

# GOVERNABILIDADE E RESPONSABILIDADE POLÍTICA: ANÁLISE DA ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA A PARTIR DO DESENHO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT NA AMÉRICA DO SUL

Adwaldo Lins Peixoto Neto<sup>1</sup>

**RESUMO:** Esta pesquisa realizar um estudo da estabilidade da democracia na América do Sul a partir do instituto do impeachment presidencial, buscando identificar quais as contribuições desse instituto no estabelecimento de uma matriz democrática do presidencialismo, bem como compreender como o mau uso desse instrumento de responsabilização presidencial pode erodir a democracia, especialmente no continente sul-americano. Para tanto, realizou-se um estudo teórico, histórico e jusfilosófico do impeachment, a fim de se identificar quais seriam as principais características do fundamento do pensamento republicano que influenciou os *founding fathers* no desenho institucional do impeachment na Convenção Constitucional de 1787. Em seguida, fez-se uma breve análise do desenho institucional da presidência e do impeachment presidencial na América do Sul. Em seguida, parte-se para o estudo de caso do Brasil, como o desvirtuamento do impeachment ou o seu mau uso pode ser um instrumento de erosão democrática. Uma vez realizada tal abordagem, buscou-se responder aos seguintes questionamentos: O impeachment, enquanto instrumento de responsabilização política do presidente, é um instrumento concretizador da democracia? A partir da análise do desenho institucional do impeachment no Brasil, atualmente há uma blindagem do Presidente da República pelo Presidente da Câmara dos Deputados? Em se constatando essa blindagem, há um desvirtuamento do instituto do impeachment enquanto instrumento democrático no Brasil contemporâneo?

**Palavras-chave:** Impeachment Presidencial; Estabilidade Democrática; Erosão Democrática; América do Sul.

## INTRODUÇÃO

Na fundação da Constituição que organizaria a nação que viria a se tornar os Estados Unidos da América, os debates traçados na Convenção Constitucional denotam a busca pelos *founding fathers* por um desenho institucional pautado no republicanismo e na democracia (ainda que não seja o conceito amplo de democracia que se exige hoje) enquanto fundamento político que se opunha à forma de governo monárquica, obstando eventual tirania absolutista. Então, como consequência das discussões ali tracejadas, foi criado um sistema de governo independente do Legislativo, consubstanciando o Presidente da República um chefe de governo forte e independente.

---

<sup>1</sup> Estudante de doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG) - Brasil.

Entretanto, como havia receio de que esse governante pudesse exercer os poderes que lhe seriam conferidos de forma arbitrária, foi registrado pelos *framers* a necessidade de um instrumento capaz de responsabilizar o presidente politicamente pelas eventuais infrações cometidas, concretizando então uma forma democrática de remoção do presidente eleito, evitando o estabelecimento de uma ditadura tirana.

Nesse sentido, foi importado o instituto do impeachment, instrumento do direito inglês arcaico que permitia a responsabilização dos oficiais e altas autoridades do rei, para o sistema presidencialista recém criado. Naturalmente, essa importação implicou em adaptações do instrumento, que corroborava a possibilidade de conter um governante tirânico, sendo um dos traços distintivos e impeditivos do estabelecimento de uma monarquia presidencial autoritária. O impeachment, então, era estabelecido como um instrumento democrático de remoção do governo.

Com a conseqüente expansão da adoção do sistema presidencialista pelos países ao redor do globo, ao iniciar pela América Latina, o impeachment foi implantado em outros ordenamentos jurídicos que adotaram o presidencialismo, incluindo o Brasil.

Na América do Sul, as Constituições dos 10 países de matriz linguística latina adotam o impeachment ou *proceso de impedimento* presidencial como instrumento de remoção do chefe de governo, variando o seu desenho institucional em cada constituição. Entretanto, após o período de ditaduras militares que assolaram o continente nas décadas de 60 a 80 e a posterior redemocratização em seus Estados, observou-se uma quantidade significativa de quedas presidenciais a partir da década de 90, despertando o interesse dos pesquisadores sobre o uso desvirtuado desse instrumento jurídico-político de responsabilização presidencial no continente. Até hoje, 18 presidentes já tiveram seus mandatos interrompidos prematuramente.

No Brasil, o instituto do impeachment encontra guarida constitucional, havendo previsão expressa no texto da Constituição Federal de 1988 das condutas presidenciais ensejadoras de responsabilização por meio de impeachment. O art. 85, que traz um rol exemplificativo, é regulamentado por uma lei especial, a Lei 1.079/50, a chamada Lei de crimes de responsabilidade.

Ocorre que, atualmente no Brasil, observa-se um governo que é constantemente acusado de violar de maneira contumaz a Constituição e o Estado Democrático de Direito.

Entretanto, em que pese haver recorde nos pedidos de impeachment petitionados contra o atual presidente (143 no total), nenhum deles teve as suas acusações recebidas pelo Presidente da Câmara.

Destarte, diante dessa situação de excesso de uso do impeachment na América do Sul para remoção de presidentes, bem como a peculiar no Brasil de omissão da Presidência da Câmara quanto à recepção ou rejeição das acusações recordes de impeachment contra o atual Presidente da República, questiona-se se na América do Sul e no Brasil contemporâneos há um desvirtuamento do fundamento democrático do instituto do impeachment presidencial, matriz teórico-política que pautou o design institucional desse instrumento jurídico-político de responsabilização política e remoção presidencial.

