe buscar e abordar a definição dos crimes de responsabilidade a partir de análise minuciosa, considerando as implicações constitucionais e desdobramentos processuais que lhe são inerentes.

Para tanto, cumpre citar Almeida Filho (2017), para quem o crime de responsabilidade pressupõe a prática de ato que ameace ou afronte à ordem constitucional vigente. Ressalta, entretanto, não se tratar de mera inconstitucionalidade, pois pode ser facilmente afastada pelo Poder Judiciário. No crime de responsabilidade, a ofensa à Constituição deve ser tamanha que não seja passível de ser contida pela jurisdição constitucional.

Assim, o atentado contra à Constituição, tido como crime de responsabilidade, em verdade, se configura como um ato anticonstitucional. Ou seja, supera a inconstitucionalidade ou mera ilegalidade, em razão de que tal ato não afronta um ou mais diplomas legais previstos na Carta Magna, se não também é contrário à própria ordem constitucional, sua existência e seu funcionamento.

Nas palavras do autor: “Trata-se de um ato antissistema, cuja relevância exige a atuação do Congresso Nacional para afastá-lo do sistema jurídico e político, rompendo, inclusive, com a legitimidade democrática do mandato presidencial.” (Almeida Filho, 2017, p. 196)

Neste mesmo sentido, como bem observa Ferreira Filho (1992), o crime de responsabilidade, sobretudo evidenciado a partir da Constituição de 1946, consiste sempre em uma violação à Constituição Federal e se caracteriza como uma conduta politicamente indesejável, que nem sempre é considerada crime comum. O autor assinala três observações essenciais para a compreensão destes crimes:

---

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

Primeiro. O crime de responsabilidade é sempre uma "violação da Constituição". Isto é nítido, sobretudo, a partir da Constituição de 1946. Segundo. Configura, pois, uma "conduta politicamente indesejável", conquanto não, necessariamente, uma conduta anti-social. Por isso, nem sempre o crime de responsabilidade é crime comum. Terceiro. Há de ser, sempre, "definido em lei". Note-se que todas as Constituições citadas o exigem expressamente. Aplica-se, pois, em relação a tais crimes o inafastável princípio *nullum crimen nulla poena sine lege* (Ferreira Filho, 1992, p. 380).

Importante destacar que nos casos em que uma conduta é tipificada simultaneamente como crime de responsabilidade e crime comum, o agente passivo pode ser sujeito tanto à sanção político-administrativa, quanto à sanção criminal, de formas independentes. Essa duplicidade de sanções não configura violação ao princípio de *non bis in idem*, apenas demonstra que os crimes de responsabilidade e crimes comuns possuem e atuam em diferentes esferas jurídicas (Guimarães, 2022, p. 276).

Para o atual presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Luís Roberto Barroso, os crimes de responsabilidade são aqueles passíveis de serem atribuídos por agentes políticos específicos, em razão dos cargos públicos que ocupam. Para o autor, o artigo 85 da Carta Magna de 1988 são os fatos tipificados em lei como crime de responsabilidade, tidos como fundamentos do pedido de impeachment.

Neste diapasão, como é bem sabido, no contexto brasileiro, os crimes comuns estão previstos no Código Penal de 1943. De outra banda, quando do exame do artigo 85, parágrafo único da Constituição Federal de 1988<sup>9</sup>, verifica-se que tal dispositivo legal institui que os crimes de responsabilidade serão definidos por meio de lei especial, cuja base legal se dá através da já referida Lei nº 1.079/1950.

Ainda que nenhuma lei especial tenha sido promulgada após a Constituição Federal de 1988 sobre o tema, Ferreira Filho (1992) expõe que a Lei nº 1.079/1950 foi recepcionada pela Constituição vigente, pois é compatível materialmente com a nova Constituição. Portanto, é apontada como diploma legal que deve ser visitado quando se busca a definição e o processamento dos crimes de responsabilidade.

Freitas (1998) comparte do mesmo posicionamento, explica que a Constituição Federal de 1988, ao mencionar a regulamentação no parágrafo único do artigo 85,

---

<sup>9</sup> Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

recepcionou a Lei 1.079/1950, com exceção dos artigos 68<sup>10</sup> e 81<sup>11</sup> deste diploma legal. Isto porque, o primeiro artigo mencionado, no parágrafo único, estabelece maioria absoluta para procedência da acusação; já o segundo, prescreve pena acessória de inabilitação por cinco anos.

Portanto, tais artigos não foram recepcionados, tendo em vista que o artigo 51 da Constituição Federal de 1988<sup>12</sup> estabelece que o quórum será de dois terços. Neste mesmo sentido, o artigo 52, parágrafo único da Carta Maior<sup>13</sup>, institui em oito anos a inabilitação à cargo público. O doutrinador explica que em casos em que dois dispositivos são antagônicos entre si “ou, quando menos diferenciados, um da Constituição e outro da lei ordinária, não há como se pensar duas vezes: o menor é reprovado, prevalecendo o maior” (Freitas, 1998, p. 106).

Outra consideração relevante a ser abordada diz respeito à taxatividade dos crimes de responsabilidade. Conforme apontado por Guimarães (2022) existe debate profícuo na doutrina e jurisprudência sobre este tema, pois há quem advogue tanto em favor da tese da taxatividade, quanto do caráter meramente exemplificativo do rol de crimes previsto no artigo 85 da Constituição Federal de 1988.

Em relação a esta última corrente, pode ser citado Côrrea, pois entende que as tipificações descritas no diploma legal supracitado, devem ser consideradas meramente exemplificativas:

as hipóteses descritas nos incisos do art. 85 devem ser compreendidas como meros exemplos de outros atentados perpetrados pelo Presidente da República contra as Instituições do Estado Democrático de Direito – e, inclusive, indiretamente contra a Constituição Federal – porque o enunciado constitucional do referido artigo dispõe de forma clara que “são crimes de responsabilidade os atos (...) que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...)”. Em outros termos, por ter o enunciado constitucional utilizado a conjunção aditiva “e” e o advérbio “especialmente”, as hipóteses elencadas nos incisos do art. 85 são meros exemplos de atos que atentam, de maneira especial, contra Instituições do Estado de Direito (e,

---

<sup>10</sup> Art. 68. Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

<sup>11</sup> Art. 81. A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir.

<sup>12</sup> Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

<sup>13</sup> Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

indiretamente, contra a Constituição Federal) que merecem ser punidos como crimes de responsabilidade política. (2016, p. 207)

Comparte do mesmo posicionamento Straus (1997), pois entende que a enumeração de condutas previstas no rol dos incisos do artigo 95, é meramente exemplificativa. Justifica que o Presidente da República poderá ser responsabilizado por todos os atos atentatórios à Constituição Federal, tanto assim é, que no parágrafo único estabelece que a lei especial irá defini-los.

Neste mesmo sentido, é a doutrina clássica *brossardiana*, pois o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal também reconhece o caráter exemplificativo do dispositivo legal. Sustenta que o *caput* apresenta regra básica, qual seja, “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal”, entretanto, ressalta que em razão do advérbio “especialmente, contra”, é que se segue oito itens exemplificativos (Brossard, 1992).

Para Guasque (1992), o artigo 85 da Constituição Federal de 1988 deve ser interpretado de maneira sistemática, de modo que se deve levar em conta os bens jurídicos que o Constituinte originário visava proteger:

A maneira sistemática de como deve ser interpretado o art. 85 e seu parágrafo, é de que o legislador originário estabeleceu os objetos jurídicos a serem protegidos pela legislação infraconstitucional, cabendo ao Congresso através de lei estabelecer a tipificação relacionada com a proteção de tais bens jurídicos. A Lei 1.079/50 define quais são os crimes de responsabilidade, regulando o respectivo processo de julgamento. Pelo que vimos acima, o Presidente da República cometerá crime de responsabilidade quando extrapolar o seu poder discricionário dado pela Constituição e limitado pela mesma. É a perfeita harmonia da democracia. (Guasque, 1992, p. 401)

Pode-se associar em partes tal posicionamento à perspectiva atribuída pelo atual presidente do Supremo Tribunal Federal, uma vez que para o Ministro, em razão do parágrafo único do artigo 85 da Constituição Federal, os crimes de responsabilidade ao serem definidos em lei especial, só podem corresponder às figuras típicas expressas no dispositivo constitucional (Barroso, 1999).

Justamente, por consequência do estatuído constitucionalmente, Barroso assevera que se trata de matéria de reserva constitucional, insuscetível de extensão discricionária por parte do legislador, portanto, os crimes de responsabilidade se submetem “a um regime de tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário, tão somente explicitar e minudenciar práticas que se subsumam aos tipos

constitucionais” (Barroso, 1999, p. 92).

Em contrapartida, considerando a gravidade e as consequências tanto políticas, quanto jurídicas do impeachment, Guimarães (2022) defende que seria irrazoável a tipificação de outros bens jurídicos que não estivessem previstos no artigo 85 da Carta Magna. O entendimento do autor é de que o dispositivo constitucional, ao exigir a previsão expressa dos crimes de responsabilidade em lei especial, não atende tão somente ao princípio constitucional da legalidade, se não, também, o princípio oriundo do direito penal “*nullum crimen sine lege*”<sup>14</sup>, previsto no artigo 5º, inciso XXXIX do mesmo diploma legal<sup>15</sup>.

Em breve síntese, pode-se apontar que a natureza jurídica destes ilícitos é objeto de difícil definição, uma vez que pode ser compreendida por diferentes perspectivas, conforme o posicionamento de cada jurista sobre o tema. Entretanto, parece certo afirmar que tal dissenso pode ser atribuído à própria terminologia dos chamados crimes de responsabilidade, considerando que usualmente não são crimes propriamente ditos.

Ademais, pode-se afirmar que a Lei 1.070/1950, cujo teor define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988. A Carta Magna também possui diploma legal que estabelece condutas que são consideradas crimes de responsabilidade que podem ser atribuídas ao Presidente da República. O dissenso entre os doutrinadores brasileiros não se limita e, tampouco, se exaure na natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, pois o debate sobre a taxatividade da tipificação de tais ilícitos também pode ser deflagrado.

Superada a proposta de apresentar o dissenso entre os doutrinadores a respeito da natureza controversa dos crimes de responsabilidade, além de tecer algumas considerações referente a estes atos ilícitos, torna-se pertinente abordar o fundamento jurídico e os aspectos processuais que envolvem o seu processamento e julgamento, o que será examinado a seguir.

---

<sup>14</sup> Expressão latina: "Não há crime, nem pena, sem prévia lei", isto é, sem lei anterior que o defina. Fórmula traduzida do latim por Fauerbach, a qual sintetiza o princípio da legalidade, da reserva legal e da anterioridade da lei penal. Não há crime sem lei anterior que o defina. Disponível em: <<[https://vademeCumBrasil.com.br/palavra/nullum-crimen-nulla-poena-sine-previa-lege#google\\_vignette](https://vademeCumBrasil.com.br/palavra/nullum-crimen-nulla-poena-sine-previa-lege#google_vignette)>>. Acesso em: 09/02/2024.

<sup>15</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

## 2.4 Impeachment do Presidente da República no âmbito do Mercosul: fundamentos jurídicos e aspectos processuais

Conforme exposto, impeachment é o processo pelo qual se busca responsabilizar a autoridade política que cometeu crimes de responsabilidade. Neste diapasão, é fundamental compreender não apenas quais condutas configuram tais crimes, se não, também como ocorre tal procedimento legal que processa e julga tais infrações.

Isto porque, é importante considerar garantias processuais como a ampla defesa e o contraditório da ampla defesa do acusado, além de que, conforme bem observado por Brossard: “o fato de ser o impeachment processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei” (1992, p. 144).

Para tanto, deve ser observado não só o devido processo legal, se não, especialmente, os princípios democráticos. Neste aspecto, ao abordar estes aspectos processuais, é possível aprofundar a compreensão sobre a complexidade e importância do julgamento dos crimes de responsabilidade, pois demonstra a relevância de um procedimento justo para a preservação do Estado de Direito e da própria integridade das instituições democráticas.

Conforme pontuado no item “2.1 Origem e história do instituto”, a maioria dos países latino americanos importou o modelo de impeachment dos Estados Unidos para os seus respectivos ordenamentos jurídicos. Muito embora, de fato, exista essa influência comum entre os países, é importante ressaltar que cada Estado possui suas próprias peculiaridades jurídicas e políticas que moldam o rito processual do instituto.

Existem basicamente três modelos constitucionais para estabelecer o procedimento institucional do impeachment na América Latina. O primeiro se trata de esquema legislativo, pois é o Congresso que destitui a autoridade política. É comumente mais utilizado nos sistemas bicamerais, de modo que pode ser percebido na Argentina, Chile, México, Paraguai e Uruguai (Acuña, 2012).

O segundo modelo constitucional do chamado juízo político é constituído pelo esquema judicial, em que o Congresso autoriza a acusação que é levada ao Poder Judicial. Usualmente, este esquema é estabelecido em países de parlamento unicameral, pode ser vislumbrado, à exemplo, no Peru (Acuña, 2012).

Por fim, o último modelo constitucional do impeachment, é o esquema misto. Para Acuña (2012), este modelo pode ser vislumbrado em Constituições como a do

Brasil e da Colômbia, em que ambas distinguem os crimes comuns que são julgados pela Corte Suprema e os crimes políticos que são julgados pelo Senado.

Assim, embora existam semelhanças no processo de impeachment em muitos países da América Latina, é fundamental reconhecer que cada rito jurídico é adaptado para refletir as características idiossincráticas de cada país individualmente, considerando sua história, política, cultura e demais aspectos que lhe compõe.

A verdade é que, apesar de suas nuances, o instituto logrou se manter nas distintas constituições latino americanas. Neste diapasão, Acuña (2012) pontua que sua utilização varia de acordo com a tradição política de cada nação, sendo que em alguns países o impeachment é utilizado frequentemente, enquanto outros são empregados em casos pontuais.

Entretanto, a autora ressalta que o êxito do impeachment: *“ha dependido en gran medida, de su desarrollo en normas infra-constitucionales y del consenso entre las diversas fuerzas políticas sobre el juicio de un funcionario en particular”*<sup>16</sup> (Acuña, 212, p. 9).

Diante disto, o presente trabalho propõe-se analisar os fundamentos jurídicos e aspectos processuais do impeachment no ordenamento jurídico do Brasil e do Paraguai. Esta escolha se justifica pelo fato de que esses dois países foram os únicos Estados que tiveram este procedimento totalmente concluído durante as duas primeiras décadas do século XXI no âmbito do Mercosul.

Tais processos polarizaram a sociedade e agitaram a comunidade internacional, tendo em vista que ambos foram altamente controversos, com argumentos tanto a favor, quanto contra às respectivas proposituras e julgamentos, bem como foram questionadas a legitimidade dos impeachments.

Ambos os casos ilustram a fragilidade das democracias latino americanas para lidar com crises políticas e sociais, além de suscitar questionamentos sobre a legalidade dos processos, bem como a preservação e consolidação do Estado Democrático de Direito nos países.

Ao examinar as nuances dos ritos jurídicos em cada um desses países, será possível identificar as semelhanças e diferenças no processo de impeachment entre o Paraguai e Brasil, assim como compreender as peculiaridades políticas, jurídicas e

---

<sup>16</sup> Tradução nossa: tem dependido em grande medida, do desenvolvimento de normas infraconstitucionais e do consenso entre as diversas forças políticas sobre o juízo de um funcionário em particular.

institucionais que influenciaram essas destituições presidenciais. Esta análise comparativa contribuirá para melhor compreensão e contextualização dos estudos de caso que ocorreram na região latino-americana que serão apresentados oportunamente.

#### 2.4.1 O impeachment no ordenamento jurídico do Brasil: instauração, processo e julgamento do Presidente da República

Embora o termo inglês impeachment seja amplamente utilizado para identificar o processamento de apuração de crime de responsabilidade atribuído ao presidente da república, não está expressamente empregado no texto constitucional ou na legislação brasileira. O processo de impeachment possui regramento próprio, previsto na Lei nº 1.079/1950, contudo a própria Constituição Federal institui algumas regras procedimentais a serem seguidas (Barroso, 1999).

O impeachment é um mecanismo político institucional, através do qual se responsabiliza a autoridade política que atue de forma irresponsável ou afronte os pilares democráticos (Côrrea, 2016). Já a definição brossardiana clássica trata o impeachment como “técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensas do chefe do Poder do Executivo” (Brossard, 1992, p. 127).

Adicionalmente, tem-se a definição de Cretella Júnior: “É o ‘impeachment’ uma acusação que, positivada, implica a responsabilização do elemento apontado, despiando-o ou desvestindo-o da túnica protetora que lhe outorgara o mandato popular” (2011, p. 497).

Guasque (1992) divide o processo e o julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade em três partes, quais sejam: a denúncia, a acusação e o julgamento. De fato, o impeachment do Presidente da República é inaugurado com uma acusação, o denunciante apresenta uma *notitia criminis*.

Em relação às partes que compõem o processo, Barroso (1999) afere que não é cabível uma analogia rigorosa com o processo judicial típico, especialmente no que se refere ao pólo ativo, pois, o denunciante não integra, de nenhuma forma, tal pólo processual. Entretanto ressalta que o Presidente da República ocupa o pólo passivo do impeachment (Barroso, 1999, p. 87).

Inicialmente, cumpre destacar a legitimidade para propositura da denúncia está

prevista no artigo 14 da Lei 1.079/1950<sup>17</sup>, cujo teor dispõe que a *notitia criminis* pode ser apresentada por qualquer cidadão, perante à Câmara dos Deputados. Ademais, o artigo seguinte<sup>18</sup> estatuiu condição para a aceitação da denúncia:

vincula o recebimento da peça acusatória ao fato de o Presidente estar no exercício do cargo. A contrario sensu, se o Presidente tiver renunciado ao cargo antes do recebimento da denúncia, este não poderá ser processado por crime de responsabilidade. Portanto, trata-se de uma condição de procedibilidade e, também, de punibilidade (Guasque, 1992, p. 402).

Ou seja, a denúncia ou a *notitia criminis* deixará de ser recebida caso a autoridade não estiver investida no cargo, independente do motivo. Ademais, Silva (2012) leciona que o documento deve ser assinado pelo denunciante, com firma reconhecida, além de juntar todos os anexos que forneçam indícios e/ou comprovem o crime de responsabilidade. Na impossibilidade de apresentá-los, deve ser indicado o local e testemunhas que possam confirmar a veracidade dos fatos, em número mínimo de cinco, nos exatos termos do artigo 16 da Lei 1.079/1950<sup>19</sup>.

Depois de apresentada, Guimarães (2022) explica que a *notitia criminis* deverá ser formalmente recebida pelo Presidente da Câmara, cuja atribuição é despachar o início da sua tramitação, de modo que será lida na sessão seguinte e será composta uma comissão especial eleita para opinar sobre o suposto crime, nos exatos termos do artigo 19 da Lei 1.079/1950<sup>20</sup>. Entretanto, Guimarães destaca ponto relevante:

No MS nº 20.941, de 1990, em que se analisava um pedido de impeachment contra o então Presidente José Sarney – um dos primeiros precedentes deste tema após a Constituição de 1988 –, extrai-se, do voto do Min. Sepúlveda Pertence, o entendimento de que o impeachment é um processo de “imensa gravidade, (...) cuja abertura, por si só, significa uma crise.” Por tal razão, “este recebimento não é um recebimento burocrático”, é o recebimento de uma denúncia, e, como tal, não poderia ser automático. Nesse sentido, entendeu o STF que o papel do Presidente da Câmara não pode ser reduzido à mera verificação burocrática das formalidades da denúncia, admitindo, com isso, seu poder de rejeitar, de ofício, a denúncia, “quando, de logo, se evidencie que a acusação é abusiva, é leviana, é inepta, formal ou substancialmente” (Guimarães, 2022, p. 287).

<sup>17</sup> Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

<sup>18</sup> Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

<sup>19</sup> Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

<sup>20</sup> Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.

Ainda sobre o tema, Guimarães (2022) refere que tal jurisprudência do STF foi reafirmada no Mandado de Segurança nº 23.885 de 2002 e nº 30.672 de 2011, pois garantiram que o Presidente da Câmara detinha competência para rejeição, de ofício, das denúncias, quando a *notitia criminis* não preenchesse os requisitos formais, ainda quando fosse inepta ou sem justa causa. De qualquer forma, restou resguardado o direito subjetivo dos demais parlamentares de interpor recurso ao Plenário da Câmara na hipótese de arquivamento por ofício do Presidente da Câmara.

O processamento do crime de responsabilidade atribuído ao Presidente da República, assim como no processo de apuração de crimes comuns, compreende duas fases: inicialmente, incumbe à Câmara dos Deputados, o juízo de admissibilidade do processo; posteriormente, é atribuída a competência ao Senado Federal, sob presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, qual seja, o juízo de mérito (Silva, 2012).

Na hipótese, então, de aceitação da denúncia por parte do Presidente da Câmara, se iniciará a primeira fase, chamada de juízo de admissibilidade. A denúncia será submetida à comissão especialmente eleita, sendo que, posteriormente, em 10 dias, emitirá parecer que deverá deliberar se a denúncia deve ou não ser julgada, nos exatos termos do artigo 20<sup>21</sup> do diploma legal supramencionado (Guasque, 1992).

O relatório elaborado será posto em votação, a fim de que possa ocorrer a decretação da acusação. Nesta votação, de acordo com Guasque, “cabe aos deputados a elaboração de um juízo político de conveniência e oportunidade dos fatos, não se tratando de ato vinculado à obrigatoriedade de decretação da acusação. É uma análise política e não jurídica” (1992, p. 404).

Depois, a partir do objeto de deliberação do parecer da comissão especial, é que será realizada a decisão de admissibilidade, que nada mais é que a aceitação ou não de tal parecer. Para tanto, Agassiz (1992) refere que para a procedência da admissibilidade da denúncia, é necessário o voto nominal e aberto de dois terços dos integrantes da Câmara dos Deputados, nos exatos termos do artigo 86 da Constituição Federal de 1988<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

<sup>22</sup> Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos

Neste diapasão, para Guasque (1992) esse trâmite que compete à Câmara dos Deputados, é bifásico. Isto porque compreende uma fase inicial de apresentação da denúncia e estudo dos fatos que correspondem aos artigos 14 a 18 da Lei 1.079/1950<sup>23</sup>. Enquanto a segunda fase é do recebimento propriamente dito da denúncia pela Câmara, cuja votação de dois terços dos deputados acarreta à decretação da acusação pelo mesmo órgão, caso contrário, a denúncia é arquivada.

A partir do juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados, o decreto de acusação será enviado para o Presidente do Senado Federal que instaura o processo de julgamento contra o acusado. Silva (2012) aponta que como consequência imediata, o Presidente da República é suspenso do cargo e funções, durante o período de 180 dias. De fato, se inicia o processo que passa a “conter uma relação processual, que irá se desenvolver sob o crivo do contraditório, oferecendo maiores garantias às partes” (Guasque, 1992, p. 404).

Cumprido ressaltar que o artigo 86 da Constituição Federal de 1988<sup>24</sup> estabelece que admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente da República submetido ao julgamento do Senado Federal. Para Silva (2012), o texto do diploma legal não deixa possibilidade para a Mesa do Senado deliberar ou emitir juízo de conveniência se instaura ou não o processo, “pois esse juízo de admissibilidade foge à sua competência e já fora feito por quem cabia, a Câmara dos Deputados” (Silva, 2012, p. 135).

Quem corrobora com tal entendimento é Guimarães. Para o autor, o texto constitucional foi claro em referir que diferentemente dos casos de crimes comuns,

---

Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

<sup>23</sup> Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.  
Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.  
Art. 17. No processo de crime de responsabilidade, servirá de escrivão um funcionário da Secretaria da Câmara dos Deputados, ou do Senado, conforme se achar o mesmo em uma ou outra casa do Congresso Nacional.

Art. 18. As testemunhas arroladas no processo deverão comparecer para prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado por ordem de quem serão notificadas, tomará as providências legais que se tornarem necessárias para compeli-las a obediência.

<sup>24</sup> Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

em que o afastamento do Presidente da República se dá a partir da discricionariedade do Supremo Tribunal Federal, os crimes de responsabilidade não permitem a mesma faculdade ao Senado Federal:

Nos crimes comuns, o afastamento se dará “se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal”, ao passo que, nos crimes de responsabilidade, o afastamento se dá logo após a “instauração do processo pelo Senado Federal”, não havendo o conectivo “se” a qualificar a decisão do Senado quanto à instauração ou não de processo por crime de responsabilidade devidamente autorizado pela Câmara. Em outras palavras, o art. 86, §1º, inciso II, da Constituição Federal, quando comparado ao inciso I, não dá, ao Senado Federal, a mesma faculdade outorgada ao STF para decidir quanto ao recebimento ou não da denúncia. Não haveria, em nossa avaliação, juízo de admissibilidade prévia pelo Senado, a quem cabe, tão somente, instaurar o processo após autorizado pela Câmara (2022).

A decisão de admitir ou não, para Bonavides (1993), é de competência privativa da Câmara dos Deputados, pois esta Casa funciona como órgão perante o qual se levanta e autoriza a acusação. Saliencia que nesta fase não cabe apreciação do fundamento do pedido, ou seja, o mérito propriamente dito, pois a competência de tal juízo é privativa do Senado que será exercida apenas após a autorização da Câmara.

A Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmen Lúcia também compartilha do mesmo posicionamento, pois, para a autora, assim que a autorização é concedida pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal é obrigado a examinar a denúncia formalizada contra aquela autoridade política, impondo-se o seu julgamento, sendo necessária a observação das garantias democráticas do processo constitucional (Rocha, 1993).

Como ilustrado, parece haver consenso no âmbito doutrinário de que o juízo de admissibilidade da acusação em face do Presidente da República pela Câmara dos Deputados vincula obrigatoriamente o Senado Federal a julgar o crime de responsabilidade supostamente cometido, sem que haja juízo discricionário por parte desta última Casa.

Entretanto, impende registrar que o posicionamento do Supremo Tribunal Federal ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 de 2015<sup>25</sup> não coadunou com a doutrina sobre o tema. Isto porque firmou-se o

---

<sup>25</sup> Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO.

entendimento de que a Câmara dos Deputados apenas dá a autorização para a abertura do processo de impedimento, cabendo ao Senado fazer juízo inicial de instalação ou não do procedimento (Brasil, 2015).

