



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Como depor um Presidente:
Análise Comparada dos Modelos de *Impeachment* em 77 Países

Arthur Augusto Rotta

Porto Alegre
2019

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Arthur Augusto Rotta

**Como Depor um Presidente:
Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países**

Orientador: Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de doutor em Ciência Política.

Porto Alegre
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Rotta, Arthur Augusto

Como Depor um Presidente: Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 países / Arthur Augusto Rotta. -- 2019.

258 f.

Orientador: Paulo Sérgio Peres.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. impeachment. 2. presidencialismo. 3. democracia. 4. neoinstitucionalismo . 5. institucionalismo evolucionário. I. Peres, Paulo Sérgio, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os

dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Agradecimentos

Agradeço primeiramente ao orientador cujo apoio e orientação foram fundamentais para a conclusão desta tese.

Agradeço aos colegas do PPGCP da UFRGS, Fernando Meirelles, Thiago Oliveira, Rodrigo Mayer, Ricardo Leães, Ricardo Ossagô, Icaro Engler, Juliane Sant'Anna Bento, Cristina Altmann, Lais Kusler, Aquilino Varela, Vlademiro Salvador Moreira Furtado, Isis de Oliveira, Arcenio Cuco, , Maurício Doré, Rodolfo Silva Marques, Guilherme de Queiroz Stein, Carla Cruz, Luciane Wietchikoski, Pedro Vasconcellos, Vinicius Lara, Maria do Rosário, Adriana Lameirão, Felipe Zorzi, Alexandre Arns e Junior Ivan Bourscheid, pela amizade e companhia nas salas de aula e fora delas.

Agradeço a Mariana Nogueira Favero pela ajuda na compreensão de termos e expressões em inglês contidas na bibliografia pesquisada. Também agradeço aos colegas de trabalho Tânia Mara Alves Cardoso, Rômulo Antunes Rodrigues Duque e Jackson Raymundo pelo coleguismo e apoio no período.

Agradeço de modo geral a toda comunidade acadêmica do PPGCP, docentes, discentes, servidores, que contribuíram de forma decisiva não apenas na minha formação acadêmica, mas também a me tornar uma pessoa melhor.

Finalmente agradeço a meus pais que sempre me incentivaram a estudar, e ao meus filhos, Laura e Joaquim, que me inspiram sempre a buscar o melhor.

Como depor um Presidente:

Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países

Arthur Augusto Rotta

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Aprovada em 23 de maio de 2019.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Paulo Sérgio Peres - Orientador

Profa. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll

Prof. Dr. Hélio Ricardo do Couto Alves

Prof. Dr. Benedito Tadeu César

Profa. Dra. Mercedes Maria Loguercio Canepa

"And covenants, without the sword, are but words..."

Thomas Hobbes em o *Leviathan*

Índice

Resumo, 11

Abstract, 12

Introdução, 13

Enquadramento Teórico, 17

Metodologia, 29

Estrutura da Tese, 37

Capítulo 1

Origem e Evolução do *Impeachment*, 40

1. Origem do *Impeachment*, 42

1.1. Da Cúria Regis ao *Impeachment*, 42

1.2. O Primeiro *Impeachment* e seu Período Histórico, 44

2. A Era de Ouro do *Impeachment* Inglês, 50

3. O *Impeachment* nos Estados Unidos da América, 56

4. O *Impeachment* na França, 69

Capítulo 2

Os Modelos de *Impeachment* nas Américas e na Europa, 76

1. O *Impeachment* nas Américas do Norte e Central, 78

2. O *Impeachment* na América do Sul, 90

3. O *Impeachment* na Europa, 99

Capítulo 3

Os Modelos de *Impeachment* na África, Ásia e Oceania, 113

1. O *Impeachment* na África Portuguesa e do Norte Africano, 114

2. O *Impeachment* na África Francesa, 127

3. O *Impeachment* na *Commonwealth* Africana, 137

4. O *Impeachment* na Ásia e na Oceania, 150

Capítulo 4

Matrizes e Modelos de *Impeachment*, 163

1. A Variabilidade dos Modelos de *Impeachment*, 166

2. Mensurando a Dificuldade Formal para a realização do *Impeachment*, 186

Capítulo 5

Proposta de um Modelo de *Impeachment* Resistente ao Casuísmo Político, 193

1. Construindo um Novo Modelo de *Impeachment*, 194
 - 1.1. Primeira Etapa: A Propositura da Denúncia, 196
 - 1.2. Segunda Etapa: A Análise da Denúncia, 197
 - 1.3. Terceira Etapa: O Julgamento do *Impeachment*, 204
 - 1.4. Síntese do Modelo, 208
2. Confrontando o Modelo Proposto com Casos Polêmicos, 210
 - 2.1. Teste do Modelo no Caso Brasileiro, 211
 - 2.2. Teste do Modelo no Caso de Madagascar, 214
 - 2.3. Testes do Modelo no caso Russo, 218
 - 2.4. Teste do Modelo no Caso Filipino, 222
 - 2.5. Teste do Modelo no Caso Venezuelano, 226
 - 2.6. Ajustes no Modelo, 230

Conclusão, 232

Referências Bibliográficas, 243

Referências Documentais, 255

Índice de Figuras

Quadros

- Quadro 1 Conjunto dos Países Analisados, 30
- Quadro 2 Quantitativo dos Casos Presidencialistas e Semipresidencialistas de Acordo com suas Estruturas Legislativas e Organizados por Grupos Regionais, 31
- Quadro 3 Garantias Formais dos Elementos Jurídicos do *Impeachment* de Acordo com as Matrizes Norte-Americana e Francesa, 35
- Quadro 4 Modelo de Análise do Estudo Comparado dos Modelos de *Impeachment*, 36
- Quadro 5 Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países das Américas do Norte e Central, 81
- Quadro 6 Classificação dos Países das Américas do Norte e Central quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*, 85
- Quadro 7 Variáveis e Pontuação para o Ranking de Classificação dos Países de Acordo com o Grau de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 87
- Quadro 8 Pontuação dos Países das Américas do Norte e Central de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 89
- Quadro 9 Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países da América do Sul, 92
- Quadro 10 Classificação dos Países da Américas do Sul quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*, 96
- Quadro 11 Pontuação dos Países da América do Sul de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 98
- Quadro 12 Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países da Europa, 101
- Quadro 13 Classificação dos Países da Europa quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*, 103
- Quadro 14 Pontuação dos Países da Europa de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 111
- Quadro 15 Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países da África Portuguesa e do Norte Africano, 117