### **O FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO DO IMPEACHMENT: A BUSCA PELA RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA DO GOVERNANTE AUTORITÁRIO PELOS FOUNDING FATHERS**

A despeito do impeachment ter adquirido notoriedade no presidencialismo, especialmente na Constituição norte-americana, que criou esse sistema de governo, faz-se necessário destacar que, na verdade, o instituto do impeachment foi importado pelos americanos do sistema parlamentarista inglês por eles rechaçado. Uma vez desenhado na constituição dos EUA, passou pelas adaptações necessárias para o seu regular processamento e desempenho no presidencialismo, tendo o instituto se expandido por todo o continente americano, vindo a ser adotado, no Brasil, na primeira constituição republicana de 1891 (PEIXOTO NETO, 2018).

Ao definirem os contornos da chefia do executivo dos Estados Unidos, os delegados da Convenção Constitucional travaram calorosos debates sobre qual seria a melhor forma de se obstar o abuso de poder por parte do chefe da nação. Como se verá adiante, esses debates foram pautados no fundamento teórico republicano, entendido aqui como oposição à forma de governo monárquica. Para os *founding fathers*, o sucesso do desenho institucional do executivo dos poderes da chefia do executivo dependia não só da independência da presidência ante ao legislativo para a sobrevivência e o exercício do governo, mas também da existência de um mecanismo capaz de removê-lo do cargo, o que incluiria tanto o procedimento quanto a competência para o julgamento. Entretanto, esse instrumento

necessitava ser meticulosamente engendrado, sob pena de resultar num instrumento de controle do executivo, impedido a remover o presidente sem cerimônias, corrompendo sua independência (TRIBE; MATZ, 2018).

Como o republicanismo é consequência da Revolução Americana (STARLING, 2013), entendido como oposição ao regime monárquico, e havia uma busca pelos colonos norte-americanos de combater o autoritarismo que experimentaram tanto pela Monarquia quanto pelo sistema parlamentarista de gabinete, trataremos a partir deste ponto o fundamento republicano da matriz norte-americana como inata ao aspecto do regime democrático, no sentido de óbice ao autoritarismo, totalitarismo ou ditadura. Entendemos e concordamos com as críticas de que a democracia norte-americana, como estabelecida na criação do Estado, por excluir as mulheres e os negros, ainda mantidos sob escravidão, de direitos básicos, não concretiza o regime democrático em sua acepção substancial (FERRAJOLI, 2014).

A despeito de ter sido importado do direito inglês, o impeachment do direito constitucional norte americano - e, conseqüentemente, no continente americano, tornou-se um instituto jurídico de natureza completamente diversa da sua versão britânica, compartilhando apenas seu vocábulo (BROSSARD, 1992)(GALINDO, 2016).

Diversas foram as características e instrumentos lançados na engenharia do impeachment para distingui-lo do voto de desconfiança do parlamentarismo. Inicialmente, cumpre-nos destacar o desenho institucional adotado de dividir as funções do impeachment entre as 2 (duas) casas do Congresso norte americano, cabendo à *House of Representatives* o poder de acusar o presidente, e ao Senado Federal o poder de julgá-lo. Em que pese exigir da primeira casa o quórum de maioria simples, a Constituição disciplinou que o presidente somente poderia ser condenado com o quórum de  $\frac{2}{3}$  (dois terços) de seus membros, buscando dar ao resultado o maior consenso nacional possível (TRIBE; MATZ, 2018), evitando que uma simples maioria retirasse o presidente do cargo, como nas *motions of no confidence* do parlamentarismo.

Ademais, a Constituição norte-americana buscou delimitar quais seriam os atos, bem como quem seriam as autoridades passíveis de responsabilização pelo impeachment, em contraposição ao direito inglês, que não apresentava limitações nem quanto às condutas tampouco quanto aos indivíduos sujeitos à responsabilização perante ao Parlamento

(GERHARDT, 1999). Tanto no presidencialismo estadunidense quanto no brasileiro, outras autoridades além do Presidente da República podem sofrer processo de impeachment (GALUPPO, 2016). Entretanto, esse trabalho ocupará-se apenas da análise do impeachment presidencial.

Então, aqui tem-se um traço elementar do sistema parlamentarista e, conseqüentemente, do instituto do impeachment: a exigência de uma infração para que o Presidente da República seja responsabilizado. A expressão designativa para as infrações presidenciais passíveis de responsabilização por impeachment varia ao longo das constituições presidencialistas. Nos Estados Unidos, por exemplo, a opção institucional foi por *other high crimes and misdemeanors* (outros grandes crimes e delitos)(THE UNITED STATES OF AMERICA, 1787), enquanto que a expressão crimes de responsabilidade foi utilizada na Constituição da República Federativa do Brasil para designar as infrações político-administrativas praticadas pelo Presidente da República que ensejam o cabimento do processo de impeachment, em seu art. 85 (BRASIL, 1988).

Com o fim dos trabalhos da Convenção Constitucional 1787 declarado pelos *founding fathers*, Benjamin Franklin, ao ser questionado sobre a forma de governo outorgada pelos framers ao povo americano, se uma república ou uma monarquia, respondeu: “Uma república, se for possível mantê-la”. Parte da literatura sustenta que a questão levantada por Franklin não era sobre o que foi concedido pelos framers, mas sim o que o povo americano faria com a estrutura institucional engendrada pela Constituição (SUNSTEIN, 2017).