A ação foi interposta no contexto do processo de impeachment da então presidenta Dilma Vana Rousseff. Essa Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi interposta pelo Partido Comunista do Brasil e objetivava, principalmente, questionar a compatibilidade do rito de impeachment do Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/50 com a Constituição de 1988 (Brasil, 2015).

Igualmente, em caso precedente, qual seja, no caso Collor, o Supremo Tribunal Federal se posicionou, através do julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689<sup>26</sup>, tendo como impetrante o ex Presidente Collor e, como impetrado, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro (PMDB-RS). A decisão entendeu que o Presidente da República seria processado e julgado pelo Senado Federal, sendo cabível a esta casa a formulação da acusação (juízo de pronúncia) e o julgamento, depois de admitida a acusação pela Câmara dos Deputados (Brasil, 1993).

---

<sup>26</sup> EMENTA: - CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do "impeachment": possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5., XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF. II. - O "impeachment", no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definira os crimes de responsabilidade, disciplinara a acusação e estabeleceu o processo e o julgamento. III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei n. 27, de 1892, art. 3., estabelecia: a) o processo de "impeachment" somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. IV. - No sistema do direito anterior a Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis n.s 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, par. 3.; Lei n. 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n. 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, par. 7.; C.F., 1946, art. 62, par. 3. C.F., 1967, art. 44, par. único; EC n. 1/69, art. 42, par. Único; C.F., 1988, art. 52, par. único. Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 31, 33 e 34). V. - A existência, no "impeachment" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, par. único; Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. VI. - A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de "impeachment". VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37). VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguira a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo. IX. - Mandado de segurança indeferido. (Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO; Julgamento: 16/12/1993; Publicação: 07/04/1995).

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha se posicionado, tanto no caso Collor quanto no caso Dilma, de que o juízo de admissibilidade realizado pela Câmara dos Deputados não exime a deliberação do Senado Federal quanto a denúncia, Guimarães (2022) entende que tal entendimento gera problemas estruturais, pois a interpretação adotada, nas palavras do autor, “desprestigiou-se, sobremaneira, o papel institucional da Câmara dos Deputados no processo de impeachment” (2022, p. 300).

Para o autor, tal competência foi criada de forma artificial pela jurisprudência da Corte Superior, considerando que não há qualquer previsão expressa sobre o exame de admissibilidade prévio pelo Senado. Isto acarreta sérias implicações de ordem prática, tanto no plano jurídico, quanto no plano político institucional. Guimarães se posiciona:

No contexto político-institucional, a decisão do STF de conceder, ao Senado, a competência para realizar um segundo exame de admissibilidade da denúncia, criou, na prática, um verdadeiro limbo no qual, após a autorização da Câmara, o Presidente da República, ainda em exercício, vê-se em situação de total ingovernabilidade, pois tem pouco a fazer além de aguardar a instauração do processo pelo Senado, para que se confirme o seu afastamento temporário e o Vice-Presidente possa assumir as funções interinamente. [...] Além disso, no contexto jurídico, diante da ausência de previsão, na Lei nº 1.079/1950, de exame de admissibilidade, pelos senadores, da denúncia contra o Presidente da República, verificaram-se, na prática, uma série de lacunas quanto às regras relativas ao procedimento prévio à instauração do processo pelo Senado Federal (2022, p. 300).

Pois bem, realizadas tais considerações pertinentes em relação à vinculação ou não do Senado Federal frente à autorização da Câmara para o processamento da denúncia, cumpre retomar a linha processual do impeachment. Conforme exposto, ainda que a doutrina e a jurisprudência diverjam, o processo é remetido ao Senado Federal.

Nesta perspectiva, Rocha aponta que o recebimento da denúncia pelo Senado Federal gera efeitos jurídicos para o Presidente da República, pois assume a condição de réu, enquanto o órgão senatorial assume a condição de julgador, “e como tal não se lhe é dado declinar ou eximir-se do exercício da missão constitucional que lhe é confiada. Este exercício pode conduzir a uma condenação ou a uma absolvição, eis que a sentença ocorre com o julgamento” (Rocha, 1993, p. 158).

Além do Presidente do Senado determinar o afastamento imediato do Presidente da República, também deve remeter cópia do libelo acusatório ao acusado,

sendo que na mesma ocasião será notificado para comparecer em dia prefixado para o seu julgamento (Silva, 2012). Na mesma notificação, o Presidente da República fica ciente de que terá 10 dias para responder à acusação, nos exatos termos do artigo 49 da Lei 1.079/1950<sup>27</sup>.

Concomitantemente, o presidente do Senado remete o processo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal com a data designada para o julgamento, para que este último compareça e presida a solenidade (Silva, 2012). À esta autoridade lhe cabe assumir a presidência do processo, bem como dirigir e coordenar os trabalhos, conforme prevê o artigo 52, inciso I, parágrafo único da Constituição Federal de 1988<sup>28</sup>.

Após a instauração do processo pelo Senado, toda instrução probatória é realizada. Guimarães (2022) expõe que o Relator e os senadores possuem amplos instrumentos para oitiva de testemunhas e produção de outros meios de prova,

inclusive aqueles requeridos pelas partes e deferidos pelo colegiado. Asseguram-se também, durante a instrução processual, todas as garantias ao Presidente afastado para o exercício de seu pleno direito de defesa e ao contraditório (art. 52 da Lei 1.079/1950). Nos casos em que se verifique, pela acusação, defesa ou qualquer senador, contrariedade contra expedientes adotados pela Comissão Especial, admite-se a interposição de recurso ao Presidente do STF, na qualidade de presidente do processo. (p. 303)

Nesta sessão de julgamento, o acusado poderá comparecer por si ou através de seus advogados. Caso não compareça, o Presidente da sessão redesignará o julgamento, assim como será nomeado advogado para defender a autoridade afastada. No dia do julgamento, com a presença do acusado e seu defensor, além da comissão acusadora e o Presidente do Supremo Tribunal Federal será inaugurada a sessão com a leitura do processo preparatório (Silva, 2012).

Serão produzidas todas as provas durante a instrução probatória, inclusive com a inquirição das testemunhas que deverão depor pública e individualmente. Silva (2012) destaca que qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, até

---

<sup>27</sup> Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias.

<sup>28</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

mesmo o próprio acusado e seus advogados poderão requerer perguntas que entendam necessárias para o julgamento. Ademais, o autor explica que em seguida:

Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a Comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação. Encerrada a discussão o Presidente do STF fará relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa e submeterá a votação nominal dos senadores ao julgamento. (p. 8)

Então, o julgamento é realizado, através de votação nominal e aberta, no sistema eletrônico de deliberações do Senado, Guimarães (2022) ressalta que é vedada a realização de orientações pelas lideranças partidárias. O autor também menciona que o voto é exercido pelos senadores de forma global, ou seja, quanto à totalidade de crimes imputados a ela.

Aos parlamentares é facultado se manifestar a favor, contra e dispõem o direito de se abster em relação “ao seguinte quesito a ser formulado: “Cometeu o/a acusado/a F. o(s) crime(s) correspondentes a (...), e deve ser ele/ela condenado/a à perda do seu cargo e à inabilitação temporária, por oito anos, para o desempenho de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação?” (Guimarães, 2022, p. 306).<sup>29</sup>

Em caso do julgamento absolutório, os efeitos serão imediatamente produzidos a favor do acusado, que voltará a ocupar o cargo de Presidente da República, caso o mandato ainda vigore. Caso contrário, se proferida sentença condenatória, “o acusado estará, *ipso facto* destituído do cargo presidencial” (Silva, 2012, p. 135). Neste mesmo sentido, é Guimarães:

Caso aprovada por dois terços dos senadores, a condenação, ao encerrar o processo de impeachment, provoca, como se sabe, o afastamento definitivo do cargo do Presidente e a inabilitação para funções públicas por oito anos. Caso rejeitada, o processo é arquivado e o Presidente fica imediatamente reabilitado para o exercício de suas funções (Guimarães, 2022, p. 307).

Além disto, o Presidente do Supremo Tribunal Federal irá lavrar a sentença emitida pelo Senado que será assinada pelos parlamentares que atuaram como juízes, além de transcrever a ata da sessão e será publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional (Silva, 2012).

---

<sup>29</sup> Vide artigo Art. 68 da Lei 1.079/1950: O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Como medida derradeira, será intimada tanto a acusação quanto a defesa, assim como será dada ciência imediata ao Vice Presidente, pois caso seja o caso, assume definitivamente a Presidência da República, nos exatos termos do artigo 71 da Lei 1.079/1950<sup>30</sup> (Guimarães, 2022).

Do que se depreende da leitura do artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal vigente<sup>31</sup>, a condenação do Presidente da República ensejará a perda do cargo com a inabilitação, por oito anos, para qualquer exercício de função pública. Igualmente é o que dispõe no artigo 2º da Lei 1.079/1950<sup>32</sup>.

Diante da condenação por crime de responsabilidade, após o seu processamento, surge a questão sobre as penas que serão aplicadas ao Presidente da República que foi condenado por tal ato. As penas de perda do mandato e inabilitação para funções públicas são penas autônomas e distintas entre si?

Para Agassiz (1992), a partir da condenação do Presidente da República, a pena consiste no afastamento definitivo do cargo público, ou seja, a destituição do cargo presidencial, com a conseqüente inabilitação para o exercício de qualquer função pública, até oito anos.

No mesmo sentido, Silva (2012) informa que caso haja a condenação propriamente dita, a decisão do Senado, de acordo com o autor, se limita, tão somente, à perda do cargo, com a inabilitação por oito anos, sem prejuízo das demais sanções jurídicas que podem ser cabíveis.

Ou seja, para os autores, a sanção é aplicada cumulativamente: perda do mandato com inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública, o que é expressamente disposto no parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal. Neste sentido, Rocha, esclarece que a inabilitação, ainda que pena autônoma, “soma-se à outra, a de perda do cargo, mas não se anula ou queda inútil ou inexecutável por eventual renúncia” (Rocha, 1992, p. 166).

Quem contrapõe é Guimarães (2022) que julga as penas da seguinte forma:

---

<sup>30</sup> Art. 71. Da sentença, dar-se-á imediato conhecimento ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal e ao acusado.

<sup>31</sup> Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

<sup>32</sup> Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Admitir que se tratam de penas distintas e autônomas entre si, implica em desconsiderar a função semântica da preposição “com” prevista no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, que conecta a perda do cargo à inabilitação temporária. Além disso, esvazia, por completo, a intenção do legislador constituinte de, cumulativamente, remover a autoridade do cargo e impossibilitá-la de voltar ao exercício de funções públicas por tempo pré determinado (Guimarães, 2022, p. 313).

Neste diapasão, impende registrar que no caso de impeachment de Dilma Vana Rousseff, houve bifurcação dos votos dos senadores quanto à sanção da perda do cargo e a inelegibilidade por oito anos, diferentemente do que ocorreu com o precedente do caso Collor. Sendo que contra esta decisão do Senado Federal foi impetrado Mandado de Segurança que tramita no Supremo Tribunal Federal. Contudo, tal controvérsia será retomada quando da exposição e análise sobre o caso em concreto.

Ainda que suscite diversas controvérsias, parece certo que o rito do impeachment brasileiro é delimitado por três fases distintas, sendo que inicialmente é inaugurado pelo oferecimento de denúncia, que pode ser apresentada por qualquer cidadão.

Cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados aceitá-la ou não, sendo que em caso de o fazê-lo, instaurará Comissão Especial que emitirá parecer sobre a acusação. Esta fase é conhecida como juízo de admissibilidade e o parecer será julgado pelos demais parlamentares, sendo necessário o quórum de 2/3 de seus membros para a admissão da denúncia.

Posteriormente, o libelo acusatório será remetido ao Senado Federal, de forma que definitivamente ganhará contornos legais, pois o Presidente da República se tornará réu, enquanto o Senado se converterá em verdadeiro Tribunal Político. Esta fase é conhecida como juízo de mérito.

Superada a fase de instrução processual, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, é aberta sessão de julgamento que visa a condenação ou absolvição do Presidente da República em relação à conduta que lhe fora imputada como crime de responsabilidade.

Como exposto, a partir da admissão da denúncia, o Presidente da República ficará suspenso das suas funções por 180 dias. Caso sobrevenha condenação, os efeitos serão imediatos, pois a autoridade será destituída do cargo e, via de regra, se tornará inelegível por oito anos, conforme disciplina o artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal.

Superada a proposta de conhecer o processamento e o julgamento dos crimes de responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, convém expandir a análise do impeachment nos demais sistemas legais dos países latino americanos propostos, para que, posteriormente, seja possível maior compreensão sobre os estudos de caso fatuais.

#### 2.4.2 Impeachment no ordenamento jurídico do Paraguai: instauração, processo e julgamento do Presidente da República

Desde 1870, o chamado *juicio político* estava previsto na Constituição paraguaia. Entretanto, a partir de 1940, o instituto foi eliminado e se manteve apenas para os membros da Corte Suprema de Justiça, tendo igualmente se replicado na Constituição de 1967.

Neste sentido, Perez (2013) ressalta que ao não incorporar o juízo político, as Cartas Magnas permitiram a remoção e o processamento do Presidente da República sem nenhum contorno legal. Entretanto, a Constituição paraguaia de 1992 recuperou a figura do juízo político, de modo que

*confirmándolo como una potestad – y no un deber - lo que significa que el Congreso no está obligado ni a someter a dichos funcionarios al juicio político ni a declarar su condena aun cuando concurren las causales para ello, dado el carácter político de la figura<sup>33</sup> (Pérez, 2013, p. 370).*

Levi (2015) conceitua *juicio político* como instrumento estabelecido pela Carta Magna que outorga ao Congresso Nacional a possibilidade de controle constitucional frente ao comportamento incorreto ou ilegal de funcionários específicos que estão revestidos de imunidade jurídica.

Coaduna com tal posicionamento Pérez (2012), pois entende que o juízo político é um mecanismo de controle sobre os altos cargos do Estado que se articula um procedimento que averigua a responsabilidade política por mal desempenho de função ou cometimento de delitos.

Comparte com a mesma noção López (2019), pois considera que o juízo político é uma figura que é protagonista da democracia republicana, pois equilibra os

---

<sup>33</sup> Tradução nossa: confirmando-o como uma prerrogativa – e não um dever – o que significa que o Congresso não está obrigado nem a submeter tais funcionários ao juízo político nem declarar a sua condenação, ainda quando as causas para isso ocorram, dado o caráter político da figura.

poderes, de modo que traz a possibilidade de controle e concede tal prerrogativa ao Congresso, tendo sido normatizado na Constituição Nacional paraguaia de 1992.

Parece certo que a doutrina paraguaia, assim como no Brasil, possui dissenso em relação à natureza jurídica do instituto. Acuña (2012) se posiciona contrariamente à ideia de que *juicio político* é um processo penal, pois defende que o objetivo de remover a autoridade pública e inabilitá-la para o exercício do cargo, além da tramitação do impeachment ocorrer em instâncias políticas, evidencia a natureza política do instituto.

Neste mesmo diapasão é Garayo, cujo entendimento é de que a finalidade do impeachment é a mera separação da autoridade de seu cargo, “*Estamos entonces, ante una imputación política, por lo cual sería contradictoria la aplicación de una pena amparada en el derecho penal*” (2016, p. 108)<sup>34</sup>. Por outro lado, o autor entende que não há qualquer aspecto jurídico no impeachment:

*No cabe dudas acerca del descarte del ámbito judicial en la naturaleza del juicio político y, en ese orden de ideas, el mismo se puede definir como un procedimiento, a través del cual, se puede exigir responsabilidad a funcionarios públicos que ejercen cargos especificados en la Carta Magna, por el mal desempeño o delito incurrido en las funciones para las cuales fueron elegidos (2016, p. 109).*<sup>35</sup>

Muito embora Acuña (2012) defenda a natureza política do instituto, entende que o impeachment se trata de procedimento especializado que deve respeitar as garantias que todo acusado goza em um procedimento penal, além de outros direitos fundamentais estabelecidos na constituição paraguaia no que toca o âmbito da defesa e contraditório.

Neste mesmo sentido, é o que leciona Levi, pois refere que ao submeter a autoridade política ao juízo político: “*El proceso al que es sometido el funcionario debe respetar normas elementales del debido proceso en lo atinente a la defensa y al derecho de ser oído*” (2015, p. 151).<sup>36</sup>

Portanto, Acuña (2012) refere que o *juicio político* não pode ser considerado um procedimento jurisdicional propriamente dito, pois se outorga ao Poder Legislativo

<sup>34</sup> Tradução nossa: estamos então, ante uma imputação política, pelo o que seria contraditória a aplicação de uma pena amparada no direito penal.

<sup>35</sup> Tradução nossa: Não cabe dúvidas acerca do descarte do âmbito judicial na natureza do juízo político e, nessa ordem de ideias, o mesmo pode se definir como um procedimento, através do qual se pode exigir a responsabilidade de funcionários público que exercem cargos especificados na Carta Magna, pelo mau desempenho ou delito ocorrido nas funções para as quais foram eleitos.

<sup>36</sup> Tradução nossa: o processo ao que é submetido o funcionário deve respeitar normas elementares do devido processo no atinente à defesa e ao direito de ser ouvido.

a competência de resolução deste processo, de modo que se demonstra a inequívoca índole política do instituto.

Cabe ressaltar que Acuña (2012) explica que o artigo 225 da Constituição estipula que nos casos de suposta prática de delitos, o juízo político se trata, na realidade, de um “*antejuicio*”. Em linhas gerais, isto significa que antes da destituição do cargo, é impossível submeter os funcionários arrolados no dispositivo legal a um processo penal originário.

Ou seja, primeiramente, a autoridade política deve ser desvestida de seu cargo público mediante impeachment para, posteriormente, ser submetida ao julgamento de eventual processo penal (Acuña, 2012). É exatamente o que leciona Levi:

*El control proveniente del sistema judicial sólo debe activarse una vez que el órgano político resolvió destituir al funcionario, no antes. Ese es el sentido de la inmunidad que el constituyente otorgó a determinados funcionarios de alto rango” (2015, p. 151).<sup>37</sup>*

López (2019) destaca que essa interpretação específica do juízo político imposta pela Comissão Redatora é entendida como um direito do funcionário, como uma cláusula de proteção que intermedia o acusado e a justiça comum. Ou seja, o funcionário, em razão do seu cargo governamental, tem direito a um “juízo intermediário”, antes de ser processado por um delito comum.

Diante disto, o *juicio político* também pode ser considerado privilégio processual, considerando que estabelece determinadas condições extraordinárias para o processamento penal. De acordo com Acuña (2012), o impeachment consiste em um impedimento que posterga o processo comum até que se destituía a autoridade do cargo.

Entretanto, López (2019) apresenta contraposição, pois entende que essa forma de entender o juízo político, somente se aplica para duas causas do juízo político, pois não é possível de ser aplicada ao “mau desempenho de funções”, já que nestes casos, o impeachment não é privilégio processual do acusado.

Pois, na verdade, converte-se em verdadeiro privilégio do Congresso Nacional que pode obstaculizar a função de outros atores que não necessariamente violaram uma norma ou incorreram em ilícitos: “*Es decir, aquello que podría ser visto como un*

---

<sup>37</sup> Tradução nossa: o controle proveniente do sistema judicial somente deve ser ativado uma vez que o órgão político resolveu destituir o funcionário, não antes. Esse é o sentido da imunidade que o constituinte outorgou a determinados funcionários de alto escalão.

*benefício en dos de las tres causales, se convierte en un obstáculo incluso extorsivo en otros” (López, 2019, p. 230).*<sup>38</sup>

A Constituição Nacional Paraguaia instituiu na Seção VI, artigo 225, o procedimento chamado “*Juicio Político*”. Acuña dispõe que: “*En el mismo se identifican los sujetos pasibles de acusación, las causas, el procedimiento, las mayorías necesarias para la acusación y posterior juzgamiento y las sanciones*” (2012, p.12)<sup>39</sup>.

Na primeira parte do dispositivo legal, verifica-se que os legisladores estabeleceram quais cargos estão submetidos ao juízo político, bem como quais são as possíveis causas:

*El presidente de la República, el vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal general del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes (Paraguay, 1992).*<sup>40</sup>

Posteriormente, na segunda parte do texto constitucional, é estatuído o procedimento legal, desde a função e competência de cada Casa do Congresso Nacional até os votos que são necessários para a inauguração do juízo político:

*La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria (Paraguay, 1992).*<sup>41</sup>

Do que se depreende do dispositivo legal, verifica-se que se destina a funcionários específicos, sendo certo que possuem imunidades contra a justiça

<sup>38</sup> Tradução nossa: é dizer, aquilo que poderia ser visto como um benefício em duas das três causas, se converte em um obstáculo, inclusive extorsivo em outros.

<sup>39</sup> Tradução nossa: No mesmo (artigo), se identificam os sujeitos passíveis de acusação, as causas, o procedimento, as maiorias necessárias para acusação e posterior julgamento e as sanções.

<sup>40</sup> Tradução nossa: o Presidente da República, o vice Presidente, os ministros do Poder Executivo, os ministros da Corte Suprema de Justiça, o fiscal geral do Estado (equivale o Ministério Público), o Defensor Público, o Procurador Geral da República, o sub Procurador e os integrantes do Tribunal Superior Eleitoral somente poderão ser submetidos a juízo político por delitos cometidos no exercício de seus cargos ou por delitos comuns.

<sup>41</sup> Tradução nossa: a acusação será formulada pela Câmara dos Deputados, por maioria de dois terços. Corresponderá à Câmara de Senadores, por maioria absoluta de dois terços, julgar em juízo público os acusados pela Câmara dos Deputados, e, no caso, declará-los culpáveis, ao tão somente efeito de separá-los de seus cargos. Nos casos de suposto cometimento de delitos, se passarão os antecedentes à justiça ordinária (comum).

ordinária. O rol de funcionários públicos estipulado pelo artigo supramencionado é tido por Garayo (2016) como taxativo, contudo, destaca que o diploma legal deixa de estabelecer prazos processuais e, tampouco, define como será a instrução de tal juízo.

Neste diapasão, o autor critica a ausência de normas sobre tais aspectos e questiona a segurança jurídica do sistema paraguaio:

*Diversos regímenes constitucionales incluyen plazos de caducidad para el juicio, de tal manera que no se viole un principio básico de este procedimiento, considerando la urgencia de una situación que amerite la medida. Asimismo, carece de toda lógica dejar al arbitrio del órgano juzgador la fijación de plazos, libremente y para cada caso concreto. ¿Qué seguridad jurídica otorga un sistema en el cual los plazos necesarios para un procedimiento justo e igualitario están supeditados a la ocasión, acorde al criterio del juzgador? (Garayo, 2016, p. 110).<sup>42</sup>*

Segundo o que estabelece o artigo 225 da Carta Magna paraguaia, as possíveis causas para que a autoridade política seja submetida ao processo de impeachment são, basicamente, três: a primeira delas, o mal desempenho das funções; a segunda, delitos cometidos no exercício do cargo e, por fim, a terceira, os delitos comuns.

Em relação à primeira causa, Garayo (2016) traz à baila o artigo 14 da Lei nº 3.759/09<sup>43</sup> como analogia para encontrar um possível conceito sobre mau desempenho. Entretanto, ressalta que a análise de tal dispositivo legal, remonta apenas uma vaga ideia do que se pode entender como mal desempenho.

Isto porque não tem por objeto regular o juízo político, tendo em vista que se relaciona com os magistrados jurisdicionais e agentes fiscais, mas as bases que sustentam a legislação se referem acerca de desempenho indevido cometido por este funcionário público. Neste mesmo diapasão é Acuña:

*En la Ley 3759/09, “Que regula el procedimiento para el Enjuiciamiento y Remoción de los Magistrados y deroga las leyes antecedentes”, se enumeran en el artículo 14 varios casos que constituyen mal desempeño de sus funciones, aunque dicha disposición se aplique a los magistrados judiciales de las instancias ordinarias, nos ofrecen una idea de lo que se debe entender por mal desempeño (2012, p. 15).<sup>44</sup>*

<sup>42</sup> Tradução nossa: diversos regimes constitucionais incluem prazos de caducidade para o juízo, de tal maneira que não se viole um princípio básico deste procedimento, considerando a urgência de uma situação que justifique a medida. Igualmente, carece de toda lógica deixar à critério (ou discricionariedade) do órgão julgador a fixação de prazos, livremente e para cada caso concreto. Que segurança jurídica oferece um sistema no qual os prazos necessários para um procedimento justo e igualitário estão subordinados à ocasião, de acordo com o critério do julgador?

<sup>43</sup> A lei nº 3.759 regula o procedimento para o julgamento e remoção dos magistrados e derroga leis antecedentes.

<sup>44</sup> Tradução nossa: Na Lei 3759/09, “que regula o procedimento para o julgamento e remoção dos magistrados e revoga as leis anteriores”, se enumeram no artigo 14 vários casos que constituem mau

No que toca à Lei da Remoção dos Magistrados, Acuña (2012) refere que o mau desempenho não pode ser considerado como qualquer transgressão, sob pena de afrontar a garantia constitucional de inamovibilidade. Tampouco, esta garantia não pode ser o aval para permitir negligências e inobservância dos aspectos materiais e processuais da tramitação dos processos.

Portanto, deve-se levar em conta a incapacidade do funcionário para exercer o cargo com honestidade. Acuña (2012) menciona que entre os fatores que podem caracterizar o mal desempenho, estão a imperícia, imprudência, o abandono das funções públicas inerentes à competência jurisdicional, o autoritarismo no exercício das suas atribuições, má conduta pública, entre outros.

Partindo da previsão constitucional, verifica-se que a primeira causa é a mais controversa, pois é por si excessivamente abstrata e imprecisa. Neste sentido, Pérez (2013) refere que a própria doutrina constitucionalista paraguaia afirma que a tipologia escolhida acaba por conferir um grande poder ao Congresso, entretanto, em nenhum caso se pode admitir uma cláusula extremamente aberta, de forma que deve ser interpretada de forma restritiva e com o máximo rigor.