- Quadro 16 Classificação dos Países da África Portuguesa e do Norte Africano quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*, 124
- Quadro 17 Pontuação dos Países da África Portuguesa e do Norte Africano de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 126
- Quadro 18 Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* na África Francesa, 130
- Quadro 19 Classificação dos Países da África Francesa quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*, 132
- Quadro 20 Pontuação dos Países da África Francesa de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 136
- Quadro 21 Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* nos Países da *Commonwealth* Africana, 138
- Quadro 22 Classificação dos Países da *Commonwealth* Africana quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*, 142
- Quadro 23 Pontuação dos Países da *Commonwealth* Africana de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 149
- Quadro 24 Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* nos Países da Ásia e da Oceania, 152
- Quadro 25 Classificação dos Países da Ásia e da Oceania quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*, 159
- Quadro 26 Pontuação dos Países da Ásia e da Oceania de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*, 162
- Quadro 27 Variabilidade dos Modelos de *Impeachment* nos 77 Casos Analisados, 167
- Quadro 28 Distribuição da Frequência dos Tipos e Modalidades de Participação do Judiciário nos Processos de *Impeachment*, de Acordo com as Regiões dos Países Analisados, 181
- Quadro 29 Distribuição de Frequência das Matrizes de *Impeachment*, por Forma de Governo, 184
- Quadro 30 Distribuição de Frequência dos países de Acordo com as Maiorias Exigidas para a Aceitação do *Impeachment* e para a Condenação do Presidente, 187

- Quadro 31 Classificação dos Países de Acordo com o Índice de Dificuldade Formal para *Impeachment*, 188
- Quadro 32 Percurso Institucional do Modelo de *Impeachment* Proposto, 209
- Quadro 33 Proposta de Modelo de *Impeachment* Ajustada, 231

Tabelas

- Tabela 1 Composição das Altas Cortes de Justiça [Cortes de Exceção], 177
- Tabela 2 Distribuição dos Casos de Acordo com as Matrizes de *Impeachment* e a Estrutura Legislativa, 185

Gráficos

- Gráfico 1 Distribuição dos Modelos de *Impeachment*, por Região, de Acordo com suas Matrizes Constitucionais, 174
- Gráfico 2 Distribuição da Frequência da Aceitação do Pedido de *Impeachment* e do Julgamento do Presidente de Acordo com as Arenas Institucionais Responsáveis, 182
- Gráfico 3 Distribuição das Categorias Classificadoras dos Graus de Dificuldade Formais para o *Impeachment* nos Países Analisados por Região, 190

Fluxogramas

- Fluxograma 1 Variantes da Teoria da Escolha Racional, 19
- Fluxograma 2 Componentes Conceituais e Operacionais do Institucionalismo Histórico, 20
- Fluxograma 3 Ilustração das Escolhas Condicionadas nas Conjunções Críticas, 22
- Fluxograma 4 Variantes do Neoinstitucionalismo Histórico, 24
- Fluxograma 5 Níveis Classificatórios da Taxonomia das Variações do *Impeachment*, 32
- Fluxograma 6 Tipos e Modalidades de Participação do Judiciário no *Impeachment*, 33
- Fluxograma 7 Desenho da Pesquisa, 34
- Fluxograma 8. Árvore dos Modelos de *Impeachment* de Acordo com suas Matrizes, 173

Resumo

Esta tese traz um estudo descritivo e comparado dos dispositivos de *impeachment* estabelecidos pelas Constituições de setenta e sete países presidencialistas e semipresidencialistas. Seu primeiro objetivo é identificar os modelos de *impeachment* existentes por meio de uma classificação taxonômica que considera as semelhanças e diferenças dos casos para agrupá-los em modelos de *impeachment*. Seu segundo objetivo é classificar os modelos identificados de acordo com um índice de dificuldade formal para a realização desse tipo de procedimento. Por fim, seu terceiro objetivo é apresentar uma proposta normativa de modelo de *impeachment* que reduza sua utilização como instrumento meramente político-partidário para pressionar ou afastar Presidentes sem fundamentos técnico-jurídicos.

Para a consecução desses objetivos, analiso os dispositivos constitucionais dos países com o foco voltado para as seguintes variáveis: (a) instância responsáveis pela aceitação ou rejeição do pedido de *impeachment*, (b) instância responsável pelo julgamento do Presidente, (c) votação exigida para a aprovação do pedido, (d) votação exigida para a condenação, (e) tipo de participação do Judiciário no processo, se direta ou indireta, e, no caso de participação direta, (f) qual sua modalidade, se como *gatekeeper* no início do processo ou em alguma de suas etapas intermediárias, se como instância julgadora ou, ainda, se pelo desempenho dessas duas funções.

Os resultados mostram que há duas matrizes de *impeachment*, a norte-americana, herdeira do formato inglês, e a francesa. As diferenças fundamentais entre essas duas matrizes reside no tipo de participação atribuída à Justiça nesse tipo de procedimento. No modelo norte-americano, sua participação é indireta; no modelo francês, é direta. Os dados mostram também que, a partir dessas duas matrizes, desenvolveram-se dezoito modelos de *impeachment* e, a maioria deles, é alguma variação da matriz francesa. Também há alguns casos *sui generis*, com inovações relevantes.

Com esse enfoque e seus achados empíricos, a tese contribui para o preenchimento de uma lacuna na literatura comparada, cujas análises se concentraram apenas na detecção das condições políticas e econômicas associadas à ocorrência de *impeachment*, resultando num déficit de estudos desse dispositivo enquanto uma estrutura de regras e procedimentos que regulam sua aplicação. Como o neoinstitucionalismo é a perspectiva teórica adotada pela literatura temática, e também nesta tese, é indispensável considerar que esse arcabouço institucional condiciona as estratégias dos atores, assim como estabelece os custos e os ganhos de se adotar o *impeachment* como arma política nas relações entre governo e oposição. Por isso, também é relevante conceber modelos de *impeachment* que previnam ou que reduzam essa distorção no seu uso, algo que é apresentado no final deste estudo.