À vista disso, a nação foi fundada sob a concepção do dever de manter a república enquanto fruto da revolução americana, na qual os colonos lutaram para combater a forma monárquica. Esse ideal é nitidamente percebido na Declaração de Independência:

Nós sustentamos que essas verdades sejam evidentes por si próprias, que todos os homens são criados iguais, que eles são dotados pelo Criador com certos Direitos inalienáveis, que dentre esses direitos estão a Vida, Liberdade e a busca pela felicidade - que para assegurar esses direitos, Governos são instituídos entre os Homens, derivando seus poderes do consentimento dos governados - Que quando quer que qualquer Forma de Governo se torne destruidora desses fins é Direito do Povo mudá-la ou aboli-la, e instituir um novo Governo, estabelecendo seus fundamentos em tais princípios e organizando seus poderes em tais formas, assim como lhes parecer melhor efetivar sua Segurança e Felicidade. Prudência, de fato, ditará que Governos estabelecidos por muito tempo não sejam mudados por causas leves e transitórias; e conseqüentemente toda a experiência tem

mostrado que a humanidade está mais disposta a sofrer, enquanto os tiranos são sofríveis, que o direito deles mesmos de abolir as formas às quais eles estão acostumados. Mas quando o longo caminho de abusos e usurpações, perseguindo invariavelmente o mesmo Objeto evidencia um projeto de reduzir o povo sob absoluto despotismo, é seu direito, é seu dever, destituir tal governo, e providenciar novos Guardas da segurança do seu futuro. – Tamanha tem sido a paciência dessas Colônias; e tamanha agora é a necessidade a qual os constringe a alterar o seu antigo Sistema de Governo. A história do presente Rei da Grã Bretanha é a história de repetidas injúrias e usurpações, todas tendo o objetivo direto de estabelecer uma absoluta tirania sobre esses Estados. [...] (JEFFERSON, 1776)(Tradução nossa).

Sobre o impeachment, asseverou Franklin, “(...) Esse seria o melhor caminho, portanto, para fornecer na Constituição a punição regular do Executivo quando seu comportamento impróprio o exigisse, e sua honrada inocência quando ele fosse injustamente acusado” (JEFFERSON, 1776)(tradução nossa).

A viabilidade de responsabilização por impeachment nos debates constitucionais era tido como concretização do republicanismo na acepção de oposição à forma monárquica de governo. Para os *founding fathers*, o fato do presidente removível por impeachment significava repulsa a estratificação social e o *establishment* da superioridade jurídica do monarca frente aos demais cidadãos. Esse aspecto evidencia o fundamento democrático do instituto, já que não se trata de uma derrubada ou remoção forçada do poder legitimamente constituído, mas uma remoção dentro dos termos constitucionais.

Essa ideia fica evidente na fala de Mason:

Nenhum ponto é mais importante que o direito ao impeachment deveria continuar. Deve algum homem estar acima da justiça? Sobretudo estando esse homem acima disso, não poderá ele cometer a mais vasta injustiça? Quando grandes crimes forem cometidos, deve o chefe ser punido, assim como os auxiliares. Tem havido muito debate e dificuldade sobre o modo de acusar o executivo. Aprovou-se o que foi proposto inicialmente, especificamente no que se refere à nomeação pelo Legislativo nacional. Uma objeção contra a escolha pelos eleitores foi o perigo deles serem corrompidos pelos candidatos: e isso apresenta uma razão peculiar em favor do impeachment enquanto o presidente estiver no cargo. [...] (THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 1911)(Tradução nossa).

A principal preocupação dos *framers* eram as consequências do forte chefe do executivo federal que presidiria o poderoso governo federal que eles estavam criando. Mesmo com todas as cautelas institucionais lançadas na constituição em elaboração, o que

incluía, na realidade das 13 colônias em transição para um estado federal, o colégio eleitoral, a possibilidade que governantes incompetentes ou tiranos ocupassem o cargo. Nesse sentido, a harmonia no exercício dos poderes presidenciais e sua independência dos demais poderes dependeria diretamente da possibilidade de removê-lo, bem como do desenho institucional adotado no corpo da constituição, a fim de evitar que o poder de destituição presidencial não se convertesse no poder de controle ou ingerência sobre a presidência (TRIBE; MATZ, 2018).

Desde o início era claro que a temática presidencial seria um problema particular na convenção. Os revolucionários tinham justificadas suspeitas quanto ao poder executivo, mas não havia propostas de um modelo de executivo nacional. Havia um grupo comprometido com uma presidência forte e ativa, composto por James Wilson, Gouverneur Morris e Alexander Hamilton, todos aliados de Robert Morris no período em que esse gerenciou as finanças nacionais na crise pós-independência, o que os levou a concluir que os Estados Unidos precisavam de uma administração mais efetiva (PEIXOTO NETO, 2021)(GREENE; POLE, 2000).

Os embates com a forma monárquica de governo influenciaram a opção institucional, quando da fundação do novo Estado, de um sistema de governo distinto daquele que fazia parte da coroa. O rechaço à forma monárquica moldaram a busca dos colonos que prescindisse a monarquia, mas que, concomitantemente, obstasse a ascensão de déspotas autoritários e demagogos por meio das eleições (MAFEI, 2021).

O fundamento teórico de república restrito tão somente quanto a uma forma de governo oposta à monarquia foi constante ao longo de todo o debate na Convenção Constitucional de 1787. Todo o desenho institucional dos Estados Unidos foi pautado a partir desse paradigma.

Sobre a independência dos poderes Executivo e Legislativo enquanto pilares de uma república, Madison declarou:

Ele (Montesquieu) concebeu ser absolutamente necessário a uma República bem constituída que os 2 primeiros (Executivo e Legislativo) sejam mantidos distintos e independentes um do outro. Se o plano proposto pelo movimento era apropriado é outra questão, como isso dependeu da viabilidade de instituir um tribunal para impeachments, com a certeza e como adequado tanto num caso quanto noutro. Por outro lado, respeito ao direito do propositor de ter sua proposta uma oitiva e discussão justa, ao

menos que um expediente menos objetável deva ser aplicado para obstar uma união perigosa dos poderes Legislativo e Executivo (THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 1911)(Tradução nossa).