Diante disto, parece certo que o mau desempenho abre uma margem ampla de apreciação discricionária para a acusação formulada pela Câmara dos Deputados e o julgamento do Senado Federal. Para Acuña (2012), tal discricionariedade praticamente anula as aparentes limitações jurídicas das outras causas do juízo político.

Neste mesmo sentido, López afirma que a Assembléia Constituinte incorporou um elemento “*sorpresivamente subjetivo y asociado a la percepción que el Congreso tuviese de los actores plausibles de enfrentar un juicio político*” (2019, p. 230).<sup>45</sup> Explica que foi cedido ao Poder Legislativo uma ferramenta para interferir em situações políticas específicas, com finalidade política, mas como um mecanismo judicial (López, 2019).

Em relação à segunda causa, ou seja, no que toca ao cometimento de delitos no exercício do cargo, Acuña (2012) remete-se ao Código Penal que trata sobre os crimes e delitos e suas respectivas punições. Advoga que não cabe ao Poder

---

desempenho de suas funções, embora que tal disposição se aplique aos magistrados judiciais das instâncias ordinárias, nos oferecem uma ideia do que se deve entender como mau desempenho.

<sup>45</sup> Tradução nossa: *sorpresivamente subjetivo e asociado a la percepción que el Congreso tuviese os autores plausíveis para enfrentar um juízo político.*

Legislativo e, tampouco, ao Congresso Nacional a determinação de quais são os delitos e sanções do cometimento de delitos cometidos por estas autoridades.

Isto pois a autora entende que cabe à justiça ordinária uma investigação mais ampla dos eventuais casos. Portanto, é precisamente por esta razão que o parágrafo final do artigo 225 da Carta Magna estabelece que nestes casos de cometimento de delitos, serão remetidos os antecedentes para a justiça ordinária (Acuña, 2013).

Por fim, em relação à última causa, quais sejam os delitos comuns, Acuña afirma que o juízo político não exceptua a responsabilidade, se não, ao contrário, *“Se ha considerado que en caso de someter a un proceso judicial por hechos de carácter criminal a una de las autoridades superiores respecto de las cuales estuviera previsto el juicio político, la misma opera como antejuicio”* (2012, p. 16).<sup>46</sup>

Após a apresentação das causas do juízo político, cabe explicar sobre o rito processual. Neste diapasão, qualquer deputado pode solicitar o início do procedimento do juízo político em face das autoridades arroladas no artigo 225 da Carta Magna paraguaia. Também o pedido pode ser feito por uma pessoa ou grupo de pessoas, sem embargo, ao menos um deputado deverá assumir a responsabilidade por tal petição (Acuña, 2012).

Uma vez que a denúncia seja peticionada e entregue à Câmara dos Deputados, será remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, cujo objetivo, em audiência pública, será debater sobre os argumentos expostos na peça e formular um veredicto sobre o tema. Nesta mesma oportunidade, será informado ao acusado para tomar ciência da acusação e exponha suas respectivas considerações (Acuña, 2012).

Uma vez aprovada a denúncia por maioria pela dita Comissão, será remetida ao Pleno da Câmara dos Deputados para expor as causas que fundamentam a abertura do processo político. A partir de tal exposição, se abre a possibilidade de debate aos deputados, sendo que, posteriormente, será iniciada a votação.

Para a acusação ser aprovada pela Câmara dos Deputados, é necessária a maioria de dois terços, conforme exigência do previsto no artigo 225 da Constituição paraguaia (Paraguai, 1992). Diferentemente do Brasil, a suspensão da autoridade política submetida ao impeachment no Paraguai não tem qualquer previsão constitucional ou infraconstitucional.

---

<sup>46</sup> Tradução nossa: considerou-se que no caso de submeter a um processo judicial por fatos de caráter criminal uma das autoridades superiores para as quais estava previsto o julgamento político, o mesmo opera como um ante juízo (ou pré julgamento).

Entretanto, tendo em vista a importância das funções desempenhadas pelo acusado, Acuña (2012) advoga pela suspensão do exercício do cargo desde o momento em que a Câmara dos Deputados declara que procede com a instauração do juízo político, em razão disso, a suspensão não deve ser tão prolongada.

A acusação deverá ser instruída com a exposição detalhada das causas da imputação, bem como as respectivas provas e será remetida à Câmara dos Senadores que se fará Tribunal Político. Desta forma, Acuña (2012) explica que é oficiada a Câmara e ao acusado para notificá-los da designação de audiência, para que a Casa formule a acusação e, também para a oitiva do acusado e demais produção de provas que julgue pertinente.

Posteriormente, o Tribunal passa a deliberar sua sessão de forma secreta. Acuña (2012) explica que dentro de três dias hábeis, a votação será nominal pela culpabilidade ou pela inocência do acusado, mediante procedimento público,

*El mismo culminará con la resolución final condenatoria o en su caso la absolución por una decisión adoptada por mayoría absoluta de dos tercios, esto es, por el voto de las dos terceras partes del número total de miembros de esa Cámara (Acuña, 2012, p.17)<sup>47</sup>*

Com a resolução final do julgamento, pela votação de dois terços da maioria absoluta do Senado, é aplicada a sanção ao acusado de perda do cargo, nos exatos termos do artigo 225 da Carta Magna. Convém destacar que a Constituição paraguaia, “*establece tan sólo la destitución como resultado del juicio político*” (Acuña, 2012, p. 24).<sup>48</sup>

Concluída a exposição sobre o rito processual, é possível estabelecer algumas comparações entre o impeachment brasileiro e o juízo político paraguaio. Em que pese haver algumas convergências, o impeachment no Paraguai se destaca do processo no Brasil por algumas diferenças notáveis.

Primeiramente, no Paraguai, não há distinção entre crime comum e crime de responsabilidade. Na Constituição paraguaia, os fundamentos do impeachment são o mau desempenho, cometimento de delitos no desempenho do cargo e, por fim, crimes comuns.

Importante destacar que diferentemente do Brasil, não é qualquer cidadão que

---

<sup>47</sup> Tradução nossa: O mesmo (processo) culminará com a resolução final condenatória, ou em caso a absolvição por uma decisão adotada pela maioria de dois terços, isto é, pelo voto de duas terças partes do número total de membros desta Câmara.

<sup>48</sup> Tradução nossa: estabelece tão somente a destituição como resultado do juízo político.

pode denunciar o Presidente da República, somente a partir da representação de pelo menos um deputado é que se pode apresentar a denúncia, o que limita a possibilidade da abertura do juízo político e não o torna totalmente democrático.

Depois, o juízo político também opera como instrumento de um ante juízo ou pré-julgamento, uma vez que o processamento e julgamento do Presidente da República paraguaia em relação a outros crimes só pode ser efetivado quando desvestido de seu cargo.

Ademais, diferentemente do impeachment brasileiro, o Paraguai praticamente não possui legislação específica e, tampouco, prazos definidos para o processo do juízo político. Por fim, a sanção do juízo político é única e, tão somente, a perda do cargo.

Estas diferenças tornam o processo do impeachment no Paraguai menos formalizado do que no Brasil. Justamente por isto, o rito do juízo político paraguaio tem sido criticado por boa parte dos doutrinadores e juristas do país, principalmente devido à ausência de normas infraconstitucionais que regulem o processo e que garantam a lisura do procedimento, entretanto, tal debate será abordado de forma mais detalhada, no próximo capítulo a partir da análise de caso fático.

### 3 PROCESSOS DE IMPEACHMENT NO ÂMBITO DO MERCOSUL NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XXI

Muito embora o instituto esteja previsto na maior parte dos ordenamentos jurídicos como mecanismo constitucional para ser utilizado de forma excepcional, o impeachment tem ganhado protagonismo nos países da América Latina. De acordo com Rotta (2019), após a terceira onda democrática, mais de vinte interrupções de mandatos presidenciais que ocorreram na região, foram oriundas de impeachments ou de ameaças de abertura de processos de juízo político.

De 1985 a 2016, Rotta (2019) contabiliza 25 interrupções de mandato presencial, sendo que 5 deles foram através de processos de impeachment, 6 resultantes de renúncias, e, por fim, deposições por vacância do poder, antecipação de eleições para superação de crises ou por incapacidade intelectual e moral para depor o Presidente da República de governar o país.

Neste sentido, sabe-se que, frequentemente, as crises políticas na América Latina eram interrompidas através de intervenções militares, entretanto, López destaca que agora são “*mediatizadas por los juicios políticos (o, agregamos, la amenaza de desarrollo del mismo) que descomprimen las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo*” (2019, p. 231).<sup>49</sup>

Portanto, neste capítulo, serão abordados os processos de impeachment que ocorreram nas primeiras décadas do século XXI, no âmbito do Mercosul, com enfoque particular aos estudos de caso do Paraguai e Brasil. Serão examinados os antecedentes histórico, político e sociais de ambos os casos, bem como o processamento e julgamento do impeachment de Fernando Lugo Méndez, ocorrido em 2012 e de Dilma Vana Rousseff, ocorrido em 2016.

Embora tenham sido iniciados processos de impeachment, tanto em maio de 2019 e março de 2021, contra o então Presidente paraguaio da época, Mario Abdo, ambos os processos foram rejeitados pela Câmara dos Deputados do Paraguai. Portanto, a escolha destes estudos de caso fatuais, se deu em razão de que foram os únicos processos que tramitaram e que foram concluídos no âmbito do Mercosul, a partir do século XXI.

Oportunamente, serão analisados os impactos imediatos causados à

---

<sup>49</sup> Tradução nossa: mediatizadas pelos juízos políticos (ou, acrescentamos, a ameaça do desenvolvimento do mesmo) que descomprimem as tensões entre o Poder Executivo e o Legislativo.

democracia paraguaia e brasileira, assim como serão exploradas as convergências e divergências entre ambos os processos para que, posteriormente, seja possível alcançar o problema do presente trabalho, com o fim de responder se o impeachment pode ser visto como instrumento político ideológico ou ferramenta para consolidação democrática.

### 3.1 Impeachment no Paraguai, 2012

#### 3.1.1 Breve exposição dos antecedentes histórico políticos sociais

Guimarães sustenta que o Paraguai atravessou diversos períodos autoritários até 1992, quando em substituição à Constituição de 1967, foi promulgada a Constituição da República do Paraguai, em 20 de junho de 1992. Tal carta constitucional consagrou um sistema de governo presidencialista, em que instituiu na seção VI, a figura do “*juicio político*”, já exposto detalhadamente na seção anterior.

Em fevereiro de 1989, depois de derrotada a ditadura do general Stroessner através de um golpe de Estado realizado por General Andrés Rodríguez Pedotti, membro do tradicional Partido Colorado, o Paraguai inicia o seu retorno ao regime democrático. López (2012) pontua que esta ação contou com amplo apoio, pois ainda que a democracia não tenha sido restabelecida por vias legais, se deu através de um acordo de legitimidade social.

Para lograr a restituição democrática, houve um golpe armado que exigiu que o general Stroessner renunciasse ao cargo, para que assim se evitasse a remoção deste sem nenhum respaldo constitucional. López (2012) explica que Rodríguez Pedotti convocou eleições gerais, guiado por um conjunto de premissas, entre elas, a reunificação do Partido Colorado (Associação Nacional Republicana), a restauração das Forças Armadas e a defesa do processo de democratização, do catolicismo e dos direitos humanos.

Assim, Pedotti saiu vencedor das eleições, pois contava com o aparato administrativo do Estado, a estrutura do Partido Colorado e o financiamento da campanha através de dinheiro público. O novo presidente iniciou a transição democrática com o apelo de garantir o respeito aos direitos humanos, “*de esta manera, la misma organización política que había dado formato legislativo a la ditadura ahora iniciaba y sostenía la transición a la democracia*” (López, 2012, p. 97).

A partir disto, por longos 61 anos ininterruptos, mesmo em crises econômicas graves e instabilidade política, diferentes presidentes oriundos e filiados do Partido Colorado assumiram e sucederam o poder. Inclusive com nova tentativa de golpe de Estado em 1996, pelo General Lino Oviedo, cuja finalização se deu através das mobilizações conhecidas como março paraguaio de 1999 (López, 2012, p. 98).

Em março de 1999, o Paraguai atravessou grave crise política, pois o então presidente, Raúl Cubas Grau, foi acusado de assassinar o vice-presidente Luís María Argaña e jovens manifestantes contrários ao governo. Garayo (2016) ressalta que é nesta oportunidade que se tem o primeiro precedente de juízo político no Paraguai, quando o então presidente foi submetido ao julgamento sob tais acusações, cujo desfecho logrou a renúncia do político, na véspera de seu julgamento pelos senadores.

Guimarães (2016) relata que com o ato de renúncia, o processo de impeachment foi interrompido sem resolução de mérito, cabendo ao Presidente do Senado, Luiz Angel Gonzalez Macchi assumir a presidência e concluir o mandato até a posse do novo presidente eleito, em agosto de 2003.

Entre 2003 e 2008, o cenário político, econômico e social do Paraguai estava em ascensão. López (2012) destaca que mesmo com a menor quantidade de votos recebidas até então, o presidente Nicanor Duarte Frutos deixou o cargo com alto nível de aceitação popular.

Entretanto, no dia 20 de abril de 2008, o então ex-bispo católico, Fernando Lugo, assumiu a liderança nas urnas com mais de quarenta por cento dos votos, encabeçando a “*Alianza Patriótica para el Cambio*”, frente de grupos e movimentos sociais, estudantis e sindicais que se uniram para apoiar a campanha do então Presidente, no chamado “*Bloque Social y Popular*” (López, 2012, p. 97).

No Paraguai, as eleições parlamentares ocorrem no mesmo dia que as presidenciais, a Associação Nacional da República conseguiu a maioria tanto na Câmara dos Deputados, quanto na Câmara dos Senadores. Tal resultado eleitoral, de acordo com López (2012), obrigou o partido de Lugo a pensar nas possibilidades de articulações políticas para alcançar a maioria parlamentar no governo. Ademais,

*Fernando Armindo Lugo Méndez — líder de una coalición multipartidaria que incluía al tradicional Partido Liberal Radical Auténtico y a una decena de organizaciones de muy variada tracción social— había presidido el país desde 2008 con minoría parlamentaria marcada y presiones muy fuertes del Poder Legislativo, así como de los Ejecutivos en sus diferentes niveles.*

(López, 2019. P. 231)

Ou seja, apesar de ter assumido a Presidência da República paraguaia, López (2012) avalia que Lugo não detinha o real poder, pois não tinha apoio de demais grupos sociais que são contrários a mudanças estruturais. Ademais, ao longo da presidência, a Aliança Patriótica que apoiou o presidente foi se fragmentando e, também, se desmobilizando, de forma que houve uma perda de interesse no projeto apresentado por Lugo.

Ao longo da candidatura de Lugo, de 2008 a 2012, a relação entre o Executivo e o Legislativo foi conflitiva. López explica que o “presidencialismo atenuado” deixou como resultado cenários políticos complexos, “*si el presidente adhiere a un partido y las bancadas congresales a la oposición, el ejercicio del Ejecutivo puede ser prácticamente bloqueado*” (2012, p. 104).

As tensões foram evidenciadas em diferentes momentos do governo da Aliança Patriótica, com ameaças frequentes de impeachment em face de Fernando Lugo. Totalizaram-se vinte e três tentativas de juízo político contra o Presidente, sendo que em junho de 2012, tal ameaça se concretizou (López, 2019).

### 3.1.2 Impeachment de Fernando Lugo: da denúncia ao julgamento

No dia 20 de junho de 2012, o deputado Luis Gneiting, do Partido Colorado, apresentou libelo acusatório contra o Presidente da República Fernando Lugo Méndez ante a Câmara dos Deputados, por razões de fato e de direito, com fulcro no artigo 225 da Constituição Nacional do Paraguai, sob acusação de mal desempenho de suas funções (Câmara dos Deputados do Paraguai, 2012).

Dentre os fatos que motivaram a acusação, pontuaram-se, essencialmente, cinco atos ou omissões do Presidente: i) ato político no comando de engenharia das forças armadas; ii) caso ñacunday; iii) crescente insegurança; iv) protocolo de Ushuaia II; e, por fim, v) caso Matanza Curuguay.

Inicialmente, em relação ao ato político no comando de engenharia, López (2012) explica que no ano de 2009, um grupo de jovens se reuniu nesta instituição, localizada em Assunção, Paraguai, para celebrar o acampamento latino-americano de “*Jóvenes por el Cambio*”, cuja tendência ideológica era de esquerda. Esta primeira causa acusatória de Lugo, recai na ideia de que o governo instigou, facilitou e permitiu

tais atos políticos dentro do quartel. Contudo, ressalta:

*No obstante, no fueron presentadas evidencias parciales ni se explicitaron las normas que se violaron mediante estos hechos. Las pruebas brindadas se remitieron a la declaración de que los hechos fueron <<ampliamente difundidos por los medios de prensa>><sup>50</sup> (López, 2012, p. 105).*

Em relação à segunda causa, Vallejos (2014) afirma que o conflito de Ñacunday é de extrema complexidade e a duração do conflito se estendeu de 18 de abril de 2011 até o dia 25 de fevereiro de 2012. Em apertada síntese, o conflito iniciou através da ocupação de território localizado no Alto Paraguai, por um grupo de aproximadamente 200 indivíduos denominados “sem terras”, tendo impedido grandes produtores agrícolas de produzirem.

Lugo foi acusado de ter sido cúmplice de tais ocupações de terras. López (2012) expõe que o libelo acusatório acusa o então Presidente de ter sido o único responsável e facilitador das invasões das terras em Ñacunday, especialmente, a campo pertencente à grande produtor agrícola brasileiro, Tranquilo Favero, maior produtor rural de soja do Paraguai. Destaca que “*resta decir sobre este punto que tampoco se presentaron evidencias parciales ni se mencionaron las leyes que Lugo rompió o alteró con sus acciones*” (López, 2012, p. 106).

O terceiro eixo da acusação do libelo acusatório se estrutura através de suposta insegurança. López (2012) esclarece que a acusação se reveste na ideia de que o governo foi omissivo em deter uma onda de insegurança que estaria crescendo no país. O deputado que redigiu o documento sustentou que o Presidente Lugo seria incapaz de desenvolver uma política ou programas a fim de diminuir ou evitar a crescente insegurança cidadã. Neste sentido,

*Se lo culpa, entonces, por lá acción de no accionar, por la omisión, por su incapacidad. Se lo responsabiliza también por a ver mantenido por tanto tiempo como Ministro del Interior a una persona absolutamente inepta e incapaz para ocupar ese cargo y nuevamente, al igual que en el causal segundo, por la supuesta relación cómplice entre el Presidente Lugo y los líderes de la asociación de carperos y otras organizaciones que fueron protagonistas de innumerables invasiones de tierras y otros tipos de agresiones (López, 2012, p. 106).*

Como quarto fundamento, o libelo acusatório afirma que o Protocolo de Ushuaia II constitui em verdadeiro atentado contra a soberania da República do

---

<sup>50</sup> Tradução nossa: No entanto, não foram apresentadas evidências parciais nem explicitadas as normas que foram violadas por meio desses fatos. As provas fornecidas limitaram-se à declaração de que os fatos foram 'amplamente divulgados pela mídia'.

Paraguai, tendo sido assinado pelo Presidente Fernando Lugo Mendes, “*con el avieso propósito de obtener un supuesto respaldo en su descarada marcha contra la institucionalidad y el proceso democrático de la República*” (Paraguai, 2012, p. 5).

López (2012) explica que neste aspecto, o libelo acusatório se refere a cláusula democrática da UNASUL (União das Nações Sul-americanas), tendo sido assinado por representantes das relações exteriores do governo luguista no exercício de suas funções no que toca às relações exteriores. Assim, a autora explica que se acusou o presidente de exercer o seu papel na política externa e de não ter enviado o projeto ao Poder Legislativo.

Entretanto, ressalta que o protocolo não teria vigência no Paraguai até ser aprovado, de fato, pelo Congresso. Ou seja, em linhas gerais, López resume que a acusação imposta ao Lugo é de o Presidente ter utilizado de sua competência para firmar Tratado internacional que, tecnicamente, não possui validade normativa em nenhuma parte do território paraguaio. Ademais, pontua que:

*el resto de las explicaciones versan sobre el protocolo en cuestión y sobre la percepción del mismo por parte de los acusadores, a quienes este documento genera <<la identificación del Estado con la figura de los presidentes para, en el nombre de la ‘defensa de la democracia’ defenderse unos a otros. No se citan extractos del tratado al que se repudia y se le atribuye al presidente el siniestro propósito de firmarlo para obtener un supuesto respaldo en su descarada marcha contra la institucionalidad y el proceso democrático de la República. <sup>51</sup>(López, 2012, p. 107-108).*

Por fim, a última causa delineada na acusação apresentada à Câmara dos Deputados paraguaia diz respeito ao caso “Matanza de Curuguaty”. No dia 15 de junho de 2012, houve um massacre que resultou na morte de 17 pessoas, durante intervenção de retirar um grupo sem terra de um campo pertencente a empresário do agronegócio (Paraguai, 2012).

López (2012) explica que o proprietário Blas N. Riquelme (Ex-senador da ANR) não possuía título legal de propriedade de tais terras, de forma que foram consideradas mal utilizadas, razão pela qual o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e da Terra havia exigido destiná-las para a reforma agrária.

---

<sup>51</sup> Tradução nossa: O restante das explicações versa sobre o protocolo em questão e sobre a percepção do mesmo por parte dos acusadores, a quem este documento gera 'a identificação do Estado com a figura dos presidentes para, em nome da 'defesa da democracia', defenderem-se uns aos outros'. Não se citam trechos do tratado que se repudia, e atribui-se ao presidente o sinistro propósito de assiná-lo para obter um suposto respaldo em sua descarada marcha contra a institucionalidade e o processo democrático da República.

O incidente foi considerado uma emboscada pelas forças de segurança e facilitado pelo então Presidente, assim, foi imputada responsabilidade política e penal pelos eventos ocorridos no Curuguaty à Fernando Lugo Méndez, tendo sido descrito como

*lo más nefasto para el pueblo paraguayo, que se encuentra llorando la pérdida de vidas inocentes debido a la criminal negligencia y desidia del actual Presidente de la República, quien desde que asumió la conducción del país, gobierna promoviendo el odio entre los paraguayos, la lucha violenta entre pobres y ricos, la justicia por mano propia y la violación del derecho de la propiedad, atentando de ese modo permanentemente contra la Carta Magna, las instituciones republicanas y el Estado de Derecho* <sup>52</sup>(Paraguay, 2012, p. 06).

Ao longo das cinco causas apresentadas no libelo acusatório, López (2012) destaca que não foi realizada qualquer menção à ruptura concreta de uma norma específica ou enumerações legais de que leis foram violadas em cada uma das causas mencionadas, tampouco áreas do direito que foram violadas “[...] *ni artículos de la Constitución que esclarecen las competencias del Presidente que fueron incumplidas o mal desempeñado para justificar el sometimiento del presidente al juicio político*”<sup>53</sup> (López, 2012, p. 109).

Cumprе ressaltar que do que se depreende do documento, no item “3. *Pruebas que sustentan la acusación*”, tem a seguinte redação: “*Todas las causales mencionadas más arriba, son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente.*” (Paraguay, 2012, p. 8). No mais, o documento é encerrado com a conclusão do relator, nos seguintes termos:

*El Presidente de la República Fernando Lugo Méndez ha incurrido en mal desempeño de sus funciones en razón de haber ejercido el cargo que ostenta de una manera impropia, negligente e irresponsable, trayendo el caos y la inestabilidad política en toda la República, generando así la constante confrontación y lucha de clases sociales, que como resultado final trajo la masacre entre compatriotas, hecho inédito en los anales de la historia desde nuestra independencia nacional hasta la fecha, en tiempo de paz. La causal de mal desempeño en sus funciones aparece en su actitud de desprecio ante el derecho y las instituciones republicanas, socavando los cimientos del*

<sup>52</sup> Tradução nossa: O mais nefasto para o povo paraguaio, que se encontra chorando a perda de vidas inocentes devido à negligência criminosa e desídia do atual Presidente da República, que desde que assumiu a condução do país, governa promovendo o ódio entre os paraguaios, a luta violenta entre pobres e ricos, a justiça pelas próprias mãos e a violação do direito de propriedade, atentando dessa forma permanentemente contra a Carta Magna, as instituições republicanas e o Estado de Direito.

<sup>53</sup> Tradução nossa: nem artigos da Constituição que esclareçam as competências do Presidente que foram descumpridas ou mal desempenhadas para justificar o submetimento do presidente ao julgamento político.

*Estado Social del Derecho proclamado en nuestra Carta Magna. Su complaciente actuar lo hace cómplice por acción y omisión en todos los casos antes citados, que legitiman la presente acusación” (Paraguay, 2012, p. 8).*

Pela manhã do dia 21 de junho de 2012, ou seja, um dia após a apresentação do libelo acusatório à Câmara dos Deputados, a Casa logrou a maioria dos votos para levar adiante o juízo político contra o presidente Fernando Lugo Méndez. O voto foi realizado de forma nominal e contou com o apoio massivo dos deputados de diferentes bancadas que representam a ANR, PLRA, Patria Querida, Unace e PDP. No total, o pedido de juízo político teve 76 votos a favor, um contra e dois ausentes (Vallejo, 2014).

No mesmo dia, o Senado recebeu a resolução do juízo político e convocou sessão extraordinária para às 14h para tratar do impeachment de Fernando Lugo. Concluída a primeira sessão, foi decidido que seria convocada nova sessão extraordinária às 18h, cujo objeto seria a apresentação das alegações da acusação ante ao Senado Federal (Vallejo, 2014).

Cinco senadores assumiram o papel da acusação, de modo que alegaram as cinco causas redigidas no libelo acusatório. Ademais, a segunda sessão fixou os horários das demais sessões que se seguiram da seguinte maneira: *“el 22 de junio a las 12:00 alegatos de la defensa, 14:30 evaluación de las pruebas y 15:30 se presentan alegatos finales, finalmente a las 16:30 se iba a dar a conocer la sentencia”* (Vallejo, 2014, p. 106).