Palavras-chave: Impeachment; Presidencialismo; Democracia; Neoinstitucionalismo; Institucionalismo Evolucionário;

Abstract

This thesis shows a descriptive and comparative study of the *impeachment* procedures established by the Constitutions of 77 presidential and semi-presidential countries. Its first aim is to identify the existing *impeachment* models by means of a taxonomic procedure, which considers the similarities and differences of the cases to group them. Its second aim is to classify the identified models according to an index of formal difficulty to the execution of the *impeachments*. At last, its third aim is to present a normative proposal of an *impeachment* model, which reduces its provision as a mere political instrument to pressure or to remove Presidents without any legal and technical principles.

In order to achieve this goal, constitutional provisions of the countries are analyzed, focusing on the following variables: (a) institution responsible for accepting or declining the *impeachment* request, (b) institution responsible for the President's trial, (c) necessary vote for the approval of the request, (d) necessary vote for the conviction, (e) type of participation of the Judiciary, if direct or indirect, and, in case of direct participation, (f) which modality, if as a gatekeeper at intermediate stages, if as a judgmental institution, or if by the performance of these two roles.

The findings of this study show that there are two *impeachment* matrices – the North-American, resulting from the English model, and the French one. The main differences between these two matrices lie on the participation assigned to the Judiciary during the process. In the North-American model, its participation is indirect; in the French model, it's direct. Moreover, the data collected for this thesis show that 18 types of *impeachment* have developed from these two matrices and, most of them, evolved from the French model. There are also some *sui generis* cases, with relevant innovations.

Under this approach and with these empiric findings, this thesis contributes to fulfil a gap in the comparative literature, whose analysis only concentrate in the detection of political and economic conditions associated with the occurrence of the impeachment, neglecting its study as a structure of rules and proceedings which regulate its application. Since the neo-institutionalism is the theoretical perspective adopted by the thematic literature and also in thesis, it's imperative to consider that this institutional framework condition the actors, as well as establishing the costs and the gains of adopting the *impeachment* as a political weapon in the relations among govern and opposition. Consequently, it's also relevant to conceive models of *impeachment* that prevent and reduce this distortion in its use, which is presented at the end of this study.

Keywords: Impeachment; Presidentialism; Democracy; Neo-institutionalism; Evolutionary Institutionalism;

Introdução

Embora previsto para situações excepcionais, o *impeachment* tem sido usado com elevada frequência. De fato, uma parcela expressiva das mais de vinte interrupções de mandatos Presidenciais que ocorreram na América Latina após a terceira onda democrática foi decorrente de *impeachments* ou de ameaças de abertura de processos desse tipo.¹ Diante dessa anomalia, alguns analistas de política comparada lançaram-se à busca das variáveis explicativas do fenômeno e chegaram à conclusão de que se trata de uma modalidade de resolução de crises políticas graves sem ruptura democrática (BAUMGARTNER and KADA, 2003; PÉREZ-LIÑAN, 2005, 2007, 2008, 2014, 2016; BERNTZEN and MARSTEINTREDET, 2008; MARSTEINTREDET, 2008, 2014; LLANOS and MARSTEINTREDET, 2010; ÁLVAREZ and MARSTEINTREDET 2010; HOCHSTETLER, 2011; SAMUELS and HOCHSTETLER 2011). Resumidamente, de acordo com os achados dessa literatura, presidentes (a) incapazes de equacionar crises econômicas, (b) cercados de denúncias de corrupção e (c) acossados por massivas manifestações de rua, tornar-se-iam (d) impopulares e (e) propensos à perda do apoio da maioria parlamentar; nessas condições, (f) seus mandatos estariam ameaçados por um processo de *impeachment*.

Em outros tempos, as situações de impasse intransponíveis entre o Presidentes e o Parlamento resultavam em crises institucionais que, no limite, levavam a golpes de Estado; mas, nos últimos anos, as crises de governabilidade vêm sendo superadas mediante o acionamento do dispositivo constitucional do *impeachment*, seguindo uma lógica semelhante à moção de desconfiança dos regimes parlamentaristas. Isso significa que o mandato do Presidente, cuja duração deve ser

¹ De 1985 a 2016, ocorreram 25 interrupções de mandato presidencial. Destes, 5 foram decorrências de condenação por processos de impeachment e 6 por renúncias. Além disso, houve deposições por vacância do poder, por antecipação de eleições para superação de crises e por incapacitação intelectual e moral.

fixa conforme o prazo estipulado na Constituição (SHURGART and CAREY, 1992), na prática, torna-se menos rígido e pode ser abreviado. Estaríamos, assim, diante de uma evolução institucional rumo à “parlamentarização” do presidencialismo? Quais as consequências disso tanto para o presidencialismo como para o próprio dispositivo do *impeachment*?

Para alguns autores, essa evolução é positiva porque representa a emergência de uma saída menos traumática para crises políticas graves (PÉREZ-LIÑAN, 2007; BERNTZEN and MARSTEINTREDET, 2008; MARSTEINTREDET, 2008, 2014; KIM and BAHRY, 2008; LLANOS and MARSTEINTREDET, 2010; MUSTAPIC, 2010). Assim, apesar de possíveis distorções no uso desse instrumento, seu acionamento evita o perigo maior de se colapsar a democracia. Em outras palavras, se Presidentes indesejáveis, que perderam a legitimidade popular e não conseguem obter governabilidade, podem ser removidos dentro dos protocolos constitucionais, os tanques e as tropas continuarão nas casernas. Para outros analistas, o *impeachment* é positivo porque ele é a resposta legislativa às pressões populares pela retirada do Presidente da chefia de governo, o que indica, portanto, a emergência da “democracia das ruas” (HOCHSTETLER 2006; EDWARDS and HOCHSTETLER 2009; OLLIER, 2008; KIM, 2014).

Recentemente, porém, o desenvolvimento desse debate vem suscitando uma série de dúvidas sobre os efeitos positivos dessa evolução institucional. Em primeiro lugar, suspeita-se que o *impeachment* talvez não resolva as crises políticas, pois, mesmo que ele evite golpes de Estado, não se pode descartar por completo a possibilidade de que seu acionamento possa implicar alguma modalidade de golpe que ainda não foi catalogado pela literatura.² Em segundo lugar, conjectura-se que, quando o *impeachment* é usado como se fosse uma moção de desconfiança, abre-se um precedente para constantes investidas dos partidos contra os futuros Presidentes.