O desenho institucional do Executivo foi incessantemente ordenado sobre a contraposição à monarquia, como se observa na fala de Mason:

Seria impossível definir o “mau comportamento” de tal maneira como submeter essa questão a um julgamento apropriado; e talvez mais impossível forçar um ofensor ocupando seu cargo por tal mandato a se submeter a um julgamento. Ele consideraria um executivo sob bom comportamento como uma definição mais leve do que um Executivo por toda a vida. E assim o próximo passo seria em direção à uma Monarquia hereditária(THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 1911)(Tradução nossa).

Para Madison, a preservação de um governo republicano exigia que se empregasse esforços para essa finalidade, entretanto, requeria ao mesmo tempo que aquele fosse dividido, os princípios genuinamente republicanos seriam preservados. Madison não estava apreensivo por ser acreditado como alguém que estivesse dando passos a favor da monarquia com as propostas de reeleição, mas seu real objetivo era evitar sua introdução, já que os executivos dos estados naquela época geralmente eram escanteados ao papel de coadjuvantes, enquanto o Legislativo recebiam uma concentração quase que majoritária de poder, tornando-se onipotentes. Se não houvesse um freio efetivo que dividisse e restringisse a instabilidade e intrusões futuras, uma revolução, mais cedo ou mais tarde, seria inevitável (THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 1911).

O Governador Morris tampouco era amigável à ideia de monarquia - como qualquer cavalheiro norte-americano daquele contexto. Defendia, então, que a melhor forma de estabelecer um governo republicano era manter a população feliz, obstando o desejo de mudança. Consequentemente, a implementação de um governo monárquico estaria obstado (THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 1911).

Também era essencial para James McClurg estabelecer que o Executivo fosse independente do Legislativo. Entretanto, McClurg arguindo que o único meio de efetivá-lo, depois da rejeição do impedimento da reeleição, era exigir que o Presidente permanecesse no cargo enquanto apresentasse “bom comportamento”. Ressalte-se que McClurg não era tão temeroso quanto ao regime monárquico a ponto de relutar uma aproximação do desenho institucional, mas não condenava o governo republicano, sendo sensível às tiranias que foram



exercidas sob a primeira forma de governo citada anteriormente (THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 1911).

O ideal republicano enquanto governo contraposto ao regime monárquico era tão forte no design do poder executivo na convenção constitucional que a garantia de um governo repúblicano deveria se estender inclusive aos Estados da federação norte-americana (THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787, 1911).

## **O DESENHO INSTITUCIONAL DEFICITÁRIO DO IMPEACHMENT NA AMÉRICA DO SUL E O ENFRAQUECIMENTO DA DEMOCRACIA NO CONTINENTE**

Como exposto alhures, o impeachment tem, desde sua incorporação e sistematização no constitucionalismo norte-americano, fundamento republicano e base democrática, não só enquanto oposição ao regime monárquico, mas também enquanto aparato propiciador igualdade jurídica dos cidadãos, o que inclui o governante da nação, sendo concebido pelos *framers* como instrumento de responsabilização de eventual governante tirano e óbice ao estabelecimento de um governo autoritário e ditatorial.

Naturalmente, com a expansão do sistema presidencialista para o continente americano e, posteriormente, outros países, o impeachment e as demais características intrínsecas do sistema o acompanharam, variando o seu desenho institucional em cada constituição.

Ocorre que a controversa natureza jurídico-política do impeachment faz com que esse instituto apresente disfuncionalidades, vindo a ser desvirtuado do seu desenho institucional adequado ou cumprir com sua finalidade republicana de responsabilizar governantes que tenham cometido infrações. Em determinadas situações, presidentes são destituídos sem a prática de crimes de responsabilidade, como o impeachment de Dilma Rousseff no Brasil em 2016 (MEYER, 2021), (MEGALI NETO, 2021), (PEIXOTO NETO, 2018), (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016), havendo inclusive casos de violação de garantias constitucionais e processuais básicas, a exemplo do impeachment do presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2012 (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013), (PEIXOTO NETO, 2018), (JATOBÁ; LUCIANO, 2018) e do Presidente Fernando Collor de Mello no Brasil em 1992 que, em que pese tenha cometido infrações político-administrativas incontestes, seu processo conteve vícios ignorados (PEIXOTO NETO, 2019).

A constância com que Presidentes são impinchados na América Latina, e a consequente instabilidade política advinda dessa prática, foi objeto de especial análise de Pérez-Liñán, para quem, a partir de observações empíricas, constatou que, no continente, uma confluência de fatores contribuem para que um presidente seja destituído, quais sejam: crise econômica, escândalos de corrupção envolvendo o presidente ou seu partido, manifestações sociais ou reprovação popular do governo e perda de sustentação política do governo no Congresso. Observados esses fatores, dificilmente um presidente conseguirá se manter no cargo (PÉREZ-LIÑAN, 2000)(PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Nesse ínterim, desde os Estudos de Pérez-Liñán em 2007, continuados por nós em momento posterior, 18 presidentes tiveram seus mandatos prematuramente encerrados no continente latinoamericano, variando desde renúncias forçadas, golpes de estado, declaração de incapacidade mental e processos de impeachment (PEIXOTO NETO, 2018)(PEIXOTO NETO, 2022). Entretanto, mister salientar que processos de impeachment são resultados de múltiplos fatores, e a simples ocorrência de um impeachment não é suficiente para afirmar uma violação à democracia (OLIVEIRA; FIGUEIREDO, 2017).