No dia seguinte, dia 22 de junho de 2012, a sessão extraordinária do Senado Federal começou por volta do meio-dia, conforme fixado. Vallejo (2014) destaca que a sessão foi inaugurada com a defesa de Lugo, representado pelo assessor jurídico da Presidência da República, Emilio Camacho, o Procurador Geral da República, Enrique García e os advogados Adolfo Ferreiro e Luis Samaniego, *“los principales argumentos utilizados fueron la discrecionalidad en el proceso y la arbitrariedad en los plazos dispuestos para que la defensa presente sus alegatos”* (2014, p. 107).

Posteriormente, das 14h30 às 15h30, foram examinadas as provas. Vallejo (2014) relata que o advogado de Lugo, Adolfo Ferreiro expôs suas alegações finais e, alguns senadores, pediram a palavra para ratificar a destituição presidencial. Por fim, às 17h se realizou a última sessão extraordinária de caráter público, em que o Senado votou nominalmente.

No total, 39 senadores votaram a favor e 4 votaram contra a destituição de

Lugo, Valleja (2014) relata que Lugo restou automaticamente destituído, de modo que Federico Franco, o então vice-presidente assumiu a presidência até abril de 2013.

Diante do processo “relâmpago”, além das acusações inócuas, Guimarães (2016) relata que a destituição presidencial de Lugo acarretou em reações políticas tanto internas, quanto externas, uma vez que a sociedade civil mobilizou em favor de Fernando Lugo, bem como houve a reprovação de diversos líderes internacionais.

### 3.1.3 “Juicio político express”: Críticas e considerações à destituição de Lugo

Após a exposição do processo do juízo político de Fernando Lugo, nesta seção, será realizada análise das críticas que foram suscitadas em relação à destituição do presidente. Como exposto no tópico anterior, o processo de impeachment de Fernando Lugo Méndez, desde sua instauração até votação final do Senado Federal paraguaio durou aproximadamente 48h.

Devido à velocidade e às circunstâncias controversas que foi realizado, muitos críticos, frequentemente, se referem ao episódio como “*juicio político express*”. Neste sentido, apesar de ter sido observada as fases necessárias para sua aparente constitucionalidade, Pérez (2013) refere que a celeridade que foi imposta ao processo desnaturalizou a essência do impeachment e, ainda que tenha se mantido dentro das margens legais, um verdadeiro juízo político tal e como deveria ser, não foi.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos analisou o caso e manifestou preocupação quanto à legalidade do processo justamente pela velocidade com que o processo foi conduzido, além disso “por não terem sido observadas as garantias mínimas do direito de defesa e do devido processo legal” (Guimarães, 2016, p. 91).

Neste mesmo diapasão, embora Garayo (2016) defenda que, de fato, é juízo que demanda maior celeridade, alerta que não se pode incorrer no erro de confundir urgência, com a mera separação apressada do cargo, sem antes considerar a possibilidade de que a culpabilidade recaía sobre outro indivíduo que não o que está sendo acusado e submetido ao juízo.

Não há dúvidas que há a necessidade de maior celeridade no processo de impeachment, entretanto, também deve ser assegurada a maior segurança jurídica, portanto, o autor defende que

*Los plazos para demostrar el mal desempeño o la falta de responsabilidad con respecto al tema objeto de juzgamiento, deben garantizar una efectiva*

*investigación para proteger a las instituciones de los verdaderos culpables* (Garayo, 2016, p. 110).

Neste aspecto, na seção anterior, foi exposta a ausência de normas específicas que regulam os prazos e demais peculiaridades que envolvem o procedimento no Paraguai. Os autores Garayo (2016), Acuña (2012) e Pérez (2013) compartilham o posicionamento de ser inconcebível a ausência de legislação que regule o impeachment no Paraguai,

*es inconcebible la falta de un marco regulatorio del procedimiento, que a veinte años de la promulgación de la Constitución, y siendo uno de los institutos de control más utilizados en las últimas dos décadas, no cuente aún con una ley que establezca el trámite en ambas Cámaras del Congreso, los plazos, las condiciones de juzgamiento y los recursos jurídicos del que pueden valerse los procesados para ejercer su defensa. (Acuña, 2012, p 22).*

Entretanto, na oportunidade do impeachment de Lugo, Pérez (2013) sustenta que justamente diante desta suposta ausência de regulamentação, o Senado Federal elaborou de forma extremamente rápida regulamento para ser aplicado ao juízo político, entretanto, destaca que:

*y los problemas jurídicos que plantea no son pocos, empezando porque la creación <ex novo> de un proceso con posterioridad a la decisión que se tomó en la Cámara de Diputados de enjuiciar al presidente y de concretar los motivos de acusación para exigirle responsabilidad política, podría ir en contra del principio de irretroactividad por haberse aprobado ad hoc para este juicio político (art. 17. 3 CN) (Pérez, 2013, p. 380).*

Ou seja, Pérez (2013) problematiza o fato de os senadores terem criado novo regulamento, considerando que o Paraguai já contava com precedentes anteriores de regulamentações acerca do “juicio político” pelo Congresso Nacional desde a vigência da Constituição Federal de 1992.

Também pontua que, a partir disto, se tem um novo problema, em razão de que um preceito constitucional unicamente pode ser regulamentado mediante lei aprovada pelo Congresso Nacional, observado o procedimento legislativo, “no de forma unilateral por la Camara de Senadores saltandose el procedimiento legislativo bicameral ordinario” (Pérez, 2013, p. 381).

Por outro lado, o regulamento criado pelo Senado estabeleceu prazos contados em horas, tanto para apresentação de acusação, quanto para defesa. Diante destes prazos tão curtos, Pérez (2013) defende que o regulamento se torna contrário aos

princípios de direito de defesa e devido processo legal.

Isto porque, usualmente, em comparação com os demais processos paraguaios, o acusado possui, no mínimo, cinco dias para apresentar contestação, de maneira digna. No caso de Lugo, verifica-se que a defesa teve menos de 24 horas para elaborar e se preparar para o juízo, neste sentido, discorre que:

*[...] se le agarro prácticamente por sorpresa otorgándole un plazo muy alejado de cualquier criterio mínimo de razonabilidad que, por su brevedad, convirtió la defensa en indigna, recordándonos, de forma recurrente, aquellos juicios sumarísimos propios de otros regímenes y de otras épocas (Pérez, 2013, p. 381).<sup>54</sup>*

López (2019) destaca que o Poder Legislativo argumentou que deixou de respeitar os artigos 16 e 17 da Constituição Nacional Paraguaia, valendo-se do componente político deste processo, pois justamente por tal natureza não seria necessário garantir o respeito das pessoas acusadas de delito. Para a autora, esta interpretação dá Poder ao Congresso de criar para cada caso a regulamentação que melhor lhe aprouver.

Assim, López (2019) entende que o procedimento ficou completamente submetido às vontades políticas dos diversos atores do Poder Legislativo. Compartilha do mesmo posicionamento de Acuña (2012), cujo o entendimento é de que frente a ausência de normas legais para regulamentar o processo de impeachment, se ferem gravemente disposições constitucionais, especialmente no que toca à defesa, prevista no artigo 16 da Constituição Nacional Paraguaia<sup>55</sup>, além do artigo 17, numerais 3 e 7<sup>56</sup> do mesmo diploma legal.

Pérez (2013) entende que o voto dos senadores pela condenação de Lugo possibilitou a destituição, mas o processo não observou os limites constitucionais que o juízo político deveria estar submetido, desta forma defende que *“fue una escenificación de algo que en nada se parece ni a un juicio ni a un proceso y que es al menos dudoso que pueda estar amparado por la grandeza del texto constitucional*

<sup>54</sup> Tradução nossa: Foi pego praticamente de surpresa, concedendo-lhe um prazo muito distante de qualquer critério mínimo de razoabilidade que, por sua brevidade, tornou a defesa indigna, lembrando-nos, de forma recorrente, daqueles julgamentos sumários próprios de outros regimes e de outras épocas.

<sup>55</sup> Artículo 16: *“Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales”*

<sup>56</sup> 3) Que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 7) La comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación.

*que lo contiene”.*

Garayo (2016) defende a celeridade do impeachment, entretanto, suscita questionamentos em relação aos prazos processuais de tal juízo. Isto porque, se de um lado há prazos extensos, verifica-se prejuízos no que toca à estabilidade política e social de um país; por outro, indaga se seria possível um juízo político revestido de segurança jurídica necessária durar apenas 24 horas?

Quanto aos documentos trazidos pela acusação, Pérez (2013) critica justamente a ausência deles, pois basicamente tratavam-se de recortes de artigos periódicos que criticavam a gestão do presidente ante vários aspectos sociais e políticos. Pontua também que tais documentos foram admitidos sem que os senadores paraguaios os tivessem sequer analisados. Neste sentido,

*Como no es ni siquiera nueva la cuestión de que las opiniones periodísticas no pueden usarse como pruebas en ningún proceso (y menos en los casos en que el Estado ejercita potestades sancionadoras o en las que una persona soporta verdaderas acusaciones), son pruebas que no debieron admitirse pero, de ser incorporadas al proceso, no deberían haber tenido más valor que el anecdótico por su clara inconsistencia probatoria, ya que las opiniones de diarios no prueban nada porque son meras apreciaciones subjetivas que responden a la esfera de la libertad de información y de expresión, solo sirven de base para la formación de la opinión pública y nunca pueden servir para fundamentar una condena y una destitución (Pérez, 2013, p. 382).*

Pérez (2013) entende que a prova apresentada pela parte acusadora foi verdadeiramente insuficiente, se não, inexistente, ou seja,

*se dicto sentencia precedida de las votaciones de viva voz de cada Senador, basada, como no podía ser de otra forma, en decisiones que fueron tomadas ex ante y que no necesitaban encontrar sustento en ningún elemento probatorio porque, al menos políticamente, ya estaban determinadas (2013, p. 382).*

Por outro lado, diante do prazo exíguo, tampouco foi possível à defesa juntar documentos. Neste sentido, Pérez (2013) defende que o Presidente Lugo não teve a oportunidade de juntar provas, pois teve menos de 24h para articular sua defesa. Lugo poderia ter compilado documentos públicos e privados, expedientes administrativos, documentos de gestão interna dos Ministérios, chamadas telefônicas, testemunhas, todas as provas em direito admitidas, se tivesse tido prazo razoável.

Para López, todos os direitos constitucionais de direito à defesa e contraditório, previstos no artigo 16 e 17 da Constituição Nacional paraguaia foram violados. Tanto em razão da carência de prazos para a preparação da defesa, quanto a ausência de

provas. Portanto, considera “*la remoción de Fernando Lugo como un caso de abuso del Legislativo, rompiendo con el mentado equilibrio de poderes y excediendo sus competencias*” (López, 2019, p. 231).

Além dos prazos e provas, os próprios fundamentos do processo de impeachment de Lugo são criticados por Garayo (2016), cujo entendimento é de que as causas não são claras. Isto, especialmente, pelo termo “mal desempenho de funções”, pois julga ser extremamente ambíguo para um procedimento pelo qual, conforme votos do Senado, pode destituir um presidente legitimamente eleito por maioria cidadã.

López (2019) recorda que a subjetividade imposta ao impeachment e o uso indevido da figura do juízo político foi um temor presente nos debates clássicos quando da Independência dos Estados Unidos. Naquela oportunidade, alguns sustentavam que o impeachment somente poderia ser declarado ante violação explícita de uma norma; outros sugeriam que deveria ser aplicado ante o abuso de confiança.

Entretanto, os primeiros receavam que os segundos utilizassem o impeachment como moção de censura parlamentarista. López (2019) averigua então, que a figura de “mal desempenho de funções” propõe uma interpretação demasiada subjetiva que se submete à percepção de outros atores políticos, o que acaba sendo uma espécie de “*sanción inter pares*” (2019, p. 234).

No caso de Lugo, López (2019) analisa que o libelo acusatório se trata de uma acusação com argumentos viciados e imbuídos na máxima de não necessitar provas para as supostas ilegalidades dos atos de Lugo, “*¿qué constituye un mal desempeño si no, acaso, la percepción de un sector de la elite política de que alguno de sus miembros no responde ya a lo que esperaban de él?*” (López, 2019 p. 234).

Justamente por tal razão é que Pérez entende que de nada ou pouco adiantar se o processo de impeachment tivesse observado as garantias do devido processo legal, o exercício do direito à defesa, produção de provas e “*de un juicio político de verdad, si las decisiones de los jueces ya estaban tomadas de antemano y únicamente se cumplió el tramite como quien completa un expediente*” (2013, p. 382).

Desta forma, o impeachment se desvela como um instrumento político para exercer um controle sobre os demais poderes do Estado, Garayo (2016) entende que indubitavelmente é um contrapeso político necessário para a governabilidade. Porém, destaca que

*Por un lado tenemos la potestad del Congreso de enjuiciar a titulares de los demás poderes, y por contrapartida el ladeo de la balanza en favor del mismo, puesto que el único poder entendido para el desafuero de un Congresista, es el Congreso mismo. En Constituciones como la boliviana, es el Ministerio Público el titular de la acción en el juicio político. [...] Si las atribuciones del Congreso son totales, nos encontramos como habíamos mencionado ante una facultad de ejercer arbitrariedades, solo que en manos de otro poder del Estado (p.108 – p. 114)*

Por fim, Pérez (2013) questiona se o juízo político realmente é uma garantia das instituições democráticas ou se é justamente o contrário, ou seja, apenas uma ferramenta arbitrária para deslegitimá-las. É o que se pretende debater, com maior ênfase, no próximo capítulo.

## 3.2 Impeachment no Brasil, 2016

### 3.2.1 Breve exposição dos antecedentes histórico políticos sociais

Após 21 anos de ditadura militar no Brasil, a democracia foi restabelecida através da promulgação da Constituição Federal de 1988, cujo preâmbulo funda o Estado Democrático de Direito, baseado em direitos fundamentais. Além disto, consagra o princípio da responsabilidade dos governantes através da figura do impeachment positivado no artigo 85 deste diploma legal.

Depois do golpe de 1964, o primeiro Presidente eleito diretamente pela população, foi Fernando Collor, sendo que gozava de elevada popularidade, em contraste com a desaprovação do antigo Presidente, José Sarney. À época, de acordo com Lameira (2019), 71% dos eleitores acreditavam que Collor teria um desempenho ótimo.

As primeiras medidas do governo Collor foram destinadas à promoção de reajustes econômicos, eis que a inflação, no ano de 1989, atingiu o índice de 1972,91%. Neste sentido, o Plano Collor adotou medidas polêmicas, entre elas, o confisco da poupança. De qualquer forma, Lameira (2019) relata que tais medidas foram ineficazes para a estabilização da economia, além de que tais ações contribuíram para minar a popularidade do Presidente nos primeiros meses de seu mandato.

O contexto político foi agravado pelas inúmeras denúncias de corrupção que envolviam o então Presidente da República, de tal forma que a reprovação de Collor

creceu exponencialmente e conduziu diversas mobilizações sociais para iniciar protestos para rejeitar o governo Collor (Lameira, 2019).

Após quatro anos da vigência da jovem Constituição brasileira, em 1992, houve o primeiro processo de impeachment no âmbito brasileiro. O caso de Fernando Collor de Melo, para Silva e Fernandes (2023), foi processo unânime. Isto porque, de acordo com os autores, o então Presidente não contava com qualquer apoio popular, seja da imprensa ou até mesmo dos militares, pelas evidências deflagradas de envolvimento com corrupção.

A denúncia apresentada contra o Presidente em 1º de setembro de 1992 perante a Câmara dos Deputados, de acordo com Guimarães (2022) teve diversos signatários, dentre eles, ressalta Barbosa Lima Sobrinho, Presidente da Associação Brasileira de Imprensa e Marcello Lavanére Machado, então Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil.

Apesar da renúncia ao cargo em meio à tramitação do processo de impeachment, Fernando Collor, tornou-se o primeiro Presidente da República brasileira a ser condenado por crime de responsabilidade e à inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública (Guimarães, 2022).

Após o impeachment de Collor, coube ao Vice-Presidente, Itamar Franco enfrentar o complexo cenário político e social do país, pois de acordo com Lameira (2019), o político assumiu a Presidência não só em meio à crise econômica, se não, também a uma crise política que ameaçava a jovem democracia brasileira a possível retrocesso autoritário.

Além disto, o governo de Itamar também teria de lidar com plebiscito para alterar dois aspectos basilares do Estado Constitucional brasileiro, quais sejam, a forma de governo e o regime político. Entretanto, segundo Lameira (2019), o impacto do Plano Real contribuiu para a redução de sua reprovação popular, pois possibilitou controle da inflação ainda em 1994.

Na corrida presidencial de 1994, Fernando Henrique Cardoso (PSDB) se destacava majoritariamente, tendo em vista que havia sido Ministro da Economia do governo anterior e considerado “pai” do Plano Real. Neste contexto, Lameira (2019) afirma que essa vantagem em relação aos adversários se confirmou nas urnas, de modo que os tucanos venceram no primeiro turno.

De acordo com Lameira (2019), ao longo de todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, houve elevada aprovação restrita, ou seja, a avaliação

dos eleitores considerava o governo ótimo ou bom. Entretanto, foi em seu segundo mandato que o então Presidente passou a apresentar gradativamente perda de popularidade.

Embora tenha vencido as eleições de 1988 no primeiro turno, Lameira (2019) destaca que o cenário econômico internacional estava sendo modificado e os impactos foram sentidos em âmbito nacional, a partir dos anos 2000, pois:

A crise financeira asiática, de 1997, a crise econômica argentina, de 1999 e a crise da moratória russa, de 1998, contribuíram para a desvalorização do Real, em 1999, depois da adoção do câmbio flutuante, pelo Banco Central. Essa apreciação do valor do dólar diante da moeda nacional contribuiu para a elevação da dívida internacional e da inflação. O fantasma da hiperinflação ainda rondava o imaginário da população, que também estava incomodada com o crescimento do desemprego e o baixo crescimento econômico. Os juros estavam muito elevados e inibiam os investimentos produtivos, responsáveis pela geração da maioria dos postos de trabalho; a dívida pública havia atingido, em 1998, a proporção 4,43% do PIB; o câmbio sobrevalorizado prejudicava as exportações e provocava a desindustrialização. Quando veio a desvalorização cambial, a dívida pública aumentou, assim como a inflação. (Lameira, 2019, p. 95)

Foi neste contexto que houve o primeiro pedido de impeachment de Fernando Henrique Cardoso, apresentado pelo PT. Lameira (2019) afirma que o segundo mandato do Presidente foi extremamente difícil, acentuado pela baixa na sua popularidade, especialmente, em razão dos episódios de falta de abastecimento elétrico em importantes capitais e cidades brasileiras, chamados de “Crise do Apagão”.

Diante deste cenário, Lameira (2019) acredita que finalmente, após diversas tentativas, houve abertura para que a oposição da esquerda ganhasse espaço eleitoral, de modo que Lula da Silva (PT) obteve a vitória eleitoral em 2002, com 61,27% dos votos contra 38,73% do seu concorrente, José Serra (PSDB), no segundo turno.

Nos primeiros anos, a popularidade de Lula permaneceu positiva. Entretanto, em 2005, de acordo com Lameira (2019), em meio às denúncias do mensalão, o então Presidente passou a enfrentar algumas reprovações. Contudo, em 2006, retomou a sua popularidade que passou a crescer gradativa e ininterrupta até o final do mandato, isso se deve, especialmente, diante dos investimentos em políticas de desenvolvimento em diversos setores, o que acarretou na redução de desemprego, crescimento do PIB e aumento do salário mínimo.

Neste mesmo ano, Lameira relata que a inflação se manteve sob controle e os

demais escândalos de corrupção não atingiram diretamente a imagem de Lula, de modo que assegurou a reeleição do candidato, ainda que em segundo turno. Destaca que: “o segundo mandato de Lula foi caracterizado por uma ampliação histórica da aprovação de um Presidente a nível mundial” (Lameira, 2019, p. 98).

Com a aprovação recorde, Lameira (2019) assevera que Lula tinha apoio popular suficiente para manter o Partido dos Trabalhadores na Presidência da República. Também destaca que diferentemente de outros líderes de esquerda na América Latina, Lula não realizou qualquer manobra na Constituição Federal para lhe permitir disputar o terceiro mandato consecutivo.

Contudo, Lula atuou intensamente para preparar uma sucessora presencial, Dilma Vana Rousseff, de modo que passou a ser identificada como “mãe do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento)”. Tal programa foi lançado pelo governo em janeiro de 2007, cujas medidas consistiam em políticas voltadas a investimentos públicos que seriam destinados a obras de infraestrutura, energia, habitação, entre outros (Lameira, 2019).

Desde 2003, Dilma Rousseff estava inserida no governo Lula, tendo atuado como Ministra das Minas e Energia e Ministra da Casa Civil. De acordo com Lameira (2019), em 2009, Lula já sinalizava que Dilma seria sua candidata e sucessora presencial.

No ano de 2010, Dilma Rousseff venceu a eleição, ainda que em segundo turno, entretanto, Lameira (2019) indica que os mapas eleitorais deflagravam a divisão geográfica da bipolaridade partidária na disputa presidencial e se tornava cada vez mais acentuada. A vitória eleitoral do PT, confirmou a popularidade de Lula, ademais,

representava o fato histórico inédito da chegada de uma mulher à Presidência da República no Brasil. Desde seu discurso de posse, Dilma salientou seu compromisso não apenas de continuar as políticas sociais e desenvolvimentistas de Lula, como também de enfatizar a agenda identitária. Seus primeiros meses de mandato receberam ampla aprovação popular, [...] onde podemos perceber que sua aprovação restrita [Ótimo/Bom] sempre foi superior à avaliação que considerava sua administração regular. Inclusive, esse resultado positivo igualou a popularidade da Presidenta à marca obtida pela gestão de Lula nos primeiros três meses de seu segundo mandato [48%], até então um recorde nacional na avaliação do início de qualquer governo anterior (Lameira, 2019, p. 100).

Mesmo com as inúmeras denúncias de corrupção que envolviam tanto aliados como Ministros, Dilma manteve sua popularidade elevada e crescendo expressivamente no segundo ano após a eleição. Para Lameira (2019), Dilma não foi

atingida pelos escândalos de corrupção, ao contrário, fortaleceu sua imagem como uma pessoa honesta, pois se afastou de todos os que eram considerados suspeitos.

Entretanto, o autor sustenta que a conduta adotada pela Presidenta teve alto custo político, sendo que, ao longo prazo, ameaçaria a sua governabilidade, pois houve: “crescente desgaste do governo com sua coalizão legislativa. Portanto, as mesmas políticas que lhe angariaram simpatia junto à população, criaram atritos na sua relação com os partidos aliados [...]” (Lameira, 2019, p. 101).

Neste sentido, Lameira (2019) analisa que Dilma negligenciou a política institucional, pois acreditou que apenas o apoio popular seria suficiente para sua governabilidade. Ao contrário do que pensava, em junho de 2013, houve mobilizações populares e estudantis que conduziram o episódio posteriormente chamado de “Jornadas de Junho” que deflagrou a fragilidade do apoio popular à Presidenta.

Depois, a então Presidenta também adotou políticas de austeridade fiscal que foram consideradas, de acordo com Lameira (2019), “estelionato eleitoral” pelos seus apoiadores e eleitores. Ambos episódios citados fizeram com que a aprovação popular do governo Dilma reduzisse significativamente.

Diante deste contexto, em outubro de 2014, ocorriam as eleições presidenciais em que, novamente, a polarização partidária entre PT e PSDB era posta. De acordo com Motta (2018), esta foi a disputa eleitoral mais acirrada para o chefe do Executivo desde 1989.

Isto porque, nas palavras de Lameira “a campanha eleitoral foi brutal” (2019, p.,103), de modo que houve aumento significativo da tensão social e polarizou o país entre petistas e antipetistas. Mesmo com a popularidade fragilizada, Motta (2018) destaca que foi possível a reeleição da Dilma Vana Rousseff (PT) como Presidenta da República e Michel Temer (PMDB) como vice-presidente. Neste mesmo sentido, destaca-se:

Dilma conseguiu se reeleger, numa disputa parelha – 56,05% contra 43,95%. Essa foi a menor diferença entre o primeiro e o segundo lugar na disputa da Presidência da República desde que se formou o padrão de competição bipolar entre PT e PSDB (Lameira, 2019, p. 103).

O segundo mandato de Dilma foi arrefecido, diante dos baixíssimos níveis de aprovação entre a população. Motta (2018) relata que a partir disto, houve mobilização de diversos grupos opositores ao governo para reivindicar o impeachment da Presidenta, tanto sob alegação de corrupção, quanto pelo suposto cometimento de

crimes de responsabilidade, além da incapacidade de Dilma atuar em meio às crises econômicas e políticas que assolavam o Brasil.

A polarização radicalizada da eleição, além da diferença reduzida de votos em relação ao PSDB, fez com que Dilma não tivesse o mesmo apoio popular que teve nos primeiros anos de seu governo. Além disso, de acordo com Lameira (2019), os seus eleitores se sentiram traídos pela adoção de política de austeridade fiscal, o que acarretou a perda da legitimidade popular da Presidenta.

Ademais, como se não bastasse o clima de desconfiança generalizada em relação ao governo, o candidato derrotado Aécio Neves (PSDB) passou a atacar e desestabilizar politicamente a Presidenta eleita. Lameira (2019) destaca que dentre as estratégias utilizadas pelo político, houve a investida na contestação do resultado eleitoral, tanto pela recontagem de votos, quanto pelo ajuizamento de ação junto ao Superior Tribunal Eleitoral em que requereu a cassação da chapa vencedora.

Também, Lameira (2019) relata que Aécio Neves declarou publicamente através da imprensa e do Parlamento que utilizaria de todas as estratégias possíveis para desgastar e inviabilizar a governança de Dilma. Concomitantemente, movimentos sociais de direita começaram a promover protestos de ruas para aumentar a oposição popular ao PT e à Presidência de Dilma Rousseff.

Diante deste cenário, a governabilidade de Dilma se desestabilizava de forma progressiva, especialmente, em razão de outro fator que se somou às mobilizações de Aécio e da direita: a Operação Lava Jato. Motta (2018) destaca que foi a maior investigação de corrupção da história brasileira, pois deflagrou o envolvimento de diversos partidos políticos, inclusive do PT e PMDB, no esquema de lavagem de dinheiro.

As relações com o Parlamento se deterioraram rapidamente, especialmente, em razão das articulações do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que realizava bloqueios à agenda de Dilma e sabotava a governabilidade através das chamadas “pautas bombas”. De acordo com Lameira (2019), a perda de legitimidade popular, somada à perda do apoio legislativo, possibilitou cenário favorável ao impeachment.