² O ex-Presidente norte-americano, Gerald Ford, mostrou suas reservas quanto a uso desse instrumento enfatizando algo nesse sentido. Num pronunciamento na *House of Representatives*, quando ele ainda era o líder da minoria, ele afirmou que: “(...) An impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in history; conviction results from whatever offense or offenses two-thirds of the other body considers to be sufficiently serious to require removal of the accused from office.” Pronunciamento de Gerald Ford, *House of Representatives, Congressional Records*, Vol. 116, p. 11913, de 15/04/1970.

Com efeito, todos esses questionamentos apontam para duas conclusões: (1) o *impeachment* é tanto um processo político concreto como um dispositivo constitucional da mais alta relevância, porém, (2) o estudo da estrutura formal desse instrumento foi negligenciada pela literatura de Ciência Política, principalmente em perspectiva comparada.

Realmente, por mais incrível que possa parecer, pouco sabemos sobre as tipificações do crime de responsabilidade e, em especial, os protocolos estabelecidos para o processo, envolvendo as instâncias que devem acolher ou rejeitar o pedido de *impeachment* e que devem julgar o Presidente, assim como as maiorias exigidas em cada etapa decisória e o tipo de participação da Justiça no procedimento. Concretamente, os casos de *impeachment* foram analisados até agora como se todos eles possuíssem a mesma estrutura institucional de aplicação processual; assim, quando os especialistas estudaram suas ocorrências no Brasil, na Venezuela, no Paraguai e em Madagascar, por exemplo, não levaram em conta as possíveis variações que o modelo de *impeachment* pode apresentar em cada caso e, conseqüentemente, seus possíveis impactos nos resultados. Por extensão, os especialistas também desconsideraram as maiores ou menores dificuldades formais que os respectivos modelos impõem ao julgamento e à condenação dos Presidentes. Junto a isso, como a literatura temática está preocupada apenas com os casos em que houve *impeachment*, não dispomos de informações sobre seu perfil institucional nos países que o adotam mas que, não obstante, nunca o acionaram.

Sem dúvida, esse hiato empírico é um tanto inusitado porque, se for para levar a sério a abordagem institucionalista adotada pelos especialistas, não faz sentido desconsiderar que as “regras do jogo” influenciam tanto o modo de jogar como seus resultados. Dada tal premissa, é inevitável concluir que, sem a identificação dos procedimentos e das exigências para a realização do *impeachment*, a análise desse fenômeno permanecerá incompleta. O *impeachment* é um instrumento institucional relativamente antigo que emergiu no contexto inglês de limitação do Poder Real pelo Parlamento e que, posteriormente, foi acolhido pela inovadora Constituição norte-americana para, finalmente, tornar-se um dispositivo inerente aos sistemas presidencialistas. Daí, espalhou-se pelos diversos modelos constitucionais tanto

presidencialistas como semipresidencialistas. Dada sua longa história e a relevância que adquiriu como instrumento de controle do Presidente pelo Legislativo e, mais recentemente, como arma política das oposições parlamentares, é incompreensível que a maioria dos estudos sobre o *impeachment* tenha sido realizada por historiadores e juristas, enquanto os cientistas políticos institucionalistas descuidaram da análise comparada de seu modelo formal enquanto as “regras do jogo” que regulam as relações entre os Poderes.

Diante disso, a proposta desta tese é contribuir para a superação desse hiato em termos empíricos e normativos. Para tanto, em primeiro lugar, realizo um estudo descritivo do dispositivo institucional do *impeachment* por meio da análise constitucional comparada desse instituto em todos os países presidencialistas e semipresidencialistas que o adotam atualmente. Ao todo, são analisados setenta e sete casos, tendo como material empírico as Constituições em vigência nessas nações. Essa análise tem dois objetivos: (1) identificar os diversos modelos de *impeachment* adotados e (2) mensurar o grau de dificuldade formal de cada país para a realização desse processo. Parto da premissa de que o modelo procedimental previsto para o *impedimento* do Presidente impacta a competição política entre o governo e a oposição, assim como a forma de aplicação desse instituto —conforme o modelo, pode ser mais fácil ou mais difícil iniciar um processo de *impeachment*, pode ser mais fácil ou mais difícil levar o Presidente à condenação e, além disso, o aspecto predominante no julgamento pode ser o político ou o jurídico.

Para proceder à identificação dos modelos, são consideradas as seguintes variáveis: (a) a instância institucional responsável pelo acolhimento ou não do pedido de *impeachment*, (b) a instância institucional responsável pelo julgamento do Presidente, (c) a votação exigida para a aceitação do processo, (d) a votação exigida para a condenação do Presidente, (e) o tipo de participação do Judiciário no processo, se direta ou indireta, e, no caso de participação direta do Judiciário, (f) a modalidade dessa atuação, se como (g) julgador, se como (h) *gatekeeper* em etapas anteriores ao julgamento ou, ainda, se como (i) julgador e *gatekeeper* ao mesmo tempo.

Os resultados mostram que foi possível identificar duas matrizes de *impeachment* —a norte-americana e a francesa. A partir dessas duas matrizes, desenvolveram-se dezoito modelos de *impeachment* nos setenta e sete casos analisados, com um amplo predomínio de modelos que remetem à matriz francesa. Os dados também mostram que há variações no índice de dificuldade formal para a realização do *impeachment*, permitindo agrupar diversos países de acordo com esse critério. A dificuldade formal, entretanto, não necessariamente implica em inexistência de *impeachment*, assim como países com maior facilidade formal não estão sujeitos a tais processos mais frequentemente. No geral, há indícios de que países com democracias funcionais tendem a ter menor grau de dificuldade formal para *impedimentos*, o que sugere ser necessário cotejar esses dados com estudos históricos e contextuais de cada país, a fim de se verificar as condições políticas reais para a realização desses processos.