Na região, apresenta peculiar instabilidade o Peru, onde desde 2018 todos os ex-presidentes enfrentaram processos de impeachment, já tendo o cargo de Presidente ocupado por 3 indivíduos em menos de 8 dias em 2020 (PEIXOTO NETO; COSTA; NERI, 2020). Atualmente, o presidente Pedro Castillo sobreviveu à segunda tentativa de impeachment no Congresso Peruano, sendo o 4º presidente sucessivamente a ter seu mandato questionado perante o parlamento (G1, 2022).

A deficiência no desenho institucional do impeachment na América do Sul é um dos grandes problemas do constitucionalismo na região, dado que o texto das constituições sul-americanas, umas com menos intensidade, outras com mais, acabam por estabelecer, com subjetividade e vagueza, a tipicidade das infrações político-administrativas ou crimes de responsabilidade que determinam o cabimento ao manejo do impeachment presidencial, que pode vir a ser destituído do cargo. Dentre os exemplos, as constituições permitem a remoção do presidente por mau desempenho das funções (ARGENTINA, 1994), (PARAGUAI, 1992), má-conduta (COLÔMBIA, 1991), atos que comprometam gravemente a honra da nação (CHILE, 1980), ou incapacidade moral (PERU, 1993), (PEIXOTO NETO, 2022).

Os presidentes latinoamericanos foram dotados de poderes legislativos pelas suas constituições, o que levou a parcela da literatura a lhes classificar como presidentes fortes e que, somados a certas condições institucionais - maior fragmentação partidária e indisciplina partidária, poderiam consistir num risco à democracia (MAINWARING; SHUGART, 1993). Algumas justificativas para a opção constitucional de dotar os presidentes com poderes legislativos significativos são: a crença de que o sistema de separação de poderes fosse impedir tensões entre os poderes; o fortalecimento da chefia do executivo seria compensada por uma expansão de direitos; essa expansão de poderes do presidente seriam condição imprescindível para a implementação de direitos constitucionalmente outorgados, sobretudo direitos sociais (GARGARELLA, 2014)(BOLONHA; RANGEL; CORRÊA, 2015), e que decorrem, em verdade, do déficit democrático da região (BARROS, 2019), não sendo em verdade sua causa.

Como é característica do presidencialismo o mandato certo, parcela da literatura aponta que esse aspecto, quando observado em governos divididos, pode levar à paralisia decisória (LINZ, 1994)(SHUGART; CAREY, 1992). Essa rigidez, disposta geralmente no desenho institucional do governo lançado na constituição do Estado, pode levar as elites com interesses em disputas a buscar caminhos extraconstitucionais para resolver a crise de governabilidade (KIM; BAHRY, 2008). Soluções extraconstitucionais devem ser entendidas como *inconstitucionais*, sendo ameaças à democracia, devendo ser reprimidas pela jurisdição constitucional do Estado.

Essa postura se encaixa no que parcela da literatura defende de erosão constitucional, divergindo da tradicional noção de golpe de estado. A noção convencional de golpe de Estado reside numa tomada de poder frente a ameaças externas e internas ao Estado, sendo perpetrado pelo Governante, numa perspectiva extraordinária de poder soberano (MARTÍNEZ, 2014). Na perspectiva jurídica, o golpe de estado implica violação da legalidade, a mudança da norma fundamental do Estado e, conseqüentemente, todo o sistema de validade do direito positivo (SOLER, 2015). Em oposição, a erosão constitucional não se dá por meio de mudanças institucionais bruscas, mas graduais e lentas, operando-se um desvirtuamento dos pilares da ordem constitucionalmente instituída por dentro do próprio sistema (GINSBURG; HUQ, 2018) (MEYER, 2021).

A partir desses padrões de análise - golpe de estado e erosão constitucional - debates se estabeleceram em torno dos impeachments presidenciais na América Latina. Para parcela

da literatura, é equivocado realizar um estiramento do conceito de impeachment a fim de englobar golpes de Estado, quando na verdade o que se tem, num impeachment, é um respeito ao procedimento, ainda que o cabimento tenha legitimidade questionável, a exemplo do impeachment de Dilma Rousseff em 2018, já que os crimes de responsabilidade orçamentários foram fruto de reinterpretação para o cabimento do impeachment (PÉREZ-LIÑÁN, 2018).

Argumentamos em sentido contrário, na vertente de que, em que pese haver formalmente um procedimento, ilegalidades, seja quanto ao cabimento, seja quanto a outros aspectos, violam a Constituição, norma fundamental de um Estado (PEIXOTO NETO, 2018)(PEIXOTO NETO, 2019), que provê os mecanismos da democracia, mecanismos esses entendidos enquanto um conjunto de dispositivos e instituições que tutelam os valores democráticos de retrocesso das instituições em larga-escala (VERMEULE, 2007).

Entretanto, se a literatura debate retrocesso democrático a partir de manejo de impeachments ilegítimos ou controversos no presidencialismo latinoamericano, aqui propomos uma análise distinta: a blindagem política pelo legislativo, obstando a abertura de um processo de impeachment e a responsabilidade de um governante que viole a constituição, é ou não democrático? Seguimos essa análise argumentativa na seção seguinte.