Entretanto, independentemente do contexto político social, Guimarães (2022) ressalta que não se pode desconsiderar outro político que foi essencial para iniciar, de fato, a tramitação do impeachment. Neste caso, o autor refere-se à denúncia realizada contra o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha.

Isto porque, no segundo semestre de 2015, Cunha foi acusado perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, por quebra de decoro parlamentar e por mentir publicamente quanto à inexistência de contas bancárias no exterior em sua titularidade. Portanto,

necessitava dos votos de deputados governistas – incluindo três parlamentares do PT, partido da Presidente Dilma Rousseff, para não ser processado; em troca, ele prometia, segundo relatos da imprensa, que não daria prosseguimento a nenhum pedido de impeachment (Guimarães, 2022, p. 229).

Neste sentido, os deputados do PT, membros do Conselho de Ética, decidiram votar a favor da continuidade do processo disciplinar contra Eduardo Cunha, em razão disto, o então Presidente da Câmara anunciou publicamente, no mesmo dia, em 2 de dezembro de 2015, a decisão de receber a denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff. Assim, de acordo com Guimarães (2022) desde a redemocratização em 1988, se inaugurou a tramitação do segundo impeachment presidencial brasileiro.

### 3.2.2 Impeachment de Dilma Vana Rousseff: da denúncia ao julgamento

No dia 15 de outubro de 2015, a denúncia apresentada contra a Presidenta Dilma Vana Rousseff, de acordo com Guimarães (2022) foi a terceira versão da petição protocolada pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal, tendo sido subscrita pelo advogado Flávio Henrique Costa Pereira.

Contendo 64 páginas, a acusação desdobra-se em razões de fatos e de direito. A narrativa inaugural é de que o Brasil, à época, estava atravessando profunda crise, embora o Governo Federal defenda que se trata de uma crise econômica, os denunciantes sustentam que é política e, sobretudo, moral (Senado, 2016).

A partir disto, os denunciantes assinalam que o Tribunal Superior Eleitoral reabriu o julgamento sobre as contas de campanha da Presidenta da República, bem como apontam que o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades à Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que toca às pedaladas fiscais (Senado, 2016).

A denúncia cita o processo do Mensalão e a Operação Lava Jato, neste sentido, os autores sustentam que nestas oportunidades, foi deflagrado o plano de perpetuação no poder do Partido dos Trabalhadores. Defendem que por ser filiada neste partido, além de ser próxima de diversas figuras políticas que foram colhidas

naquela oportunidade, é possível desconstruir a imagem de Dilma, transcreve-se: “a aura de profissional competente e ilibada, criada por marqueteiros muito bem pagos” (Senado, 2016, p. 14).

Neste mesmo sentido, afirmam que os contornos do crime de responsabilidade ficam mais salientes quando se verifica a relação entre Dilma e Lula, pois a então Presidente seria indissociável ao Luiz Inácio da Silva e fazia parte do plano de poder de uma verdadeira “continuidade delitiva” do Partido dos Trabalhadores (Senado, 2019, p. 20).

Em suma, os denunciantes destacam a conexão entre os casos de corrupção na Petrobrás e a Presidenta Dilma, especialmente em razão de que a política presidia o Conselho da Administração. Além disso, ressaltam as delações premiadas de empresários investigados pela Operação Lava Jato e, também, casos de corrupção envolvendo o Presidente Lula e dirigentes do Partido dos Trabalhadores, “para apontar a omissão dolosa da Presidente Dilma Rousseff em relação aos ‘desmandos na Petrobrás” (Guimarães, 2022, p. 225).

Superada a exposição dos fatos, o libelo acusatório aponta os fundamentos do pedido de impeachment, delineados no item “2. Dos crimes de responsabilidade”, conforme se verifica no documento oficial (Senado, 2016). Neste tópico, os denunciantes trataram de acusar a Presidenta de incorrer em crimes de responsabilidade, amparados no art. 85, V, VI e VII da Constituição Federal, cujo texto legal estabelece os crimes de responsabilidade atentatórios contra a probidade da administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis.

Entre tais crimes, se faz menção especial a três condutas supostamente adotadas pela Presidente Dilma: i) afronta à lei orçamentária, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, no ano de 2014 e 2015, nos termos do art. 10, item 4, da Lei 1.079/50; ii) afronta à guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, pelas pedaladas fiscais, nos termos do artigo 11, itens 2 e 3 do mesmo diploma legal; iii) afronta à probidade administrativa, pela ausência de registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público, nos do artigo 9, item 7, da referida lei.

Posteriormente, a peça acusatória aponta que para apurar a responsabilidade da denunciada, antes há de sustentar a natureza jurídica do processo de impeachment como medida exclusivamente política,

o reconhecimento dos elementos necessários ao impedimento do Presidente da República, é, sempre, um juízo político, não sujeito às garantias inerentes às decisões de cunho jurisdicional – exceção feita à forma processual -, cabendo ao parlamentar que se defronta com o processo de impeachment julgar segundo sua própria consciência (Senado, 2016, p. 53).

Os denunciantes defendem que os parlamentares, diante da natureza preponderante política, inclusive, levem em consideração os ilícitos que venham a ser desvendados, após a apresentação da denúncia, sem necessidade de aditamento da peça acusatória,

no caso da denunciada, infelizmente, a cada dia, as ilicitudes aumentam, seja no que tange às afrontas ao orçamento, seja no que concerne à condescendência para com práticas corruptas, seja relativamente à tentativa reiterada de desqualificar seus críticos e aqueles que se valem de instrumentos legais para bem defender o país. Uma vez mais, cumpre lembrar que a Presidente entrega seu governo a um ex-Presidente, que precisa explicar à nação sua riqueza acumulada (Senado, 2016, p. 54).

Em breve síntese, delineiam as razões pelas quais a Presidente da República deve ser responsabilizada, tendo incorrida em suposta omissão dolosa enquanto gestora pública, cuja conduta demonstraria a prática de crimes de responsabilidade, especialmente, no que toca às pedaladas fiscais e à “corrupção sistêmica de seu Governo” (Senado, 2016, p. 55).

Por fim, os denunciantes pedem à Câmara dos Deputados a autorização para o processamento da Presidenta Dilma Vana Rousseff pelos crimes de responsabilidade previstos no artigo 85, incisos V, VI e VII, da Constituição Federal, bem como os artigos 4, inciso V e VI, artigo 9, itens 3, 7 e 10, e artigo 11, item 3 da Lei 1.079/1950, com o consequente encaminhamento dos autos ao Senado Federal para o julgamento e condenação de perda do cargo e inabilitação para exercer o cargo público por oito anos, nos termos do artigo 52 da Constituição Federal.

Em relação às provas juntadas, a denúncia anexou pareceres técnicos jurídicos, notícias de jornais, acórdãos do TCU. Guimarães (2022) explana que também

demandava, ainda, a juntada dos autos de procedimentos em curso no STF, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, no Estado do Paraná, onde tramitavam os principais processos da Operação Lava Jato. Os denunciantes arrolaram, ainda, cinco testemunhas, incluindo delatores investigados na Operação Lava Jato, e representantes da Receita Federal, do Tesouro Nacional e do TCU (Guimarães, 2022, p. 227).

Guimarães (2022) destaca que antes da denúncia ser realizada oficialmente na Câmara dos Deputados, a possibilidade de tramitação do processo de impeachment já era cogitada tanto pelo Congresso Nacional, quanto pela imprensa. Neste sentido, o autor revela que no dia 15 de setembro de 2015, foi apresentada uma questão de ordem no Plenário da Câmara ao Presidente da Casa, o então deputado federal Eduardo Cunha (PMDB), para que se manifestasse sobre o procedimento adotado em relação ao impeachment.

Uma semana depois, no dia 24 de setembro de 2015, Guimarães relata que o Deputado Eduardo Cunha se manifestou sobre a questão de ordem suscitada, de modo que anunciou a criação de novo rito procedimental, “mais aberto e flexível, bastante diferente daquele adotado durante o impeachment do Presidente Collor, ampliando significativamente o poder do Presidente da Câmara na condução do Impeachment” (Guimarães, 2022, p. 228).

Neste diapasão, Guimarães (2022) narra que deputados aliados ao governo impetraram Mandado de Segurança no STF contra o novo rito estabelecido pelo Deputado Eduardo Cunha. Em caráter liminar, os relatores das ações, Ministro Teori Zavascki e Ministra Rosa Weber reconheceram os problemas do rito proposto e suspenderam a validade até posterior deliberação pelo Plenário do STF.

Sem outra alternativa, Eduardo Cunha revogou o rito criado para possibilitar a tramitação do impeachment e recebeu a denúncia (Guimarães, 2022). Seguindo os ritos legais, em 3 de dezembro de 2015, foi lida a denúncia ao Plenário da Câmara dos Deputados, assim como o despacho do Presidente da Câmara para inaugurar o processo de impeachment. Entretanto, cabe destacar:

Diferentemente do despacho do Presidente Ibsen Pinheiro, em 1992, em que apenas constatava a aparente adequação formal da denúncia, em 2016, Eduardo Cunha apresentou um longo despacho no qual relatava o teor da denúncia por crime de responsabilidade nº 1/2015, e antecipava, de certa forma, sua compreensão pessoal quanto aos fatos narrados e o objeto da denúncia (Guimarães, 2022, p. 229).

Neste sentido, o autor salienta que o despacho relatado pelo Deputado Eduardo Cunha, acolheu parcialmente a denúncia, pois desconsiderou os fatos relacionados à corrupção da Petrobrás e, também, a Operação Lava Jato. Isto porque, para Guimarães (2022), não há dúvidas que tal decisão foi influenciada pelo fato de que tanto ele, bem como o vice-presidente Michel Temer, ambos do PMDB, além de outros peemedebistas, também estavam sendo investigados por corrupção

envolvendo a Petrobrás. Portanto, tornava-se politicamente desvantajoso para si e seus companheiros que a denúncia em face de Dilma nesta seara avançasse.

Desta forma, quando do despacho que recebeu a denúncia, o Presidente da Câmara destacou que apenas as condutas realizadas a partir de 2015 deveriam ser consideradas para a apuração dos supostos crimes de responsabilidade cometidos pela Presidente Dilma Vana Rousseff. Com isto, os fatos seriam referentes

a seis decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares editados entre julho e agosto de 2015; e o inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil, em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural (“Plano Safra”) ao longo de 2015 (Guimarães, 2022, p. 230).

O Presidente da Câmara determinou a constituição de Comissão Especial para analisar a denúncia, a ser composta por 65 membros titulares e igual número de suplentes. Guimarães (2022) assevera que para criar colegiado mais favorável ao impeachment, Eduardo Cunha permitiu candidaturas avulsas para a eleição da Comissão, de modo que contrariou não só as indicações dos líderes partidários, se não o próprio procedimento utilizado em 1992, quando do impeachment de Fernando Collor.

Inconformado com a manobra de Cunha, o Partido Comunista do Brasil (PcdoB) interpôs Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ao STF para discordar da maneira com que foi composta tal Comissão, além de requerer, em medida cautelar, a suspensão do processo de impeachment até ser definido o rito processual pela Corte (Senado, 2016).

No dia 17 de setembro, o Supremo Tribunal Federal através do Ministro Relator Edson Fachin, julgou parcialmente procedente a ADPF nº 378 interposta pelo PCdoB, de modo que definiu o rito de *impeachment* e anulou a comissão especial eleita, sob o argumento de que as votações do processo deveriam ser abertas, inclusive para eleição da comissão, além disto, determinou a realização de nova eleição (Notícias STF, 2015).

Por conseguinte, em março de 2017, o Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha instalou nova Comissão Especial, da qual os deputados Rogério Rosso (PSD-DF) e Jovair Aranter (PTB-GO) foram eleitos Presidente e Relator, respectivamente. Posteriormente, na data de 11 de abril, a Comissão aprovou a abertura do processo contra Dilma, por 38 votos a 27 (Senado Notícias, 2016).

No dia 4 de abril de 2016, a defesa de Dilma foi apresentada. De acordo com Guimarães (2022), inicialmente, foi argumentada a natureza jurídica do impeachment no sistema presidencialista e tratou, especialmente, da diferença entre a responsabilidade política e o voto de desconfiança do parlamentarismo. Preliminarmente, a tese adotada foi de que o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, aceitou a denúncia por vingança pessoal, em razão do processo contra si no Conselho de Ética.

No mérito, a defesa de Dilma rejeitou qualquer ilegalidade nos decretos de créditos adicionais e nas chamadas pedaladas fiscais. Guimarães (2022) relata que também foi apontado na peça que não houve qualquer conduta comissiva ou omissiva praticada pela Presidenta. Por fim, houve o requerimento de que a denúncia fosse sumariamente rejeitada pela Câmara dos Deputados.

Em 06 de abril de 2016, de acordo com Guimarães (2022), coube ao relator Deputado Jovair Arantes, apresentar seu parecer, cuja conclusão foi pela admissibilidade jurídica e política da acusação e autorização da instauração do processo de impeachment contra Dilma Rousseff. No parecer, o relator rejeitou o expediente de Eduardo Cunha para desconsiderar as supostas condutas delitivas referentes ao primeiro mandato.

O Presidente da Comissão analisou todos os fatos e elementos apontados na denúncia, de forma que contemplou em seu parecer tanto as supostas condutas do primeiro, quanto do segundo mandato de Dilma para fins de processamento. Segundo Guimarães (2022), em 11 de abril de 2016, o parecer do Relator foi aprovado na Comissão Especial por 38 votos favoráveis e 27 contrários.

Após longas sessões, no dia 17 do mês de abril, o Plenário da Câmara também aprovou o Parecer da Comissão Especial, de modo que autorizou a abertura do processo de impeachment contra a Presidenta por 367 votos a favor, 137 votos contra e 7 abstenções (Senado Notícias, 2016).

Aqui, impende fazer um recorte que servirá de base para reflexão posterior sob o enfoque desde a perspectiva de gênero do impeachment. À época, Pinto (2016) registra que a Câmara de Deputados era composta por 90% de deputados homens, neste sentido, a “ausência escancara a condição subalterna das mulheres na política” (Pinto, 2016, p. 23).

Na manhã seguinte, no dia 18 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados remeteu os autos ao Senado Federal. O então Presidente do Senado Federal, Renan

Calheiros (PMDB-AL), recebeu o processo de impeachment da Dilma Rousseff. No dia 25 do mesmo mês, o Plenário do Senado elegeu a Comissão Especial do Impeachment, cuja atribuição era a responsabilidade pela análise do processo, tendo como presidente Raimundo Lira (PSB-PB) e como relator o Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG) (Senado Notícias, 2016).

Durante os trabalhos da Comissão Especial, Guimarães (2022) relata que foi aprovado plano que incluiu a realização de audiências públicas, entre 28 de abril de 3 de maio de 2016, para ouvir tanto os denunciadores, quanto a defesa de presidente, além de demais especialistas, com o objetivo de esclarecer o objeto da denúncia.

Após a realização de tais solenidades, em 4 de maio de 2016, o relator da Comissão Especial, o senador Antônio Anastasia (PSDB/MG) apresentou parecer favorável à admissibilidade da denúncia e recomendou a instauração do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Vana Rousseff, rejeitou as preliminares suscitadas (Guimarães, 2022).

No mérito, diferentemente do Relator da Câmara, Guimarães destaca que “o Sen. Antônio Anastasia não analisou os itens da denúncia que não haviam sido recebidos pelo Presidente da Câmara, relativos aos casos de corrupção da Petrobrás, revelados pela Operação Lava Jato, por exemplo” (2022, p. 240).

No dia 11 de maio de 2016, o parecer foi aprovado no Plenário do Senado, por 55 votos a 22, de forma que foi admitido o processamento da denúncia. No dia seguinte, a Presidenta da República Dilma Rousseff foi devidamente intimada, além de suspensão de suas funções. O processo foi formalmente instaurado e, a partir deste momento, o Ministro Ricardo Levandowski, assumiu a condução do processo. (Senado Notícias, 2016).

Guimarães (2022) ressalta que coube ao Primeiro Secretário notificar oficialmente o Vice-Presidente da República, Michel Temer, quanto à decisão do Senado, de modo que foi determinado que o político assumisse interinamente a Presidência da República até o desfecho processual do impeachment ou quando do término do prazo de 180 dias de afastamento cautelar de Dilma.

Em 01 de junho de 2016, a Presidente Dilma Rousseff, através de seu advogado José Eduardo Cardozo apresentou resposta à acusação (Senado, 2016). A peça foi inaugurada com a transcrição de um áudio que circulou nas redes sociais e nos noticiários brasileiros, entre Romero Jucá (PMDB-RR) e Sérgio Machado (ex-senador pelo PMDB):

Jucá – Você tem que ver com seu advogado como é que a gente pode ajudar (...) Tem que ser política, advogado não encontra (...) Se é político, como é a política? ... Tem que resolver essa porra... Tem que mudar o governo para poder estancar essa sangria.

*Romero Jucá – Eu ontem fui muito claro (...) Eu só acho o seguinte: com Dilma não dá, com a situação que está, com a situação que está. (...)*

Machado- Tem que ter um impeachment (...)

Machado – Não tem conexão, aí joga pro Moro. (...) Como montar uma estrutura para evitar que eu desça? Se eu descer... (...)

Jucá – Você tem que ver com seu advogado como é que a gente pode ajudar (...) Tem que ser política, advogado não encontra (...) Se é político, como é a política? ... Tem que resolver essa porra... Tem que mudar o governo para poder estancar essa sangria (Senado, 2016, p. 3).

Desta maneira, a defesa expôs contextualização fática, sustentou o exame e a compreensão do processo exigia que se rememorasse os fatos. Neste sentido, em breve síntese, alega que Eduardo Cunha (PMDB-RJ) enfrentava um processo de cassação de mandato na Comissão de Ética, cujo óbice dependia de três votos petistas, além de estar sob investigação na Operação Lava Jato, assim como inúmeros outros políticos (Senado, 2016).

A tese defendida por José Cardozo é de que o Presidente da Câmara aceitou a denúncia do impeachment como forma de retaliação à conduta de Dilma, que não cedeu às pressões e chantagens do deputado Eduardo Cunha para impedir as investigações contra si e seus companheiros políticos, permitindo que as investigações da Lava Jato continuassem (Senado, 2016).

A peça de defesa contém mais de 300 páginas e não se tem pretensão neste trabalho de exaurir o conteúdo, entretanto, há que se dizer, em breve síntese, que foi requerida a nulidade do processo de impeachment, especialmente, pela conduta de desvio de poder do então presidente da Câmara. Ademais, o advogado de defesa também requereu a absolvição sumária da Presidenta da República, haja vista que Dilma Rousseff não havia cometido crime de responsabilidade (Senado, 2016).

A partir de 8 de junho, a fase de instrução probatória do processo de impeachment é iniciada. Guimarães (2022) relata que após a conclusão de todas as etapas probatórias, em 2 de agosto de 2016, o relator Senador Anastasia apresentou o relatório final tendo sido aprovado na Comissão Especial, por 14 votos favoráveis, 5 contrários e 1 ausente.

Superada tal etapa, o parecer foi encaminhado para análise do Plenário do Senado, tendo sido aprovado por 59 votos a favor e 21 contra. Após este juízo de pronúncia do Senado, houve a apresentação do libelo acusatório, bem como as

alegações finais da defesa (Guimarães, 2022).

Em 25 de agosto de 2016, conforme Guimarães (2022), o Senado Federal converteu-se em órgão judiciário, sob a condução do Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal e foi aberta a sessão de julgamento da Presidenta Dilma Vana Rousseff. Destaca-se que a Presidente compareceu ao Plenário do Senado, de forma inédita, para ser interrogada e prestar os devidos esclarecimentos pertinentes à acusação.

Além disto, cabe ressaltar que antes da votação, o Líder do PT, Senador Humberto Costa, solicitou votação em separado quanto à condenação da perda do cargo e à inabilitação por oito anos. Guimarães (2022) explica que se travou debate controverso no Plenário, de modo que o Presidente da sessão de julgamento, Ministro Lewandowski decidiu pela legalidade da votação em duas etapas.

Assim, a primeira deliberação dos senadores, no que toca à condenação da perda do cargo, de acordo com Guimarães (2022) obteve 61 votos favoráveis e 20 contrários. Em votação subsequente, no que se refere à inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos, contabilizou 42 votos favoráveis, 36 contrários e 3 abstenções. Desta forma, não foi possível impor tal pena à Presidente, uma vez que não atingiu o quórum mínimo de dois terços para a aprovação.

Assim, no dia 31 de agosto de 2016, o Senado Federal julgou que a Presidenta da República praticou crimes de responsabilidade previstos nos artigos 85, inciso VI e artigo 167, inciso V da Constituição Federal, bem como artigo 10, itens 4, 6 e 7 e artigo 11, itens 2 e 3 da Lei 1.079/1950, com a condenação da perda do cargo, sem que houvesse a inabilitação para o exercício de cargo público (Senado, 2016).

O Presidente do STF lavrou sentença nos autos e procedeu a leitura da respectiva decisão. A presidenta Dilma Vana Rousseff foi notificada quanto à decisão final do julgamento, de forma que foi condenada ao afastamento definitivo do cargo, tendo sido sucedida pelo Vice-Presidente da República, Michel Temer, cuja posse se deu em sessão solene do Congresso Nacional naquele mesmo dia (Guimarães, 2022).

Também impende registrar que, à época, o Senado Federal contava com mais de 85% senadores homens que votaram e aprovaram a condenação de Dilma, para Pinto (2016), tal cenário, além de deflagrar a condição subalterna feminina na política brasileira, também demonstra que não há qualquer garantia que a ausência de

mulheres, tanto na Câmara, quanto no Senado, tenha tido qualquer influência no resultado.

Diante disto, antes de tecer considerações sobre a polarização ideológica enfrentada no episódio do impeachment de 2016, é crucial trazer algumas reflexões sobre as dinâmicas de gênero que moldaram o evento e a narrativa em torno da destituição presidencial de Dilma Vana Rousseff, especialmente, no que toca à misoginia institucional e social enfrentada pelas mulheres, seja no âmbito social, quanto na política.

### 3.2.3 Entre “adeus querida” e “foi golpe”: Críticas e considerações à destituição de Rousseff

Ao propor delinear considerações e críticas sobre a destituição presidencial de 2016, não é possível dispensar ou ignorar a perspectiva de gênero. A análise do impeachment requer não apenas uma análise sobre as diferentes teorias e divisões ideológicas, se não, também é de crucial importância entender as dinâmicas de gênero e se pode ser considerada fator para a legitimidade da destituição de Dilma.

Não se pretende esgotar o tema, mas apresentar breves considerações para destacar a misoginia estrutural e institucional que as mulheres enfrentam, assim como verificar se o fator de gênero e a narrativa misógina construída podem ter legitimado a perda do cargo de Dilma.

Desde a conquista do sufrágio feminino no Brasil, 84 anos se passaram para que fosse possível que a primeira mulher assumisse a Presidência da República do Brasil. Até 2015, não havia banheiro feminino no Congresso Nacional. Para Rubim e Argolo (2018), a estrutura pensada para a política deflagra e reforça o papel de gênero que tal espaço não deve ser ocupado por mulheres.

Pinto (2018) avalia que desde a campanha eleitoral de Dilma foi construída a imagem de que ela era desqualificada para o cargo presencial, rememora o fato de ter sido comparada a um poste que Lula se escorava e, também, relembra diversos questionamentos realizados durante a campanha sobre seu ativismo pela democracia durante o regime militar, em que foi presa, torturada e estuprada no auge de sua juventude, com apenas 19 anos de idade.

Neste mesmo sentido, é Araújo (2018). Para a autora, a trajetória da Dilma foi resgatada por seus opositores, de forma que foi caracterizada como perigosa ou

ingênua no passado,

No presente, não bastou ser desprovida de qualquer virtude política. Foi necessário também o ridículo e o desrespeito; foi necessário transformá-la em pessoa assexuada ou sexualmente “desviante”, desprovida de atrativos e de inteligência. O gênero foi acionado na maioria das vezes como recurso negativo da figura pública da mulher Dilma Rousseff, o que de certa forma é o padrão (Araújo, 2018, p. 48).

Desde a sua posse, ao subir a rampa acompanhada de sua filha, fato histórico, não foi considerado. De acordo com Rubim e Argolo (2018), o fato inédito foi banalizado, pois a atenção se deslocou para a esposa do Vice-Presidente, Michel Temer, tendo a mídia insinuado que “Dilma até que se esforçou”, mas quem chamou atenção devido aos seus atributos físicos foi Marcela Temer.

Para as autoras é a partir desta objetificação do corpo feminino que a imprensa banalizou o dado mais importante do ato da posse, ou seja, era a primeira vez na história da República brasileira que uma mulher assumia a presidência (Rubim e Argolo, 2018).

Desde a campanha eleitoral, a narrativa orquestrada ao redor de Dilma era de que não seria uma pessoa qualificada para ocupar o cargo, pois foi “Rotulada grosseiramente como ‘gerentona’, a presidenta foi desacreditada como liderança política. Repetia-se, recorrentemente, durante seu governo, a sua falta de habilidade para lidar com o Congresso, e, mais especificamente, para ‘barganhar’ com os congressistas” (Rubim e Argolo, 2018, p. 14).

Durante a votação para a abertura do impeachment na Câmara dos Deputados, Rubim e Argolo (2018) lembram que a revista *Veja* apresentou a antítese de Dilma, representada pela Marcela Temer, “bela, recatada e do lar”, considerada a mulher perfeita: vaidosa, silenciosa, bonita e dona de casa.

Tal edição deflagra a rejeição do modelo de mulher representada pela Presidenta que, para Rubim e Argolo (2018), em contraposição foi descrita como uma mulher solitária, irascível, à beira de uma crise de nervos, abandonada pelos aliados, que não desperta bons sentimentos e que pagou caro pela sua ambição e teimosia de fugir do lugar social que lhe era devido.