Depois de identificados os modelos de *impeachment* e classificados os países de acordo com o índice de dificuldade formal para sua realização, a tese explora uma abordagem normativa do problema, como um exercício final de reflexão. Nesse caso, o objetivo é propor um modelo de *impeachment* que possa reduzir as distorções em seu uso como arma política para destituir Presidentes. A ideia é sugerir um desenho institucional para esse instituto que possa reduzir os ganhos estratégicos de sua aplicação como uma moção de desconfiança ou como um instrumento de pressão contra o governo, mediante a observância dos requisitos técnico-jurídicos. Finalmente, esse modelo é aplicado de maneira simulada em episódios de *impeachment* polêmicos, com a finalidade de verificar, de maneira conjectural, se sua adoção poderia ter levado a resultados diferentes.

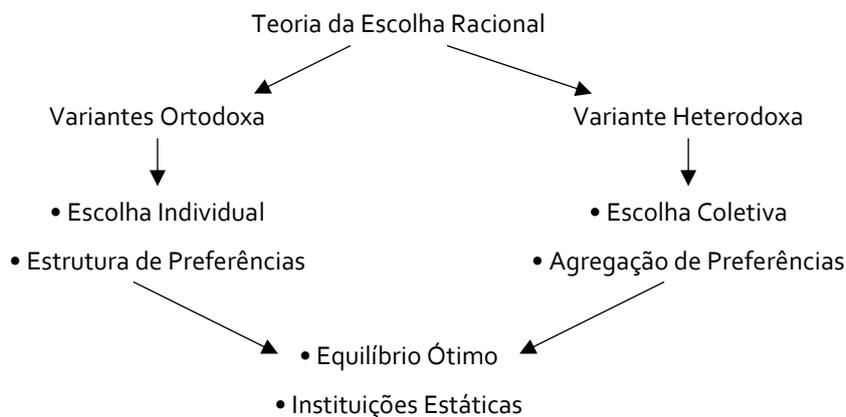
Enquadramento Teórico

A abordagem teórica que orienta a análise realizada nesta tese é o Neoinstitucionalismo. Mas, como já discutido por diversos autores (cf. MARCH and OLSEN, 1984; MARCH, 1986; POWELL and DiMAGGIO, 1991; HALL and TAYLOR,

1996; PETERS, 1999; IMMERGUT, 2006), esse paradigma abriga diversas vertentes e, devido a isso, faz-se necessário aclarar que tipo de Neoinstitucionalismo baliza o presente estudo desse dispositivo constitucional. *Grosso modo*, pode-se dizer que duas vertentes desse paradigma se tornaram as mais relevantes, quais sejam, o Institucionalismo da Teoria da Escolha Racional e o Institucionalismo Histórico (FÜRSTENBERG, 2016; PERES, 2007, 2008; IMMERGUT, 2006; STEINMO, 2001). Nos últimos anos, entretanto, uma nova vertente vem despertando o interesse dos analistas —o Institucionalismo Evolucionário (FÜRSTENBERG, 2016; SISCOE, 2014; LEWIS and STEINMO, 2012, 2010; LUSTICK, 2011). Essa abordagem articula elementos da Teoria da Escolha Racional com aspectos do Institucionalismo Histórico, só que numa perspectiva inovadora que aproxima a Ciência Política da Biologia; mais especificamente, da teoria da evolução (FÜRSTENBERG, 2016; LEWIS and STEINMO, 2012, 2010; BOCHMANN, 2011; STEINMO, 2010). Neste estudo, adoto essa vertente do Neoinstitucionalismo.

Em linhas gerais, a Teoria da Escolha Racional, emprestada da Economia neoclássica, bifurcou-se em duas escolas (PERES, 2008), como indicado no **Fluxograma 1**. Apesar de manterem as premissas do individualismo metodológico (cf. RIKER, 1980; SHEPSLE and WEINGAST, 1981; SHEPSLE, 1986, 2001; WEINGAST, 1996; COLOMER, 2001), ambas se diferenciam substancialmente no que diz respeito as instituições serem ou não variáveis explicativas (PERES, 2007). A primeira delas, uma versão ortodoxa e comportamentalista voltada às escolhas individuais —nomeadamente a *Rational Choice Theory*—, desconsidera por completo a estrutura institucional, focando exclusivamente na estrutura de preferências dos atores como as variáveis explicativas do comportamento político (e.g.: DOWNS, 1957). A segunda, uma versão heterodoxa —chamada de *Social Choice Theory*, na Ciência Política, e de *public choice theory*, na Economia—, supõe que a estrutura de preferência dos indivíduos interage com as instituições enquanto regras de decisão e, desse modo, o comportamento político é sempre induzido, estrategicamente, pelo arranjo institucional, de modo que o mais relevante é analisar as formas de agregação das preferências em escolhas coletivas (e.g.: RIKER, 1962, 1980, 1982; BUCHANAN and TULLOCK, 1962).

Fluxograma 1. Variantes da Teoria da Escolha Racional

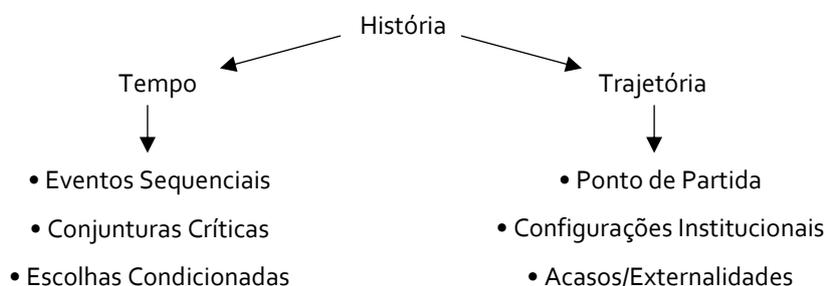


Apesar dessa demarcada diferença, tanto em relação ao lugar das instituições no modelo explicativo, como a respeito da unidade de análise —se decisão individual ou decisão coletiva—, essas duas variantes da Teoria da Escolha Racional são estáticas. Consequentemente, suas análises descartam o fator temporal envolvido na formação das preferências, nas interações estratégicas e na estruturação e mudança das instituições (LEWIS and STEINMO, 2012, 2010; LUSTICK, 2011; STEINMO, 2010; IMMERGUT, 2006). Em outras palavras, em seus modelos de explicação, as preferências são “dadas”, as instituições já estão cristalizadas e as estratégias são condicionadas pela busca de um equilíbrio único, ótimo e estável. Por isso, esses modelos são dedutivos e voltados à previsão determinista dos comportamentos (FIORETOS et. al, 2016; LEWIS and STEINMO, 2012; BLYTH et. al, 2011; STEINMO, 2010; THELEN, 1999; THELEN and STEINMO, 1992).