## **O DESVIRTUAMENTO DO FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO DO IMPEACHMENT NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: A BLINDAGEM POLÍTICA DE UM GOVERNANTE AUTORITÁRIO**

No Brasil, o desenho institucional do impeachment, assim como concebido pelos framers na Convenção Constitucional de 1787, exige a prática de uma infração. Enquanto na constituição americana a previsão do texto constitucional *bribery, treason and other high crimes and misdemeanors* (THE UNITED STATES OF AMERICA, 1787), denotando tratar-se da exigência de um delito penal, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o texto constitucional exige a prática de um crime de responsabilidade, infrações político-administrativas cujo rol previsto no art. 85 é regulamentado por lei específica, a Lei 1.079/50 (BRASIL, 1950).

A denúncia, denominada denúncia popular por poder ser requerida por qualquer cidadão nos termos do art. 14 da Lei 1.079/50 (BRASIL, 1950), é peticionada perante o

Presidente da Câmara dos Deputados, que faz uma análise preliminar, podendo receber ou rejeitar o pedido. A Lei 1.079/50 disciplina que a Câmara dos Deputados analisa o recebimento da denúncia, e a despacha para comissão especial, consoante o art. 19 (BRASIL, 1950).

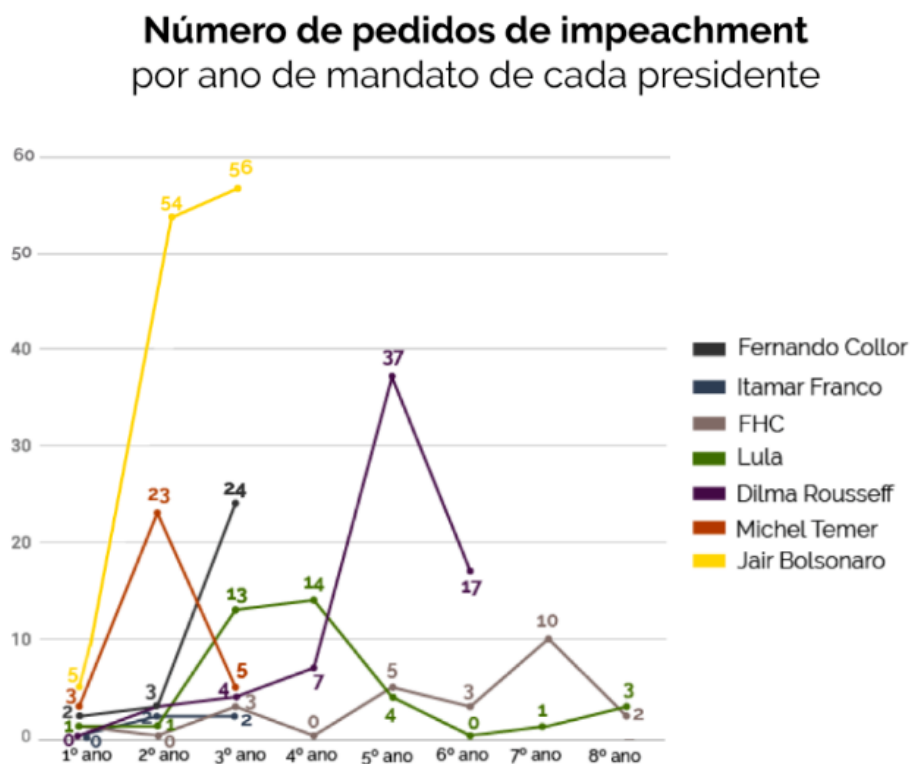
Uma vez analisada e discutida a denúncia, a comissão elabora um parecer e o vota. Caso a comissão entenda pelo cabimento da denúncia, o parecer é levado ao plenário da casa, que por  $\frac{2}{3}$  de seus membros votará pela autorização ou não da abertura do processo de impeachment contra o presidente da república (BRASIL, 1989). Caso a denúncia seja rejeitada pelo Presidente da Câmara, cabe recurso ao plenário, nos termos do regimento interno da casa, onde o plenário da Câmara dos Deputados corrige eventual decisão arbitrária do presidente da casa em não dar início ao procedimento de autorização da abertura do processo de impeachment contra o presidente da república (BRASIL, 1989).

Para nós, a decisão da Câmara dos Deputados configura condição de procedibilidade, não se tratando do processo de impeachment propriamente dito, que consiste, na verdade, no processo de acusação do presidente da república perante o Senado Federal (PEIXOTO NETO, 2021).

Entretanto, atualmente no Brasil verifica-se um desvirtuamento do instituto do impeachment presidencial, sobretudo quando o Presidente da Câmara dos Deputados encontrou uma maneira de blindar o presidente da república, simplesmente não apreciando os pedidos de impeachment presidenciais que se acumulam na Câmara dos Deputados.

No Brasil, já se falava em impeachment do presidente Jair Bolsonaro com menos de 1 (um) ano de governo. As circunstâncias vão desde a prática condutas mais sérias como ameaças aos demais poderes no discurso inflamado em comemoração ao 07 de setembro em 2021 em São Paulo e Brasília, o que levou a resposta mais enérgicas dos líderes dos demais poderes e uma crise entre as organizações sem precedentes, até condutas de cunho mais moral, ao publicar um vídeo durante o carnaval de 2019, quando ainda não havia completado 100 (cem) dias de governo, com conteúdo explícito em sua conta pessoal no Twitter questionando o significado do termo “golden shower”, conduta essa que tanto sua tipicidade como violadora do decoro exigido pelo cargo quanto sua justa causa para afastamento presidencial é de relevância questionável.