A partir de todas estas narrativas machistas e misóginas, Pinto (2018) defende que foi fácil derrubar Dilma, pois ela era uma mulher e não era um “cacique do PT” (2018, p. 31). Sobretudo porque foi reforçada a ideia de que ela era dura, não tinha jogo de cintura, não negociava, não cedia às tramas necessárias, em resumo, ela não

era política, era apenas uma mulher e, “mulheres não sabem fazer política, elas podem militar desde 16 anos, ser brutalmente torturadas, ocupar os principais cargos da República, mas serão ditas como não políticas, serão no máximo técnicas competentes, que caem porque não sabem compactuar” (Pinto, 2018, p. 31).

Para Biroli (2018), o impeachment foi golpe parlamentar sexista e misógino e tais narrativas desempenharam um papel na caracterização de Dilma como incompetente e indesejável à frente do Executivo, de forma que foram cruciais para uma revestir a legitimidade do processo sem crime de responsabilidade.

Longe de esgotar o tema, é possível verificar que o impeachment de Dilma Vana Rousseff foi marcado por controvérsias, tanto pela perspectiva de gênero, quanto pela polarização social. Completamente dividida, parte da sociedade entendeu pela plena validade da destituição presencial e, por outro lado, parte defendeu que se tratava de um golpe de estado.

Neste sentido, o debate tanto no âmbito políticos, quanto jurídico, além do acadêmico está longe de chegar em um consenso e de ser exaurido. Tal polêmica deflagra a possibilidade de análise do impeachment a partir de diversos espectros, além da própria existência de divergências teóricas significativas entre diversos juristas e demais analistas do caso.

Pois bem, compartilha com o posicionamento da primeira parcela da sociedade Sérgio Ferraz, ex-Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros e professor titular de direito administrativo da PUC/RJ. Para o jurista, havia condições jurídicas amplas para deflagrar o impeachment da Presidenta Dilma Vana Rousseff, pontua que “impeachment NÃO é golpe, jurista que pede sua aplicação não é plantonista para sugerir soluções antidemocráticas” (2016, p. 436).

Nesta mesma esteira, encontra-se Dallari (2016), para quem as normas constitucionais e legais que disciplinam o processo de impeachment refletem o princípio da responsabilidade do governante. Afirma, com segurança, a possibilidade jurídica do processo de cassação de Dilma, aponta, inclusive, em caráter exemplificativo, casos concretos que poderiam ensejar a omissão culposa de Dilma, refere-se, especialmente, aos desvios da Petrobras e questiona os elevados recursos utilizados pelo MST.

Defende que o impeachment em face de Dilma foi utilizado como instrumento da democracia, Miguel Reale Júnior. O professor titular de direito penal da USP entende que:

no desespero por se manter no poder e garantir o emprego de milhares apaniguados, o PT bate tambores, timbrando o mantra de ser o impeachment um golpe e não haver crime. Todavia bastariam as denominadas 'pedaladas fiscais' para verificar ter ocorrido um grave crime, cujos danos são extremamente sentidos pelos mais pobres (2016, p. 382).

Sobre as chamadas pedaladas fiscais, conforme narrado na seção anterior, impende rememorar que Eduardo Cunha ao receber a denúncia contra Dilma, limitou o marco temporal definido para que fossem apuradas as condutas apenas do ano de 2015.

Quem explica tal manobra é Guimarães (2022). Até 2014, diversos governadores, muitos deles reeleitos para o mandato seguinte, também praticaram “pedaladas fiscais”, o que possibilitaria a abertura de processos de impeachment em série, cujo resultado potencializaria a obstrução da tramitação do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff.

A conduta de Eduardo Cunha, nos termos do autor, “seria uma forma, portanto, de blindar politicamente os governadores e de garantir o prosseguimento do impeachment contra a Presidente” (Guimarães, 2022, p. 230).

Feita esta rememoração, impende dizer que em contrapartida aos defensores do impeachment, existem analistas tanto políticos, quanto juristas que entendem que o processo que destituiu Dilma Vana Rousseff da Presidência da República, se tratou de verdadeiro golpe de Estado ou, ainda, golpe parlamentar.

Neste sentido, o cientista político e Doutor em Ciência Política, Danilo Martuscelli (2020), defende que a destituição de Dilma pode ser caracterizada como um golpe de Estado, pois revela que a sua concepção refletiu conflitos de classes existentes na sociedade brasileira que impactou nas instituições políticas do Estado e sobre o conteúdo da política econômica social:

Desta forma, o objetivo central da destituição presidencial reforçou a hegemonia política do capital financeiro internacional e da burguesia a ele associada por meio da reivindicação e implementação de uma versão extremada da política neoliberal (Martuscelli, 2020, p. 33).

Nesta mesma área de conhecimento, tem-se a análise do Doutor em Ciência Política, Lameida (2019), cujo posicionamento complementa Danilo Martuscelli (2020), isto porque o autor discorre que a partir da posse do interino Michel Temer, o então Presidente tratou de realizar reformas estruturais restritivas e impopulares aos

investimentos públicos, entre elas, a Emenda Constitucional nº 55 e a reforma trabalhista.

Além disso, ainda que tenha formado coalização majoritária, incluída participação de políticos investigados na Lava Jato, foi duramente criticado pelo governo que não incluía em sua base mulheres e, tampouco, negros. À época, Lameida (2019) aponta que o Presidente Michel Temer, inclusive, extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

A desconfiança em face do governo aumentou e diante da redução dos direitos sociais, gastos públicos, houve o reforço da interpretação de que o impeachment “não tinha nada que ver com problemas administrativos ou crimes de responsabilidade, mas sim com a tentativa de imposição de uma agenda política que não havia sido referendada pelas urnas. Registra que:

Temer foi um recordista em baixa popularidade, pois jamais havia sido observada, em qualquer pesquisa nacional, uma taxa de reprovação tão alta como a de sua administração, que chegou a atingir 82% em junho de 2018. O Presidente só não se tornou réu num processo criminal e não foi afastado devido ao apoio majoritário do Parlamento ao seu governo (Lameida, 2019, p. 108).

Em termos jurídicos, importante destacar que posteriormente ao impeachment, o PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) consultou Almeida Filho para emitir parecer sobre alguns questionamentos, entre eles, especialmente, se as acusações apresentadas na denúncia contra Dilma constituem crimes de responsabilidade e, em termos constitucionais, o que significaria impeachment de um Presidente que não praticou crime de responsabilidade.

O professor de direito constitucional da Universidade Estadual da Paraíba, respondeu que nenhuma das condutas descritas na denúncia apresentava constituía ato que atentasse contra a Constituição Federal, de forma que não possuía qualquer natureza de crime de responsabilidade nas acusações impostas à Dilma. Quanto à segunda resposta, Agassiz Almeida Filho esclareceu:

Não pode haver impeachment de Presidente da República sem crime de responsabilidade. Se isso ocorrer, estaremos diante de uma ruptura do princípio democrático. Tratar-se-ia, na hipótese, de um hiato na ordem constitucional, de um atentado contra a Constituição, uma verdadeira suspensão do Estado Democrático de Direito. Seria um ato de força contra as instituições democráticas e a demonstração de que o projeto brasileiro de limitar o poder político por meio do Direito fracassou. (2017, p. 15)

O Pós-Doutor e Doutor em Direito, David Almagro Castro, analisa o impeachment da Dilma a partir de uma abordagem interdisciplinar entre ciências

sociais e ciências políticas. O professor de direito constitucional da Universidade Católica do Chile entende que a destituição presidencial da Presidenta não pode ser considerada como julgamento político revestido de garantias inerentes a processo de tamanha importância e consequência para as instituições democráticas do país.

Castro (2019) discorre que desde o início da campanha política das eleições presidenciais de 2014, o PSDB com a ajuda de grupos sociais como o MBL e a imprensa reivindicaram a saída de Dilma da Presidência da República. Aponta que a recuperação moral, institucional e econômica tão defendida e promovida pelos defensores do impeachment estava longe de acontecer.

Para o autor, a aprovação da PEC 241 deflagra as verdadeiras intenções do que chama de “farsa política”, pois derroga boa parte dos direitos sociais, laborais e previdenciários, princípios centrais do pacto social de 1988 e reforçados durante os anos de governo de Dilma (Castro, 2019). Neste sentido, entende que a diferença de tratamento entre o caso Temer reafirma a hipótese de golpe de Estado velado:

*Dicho en términos directos: la recuperación de la probidad administrativa y la contención de la corrupción institucional eran una mera excusa para legitimar un golpe de Estado encubierto que ha supuesto la renuncia forzada de la primera mujer Presidenta de la República, la cual, es de recordarse, fue democráticamente elegida por 54 millones de ciudadanos. (Castro, 2019, p. 50).<sup>57</sup>*

Quem contribui com considerações jurídicas pertinentes sobre a figura do impeachment no ordenamento brasileiro e sobre o caso Dilma é Guimarães (2022). Para o Doutor em Direito, a Lei 1.079/50 é defasada e contribuiu para o surgimento de inúmeras controvérsias em relação ao procedimento do impeachment.

Destaca, especialmente, no que toca ao papel do Presidente da Câmara dos Deputados em relação ao recebimento da denúncia, “dando início a sua tramitação, e a possibilidade, ou não, de fatiamento da denúncia, a exemplo do que foi feito no processo de impeachment de 2016” (Guimarães, 2022, p. 359).

Parece concordar com tal entendimento, Motta (2018) entende que o impeachment é regulado por legislação ultrapassada, não só por ter sido promulgada anteriormente à Constituição, se não também, pelo instituto ser tratado de forma extremamente genérica e lacunoso, fenômeno que se repete em diversos

---

<sup>57</sup> Tradução nossa: Dito em terminações diretas: a recuperação da probidade administrativa e a contenção da corrupção institucional é uma mera desculpa para legitimar um golpe de Estado encoberto que há suposto a renúncia forçada da primeira mulher Presidenta da República, a qual, é de se recordar, foi democraticamente eleita por 54 milhões de cidadãos.

ordenamentos jurídicos latino americanos. Ainda, a autora defende que devem ser realizados aperfeiçoamentos nas disposições no que se refere aos crimes de responsabilidade e ao próprio processo em si.

Entendimento relevante e inédito sobre a Lei 1.079/50 é exposto pelo Mestre em Direito, Rechia (2020), pois destaca que o texto legal do artigo 9º, item 7 do diploma legal traz discricionariedade para apreciação do impeachment, de modo que possibilita um julgamento não apenas político, mas até mesmo partidário.

Assim, qualquer prática indesejável ou meros acontecimentos que sejam contrários do ponto de vista político, sem que haja qualquer antijuridicidade, pode ser considerado fundamento para a destituição do cargo, “aproximando consideravelmente o impeachment do instituto da moção de desconfiança parlamentarista” (Rechia, 2020, p. 322).

Ressalta que muitos dos apoiadores do impeachment, defenderam a natureza política do instituto, justamente para endossar e fundamentar motivos que não se subsumiam às condutas tipificadas como crimes de responsabilidade, se não, se relacionavam à gestão da presidente (Rechia, 2020).

Cita, como exemplo, o voto do Senador Wilder Morais (PP) que ao proferir suas razões, foi a favor do impeachment “não só pelos crimes de responsabilidade na denúncia, mas também pelo conjunto da obra, que mostra que não existe mais qualquer condição da Senhora Dilma Rousseff governar” (2020, p. 322).

Pode-se relacionar tal entendimento com o esclarecimento realizado por Guimarães (2022), para quem o impeachment não pode ser confundido com voto de desconfiança, instituto típico de sistema de governo parlamentarista, pois trata-se de instituto de responsabilização de condutas que são contrárias às funções presidenciais, por tal razão, deve ser utilizado como medida excepcional.

No que toca ao processo propriamente dito, Guimarães (2022) aponta que ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha permitido que o Senado Federal, tanto no processo Collor, quanto no processo Dilma, realizasse juízo prévio de admissibilidade, de forma não vinculada à autorização da Câmara para instauração do impeachment, não está prevista na Constituição. Diante da ausência do efeito vinculante, defende que o papel institucional da Câmara dos Deputados foi esvaziado por completo.

Ademais, analisa que alguns fatores políticos, à exemplo, deterioração macroeconômica, corrupção, queda de popularidade e falta de base parlamentar

tornam possível a abertura de processos de cassação. Entretanto, sustenta que a perda e/ou ausência da base majoritária no Parlamento é a condição essencial para o êxito do impeachment (Guimarães, 2022).

Neste sentido, entende que o presidencialismo de coalizão demanda a formação de coalizões multipartidárias para prover o apoio presidencial no Congresso Nacional. Contudo, Guimarães (2022) diagnostica que essa sistemática suscita disfuncionalidades, entre elas, a ameaça permanente da utilização do impeachment como forma de destituição presidencial, quando no desempenho do seu mandato, perdem o apoio parlamentar ou apresentam rejeição popular e até mesmo mau desempenho.

No mais, em relação ao impeachment de Dilma, acredita que é impossível afirmar, de forma contundente e segura que as condutas imputadas à Presidenta justifiquem a condenação por crimes de responsabilidade, bem como a perda do cargo,

Partindo do pressuposto que impeachments são remédios excepcionais e que é preciso que haja clareza quanto à tipificação, ilegalidade e gravidade das condutas, não se pode concluir, com absoluta convicção, que havia, de fato, materialidade para condenação da Presidente Dilma Rousseff (Guimarães, 2022, p. 347-348).

Em apertada síntese, verifica-se que o debate sobre a destituição presidencial de Dilma traz diversos elementos e diferentes perspectivas de análise, de modo que torna impossível exaurir satisfatoriamente cada enfoque suscitado. Ademais, as considerações e críticas expostas suscitam alguns questionamentos, entre eles, o que é golpe de Estado? Quais aspectos devem ser considerados para caracterizar golpe de Estado? O impeachment pode ser utilizado como instrumento de golpe? Diante de tais interrogações, convém tratar do tema no próximo capítulo.

## **4 IMPEACHMENT: GOLPE DE ESTADO OU INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO?**

Antes de determinar se o impeachment pode ser utilizado como ferramenta de golpe de Estado ou se pode ser concebido como instrumento de consolidação democrática, impende compreender o que se entende como democracia. Pois, somente a partir da compreensão do que é democracia que se torna possível analisar e avaliar os impactos do impeachment no regime democrático.

Ao longo da história contemporânea, a democracia, como forma de governo, tem sido objeto de debate relevante nos campos sócio-político e, também, jurídico. Diante disto, inaugura-se o último capítulo mediante a análise da concepção de democracia, especialmente, desde a perspectiva de dois autores proeminentes, Norberto Bobbio e Jürgen Habermas. Ambos os autores oferecem contribuições significativas para a compreensão e reflexão da democracia contemporânea, uma vez que apontam não só princípios e a caracterização desta forma de governo, se não, também destacam os desafios deste sistema.

A partir do entendimento do que se pode considerar como democracia, cabe tecer algumas considerações sobre a instabilidade e rupturas democráticas no contexto da América Latina, para tanto, serão apresentadas as causas comuns entre golpes de Estado e episódios de impeachment ocorridos a partir do século XXI na região. Por fim, buscar-se-á entender qual o conceito de golpe de Estado, com o fim de responder o problema da presente pesquisa, ou seja, se o impeachment pode ser considerado golpe de Estado ou instrumento democrático.

### **4.1 Democracia contemporânea à luz das perspectivas de Bobbio e Habermas**

A democracia, desde a época clássica, foi entendida de acordo com Bobbio (1998) como a forma do governo em que o poder político é exercido pelo povo, ou seja, designada como uma forma de governo, sendo uma das diversas maneiras com que pode ser exercido o poder político. Para o autor, a democracia está situada na teoria das formas de governo e pode ter três perspectivas: a descritiva ou sistemática, prescritiva ou axiológica e histórica.

De acordo com a perspectiva descritiva ou sistemática, a democracia é uma das três possíveis formas de governo que, usualmente, são classificadas com base no número de governantes. Especificamente, se trata da forma de governo em que o

poder é exercido pelo povo ou pelo maior número de cidadãos. Desta forma, Bobbio (1998) destaca a distinção da democracia quando comparada à monarquia e aristocracia, em que o poder é exercido por um ou por poucos.

Em outras palavras, para Bobbio (1998), do que se depreende dos clássicos, desde Aristóteles à Rousseau, pode-se verificar apenas três formas de governo: democracia, o governo de muitos; aristocracia, o governo de poucos para poucos, e monarquia, o governo unilateral. Apesar da preponderância desta tripartição, também pode-se verificar que, às vezes, foi substituída por uma bipartição.

Isto porque Bobbio (1998) verifica duas situações: a primeira delas reagrupa a democracia e aristocracia em uma forma de governo contraposta à monarquia ou reagrupa em uma só forma a monarquia e aristocracia as contrapondo em relação à democracia.

Contudo, o autor ressalta que a segunda prevaleceu na teoria política contemporânea. Neste sentido, cabe destacar que Bobbio (1998) defende que ao longo de toda a história do pensamento político está marcada pela disputa em torno da ideia de qual é a melhor forma de governo, sendo que a partir deste debate os argumentos a favor e contra à democracia, são os mais recorrentes.

Dito isto, há que introduzir a perspectiva prescritiva, em que justamente a democracia é o tema central da disputa entre os que consideram a melhor forma de governo e os que a consideram negativa. Dentre os argumentos que são utilizados para defender a democracia como boa forma de governo, Bobbio cita os seguintes:

*no es un Gobierno a favor de pocos sino de muchos; la ley es igual para todos, tanto para los ricos como para los pobres y por tanto es un Gobierno de leyes, sean escritas o no escritas, y no hombres; la libertad es respetada así en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a éste o aquel partido sino al mérito (Bobbio, 1998, 196-197).<sup>58</sup>*

Em contrapartida, Bobbio (1998) encontra novamente nos clássicos, especialmente em Platão e Aristóteles, os argumentos pelos quais a democracia não é considerada a melhor forma de governo, sendo vista como degenerada. Desta forma, entende que existem quatro formas degeneradas da democracia: timocracia, oligarquia, democracia e tirania.

---

<sup>58</sup> Tradução nossa: não é um governo a favor de poucos, se não de muitos; a lei é igual para todos, tanto para os ricos como para os pobres e, portanto, é um governo de leis, sejam escritas ou não escritas, e não de homens; a liberdade é respeitada assim como na vida privada e na vida pública, onde não vale pertencer este ou aquele partido se não, ao mérito.

A partir desta perspectiva degenerada, Bobbio (1998) expõe que a democracia é vista como o governo dos pobres contra os ricos e, frequentemente, associada a problemas como falta de freios morais e políticos dos cidadãos, satisfação de necessidades supérfluas dos cidadãos bem como a subversão da autoridade.

Os críticos da democracia apontam diversos defeitos nas assembleias populares, Bobbio (1998) cita algumas razões que os clássicos se valem para defender esta ideia, entre elas, a incompetência, a demagogia, a falta de formação de uma vontade coletiva, cuja ausência resulta em mudanças rápidas nas leis. Ademais, para os críticos, a corrupção e a insegurança são mais prevalentes em governos democráticos, pois os líderes necessitam satisfazer grande número de cidadãos pobres e proteger seus partidários.

Durante séculos, escritores políticos valeram-se da tipologia das formas de governo para delinear e traçar o desenvolvimento histórico da humanidade. E é a partir disto que se tem a terceira perspectiva da democracia adotada por Bobbio (1988), a histórica ou axiológica, em que destaca que na era moderna, com a transição de uma concepção regressiva para uma progressiva da história, os pensadores políticos expandiram suas observações, de forma que alteraram a sucessão tradicional das formas de governo.

A partir da apresentação destas três perspectivas, Bobbio (1998) examina o conceito desde a era moderna, neste período, a crítica clássica contra a democracia, consistia na afirmação de que o governo democrático só era possível em estados pequenos. Contudo, destaca que após a revolução francesa, nasceu um governo republicano que se tornou tão forte: os Estados Unidos.

Os *founding fathers* rejeitaram a democracia dos antigos e a democracia direta, de modo que a soberania do povo residia em suas mãos, tanto de forma direta, mas, também, através de seus representantes eleitos, o que tornou os Estados Unidos referência de democracia moderna (Bobbio, 1998).

Contudo, Bobbio (1998) aponta que a consolidação da democracia representativa não eliminou o ideal da democracia direta, mantido por grupos radicais que veem a democracia representativa como um desvio da soberania popular. Neste sentido, Marx e Lenin, por exemplo, valorizaram a democracia direta em momentos históricos como a Comuna de Paris e a Revolução Russa.

Neste sentido, Bobbio (1998) explica que as formas de democracia direta incluem delegados com mandato imperativo e revogável, conselhos de trabalhadores

e referendos, cujas disposições encontraram-se presentes em constituições como a soviética e a italiana. Embora essas formas complementem a democracia representativa, elas não a substituem e coexistem com ela, diferentemente das formas autoritárias de governo.

Ademais, na contemporaneidade, o processo de ampliação da democracia não se apresenta unicamente através da integração da democracia representativa e direta, se não, para Bobbio (1988), também pode ser verificada através da sua extensão, ou seja, a instituição e exercício de procedimentos que permitem a participação dos interessados nas deliberações políticas.

Contudo, a partir da modernidade, Bobbio (1986) defende que se pode distinguir o desenvolvimento da democracia moderna em quatro fases. Estas fases seriam as “promessas não cumpridas” ou até mesmo a partir do flagrante antagonismo entre a democracia ideal (concebida pelos fundadores) e a real (com maior ou menor participação, é a que se vive).

Este discurso se aplica à democracia desde um conceito mínimo que se entende como “primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (Bobbio, 1986, p. 8).

Bobbio afirma que esse conceito é raso quando comparado ao que é reivindicado pela esquerda,

é bom, desde logo, acrescentar que se se inclui no conceito geral de democracia a estratégia do compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria, a definição aqui proposta reflete melhor a realidade da democracia representativa (pouco importando se se trata de representação política ou de interesses) que a realidade da democracia direta: o referendun, não podendo colocar os problemas a não ser sob a forma de exclusão, de escolha forçada entre duas alternativas, obstaculiza o compromisso e favorece o choque, e exatamente por isto é mais adequado para dirimir controvérsias sobre princípios do que para resolver conflitos de interesse (Bobbio, 1986, p. 8).

A partir disto, Bobbio (1986) apresenta ideia de democracia desde uma perspectiva mais formal do que substancial: seria a partir do correto funcionamento de um regime democrático que somente seria possível no âmbito daquele modo de governar que, costuma ser chamado de “governo das leis”.

Neste diapasão, coloca que o estado despótico é o tipo ideal de estado de quem se coloca no ponto de vista do poder; como forma antagônica se encontra o estado democrático, que é o tipo ideal de estado de quem se coloca no ponto de vista

do direito. A partir disto, apresenta o que chama de definição mínima de democracia:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente (Bobbio, 1986, p. 10).

Não compartilha com as definições desenvolvidas por Bobbio, Di Georgi (1995), pois entende que as descrições de democracia da época destacam a diferença entre norma e realidade, a dicotomia entre ideais e fatos, a discrepância entre programas e realizações concretas. Parece adotar tom crítico e questiona a compreensão real do que se entende por democracia:

A impressão é que todos sabem o que é “democracia”, o que significa “democrático”. Mas, quando se quer descrever o que é que se entende de fato por democracia, pode se comprovar que nem todos estão conscientes de pensar o que realmente pensam (Di Georgi, 1995, p. 22).

Di Georgi (1995) entende que a democracia não é outra coisa senão aquisição evolutiva do sistema da política, de modo que não é uma realidade parcial de um ideal e, tampouco é nível de realizações futuras que possam ser planejadas. Para o Doutor em Filosofia, a democracia contemporânea é além do modelo ideal da tradição, não é apenas uma forma de governo e não pode mais expressar o paradoxo do domínio do povo sobre o povo.

Neste sentido, Luhmann (1987), ao buscar uma definição para o que é democracia, parte do pressuposto do que a democracia não é. Destaca, essencialmente, duas concepções, a primeira delas é a ideia de que democracia não corresponde ao (i) domínio do povo sobre o povo, ou seja, o povo governando a si mesmo; e, por fim, (ii) princípio em que todas as decisões são tomadas de modo participativo.

Luhmann (1987) diverge de Bobbio (1986), pois o pressuposto de que o povo possa se autogovernar para si, é teoricamente refutável. Isto porque, de acordo com o autor, a ideia do domínio do povo sobre o povo nada tem a ver com a superação do domínio ou anulação do poder pelo poder, trata-se de mera linguagem teórica vinculada ao domínio como única possibilidade de expressar autorreferência e justamente o motivo pelo qual a palavra democracia tem sobrevivido.

Depois, no que toca ao princípio segundo o qual todas as decisões devem ser tomadas de modo participativo, igualmente defende que não se trata de democracia. De acordo com Luhmann, “*esto equivaldría a disolver todas las decisiones en decisiones sobre las decisiones*” (1987, p. 162), cujo resultado seria a acumulação ilimitada de decisões marcadas pela burocratização e falta de transparência convertida em benefício dos *insiders*.

Na sociedade moderna, Di Georgi (1995) defende que a democracia é ponto de partida e orientação para construção de potencial de seletividade e de estabilização evolutiva do sistema da política, ou seja, é um ponto de referência para elaboração política da complexidade do próprio sistema social. A partir desta perspectiva,

a questão que se propõe já não é mais sobre a forma ideal da democracia, mas sim, qual é, estruturalmente, o potencial democrático da sociedade contemporânea, o que há de democrático nessa sociedade e quais são os riscos dessa democracia (1995, p. 24).

A proposta de Luhmann (1987), portanto, é de conceber a democracia como “*la escisión de la cima*”, isto equivale dizer em português, “*a cisão do topo*”, no que toca o sistema político diferenciado mediante a distinção entre governo e oposição. Para melhor explicar, o autor vale-se da terminologia da teoria de sistemas em que se pode dizer do código do sistema político que é orientado a partir da diferença entre um valor positivo e negativo, como por exemplo a diferença entre o legal e ilegal no caso do sistema jurídico, entretanto, no que toca ao sistema político, precisamente, a diferença entre o governo e a oposição (Luhmann, 1987).

Já para Habermas (1997), as regras de uma democracia que obtém a sua legitimidade através do voto da maioria em eleições livres e iguais torna-se plausível a partir da compreensão do mundo e de si mesmo, apoiada num subjetivismo ético advindo da tradição judaico cristã onde todos são iguais e substitui os mandamentos obrigatórios através de um sentido imanente de validade, esta última de normas na vontade dos próprios sujeitos.