Diferentemente dessa perspectiva, o Institucionalismo Histórico tem como fatores centrais, não apenas da sua análise, mas da sua concepção acerca do fenômeno político, o tempo e as trajetórias (THELEN and STEINMO 1992; THELEN, 1999; STEINMO, 2008; FIORETOS et. al, 2016). O tempo pode ser visto como uma sequência de eventos e de escolhas em conjunções críticas; a trajetória, por sua vez, abarca o ponto de partida e as configurações institucionais que persistem por algum período enquanto produtos das escolhas e das interações dos agentes (PERES, 2007).

Tempo e trajetória, portanto, são as componentes da história [institucional], como ilustra o **Fluxograma 2**.

Fluxograma 2
Componentes Conceituais e Operacionais do Institucionalismo Histórico



Com tal perspectiva, o Institucionalismo Histórico tem como preocupação central o estudo do surgimento, da consolidação e da mudança institucional (THELEN, 1999; PETERS, 1999). São estudos de processos abrangentes e de longa duração, nos quais o tempo e a trajetória têm relevância capital (HALL, 2016; PIERSON, 2004, 2000). Para apreendê-los, são mais indicados estudos de casos, essencialmente qualitativos, visando à identificação da diversidade histórica (MAHONEY, 2000; STEINMO, 2001, 2000; THELEN and STEINMO, 1992). Assim, busca-se identificar resultados diversos em função de trajetórias específicas—ou seja, como os caminhos históricos podem ser diferentes, os resultados também poderão ser díspares, dado que cada resultado é o produto de distintos eventos com encadeamentos próprios.

Em contraste, na abordagem da Teoria da Escolha Racional, há a expectativa de que se os mesmos fatores forem combinados, os resultados serão semelhantes. Basta que se adote um mesmo desenho constitucional, por exemplo, que os atores, universais em seu egoísmo motivacional, empreenderão as mesmas estratégias, agirão de modo similar e, assim, produzirão resultados similares (Cf. RIKER, 1980, 1962; SHEPSLE, 1986). De certo modo, o próprio comportamentalismo compartilha dessa premissa da uniformidade dos efeitos institucionais no comportamento (PERES, 2008). Por exemplo, ao focar na cultura política como variável explicativa determinante, os analistas supõem, tacitamente ou não, que se uma comunidade tem

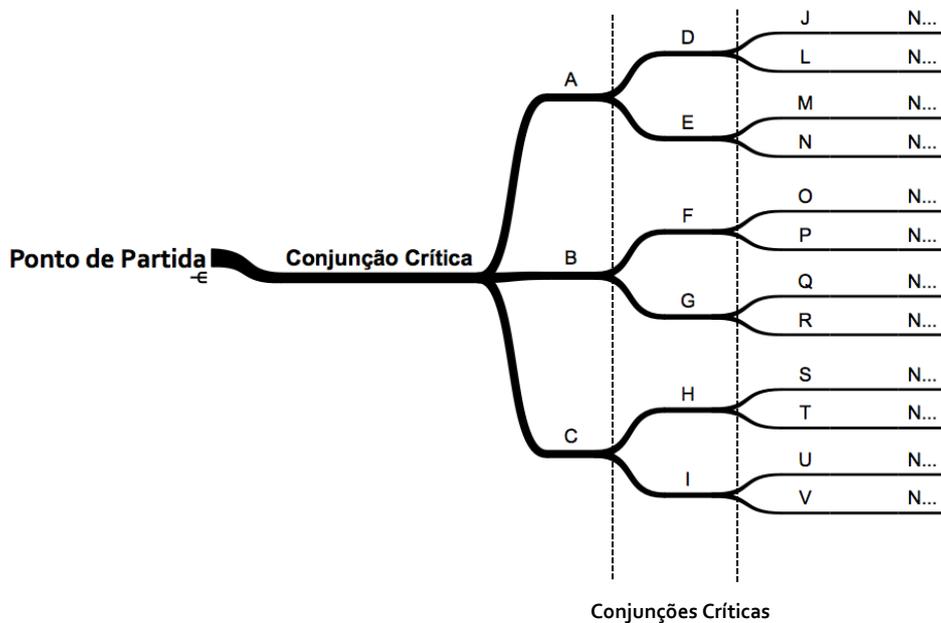
uma dada cultura X, então, o resultado político é Y. Especificamente, a democracia [Y] depende de uma cultura cívica [X], e pronto. Instituições sociais ou agências de socialização são as responsáveis pela produção das culturas que, por sua vez, são responsáveis pelo tipo de dinâmica política da comunidade. Por esse prisma, pode-se então dizer que os institucionalistas da Teoria da Escolha Racional e os comportamentalistas da cultura política convergem neste ponto de vista: as variáveis institucionais exercem efeitos mecânicos sobre os comportamentos, muito embora os primeiros apostem nas instituições políticas e, os segundos, nas instituições sociais (PERES, 2007, 2008).

Para os Institucionalistas Históricos, contudo, o mesmo desenho constitucional não necessariamente produzirá a mesma dinâmica política, assim como a mesma cultura não necessariamente resultará no mesmo regime e tampouco na mesma “qualidade” do seu funcionamento (STEINMO, 2010). Inclusive, a reprodução da mesma cultura em diversos países sequer é possível e, talvez, desejável; da mesma maneira, um desenho constitucional idêntico em contextos diferentes terá de deparar-se com uma diversidade cultural, social e econômica (LEWIS and STEINMO, 2010). Em outros termos, cada processo histórico é contingente e até as diferenças mais sutis podem levar a configurações consideravelmente diversas. Mais do que isso, a história não é linear e nem teleológica (FÜRSTENGERG, 2016). Ademais, as instituições políticas, *estricto senso*, não são as únicas variáveis explicativas do fenômeno político, pois, apesar de restringirem o campo de ação, elas interagem com a estrutura social (THELEN, 1999). Em razão disso, o Institucionalismo Histórico busca compreender como o arranjo institucional medeia a luta política e é por ela influenciado numa determinada trajetória social, mas sua ênfase explicativa recai na interação dessa estrutura institucional, *lato senso*, com a agência humana (THELEN and STEINMO, 1992; THELEN, 1999).