Até a presente data já foram protocolados na Câmara dos Deputados 143 impeachments contra o presidente Jair Bolsonaro. No total, 550 organizações e 1.150 cidadãos pediram o impeachment do atual presidente. Dos pedidos, 89 são originais, 47 são pedidos duplicados e 7 foram aditados. Somente 7 pedidos foram analisados pela Presidência da Câmara, exercida por Rodrigo Maia (2019-2020) e Arthur Lira (2021-2022), restando 136 ainda sem análise (PÚBLICA, 2021). A soma de pedidos de impeachment do presidente Jair Bolsonaro quase ultrapassa a soma de todos os pedidos realizados contra os presidentes da república anteriores de Fernando Henrique Cardoso a Michel Temer (PEX - EXECUTIVE, PRESIDENTS AND CABINET POLITICS, 2022). O quantitativo pode ser verificado no gráfico abaixo:



Fonte: Pública, 2022.

Essa postura é denominada por Mafei como “voluntarismo discricionário”, na qual o presidente da Câmara se omite na função de apreciar os pedidos, não havendo uma decisão quer procedente quer improcedente quanto aos pedidos de impeachment que lhe foram submetidos à apreciação (MAFEI, 2021). Tal postura teria sido inaugurada pelo ex-presidente

da Câmara Eduardo Cunha, mas teria se intensificado na gestão do atual presidente Arthur Lira.

Sobre essa postura, dispõe Mafei:

O poder de indeferir o pedido e mandá-lo ao arquivo, porém, é diferente do poder de ignorá-lo – esse que Arthur Lira julga ter. Não apenas porque do arquivamento cabe recurso, permitindo ao plenário da Câmara reformar o ato do presidente, mas principalmente porque a rejeição sumária é ao menos uma resposta oficial à denúncia do cidadão que julga que o presidente da República cometeu crimes que merecem a atenção do Congresso Nacional. E não é demais ressaltar que a decisão de arquivar uma denúncia é o exercício de um poder do presidente da Câmara, não a sua eliminação.

Em sentido oposto, o (suposto) poder de ignorar denúncias esvazia os pedidos de qualquer efeito jurídico possível, pois do nada não decorre consequência alguma, como a instalação da comissão especial de impeachment, e contra o nada não é possível reagir, por meio de um recurso ao plenário.

Para todos os fins, esse poder autoconcedido de ignorar denúncias contra o presidente da República torna vazio o direito legal e constitucionalmente garantido de cidadãos denunciarem crimes do presidente da República (MAFEI, 2021).

Destarte, percebe-se que esse desvirtuamento do impeachment no direito brasileiro atualmente transforma um instrumento de responsabilização política do presidente da república, que nasceu para ser um instrumento concretizador da teoria republicana, num instrumento de blindagem presidencial, obstando a responsabilidade política de um chefe de estado que, pela quantidade de pedidos de impeachment, denota ser um contumaz violador da Constituição Federal e do Estado Democrático de Direito no Brasil contemporâneo.

## CONCLUSÃO

As reflexões aqui tracejadas corroboram o entendimento de que, enquanto consequência da Revolução Americana, o republicanismo foi essencial na construção da Constituição que organizaria os Estados Unidos, pautando os debates políticos estabelecidos na Convenção Constitucional, demonstrando a busca dos *framers* por um desenho institucional definido pelo republicanismo enquanto forma de governo oposta à monarquia.

Mesmo optando por criar um governo forte e independente do Legislativo, o receio de que esse governante exercesse arbitrariamente os poderes que lhe foram conferidos, os *founding fathers* buscaram estabelecer um instrumento capaz de responsabilizar o presidente politicamente pelas eventuais infrações cometidas.

Então, foi disposta na constituição norte-americana a importação do instituto do impeachment, instrumento do antigo direito inglês que, naquele sistema parlamentarista, possibilitava a responsabilização dos oficiais e altas autoridades do rei, para o sistema presidencialista recém criado. Essa importação exigiu adaptações do instituto, consubstanciando a oportunidade de conter um governante tirânico, evitando que se estabelecesse, pela via presidencial, uma monarquia presidencial arbitrária. A partir daí o impeachment corporificou-se como instrumento republicano de responsabilização do governo.

Na adoção do presidencialismo pelos diversos países ao redor do mundo, incluindo o Brasil, o instrumento do impeachment, enquanto característica distintiva do sistema presidencialista, se expandiu para os diversos ordenamentos constitucionais, ganhando um desenho institucional próprio em cada ordenamento jurídico.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 disciplina o instituto, determinando regras superficiais que seriam regulamentadas por legislação específica. O texto constitucional apresenta um rol de condutas consideradas infrações político-administrativas que, se cometidas pelo Presidente da República, ensejariam sua responsabilização pelo impeachment.

Não obstante, a atual presidência do Brasil rotineiramente viola a Constituição e o Estado Democrático de Direito. Entretanto, a despeito do expressivo número de pedidos de impeachment presidenciais, a Presidência da Câmara dos Deputados não recebeu nenhuma das 139 acusações já peticionadas imputando ao presidente a prática de crimes de responsabilidade.

Essa distinta omissão da chefia da câmara baixa do parlamento brasileiro no tocante à apreciação das acusações de prática de crimes de responsabilidade contra o atual Presidente da República no Brasil acaba por configurar uma blindagem parlamentar unilateral ao mandatário, violando o fundamento republicano do instituto do impeachment, qual seja, a igualdade jurídica do presidente em relação aos demais cidadãos, tornando-o tangível quanto à responsabilização política pela prática de infrações.

Por conseguinte, verifica-se que no Brasil contemporâneo ocorre o desvirtuamento do instituto do impeachment presidencial, o que acarreta na violação do fundamento



republicano, fundamento jusfilosófico desse instrumento jurídico-político de responsabilização do governante.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: História e Teoria Constitucional Brasileira**. Florianópolis:Empório do Direito, 2016.