Assim, os indivíduos produzem a validade normativa através de um livre assentimento, de forma voluntária, cujo ato configura uma compreensão positivista do direito. Entretanto, Habermas (1997) aponta que os insatisfeitos com o regime democrático podem se interrogar do porquê das normas impostas através da maioria devem ser aceitas como válidas pela minoria vencida.

Diante desta interrogativa, o autor apresenta o conceito voluntarista da

validade normativa que não é fundamentado no bem comum e, tampouco, nas vantagens coletivas. Habermas (1997) sustenta a ideia da domesticação da luta pelo poder, pois quando cada um dispõe do mesmo poder, as vozes da maioria constituem uma expressão numérica de força. Assim, o autor afirma que não se pode ignorá-la quando o pano de fundo, por exemplo, é a iminência de uma guerra civil, onde o poder da maioria parece uma solução aceitável para evitar conflitos violentos.

De outro lado, Habermas (1997) aponta que outro questionamento que pode ser suscitado é em relação à proteção dos vencidos em relação aos vencedores. Assim, o autor explica que para tanto, existem as liberdades fundamentais clássicas, além de que as majorias podem se tornar algum dia minorias e vice-versa, de forma que as condições para mudanças de governo demandam promessas de compensações sociais que só se dá através de elites interessadas na manutenção do poder.

Para Habermas (1997) o processo da política deliberativa constitui o elemental do processo democrático, de forma que a sua interpretação tem consequências aos modelos de sociedade que possuem o estado como elemento central que são originados pelos modelos de democracia tradicionais. Diante disto, Habermas (1997) apresenta que desde a óptica liberal, o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesses, de modo que devem ser formalizados através de garantias de igualdade dos resultados por direito igual e geral ao voto e composição parlamentar representativa.

De outro lado, Habermas (1997) aponta que a interpretação republicana fundamenta o processo democrático como a vontade se concretizando através de um consenso entre sujeitos privados e exercido por vias culturais e renova-se no ato da fundação da república. Nesta visão, a formação política da opinião e de vontade dos sujeitos constitui o médium que caracteriza um todo estruturado de forma política, de modo que a sociedade por si só se caracteriza como uma sociedade política.

A partir desta colação, Habermas (1997) apresenta a teoria do discurso, cujas considerações em relação à democracia, atribui maiores conotações do que o modelo liberal, mas que são mais fracas do que o modelo republicano, muito embora assumam elementos de ambas as partes.

Habermas (1997) explica que esta teoria coloca como elemento central o processo político da formação da opinião e vontade, mas não entende que a constituição do estado de direito como secundário, pois defende que os seus

princípios servem como resposta coerente ao modo de institucionalização das formas de comunicação de uma formação democrática:

na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo de deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal. [...] em todo o caso, esse modelo de democracia não precisa mais operar com o conceito de uma totalidade social centrada no estado, representado como um sujeito superdimensionado e agindo em função de um objetivo. Ele também não representa a totalidade num sistema de normas constitucionais que regulam de modo neutro o equilíbrio do poder e dos interesses segundo o modelo do mercado (Habermas, 1997, p. 21).

Como no modelo liberal, a teoria do discurso conta com a separação do estado e sociedade, porém Habermas (1997) afirma que a teoria do discurso evidencia que a sociedade civil é a base de esferas públicas autônomas e se distingue do sistema econômico e da administração pública.

Para Habermas (1997) somente a partir desta compreensão da democracia é que se origina a exigência normativa de um deslocamento de pesos nas relações entre dinheiro, administração e solidariedade. A força social deve se desenvolver através de espaços públicos autônomos e processo de formação democrática tanto da opinião quanto da vontade devem ser institucionalizados em uma constituição.

Habermas (1997) aponta que isto traz consequências para a compreensão tanto do conceito de legitimidade e quanto de soberania popular:

na interpretação liberal, a formação democrática da vontade tem como função única a legitimação o exercício do poder político. Resultados de eleições autorizam a assunção do poder pelo governo e este, por sua vez, tem que justificar perante a esfera pública e o parlamento do uso deste poder. Na interpretação republicana a formação democrática da vontade tem uma função muito mais importante, que é a de constituir a sociedade como uma comunidade política e manter viva, em cada eleição, a recordação deste ato fundador (Habermas, 1997, p. 22-23).

Assim, Habermas (1997) afirma que a teoria do discurso parte da ideia de que os processos democráticos funcionam como um pilar essencial para a racionalização das decisões do governo e de uma administração vinculada ao direito e à lei. O autor assevera que as democracias preenchem o “mínimo procedimentalista” na medida em que elas garantem:

a) a participação política do maior número de pessoas privadas; b) a regra da maioria para decisões políticas; c) os direitos comunicativos usuais e com isso a escolha entre diferentes programas e grupos dirigentes; a proteção da esfera privada (HABERMAS, 1997, p. 26-27).

Para Habermas (1997), o processo democrático institucionaliza negociações e discurso com o apoio de diversas formas de comunicação que podem fundamentar a suposta racionalidade dos resultados obtidos do processo. Assim, a política deliberativa possui sua força de legitimidade no discurso de uma formação de opinião e vontade e preenche sua função social na qualidade racional dos resultados.

Muito embora tenham abordagens distintas, as perspectivas de Norberto Bobbio e Jürgen Habermas fornecem contribuições em relação à compreensão da democracia contemporânea, pois ambos estabelecem conceitos e procedimentos mínimos que devem ser levados em consideração quando se reflete sobre regimes democráticos modernos.

#### 4.2 Impeachments e golpes de Estado na América Latina: causas comuns

Os norte-americanos Levitsky e Ziblatt (2018) entendem que a democracia global está em perigo. Sustentam que quando se pensa em golpe, automaticamente se relaciona com a ideia de deposição militar e violência, entretanto, os autores acreditam que existem outras formas de arruinar a democracia, inclusive, contando com um verniz democrático.

Na perspectiva do politólogo argentino, Aníbal Pérez Liñan (2018), a democracia, de maneira global, encontra-se em um ponto crítico. Para o autor, pode-se verificar que nas democracias mais avançadas, as elites partidárias tradicionais perderam boa parte do apoio e legitimidade pública, o que corroborou para a ascensão da direita radical.

Igualmente, tal fenômeno pode ser evidenciado na América Latina, embora desde outra perspectiva. Para Liñan (2018), a renovação partidária que ocorreu nas últimas décadas na região, de certa forma, se exauriu, tanto pela manutenção do poder de alguns líderes às custas dos princípios democráticos, quanto em razão dos partidos que lideraram essa transformação política terem deixado o poder.

Um dos motivos cruciais para o esgotamento deste ciclo político recente de renovação partidária e transformações políticas nas democracias latino americanas, é atribuído à instituição do impeachment, pois

*Although presidential constitutions originally included this procedure to address the president's "high crime and misdemeanors", the impeachment of presidents Fernando Lugo in Paraguay (2012) and Dilma Rousseff in Brazil (2016) proved that ideological struggles often prevail above legal*

*considerations during the impeachment process (Liñan, 2019, p.1).<sup>59</sup>*

Destaca-se que até os anos 1990, na América Latina, especialmente durante a Guerra Fria, o mecanismo para remover presidentes indesejáveis de seus cargos eram os típicos golpes militares, ou seja, o impeachment era um instituto praticamente desconhecido.

Foi somente a partir dos anos noventa que a figura do impeachment se tornou instituto proeminente na política latino-americana. De 1990 a 2018, Liñan (2018) contabiliza oito remoções presidenciais por meio de impeachment ou declaração de incapacidade emitida pelo Congresso: Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016) no Brasil, Carlos Andrés Pérez (1993) na Venezuela, Abdalá Bucaram (1997) e Lucio Gutiérrez (2005) no Equador, Raúl Cubas (1999) e Fernando Lugo (2012) no Paraguai, e Otto Pérez Molina (2015) na Guatemala.

Por outro lado, Garayasso e Cadena (2017) identificam que no período de 2000 a 2020, treze presidentes foram removidos na América Latina, tanto por meio de julgamento político ou por renúncia do presidente. Os autores citam os seguintes casos: Equador, Abdalá Bucaram em 1996, Jamil Mahuad em 2000 e Lucio Gutiérrez em 2004; Paraguai Raúl Cubas em 1999 e Fernando Lugo em 2012; Guatemala, Jorge Serrano em 1993 e Otto Pérez Molina em 2015; Brasil, Fernando Collor de Mello em 1992 e Dilma Vana Rousseff em 2016; Argentina, Fernando de la Rúa e Adolfo Rodríguez Sá ambos em 2001; Peru, Alberto Fujimori em 2000; Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada em 2003; Venezuela, Carlos Andrés Pérez em 1993 e, por fim, Honduras, José Manuel Zelaya em 2009. Contudo, dos casos citados, apenas cinco episódios tratam-se de impeachment concluídos, dentre eles, encontram-se Lugo e Rousseff.

A separação do cargo presidencial na América Latina, para Garayosso e Cadena (2017), possui inúmeras causas, contudo, os autores destacam nove motivos: atos de corrupção, escândalos midiáticos, intervenção do narcotráfico durante as campanhas presidenciais, incapacidade mental, confronto com o Legislativo, cometimento de delitos, protestos sociais que demanda a renúncia do presidente, repressão governamental e crises econômicas.

---

<sup>59</sup> Tradução nossa: embora as constituições presidenciais originalmente incluíssem este procedimento para tratar dos "crimes graves e delitos" do presidente, os impeachments dos presidentes Fernando Lugo no Paraguai (2012) e Dilma Rousseff no Brasil (2016) provaram que as lutas ideológicas muitas vezes prevalecem sobre considerações legais durante o processo de impeachment.

Por outro lado, para Liñan Pérez (2018), todos os oito episódios apontados por si possuem, ao menos, três características em comum. A primeira delas, trata-se da perda do apoio público ao governo entre a maioria dos eleitores, ou seja, todos os impeachments envolveram mobilizações expressivas nas ruas, usualmente, propulsionados pela combinação de dois fatores: grandes escândalos de corrupção ou abuso de poder e crise econômica iminente, tanto pela recessão econômica, quanto pela tentativa de impor medidas neoliberais impopulares.

A segunda diz respeito à perda do “escudo” do presidente no âmbito do Congresso. Embora alguns presidentes nunca tivessem tido apoio consolidado das casas legislativas e, tampouco, foram capazes de articular coalizões, outros perderam o apoio em meio à crise. Ao final, “todos os presidentes perderam seu escudo no congresso, e os legisladores avançaram com um impeachment ou declaração de incapacidade” (Liñan, 2018, p. 2).

Parecem concordar com a segunda razão, Garayasso e Cadena (2017), pois entendem que essa perda de apoio dos partidos de oposição na coalizão congressional do governo, acaba gerando um confronto entre os poderes durante o mandato presidencial, de modo que o instrumento de controle do impeachment é utilizado como forma de deposição presidencial.

Por fim, a terceira e última característica em comum evidenciada por Liñan (2018) é que a maior parte dos episódios contou com congressos que adotaram interpretações inovadoras aos dispositivos constitucionais que preveem o impeachment como medida de destituição presidencial, isto porque os legisladores manipularam não somente as bases legais do impeachment, mas se não também o próprio procedimento legal.

Aqui impende realizar algumas considerações acerca da segunda e terceira causa, valendo-se dos norte-americanos Ziblatt e Levitsky (2018). Para os autores, muitas vezes, dois partidos se revezam no poder até atravessar crises políticas, de modo que surge um outsider que com a ajuda dos insiders logram obter certo poder.

Os estadistas da velha guarda apoiam tal Insider que desafia a ordem e ganha popularidade, de modo que os políticos do establishment se unem a ele e buscam cooptá-lo. Contudo, trata-se de verdadeira armadilha, pois há uma escalada de autoritarismo por parte dos outsiders que ameaçam a democracia sistematicamente, citando como exemplo Hitler e Mussolini (Ziblatt e Levitsky, 2018).

Assim, Ziblatt e Levitsky (2018) advertem que as elites políticas e partidos

políticos servem e agem como filtros, são os verdadeiros guardiões da democracia, de modo que devem excluir os outsiders autoritários, seja a partir da resistência de formar coalizões com esses políticos, de forma a erradicá-los de suas fileiras e evitar qualquer tipo de aliança para ser possível isolar sistematicamente estes outsiders.

Ademais, os professores entendem que as salvaguardas constitucionais não são suficientes para garantir a democracia, justamente porque sempre estão sujeitas a interpretações conflitantes, em razão das lacunas e ambiguidades inerentes a todos os sistemas legais. Ziblatt e Levitsky (2018) entendem que são necessárias regras não escritas que constituem como grades flexíveis de proteção da democracia, quais sejam: tolerância mútua e reserva institucional.

Embora sejam de certo modo informais, são de conhecimento público e de entendimento compartilhado do que é aceitável e do que não é, assim impede que a competição política descambe rumo ao caos. Portanto, Ziblatt e Levitsky (2018) defendem que essas duas normas não escritas são fundamentais para o funcionamento de uma democracia.

A tolerância mútua diz respeito a ideia de que os rivais políticos, desde que respeitem as regras institucionais, tem direito igual a existir e competir pelo poder de governar, sendo possível divergir e até mesmo desgostar, mas os rivais se aceitam como legítimos, ou seja, “tolerância mútua é a disposição dos políticos de concordarem em discordar” (Ziblatt e Levitsky, 2018, p.16).

Contudo, Ziblatt e Levitsky (2018) advertem que a tolerância não é inerente à democracia. A tolerância mútua pode ser frágil, o que acarreta na dificuldade de sustentar a democracia,

Se encararmos nossos rivais como uma ameaça perigosa, temos muito a temer se eles forem eleitos. Podemos decidir empregar todos os meios necessários para derrotá-los – e nisso jaz uma justificativa para medidas autoritárias. Políticos que são marcados como criminosos ou subversivos podem ser presos; governos vistos como uma ameaça podem ser derrubados (2018, p. 17).

Por outro lado, a segunda norma apontada pelos autores como crucial para a sobrevivência da democracia é a reserva institucional. Levitsky e Ziblatt (2018) explicam que o conceito significa “o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente seu espírito” (2018, p.18).

Em outras palavras, ainda que as normas sejam robustas, os políticos deixam de usar suas prerrogativas até o limite, mesmo quando tenham o direito legal de o

fazê-lo, pois entendem que agir de tal forma, acarretaria em colocar em perigo o próprio sistema (Levisky e Ziblatt, 2018).

O oposto de reserva é explorar prerrogativas institucionais de maneira incontida, o que o estudioso de direito Mark Tushnet chama de 'jogo duro constitucional': jogar segundo as regras, mas levando-as aos seus limites, e 'jogando para valer'. Trata-se de uma forma de combate institucional cujo objetivo é derrotar permanentemente os rivais partidários – e não se preocupar em saber se o jogo democrático vai continuar (Levisky e Ziblatt, 2018, p. 125).

Normas de reserva institucional são avaliadas por Levisky e Ziblatt (2018) como crucialmente importantes em democracias presidencialistas. Isto porque tanto presidentes sem controle podem contornar o congresso, governando através de decretos e emparelhando a Suprema, quanto o próprio Congresso sem comedimento “podem bloquear todos os movimentos do presidente, ameaçando lançar o país no caos ao se recusarem a financiar ao governo ou ao votar pelo afastamento do presidente com base em motivos dúbios.” (Levisky e Ziblatt, 2018, p. 125)

A tolerância e a reserva institucional apresentadas pelos autores possuem relação estreita e acabam se reforçando uma à outra. Neste sentido, cabe ressaltar que políticos são mais propensos à moderação quando aceitam uns aos outros como rivais legítimos e aqueles que não encaram os oponentes como subversivos serão menos tentados a recorrer violações da norma para mantê-los longe do poder,

Porém, o oposto também pode ocorrer. A erosão da tolerância mútua pode motivar os políticos a desdobrar seus poderes institucionais tão amplamente quanto possível sem serem punidos. Quando partidos se veem como inimigos mortais, os interesses em jogo aumentam de maneira dramática. Perder deixa de ser uma parte rotineira e aceita do processo político, tornando-se, em vez disso, uma catástrofe total [...] políticos serão tentados a abandonar a reserva institucional. Atos de jogo duro constitucional, podem então, por sua vez, minar ainda mais a tolerância mútua, reforçando a crença de que nossos rivais representam uma perigosa ameaça. O resultado é a política sem grades de proteção. (Levisky e Ziblatt, 2018, p. 128)

Do que se depreende da análise comparativa entre os oito impeachments ocorridos na região, Liñan (2018) entende que os fundamentos que justificam o impeachment têm sido alargados nos últimos 25 anos. Neste sentido, registra que estudos recentes demonstram que a direita latino americana tem se valido do instituto para depor presidentes de esquerda, sendo considerado certamente possível de vislumbrar nos casos de Lugo e Rousseff.

Neste mesmo sentido, Garayasso e Cadena (2017) sustentam que a

interrupção do mandato presidencial na América Latina, durante o período de 1994 a 2007, pode ser interpretada a partir de duas perspectivas. A primeira delas é que os sistemas presidencialistas da região não estão funcionando de maneira adequada, especialmente em razão da ausência de conclusão de mandato constitucional dos chefes de Estado que estão em confronto com a oposição partidária ou até mesmo pela deterioração das coalizões.

Já a segunda interpretação sustentada por Garayasso e Cadena (2017) é de que o impeachment se tornou o instrumento mais utilizado pelas legislaturas, especialmente nos anos recentes, para encerrar mandatos presidenciais, sendo que tal separação do cargo seria equivalente ao voto de censura dos sistemas parlamentares.

*Un aspecto clave cuando se suscita una acusación contra el presidente tiene que ver con la composición del legislativo; en una situación de gobierno dividido, la legislatura puede optar por una estrategia de confrontación, aunque cabe señalar que los presidentes pueden establecer con la oposición una relación no tan conflictiva. Por el contrario, un Ejecutivo que cuenta con la mayoría de su partido en el Congreso tendrá más posibilidades de mantenerse en el cargo hasta el final de su mandato y quedar protegido por sus correligionarios, más allá de las faltas que haya cometido (Garayasso e Cadena, 2017, p. 60 – 61).<sup>60</sup>*

Qual a diferença, então, entre o impeachment e golpe militar publicamente inconstitucional, ambos utilizados para derrubar presidentes eleitos? Os impeachments são supostamente procedimentos legais que acabam se distinguindo dos golpes militares anteriormente utilizados por não serem escancaradamente inconstitucionais (Liñan, 2018).

De qualquer forma, os golpes militares do século XX e os procedimentos legais do século XXI compartilham motivações semelhantes, senão idênticas. Para possibilitar o estabelecimento destas causas, Pérez Liñan (2018) entende necessário a comparação entre os impeachments recentes com períodos anteriores à democracia.

Durante o período de 1945 a 2019, em 19 países da América Latina, restaram evidenciadas 36 crises que acarretaram a destituição de presidentes eleitos. Alguns

---

<sup>60</sup> Tradução nossa: Um aspecto chave quando ocorre uma acusação contra o presidente tem a ver com a composição do legislativo; em uma situação de governo dividido, a legislatura pode optar por uma estratégia de confrontação, embora seja importante notar que os presidentes podem estabelecer com a oposição uma relação não tão conflitiva. Por outro lado, um Executivo que conta com a maioria de seu partido no Congresso terá mais chances de se manter no cargo até o final de seu mandato e ficar protegido por seus correligionários, além das faltas que tenha cometido.

fatores comuns possibilitam explicar tanto os golpes militares quanto os impeachments contemporâneos, entre eles, Liñan (2018) elenca três variáveis que sustentam formas de instabilidade política.

A primeira delas diz respeito ao fator econômico, em todos os contextos, o fraco crescimento e desenvolvimento da economia ou recessões econômicas desestabilizaram a administração presidencial. A segunda variável que sustenta a instabilidade são as manifestações e protestos em larga escala contra o governo, isto enfraquece os executivos eleitos, o que permite o fortalecimento dos seus oponentes políticos. Já o terceiro fator é a radicalização das elites políticas, neste sentido,

*By radicalization, I refer to a process by which political elites embrace extreme policy positions about which they become intransigent. Their unwillingness to compromise becomes very problematic in a democratic context, as radical governments prefer to ignore institutional constraints and radical oppositions are willing to use any strategy (legal or not) to undermine the government (Liñan, 2018, p. 4).<sup>61</sup>*

Em relação à primeira variável, a recessão econômica aumenta o risco de remoções legais no presente, mas também aumentou o risco de golpes militares no passado. Liñan (2018) registra que o risco de impeachment ou golpe é drasticamente reduzido em períodos de crescimento econômico, em contraste, quando a economia está ruim, a disposição em depor o presidente aumenta.

Neste mesmo sentido, as manifestações em massa contra o governo fomentam a instabilidade presidencial, o que predispõe a destituição da figura do(a) Presidente(a) tanto na forma de impeachment, quanto através de intervenção militar. Liñan (2018) explica que isto se dá em razão de que usualmente tais manifestações são grande o suficiente para atrair cobertura jornalística internacional e, conseqüentemente, propensos a abalar o governo.

Por outro lado, o impacto da radicalização dos atores da elite política que tem preferências extremas também é variável que contribui para a deposição presidencial, pois permanecem intransigentes na defesa de seus objetivos políticos. De acordo com Liñan (2018), tais atores podem ser desde partidos políticos, sindicatos ou até mesmo, o exército.

---

<sup>61</sup> Tradução nossa: Por radicalização, refiro-me a um processo pelo qual as elites políticas adotam posições políticas extremas das quais se tornam intransigentes. Sua falta de disposição para compromissos torna-se muito problemática em um contexto democrático, pois governos radicais preferem ignorar as restrições institucionais e as oposições radicais estão dispostas a usar qualquer estratégia (legal ou não) para minar o governo.

Os atores da elite política radicalizada são assim considerados em razão de expressarem seus objetivos não só de forma intransigente, mas também, pela demonstração e disposição de subverter a lei para alcançar esses objetivos, o que expande o risco de instabilidade presencial e, conseqüentemente, deposição tanto através de golpe de Estado, quanto de impeachment (Liñan, 2018). Desta forma, quando presidentes democraticamente eleitos buscam políticas que são consideradas inaceitáveis por tais atores, a oposição busca a maneira mais eficaz de interromper a administração do governo.

Desta forma, Liñan (2018) demonstra que os golpes militares tradicionais e impeachment contemporâneos compartilham as mesmas motivações para as destituições presidenciais ocorridas tanto antes quanto depois de 1990. Contudo, porque há essa distinção da forma de deposição presidencial entre um período e outro?

Nos anos 70, as elites políticas influentes justificavam a intervenção militar a partir do anticomunismo, especialmente porque a região era atravessada por regimes ditatoriais, assim os apelos eram facilmente atendidos. Em contrapartida, atualmente, os golpes militares são mais difíceis de serem justificados, especialmente por duas razões.

Inicialmente, Liñan (2018) identifica que há um compromisso maior com a democracia entre as elites, desta forma aumenta-se o risco de impeachment ao invés de intervenções militares. Depois, quando o contexto regional permanece democrático, sem golpes, os países vizinhos são desencorajados e desestimulados a depor presidentes a partir de golpes militares.

Por outro lado, Levitsky e Ziblatt (2018) avaliam que os colapsos democráticos trágicos da história da América Latina foram justamente precedidos pela degradação de normas básicas. Nos casos analisados, os professores defendem que a erosão contínua das normas democráticas, a polarização e rivalidade partidária fizeram com que a tolerância mútua desaparecesse e os políticos cada vez mais abandonassem a reserva institucional e tentassem ganhar o poder a qualquer custo.

Assim, para Pérez Liñan (2018), as crises econômicas, protestos massivos e atores políticos radicalizados, permitem que a instituição do impeachment seja utilizada de forma discriminatória pelos congressistas quando o Executivo é ou torna-se fraco. Adicionalmente, tem-se para Levitsky e Ziblatt (2018) que o desrespeito às normas não escritas provoca a erosão ou colapso democrático.

Conforme exposto, embora com enfoques distintos, tanto para Pérez Liñan, quanto para Levitsky e Ziblatt, as destituições presidenciais através de impeachment, assim como as deposições militares apresentam condições ou causas que são comuns, de modo que cabe questionar se os impeachments são equivalentes a golpes ou neogolpes na contemporaneidade.

#### 4.3 Golpe de Estado, golpes brancos e subversão das instituições democráticas

O debate sobre os impeachments ocorridos nas primeiras décadas do século XXI, especialmente, os ocorridos no Paraguai e no Brasil que levaram à destituição presidencial de Lugo e Rousseff, ensejaram não só discussões políticas intensas, se não também profícuo debate acadêmico sobre a equivalência ou não da figura do impeachment como golpe.

Tal debate conceitual é defendido como importante, pois de acordo com Napolitano (2019), muitos eventos políticos são nomeados ora como revolução, ora como golpes, dependendo da narrativa consagrada, sendo pouco apoiada no exame analítico do conceito associado aos processos de fato.

Neste sentido, Aníbal Pérez Liñan (2018) identifica que houve uma série de tipos de golpes mencionados na literatura, como por exemplo, neogolpes, golpes brancos ou golpes parlamentares e legislativos. Portanto, cabe entender o que define um golpe de estado e quais aspectos devem ser considerados para caracterizar esses fenômenos.

O conceito de golpe de Estado, para Napolitano (2019), não é estático e pode ser modificado ao longo do tempo através do cotejo analítico entre os processos sociais e políticos vivenciados por um determinado país. Contudo, o historiador indica que a origem do conceito pode ser vislumbrada no século XVII, desde a perspectiva do tratadista francês, Gabriel Naudé.

Comparte do mesmo posicionamento Monteiro, pois igualmente remonta o conceito de golpe de Estado ao século XVII, também atribuindo à autoria do conceito ao francês Gabriel Naudé, “a partir de então, o golpe de Estado passou a significar, de forma geral, a tomada de poder e a consequente queda do governante, a partir de uma brusca e violenta ruptura institucional” (Monteiro, 2018, p. 9).

Napolitano (2019) explica que o pensamento de Naudé era inspirado pelo clássico de Maquiavel, o Príncipe, em que definia o golpe de Estado como ação

extraordinária justificada em casos de perigo contra o Estado e a dinastia reinante, para visar a defesa e conservação do bem comum, ou seja, a sobrevivência coletiva, mesmo à custa da justiça e liberdade de alguns cidadãos.