Logo, se trajetórias diferentes conduzem a resultados diferentes, o mais relevante é compreender qual cadeia de eventos, escolhas e processos levou a cada configuração. Em virtude dessa percepção, que é tanto cosmológica como epistêmica, a noção de *path-dependence* ganhou proeminência nessa linha de investigação (cf. COLLIER and COLLIER, 1991; MAHONEY 2000; PIERSON, 2000, 2004; HALL, 2016).

Trata-se de conceber a trajetória histórica numa cadeia temporal de escolhas e eventos que possuem efeitos incrementais uns sobre os outros; ou seja, em conjunções críticas —momentos de escolhas cruciais entre caminhos alternativos—, a escolha de um caminho reforça a trajetória subsequente, por um lado, ao tornar inviável o retorno à escolha anterior, e, por outro, ao condicionar as próximas escolhas, como ilustrado no **Fluxograma 3**. Observe-se que, por exemplo, a escolha de C teve como implicação a limitação da próxima escolha às alternativas H e I, assim como a escolha de H ou de I implicariam em outras limitações em outras sucessivas decisões.

Fluxograma 3. Ilustração das Escolhas Condicionadas nas Conjunções Críticas



Sendo assim, as alternativas postas para uma dada escolha no tempo T_2 são limitadas pela escolha realizada no tempo T_1 , da mesma forma que as escolhas a serem realizadas no tempo T_3 são limitadas pelas escolhas do tempo T_2 , e assim por diante. Isso significa que não apenas as escolhas dos agentes e as conjunções críticas são relevantes, mas também o ponto de partida, uma vez que ele foi o momento da escolha inicial condicionada. Também é relevante outro fator que não faz parte do modelo de análise da Teoria da Escolha Racional —as externalidades. Guerras,

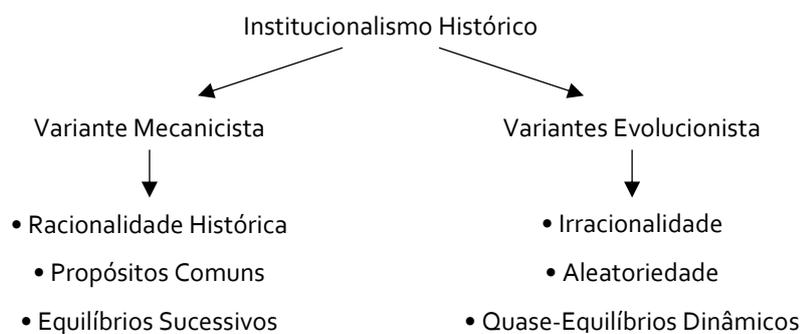
catástrofes, crises, eventos disruptivos, etc., podem afetar uma trajetória política e condicionar as escolhas de um modo diverso daquele que seria imposto pelas escolhas anteriores, caso tais fatos não tivessem ocorrido.

Mas, assim como na Teoria da Escolha Racional, no Institucionalismo Histórico se desenvolveram duas variantes (THELEN and STEINMO, 1992; THELEN, 1999). Numa delas, pressupõe-se que as escolhas empreendidas pelos atores nas conjunções críticas são sempre racionalmente orientadas visando a um propósito claro e inequívoco. Cada escolha leva a uma trajetória que põe os atores diante de novas escolhas que sempre otimizam seu percurso rumo ao objetivo pretendido. Pode-se até dizer que cada configuração que emerge de cada escolha é uma espécie de ponto de equilíbrio possível e superior ao obtido anteriormente e que, dessa forma, a história é uma sequência de múltiplos pontos de equilíbrio progressivos. Essa compreensão da história institucional, todavia, faz com que essa variante seja revestida de demarcado objetivismo histórico, segundo o qual não há um propósito intrínseco à história em si mesma, mas há sim um propósito consciente projetado pelos atores que fazem a história e que são capazes de antecipar os efeitos de cada escolha. Nessa perspectiva, os resultados são consequências diretas e inevitáveis das escolhas calculadas e somente aquele percurso poderia produzir aquele resultado. Mais do que isso, quem quiser chegar ao mesmo resultado, basta replicar a mesma trajetória por intermédio das mesmas escolhas e os efeitos serão os idênticos.

Indubitavelmente, essa é uma concepção um tanto mecânica da trajetória histórica e, pode-se dizer, finalista. Nela, os atores, de algum modo, são capazes de conceber e de perseguir um propósito comum, assim como de alcançá-lo pelas escolhas corretas. Dessa maneira, se um país quiser ser democrático, é só seguir o percurso trilhado pela Inglaterra ou os Estados Unidos; o país que quiser ser capitalista e desenvolvido, é só replicar o caminho das sociedades industriais avançadas. Em alguma medida, essa variante presta homenagem ao distorcido evolucionismo cultural do final do século XIX, mais apegado ao mecanicismo estruturalista do que ao organicismo biológico (PERES e LENINI, 2017).

Já na outra variante, os analistas se aproximam da clássica teoria da evolução, uma vez que concebem a história institucional como uma trajetória sujeita às externalidades, à ausência de controle e de projetos comuns claros, à irracionalidade, ao acaso e às constantes mudanças ambientais; não há equilíbrios, apenas “quase-equilíbrios” dinâmicos, dado que há algo de aleatoriedade no percurso histórico das instituições e sua dinâmica é caracterizada por sucessivas mudanças (PERES e LENINI, 2017; LEWIS and STEINMO, 2012, 2010; LUSTICK, 2011). Os atores nunca são capazes de antecipar plenamente os efeitos de suas escolhas, não são capazes de fazer escolhas tão racionais e coordenadas, e ainda lidam o tempo todo com imprevistos. O **Fluxograma 4** destaca tais diferenças.