BARROS, Ana Tereza Duarte Lima. Presidencialismo e qualidade da democracia na América Latina. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. v. 5; n. 2, jul/dez 2019, p. 88-103.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, v. 60, n. 2, maio/ago 2015, p.115-140.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 – 5 de out. de 1988. Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. **Lei 1.079 de 10 de abril de 1950**. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.

BRASIL. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 17**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, 22 de setembro de 1989.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 2 ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992

COSTA, Beatriz; SILAME, Tiago. “Acabou a corrupção no governo”? Um balanço da gestão de Bolsonaro. **PEX - EXECUTIVE, PRESIDENTS AND CABINET POLITICS**. Special Report series Bolsonaro Government: a disruptive presidency? Belo Horizonte, 5 de abril de 2020. Disponível em: <https://pex-network.com/special-reports/>. Acesso em 14.07.2022

GALINDO, Bruno. **Impeachment à luz do Constitucionalismo Contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma**. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz**. Belo Horizonte: Editora D’plácido, 2016.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz, 2014.

GERHARDT, Michael J. **The lessons of Impeachment History**. University of North Carolina School of Law Carolina Law Scholarship Repository. Faculty Publications, 1999.

G1. **Congresso do Peru rejeita impeachment de presidente Pedro Castillo**. Oposição precisava de 87 votos para aprovar moção de destituição, mas obteve 55. 29/03/2022. Disponível em:

<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/03/29/congresso-do-peru-rejeita-impeachment-de-presidente-pedro-castillo.ghtml>. Acesso em 31/03/2022.

GINSBURG, Tom; HUQ, Aziz Z. **How to save a constitutional democracy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2018.

JATOBÁ, Daniel; LUCIANO, Bruno Theodoro. The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations. **Brazilian Political Science Review**. V. 12, N. 1, 2018, p. 1-26.

JEFFERSON, Thomas. **Declaration of Independence**. Filadélfia: 4 de julho de 1776.

KAPLANOFF, Mark D. The Federal Convention and the Constitution. In : GREENE, J.; POLE, J.R. (ed.). **A companion to the American revolution**. Cambridge, MA: Blackwell, 2000.

KIM, Young Hun; BAHRY, Donna. Interrupted presidencies in third wave democracies. **The journal of politics**. v. 70, n. 3, july, 2008, p. 807-822.

LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 2 v.

MARTÍNEZ, Rafael. Subtipos de golpe de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 108, p. 191-212, 2014.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MAFEI, Rafael; DA SILVA, Virgílio Afonso. Controlando o tempo do impeachment: Presidente da Câmara pensa que pode, mas não tem poder de ignorar acusações contra o presidente da República por prazo a perder de vista. **Piauí**, 20 de jul. de 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/controlando-o-tempo-do-impeachment/>. Acesso em 31/03/2022.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz, presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica. **Novos Estudos**, n. 37, p. 191-213, 1993.

MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Paraguay and the politics of impeachment. **Journal of Democracy**. V. 24, N. 4, October 2013, p. 110-123.

MEGALI NETO, Almir. **O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **Constitutional erosion in Brazil**. Oxford; New York: Hart, 2021.

OLIVEIRA, Stephanie Moura; FIGUEIREDO, Ulle Ráfaga Campos e. A democracia Latina e seus processos de impeachment: uma análise quantitativa dos níveis de democracia desde 1990. **9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política**. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 a 28 de julio de 2017.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A sobrevivência do mandato presidencial na América do Sul a partir da engenharia institucional do impeachment adotada nas constituições da região. **Revista Populus** / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 12, 2021.2 - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2022.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Da (i)legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 5, n. 02, p. 248-268, 12 mar. 2019.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. **Democracia e julgamento político**: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de pós-graduação em direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi, Bahia, 2018.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do impeachment a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. **Revista Populus** / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral - nº 11, 2021.2 - Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COSTA, Thaiané Dutra Luz; NERI, Larissa Pereira Macedo. Impeachment presidencial, crise institucional no Peru e a influência da engenharia constitucional na estabilidade governamental do presidencialismo. **Anais do I Colóquio Jurídico Interinstitucional da Pós-Graduação Stricto Sensu do Centro Universitário FG (UniFG) e da Universidade de Caxias do Sul (UCS)** – Ética, Fundamentos e Efetividade do Direito para o Século XXI. Guanambi-BA/Caxias do Sul-RS, 26 de novembro de 2020 (no prelo).

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, Vol. 33, Nº 98, 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge Studies in Comparative Politics. New York: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. The institutional determinants of impeachment. **Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association**, Hyatt Regency Miami, March 16-18, 2000.

PÚBLICA. Os pedidos de impeachment de Bolsonaro. Disponível em <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>. Acesso em 31/03/2022.

SHUGART, Matthew Søberg; CAREY, John Michael. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SOLER, Lorena. Golpes de Estado en el siglo xxi. un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012). **Cadernos Prolam/USP** V. 26, n. 14, 2015, p. 77-89.

STARLING, Heloísa. A matriz norte-americana. *In: Matrizes do republicanismo*. BIGNOTTO, Newton (Org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013.

SUNSTEIN, Cass. **Impeachment: a citizen's guide**. Cambridge: Harvard University Press, 2017. **THE RECORDS OF THE FEDERAL CONVENTION OF 1787**. Vol II. FERRAND, Max (editor). New Haven: Yale University Press, 1911.

TRIBE, Lawrence; MATZ, Joshua. **To end a presidency: the power of impeachment**. New York: Basic Books, 2018.

THE UNITED STATES OF AMERICA. **Constitution of The United States of America**. National Congress: Philadelphia, 1787.

VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small**. New York: Oxford University Press, 2007.