Entretanto, a justificativa ético política de golpe de Estado como suposta “preservação coletiva” encontrou óbice a partir do século XVIII, quando emergiu o constitucionalismo e a ideia de democracia como fundadora de ordem política e social. O debate teórico contemporâneo destaca outras características que demarcam um golpe de Estado,

via de regra, nesse campo de debate, o golpe de Estado passou a ser visto como uma violação das regras constitucionais por atores institucionais, impondo uma solução de força, e não de direito, às crises políticas e sociais (Napolitano, 2019, p. 399).

Nos séculos posteriores, a partir do desenvolvimento dos regimes políticos, bem como dos governos democráticos que foram se tornando cada vez mais complexos, Monteiro (2018) entende que a definição geral de golpe de Estado também foi se tornando mais complexa, contudo, incorporou novos mecanismos, embora, a priori, tenha mantido sua essência.

Ademais, o historiador Napolitano (2019) classifica duas perspectivas que podem ser vislumbradas na contemporaneidade sobre o golpe de Estado: a institucionalista e a marxista. Explica que na primeira delas, o golpe de Estado é uma forma de resolução de crise política que não foi absorvida institucionalmente dentro de regras constitucionais e práticas de negociação e pactuação.

Desta forma há uma maximização de demandas de um setor, partido ou grupo social em detrimento de outros, sendo então os golpes respostas autoritárias a tais situações de anomia institucional. Por outro lado, na ciência política de tradição marxistas, golpes de Estado

são respostas a demandas por uma democracia ampliada ou por políticas redistributivas, sejam reformistas, sejam revolucionárias. Nesse sentido, golpes se articulam, frequentemente, a ditaduras de classe, ainda que disfarçadas de defesa dos interesses nacionais e policlassistas (Napolitano, 2019, p. 400).

Embora apresentem diferentes perspectivas, Napolitano (2019) entende que existe um ponto de intersecção entre a visão institucionalista e marxista sobre golpe de Estado, qual seja, deve ser entendida como ação realizada por atores institucionais

de Estado.

Para o autor, essa característica é crucial para entender os processos políticos associados ao golpe de Estado, pois é a partir de atores e instituições políticas que surgem os golpes contemporâneos, como exemplo, as Forças Armadas, o Congresso Nacional, até mesmo eventual facção político-ideológica que partilha de coalização governamental e expurga seus adversários políticos.

Quase todos os golpes de Estado, ao menos quando ocorrem em sociedades complexas e plurais, buscam legitimar-se pelos mesmos argumentos listados por Naudé: excepcionalidade, preservação do “bem comum”, ação contra inimigos da sociedade nacional, do Estado e da “civilização”, preconizando muitas vezes a suspensão das normas jurídicas convencionais e da liberdade individual (Napolitano, 2019, p. 400).

No século XX, a participação da burocracia militar ou Forças Armadas ou até mesmo da política foi elementar na maioria dos golpes de Estado, especialmente em nações pouco desenvolvidas e profundamente desiguais. Portanto, Napolitano (2019) entende que outro elemento central do conceito clássico de golpe de Estado que deve ser aplicado para explicar tais eventos históricos de fato, é a ação dos órgãos do Estado, ou seja,

para se caracterizar um processo político como um “golpe de Estado”, o ator que o desencadeia, deve estar abrigado no próprio Estado, aqui compreendido como estrutura jurídico-burocrática multifacetada e multidimensional (Napolitano, 2019, p. 401).

Embora os Estados constitucionais contemporâneos sejam submetidos à lei geral, pode ocorrer situações em que estes atores desenvolvam ativismo político e, conseqüentemente, nas palavras do autor, “se torne protagonista de golpes de Estado” (Napolitano, 2019, p. 401).

Nestes casos, a burocracia política se acerca de uma liderança política para impor uma direção ideológica ao Estado, persegue inimigos políticos ou quando se insurge contra um mandatário constitucional eleito democraticamente, de forma que descumpra pactos constitucionais (Napolitano, 2019).

Via de regra, os golpes de Estado contemporâneos se colocam contra processos e projetos de mudança socioeconômica, vistos como ‘subversão da ordem tradicional’. A ação golpista pode acusar os governantes da ocasião de serem patrocinadores da ‘subversão’ ou tolerantes a ela, depondo-os pela força. Em outra direção, a ação golpista pode ser conduzida pelo governante da ocasião, com apoio do aparato policial e militar, para reforçar seu poder diante dos adversários políticos e ideológicos (Napolitano, 2019, p. 402).

Aparentemente, existe um consenso nos conceitos sobre as principais características do golpe de Estado, pois Velador e Ibarra (2018) também entendem que se trata de um ato levado a cabo para depor um governante ou governo e colocar outro em seu lugar, inclusive, com a possibilidade de o golpe ser realizado pelo próprio governante para reforçar o seu poder. Ademais, para os autores, o golpe de Estado, diferentemente de uma revolução, não aspira alterar ou transformar o status quo, sendo também necessária uma violação da ordem legal e institucional para gerar essa troca de poder.

Velador e Ibarra (2018) esclarecem que essa definição clássica de golpe de Estado usualmente é analisada desde o contexto histórico e social de episódios que envolveram o século XX. Contudo, os autores evidenciam que os primeiros anos do século XXI trouxeram de volta este fenômeno, embora com algumas características distintas da forma clássica.

Embora o desenvolvimento das democracias representativas e a consolidação das eleições como forma de escolha dos governantes tenham tornado rupturas abruptas e uso de força para deposições de governo mais difíceis, Monteiro (2018) adverte que isto não quer dizer que golpes de Estado não possam ocorrer, isto porque a estabilidade democrática não deve ser interpretada como fruto de conscientização de elites políticas.

Para Levitsky e Ziblatt, o retrocesso democrático hoje começa nas urnas, pois entendem que a ideia de que a votação popular é o que garante a democracia em um Estado é perigosamente enganosa, pois os autocratas utilizam de estratégias sutis, aproveitam-se das próprias ferramentas que supostamente deveriam proteger a democracia para miná-la. Nas palavras dos autores, estes políticos “subvertem o próprio processo que os levou ao poder” (2018, p. 15).

A partir desta reflexão e da definição do conceito contemporâneo de alguns autores sobre golpe de Estado, é pertinente e cabe questionar se apenas os episódios envolvendo o emprego de força e que culminam em uma ruptura democrática devem ser assim considerados como golpes e se o impeachment pode ser utilizado como forma de golpe ou equivalente funcional dos tradicionais golpes militares.

Inicialmente, cabe citar Levitsky e Ziblatt (2018), pois explicam que usualmente, quando o termo “golpe” é evocado, imediatamente se associa às tradicionais imagens de deposição dos governantes através do poder militar a partir da tomada do poder

de forma coercitiva de forma totalmente abrupta. Essa conotação carrega consigo a ideia de um rompimento drástico com as normas democráticas, frequentemente envolvendo eventos dramáticos e confrontos diretos com os civis.

Monteiro (2018) defende que essa ideia de golpe de Estado como um processo violento de interrupção de governo acabou se tornando obsoleta e ineficaz, portanto, as elites buscam instrumentos mais sofisticados para chegar ao fim de buscar o poder, sendo que é neste contexto que surgem os neogolpes, como novas formas de derrubar o governo, adaptado para ser mais exitoso em sociedades diversas e democráticas.

Complementam esse posicionamento, Levitsky e Ziblatt (2018), pois ressaltam que golpes contra a democracia nem sempre se manifestam de maneira explícita e violenta. Ao contrário, os autores defendem que existem outras maneiras de arruinar a democracia, que se desdobram de maneira gradativa e sutil, através de estratégias políticas e manipulações institucionais que minam e corroem os princípios democráticos.

Tal ideia vai de encontro com o que defende Monteiro (2018), para quem, desde meados do século XX, o conceito de neogolpe tem sido utilizado por autores especialmente para caracterizar diferentes processos políticos de instabilidade institucional que ensejaram mudanças de governo, a partir de uma conspiração ou trama, com diferentes tons e nuances de complexidade, com o objetivo de mudança de liderança política, inclusive, em alguns casos, tal deposição pode ser através de meios legais.

Isto porque, a partir do ano 2001, houve o registro de fenômenos de destituição presidencial na região latino-americana que se assemelham aos golpes considerados tradicionais e/ou clássicos. A partir destes dados, Velador e Ibarra (2018) defendem que há uma nova modalidade na realização de golpes de Estado, o que chamam de golpes parlamentários ou neogolpismo, sendo que

*La condición más importante para que este tipo de fenómenos puedan existir es que el presidente o presidenta en funciones no posea mayoría en el congreso y a diferencia de los golpes militares, estos no usan la violencia abierta y mas aún se disfrazan detrás de procesos constitucionales legales. (2018, p. 167)<sup>62</sup>*

---

<sup>62</sup> Tradução nossa: A condição mais importante para que este tipo de fenômenos possa existir é que o presidente ou presidenta em funções não possua maioria no congresso e, ao contrário dos golpes militares, esses não usam a violência aberta e, mais ainda, se disfarçam por trás de processos constitucionais legais.

Neste sentido, Levitsky e Ziblatt (2018) advertem que de forma quase imperceptível, estes novos golpes se desenham sob um véu de legalidade aparente, pois os jornais e a mídia seguem operando, as instituições aparentam funcionar conforme o ordenamento jurídico e as regras democráticas, a população ainda vota periodicamente.

Contudo, ao desfazer este verniz democrático que encobre a superfície, é possível identificar um processo de corrosão silenciosa nas entranhas das instituições democráticas. Este fenômeno se desdobra gradativamente à medida que autocratas de forma hábil e manipuladora mantém uma fachada democrática no contexto político e social (Levitsky e Ziblatt, 2018).

Como não há um momento único – nenhum golpe, declaração de lei marcial ou suspensão da Constituição – em que o regime obviamente “ultrapassa o limite” para a ditadura, nada é capaz de disparar os dispositivos do alarme da sociedade. Aqueles que denunciam os abusos do governo podem ser descartados como exagerados ou falsos alarmistas. A erosão da democracia é, para muitos, quase imperceptível (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 16).

Também compartilha do mesmo posicionamento Monteiro (2018), pois entende que uma das principais características deste tipo de golpe é a manutenção de aparente normalidade institucional durante todo o seu processo e também após a consumação, desde a construção de uma narrativa de transição legal.

Levitsky e Ziblatt (2018) advertem que a ruptura democrática não demanda um plano específico, pois pode resultar de uma sequência de eventos que é marcada por retaliações feitas entre um líder demagogo que desconsidera as normas e por um establishment político ameaçado. Frequentemente, o processo inicia a partir de uma retórica agressiva, na qual os demagogos atacam seus oponentes e críticos com termos severos e provocativos, à exemplo, como “inimigos, subversivos e até mesmo terroristas” (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 89).

Tais ataques verbais proferidos por demagogos, podem ter repercussões político-sociais significativas, pois o povo pode passar a adotar a opinião de que os oponentes estão ligados ao terrorismo e que a mídia está disseminando mentiras. Ao passo que os civis acreditam nesta percepção, facilita aos demagogos a justificação de suas ações hostis contra seus oponentes que são vistos como seus inimigos (Levitsky e Ziblatt, 2018).

Levitsky e Ziblatt (2018) relatam que embora alguns analistas políticos possam

considerar que os demagogos são apenas “falastrões”, muitos deles efetivamente ultrapassam a fronteira entre palavras e ações, de maneira gradativa. A consequência inicial da ascensão de um demagogo tende a polarizar a sociedade, criando um ambiente de pânico, hostilidade e desconfiança mútua.

Para melhor compreender como os autocratas eleitos minam sutilmente as instituições, é útil imaginarmos uma partida de futebol. Para consolidar o poder, autoritários potenciais têm de capturar o árbitro, tirar da partida pelo menos algumas das estrelas do time adversário e reescrever as regras do jogo em seu benefício, invertendo o mando de campo e virando a situação de jogo contra seus oponentes (Levitsky e Ziblatt, 2018, p. 92).

A partir destas constatações, Monteiro (2018) classifica duas características que permitem reconhecer a execução de golpes brancos ou neogolpes. A primeira delas é a ausência do uso da força para a tomada do poder, sendo a principal diferença entre a definição clássica de golpes e neogolpes.

O uso da força para a destituição de um governante ou mudança de regime é sinal inequívoco de um golpe e uma das principais características de um golpe branco é não aparentar ser um golpe. Neogolpes surgiram para substituir os golpes, em um contexto histórico em que estes perderam sua eficácia em boa parte do mundo (Monteiro, 2018, p. 68).

Depois, a segunda característica é a aparência de legalidade. De acordo com Monteiro (2018), é ponto crucial para o êxito do neogolpe. Esta manutenção de legalidade é transmitida por meio de respeito e manutenção de ritos constitucionais, contudo, se dá através de interpretações distorcidas e discricionárias do conteúdo da lei, o que serve de sustentação e legitimidade no processo de destituição. Embora os golpes brancos violem o Estado Democrático de Direito e a Constituição,

os golpes brancos não necessariamente resultam em Estado de Exceção. Ao contrário, na grande maioria dos casos há um esforço grande por parte de seus perpetradores de mandar a mensagem de que todos os direitos constitucionais estão e serão mantidos. Em quase todos os casos de golpes brancos ocorridos em regimes presidencialistas, observa-se a preservação do rito legal por meio de processos de impeachment [...] ou pela ação judicial da mais alta corte do país. (Monteiro, 2018, p. 69)

Levitsky e Ziblatt (2018) asseram que as instituições democráticas acabam se tornando armas políticas, ameaçadas por aqueles que as controlam contra aqueles que não os controlam. É desta forma que os autocratas eleitos subvertem a democracia – aparelham tribunais e os usam como armas, compram a mídia e o setor privado, em corolário, acabam reescrevendo as regras da política e “virar o jogo”

contra os seus oponentes.

A partir disto, com a aparência de legalidade, Levitsky e Ziblatt asseveram que os cidadãos demoram para perceber e assimilar que a democracia está sendo destruída,

Uma das grandes ironias de como as democracias morrem é que a própria defesa da democracia é muitas vezes usada como pretexto para a sua subversão. Aspirantes a autocratas costumam usar crises econômicas, desastres naturais e, sobretudo, ameaças à segurança – guerras, insurreições armadas ou ataques terroristas – para justificar medidas antidemocráticas (2018, p. 108).

Diante do exposto, verifica-se que a definição de golpe de Estado não é conceito estático, pois as características que o compõem são analisadas com base em episódios históricos. Embora no século XX, a participação das Forças Armadas tenha sido crucial para a deposição de regimes políticos de diversos países, verifica-se que a literatura identifica que existe o surgimento de uma nova tendência na região da América Latina.

Este novo fenômeno, pode ser chamado tanto de golpe parlamentar quanto neogolpe, cuja diferença quando comparados com os golpes tradicionais, repousa na ausência do uso da força. Além disto, usualmente, os neogolpes ou golpes parlamentares mantêm uma aparência de normalidade democrática, o que dificulta a população de perceber a corrosão e ameaça à democracia.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de todo o exposto, embora longe de exaurir o tema, é possível tecer algumas considerações sobre o instituto jurídico do impeachment e, também, sobre os episódios ocorridos no âmbito do Mercosul, tanto em 2012, com Lugo, no Paraguai, quanto em 2016, com Rousseff, no Brasil.

Primeiramente, parece certo que o impeachment nasceu na Inglaterra e assumiu o formato que se conhece hoje nos Estados Unidos. A partir das transformações histórico sociais e políticas inerentes de cada Estado, o instituto jurídico do impeachment foi positivado na maioria das Constituições que possuem regime presidencialista como mecanismo de limitação de poder e de consagração do princípio de responsabilidade, cuja ausência denota a negativa de um regime democrático em si.

Contudo, do que se depreende de sua origem americana, os *founding fathers* já temiam que o seu uso fosse utilizado de forma equivocada, ou seja, a partir de conspirações movidas por paixões e perseguições políticas oriundas das Casas Legislativas. Tal receio não era totalmente infundado e cabe questionar se o impeachment realmente é o melhor instrumento para a consolidação democrática.

A princípio, ao menos no Brasil, uma maneira de coibir tais excessos é a definição dos crimes de responsabilidade, embora de difícil definição e que resulta em verdadeiro dissenso entre os doutrinadores, é possível concluir que usualmente não são crimes propriamente ditos, se não, infrações políticas administrativas.

Com base nestes crimes é que se justifica a aplicação do procedimento legal que processa e julga tais infrações no Brasil. Em linhas gerais, o processo é inaugurado com uma denúncia que pode ser apresentada por qualquer cidadão, cabe ao Presidente da Câmara aceitá-la ou não. Caso seja aceita, o Presidente despacha o início da sua tramitação, com posterior votação aberta desta Casa Legislativa, sendo necessário dois terços dos deputados para a admissibilidade do processo.

O decreto de acusação é enviado ao Presidente do Senado Federal e, imediatamente, o Presidente da República é afastado de suas funções pelo prazo máximo de 180 dias. De fato, é a partir da remessa dos autos ao Senado que o processo ganha contornos mais legais e maiores garantias às partes, o Presidente da República se torna réu e possui prazo para responder à acusação. Concomitantemente, o Presidente do Senado remete o processo ao Presidente do

Supremo Tribunal Federal para assumir a presidência na sessão de julgamento. Após a instrução probatória, a votação será submetida aos senadores e, caso aprovada por dois terços dos parlamentares, a condenação afasta definitivamente o cargo do Presidente e a inabilitação pública por oito anos.

Em contrapartida, o processo de impeachment no Paraguai, diferentemente do Brasil, não é qualquer cidadão que pode denunciar o Presidente da República, somente a partir da representação de pelo menos um deputado é que se pode apresentar a denúncia, o que limita a possibilidade da abertura do juízo político e não o torna totalmente democrático.

Depois, o juízo político também opera como instrumento de um ante juízo ou pré-julgamento, uma vez que o processamento e julgamento do Presidente da República paraguaia em relação a outros crimes só pode ser efetivado quando desvestido de seu cargo. Ademais, diferentemente do impeachment brasileiro, o Paraguai praticamente não possui legislação específica e, tampouco, prazos definidos para o processo do juízo político. Por fim, a sanção do juízo político é única e, tão somente, a perda do cargo.

Estas diferenças tornam o processo do impeachment no Paraguai menos formalizado do que no Brasil. Justamente por isto, o rito do juízo político paraguaio tem sido criticado por boa parte dos doutrinadores e juristas do país, principalmente devido à ausência de normas infraconstitucionais que regulem o processo e que garantam a lisura do procedimento.

A partir dos estudos de casos factuais, verifica-se que tanto o impeachment de Lugo, no Paraguai, em 2012, quanto o de Dilma no Brasil em 2016, denotam que o contexto político-social e econômico de ambos os países estava em profunda crise o que polarizou radicalmente ambas as sociedades.

O impeachment de Lugo se tornou conhecido como “*juicio político express*”, devido a velocidade e as circunstâncias controversas em que foi realizado. Verifica-se que a celeridade do processo, cuja realização foi em 48h, não permitiu a ampla defesa do acusado. A destituição presidencial de Lugo causou preocupações tanto internas, quanto internacionais sobre a lisura do procedimento e a segurança jurídica do país.

Por outro lado, o impeachment de Rousseff foi marcado por polarização extrema, pelo machismo e misoginia, pelo revanchismo, o que denota a perda das normas não escritas da democracia descritas por Levitsky e Ziblatt, quais sejam

tolerância mútua e reserva institucional.

Ademais, cumpre destacar que ao mapear as causas de golpes de Estado e impeachments, o politólogo argentino Aníbal Pérez Liñan desenha essencialmente três motivos idênticos que acarretam esses fenômenos: perda do apoio público ao governo, crise econômica iminente, perda do escudo do presidente no âmbito do Congresso, interpretações inovadoras aos dispositivos constitucionais.

Verifica-se que em ambos os casos, tanto no Brasil, quanto no Paraguai, tiveram as mesmas causas citadas por Aníbal Pérez Liñan, uma vez que os governos Lugo e Rouseff atravessaram profunda crise político econômica, de modo que perderam o apoio público e a perda legislativa, de modo que os Congressos interpretaram de forma alargada os dispositivos constitucionais referentes ao processo de impeachment.

Tais episódios não foram casos isolados, pois ocorreram dentro de um contexto amplo de eventos semelhantes que ocorreram com certa frequência na América Latina. Neste sentido, sabe-se que, frequentemente, as crises políticas na região eram interrompidas através de intervenções militares, porém, do que se depreende das lições de Levitsky e Ziblatt, usualmente, na contemporaneidade, autocratas valem-se de crises e ameaças para justificar medidas antidemocráticas que mantêm uma aparência de legalidade, mas acabam por corroer a democracia.

Este novo fenômeno acaba por romper de forma sutil a democracia, especialmente, quando analisada desde a perspectiva de Habermas em que identifica a democracia como a renovação do pacto fundador em cada eleição, de modo que se viola tal conceito e a democracia se degenera, exatamente como elucida Bobbio.

É neste contexto que surge uma nova tendência identificada por diversos autores, não se trata de um golpe tradicional e clássico que utiliza o emprego de força e violência para depor um programa político, mas de uma nova modalidade sutil de golpe: golpes parlamentários, neogolpes, golpes brancos. Independentemente do nome que leva, o objetivo é o mesmo: a subversão da democracia e a destituição de um presidente democraticamente eleito.

## REFERÊNCIAS

- ACUÑA, Lilian María José. ***El Juicio Político como mecanismo de Control Constitucional***. In: Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, nº 1. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires: 2012.
- ALMEIDA, Agassiz. A nação e o impeachment. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 991, p. 423-434, maio 2018. Base RT Online.
- ALMEIDA FILHO, Agassiz. **Impeachment e democracia (Parecer)**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, vol. 103, p. 191-221, set/out 2017. Base RT Online.
- BARROSO, Luís Roberto. **Crimes de responsabilidade e processo de impeachment – descabimento contra secretário de Estado que deixou o cargo**. Vol. 95. São Paulo: Revista de Processo, 1999. Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol. 3, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10a ed., São Paulo: Malheiros, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. In: A OAB e o Impeachment. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1993.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 10 de janeiro de 2024.
- BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Planalto**, Rio de Janeiro, RJ, 10 Abril. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm)>. Acesso em: 07 fev. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança nº 21689**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Relator(a): Min. Carlos Velloso. Julgamento: 16/12/1993. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJ 07/04/1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>>. Acesso em: 27 de jan. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Edson Fachin. Julgamento: 17/12/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJE 08/03/2016. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/acordao-adpf-378-rito-impeachment.pdf>>. Acesso em: 27 de jan. 2024.
- BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- CASTRO, David Almagro. **¿Juicio legítimo o golpe de Estado encubierto? El impeachment a la Presidenta de la República Federal Brasileña, Dilma**

**Rousseff. En Revista Derecho del Estado.** N.º 42, enero-abril de 2019, pp. 25-50.  
DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n42.02>

CÔRREA, André Luiz Costa. **Impeachment e atentado contra a constituição: discussão sobre a axiologia de um tipo penal aberto para o impedimento de Presidente da República do Brasil – a imoralidade como crime de responsabilidade.** In: Impeachment: instrumento da democracia. 1ª Ed. São Paulo: Instituto de Advogados de São Paulo, IASP, 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no direito brasileiro.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Natureza Jurídica do Impeachment no Brasil.** In: Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional, vol. 4, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2011.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constitution of the United States of America.** Disponível em: <[https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm).>  
Acesso em: 09 de janeiro de 2024.

FARESin, Rodrigo. **O impeachment no ordenamento jurídico brasileiro: dos crimes comuns aos crimes de responsabilidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

FREITAS, José Ferreira de. **Crimes de responsabilidade: os tribunais de jurisdição mista (Lei 1.079).** vol. 25. São Paulo: Revista de Direito Constitucional e Direito Internacional, 1998.

GARAYO, Emílio. **El Juicio Político: su razón de ser y una vista a su realidad.** In: Revista Jurídica CEDUC, Assunção, Paraguai, Edição nº 25, p. 105 – 114, 2016.

GUASQUE, Denise Freitas Fabião. **O “impeachment” do Presidente da República.** vol. 684, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1992.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **Impeachment: aspectos jurídicos, políticos e institucionais.** 2022. 376 p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

LEVI, José Casañas. **Consideraciones preliminares del juicio político.** Paraguai: Revista UCA Law Review, 2015.

LÓPEZ, Magdalena. **Democracia en Paraguay: la interrupción del <<proceso de cambio>> con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012).** Cuadernos del CENDES, vol. 31, n 85, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 2014.

LÓPEZ, Magdalena. **Juicio Político en Paraguay, entre el andamiaje jurídico, el entramado político y el problema teórico de la representación.** Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas. Paraguai: Revista Jurídica nº 28, 2019.

MONTEIRO, Leonardo Valente. **Os neogolpes e as interrupções de mandatos presidenciais na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil.** Revista de Ciências Sociais, vo. 49, nº1, 2018.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **O impeachment e a inabilitação para o exercício de função pública.** In: Livro de estudos jurídicos, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1993.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários a Constituição de 1967 com a EC 1/1969.** 2a ed., São Paulo: RT, 1973, vol. III.

NAPOLITANO, Marcos. **Golpe de Estado: entre o nome e a coisa.** Estudos Avançados, vol. 22, 2019.

PÉREZ, David Eleuterio Balbuena. **El juicio político en la constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo.** In: Revista de Derecho Político, vol. 87. Paraguai: UNED, 2013.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes Rocha. **Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do Presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do processo. Eficácia da decisão condenatória do Presidente renunciante.** In: A OAB e o Impeachment. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Da perda do mandato de Presidente da República.** Vol. 925. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

STRAUS, Flávio Augusto Saraiva. **A tipicidade dos crimes de responsabilidade dos membros do Poder Executivo enquanto defesa da Constituição no exercício da função administrativa.** Vol. 20. São Paulo: Revista de Direito Constitucional e Internacional, 1997.

VELADOR, Octavio Humberto Moreno; IBARRA, Carlos Alberto Figueroa. **Golpe de Estado y Neogolpismo en América Latina.** Vol. Nº 13. Porto Alegre: Revista Debates, 2019.