Fluxograma 4. Variantes do Neoinstitucionalismo Histórico



Esta última variante do Institucionalismo Histórico tem inegáveis pontos de contato com o Institucionalismo Evolucionário (LEWIS and STEINMO, 2010, 2012; LUSTICK, 2011; STEINMO, 2010). Assentado na teoria da evolução, o Institucionalismo Evolucionário parte do pressuposto de que as instituições políticas podem ser estudadas como sistemas orgânicos complexos sujeitos a três processos: (1) *variação*, (2) *seleção* e (3) *retenção* das características mais bem adaptadas ao ambiente. Nas palavras de Fürstenberg (2016, p. 50):

Evolutionary institutionalism transfers confirmed principles from evolutionary theory to Political Science, where they become putative principles. While the unit of change in biological evolution is the gene, the unit of change in Political Science is the institution. The gene and institution both are rules that determine form and function. This analogy presupposes that the triad of variation, selection, and retention transfers functionally to the political domain as well (...). The triad in Political Science means that institutions are subject to change; that changes,

however induced, might be selected, whether by decision makers or subordinates; and that, if selected, new institutions —new rulers— are retained, whether explicitly or tacitly.

A *variação* deve ser entendida como a diversidade de soluções institucionais para problemas políticos, resultantes de mudanças no *status quo* anterior (PERES e LENINI, 2017). A *seleção* é a escolha que os atores fazem em situações de conflito de interesses a respeito do desenho institucional a ser adotado ou da mudança a ser empreendida no modelo em vigência (Idem). A *retenção* é a transmissão de características que se mostraram bem sucedidas num determinado modelo institucional — a comunidade que o adota tenderá a manter tais características, enquanto as comunidades que não o adotam poderão tentar replica-lo visando à resolução de problemas semelhantes (Idem).

Porém, não se deve desconsiderar que, acima de tudo, trata-se aqui de um modelo heurístico baseado em analogias (FÜRSTENBERG, 2016, LEWIS and STEINMO, 2012; BOCHMANN, 2011). *Variação, seleção e retenção* não operam nas instituições da mesma forma que no gene, longe disso. As variações institucionais não possuem a mesma aleatoriedade das variações genéticas e as mutações, portanto, não são emergências abruptas acidentais. O ambiente institucional já é uma construção social e sua evolução depende da ação humana, de suas escolhas, embora nem todos os efeitos de uma mudança institucional possam ser antecipados (PERES e LENINI, 2017). As variações institucionais são o resultado de seleção intencional dos atores que buscam resolver problemas políticos — algumas vezes, os atores procuram reter características bem sucedidas em outras comunidades e, outras vezes, eles se veem diante da necessidade de criar algo novo.

Obviamente, a seleção de um modelo institucional bem sucedido num contexto visando à sua reprodução em outro ambiente pode resultar numa “replicação imperfeita” (STEINMO, 2010). Tal situação pode ocorrer devido a uma interpretação diferente do modelo a ser replicado por parte de seus replicadores, ou pela inadequação desse modelo ao ambiente onde se pretende aplica-lo, ou, ainda,

em decorrência das reações adversas das estruturas sociais, econômicas e culturais ao modelo exótico. Devido a isso, sempre surgem variações a partir do modelo original que serve de matriz; em alguns casos, podem surgir até modelos *sui-generis*.

Nesse sentido, as mudanças institucionais devem ser compreendidas enquanto um processo evolucionário de transmissão hereditária de informação a respeito de como os atores devem se comportar, que papéis devem desempenhar, que modos de ação são aceitáveis (LEWIS and STEINMO, 2012, 2010; LUSTICK, 2011). Assim como o gene contém informação para a reprodução de um organismo, mas sempre traz algum tipo de modificação, as instituições são regras que informam os padrões de comportamento para a interação social no âmbito da política. As instituições são um legado de sucessivas gerações e estão em constante modificação, visando à sua adaptação evolutiva — arranjos institucionais bem sucedidos num ambiente não necessariamente o serão em outro, ou arranjos institucionais que foram bem sucedidos num período não necessariamente o serão em outro momento, pois cada ambiente, em cada tempo de sua trajetória, poderá apresentar novos desafios e exigirão mudanças institucionais para resolvê-los. A própria competição política é sensivelmente marcada pela disputa em relação ao perfil da arquitetura institucional a ser adotada em cada momento e em cada ambiente. Por isso, como observa Bochmann (2011, p. 02):

Evolutionary institutionalism sees the variety of political institutions as the result of long processes much like those that produced nature's manifold beings. Evolutionary institutionalism seeks to explain exactly how institutions evolve, what patterns they exhibit, which internal and external selection criteria are used and how institutions fit into their respective niches.

Desse modo, a análise comparada das instituições políticas pela perspectiva evolucionária é o estudo de sua variabilidade. Por que surgem as instituições? Quais são suas variações no tempo e no espaço? Como classificá-las? Por que alguns modelos sobrevivem e outros não? Quais são os padrões de adaptação evolutiva dos modelos originais ou matrizes? Necessariamente, seu estudo demanda um procedimento indutivo, baseado na observação de casos para sua catalogação e posterior tipificação. Essa generalização empírica na forma de tipologia segue o

princípio da taxonomia, que é a forma de classificação mais indicada para estudos indutivos (PERES e MACHADO, 2018). Buscam-se as causas contingentes e contextuais, supondo-se que a configuração histórica é um quebra-cabeças cujas peças foram encaixadas numa determinada sequência e num dado *timing*. Assim, o analista procura saber como se encaixaram tais peças, qual a sequência desse encaixe e como uma peça levou ao encaixe de outra.

Em termos epistemológicos, as abordagens institucionalistas da Teoria da Escolha Racional seguem a cosmologia da física newtoniana, por isso compreendem o universo como uma estrutura mecânica e se preocupam com a descoberta das leis invariáveis que regem o fenômeno. Sua máxima pretensão é identificar um modelo de relação entre variáveis que seja capaz de fazer previsões. Na abordagem evolucionária, ao contrário, buscam-se as descrições classificatórias, os nexos explicativos singulares e descartam-se as previsões. Nas palavras de Steinmo (2010, pp. 12-13):

Rather than predict the future, the intent of evolutionary scientist is to understand the forces and dynamics that have shaped the world as we know it. Specifically they are interested in understand (...) why is there variations across time and space. (...) They are interested in both explaining adaptations and understand the consequences of those adaptations.

Seguindo a heurística do Institucionalismo Evolucionário, esta tese tem como suposição que o *impeachment* é um caso de evolução institucional. Mais especificamente, a aplicação de modelos institucionais em ambientes diferentes não apenas darão resultados diferentes, mas, sobretudo, exigirão que esses modelos sejam adaptados às diversas condições ambientais. Essa percepção fica mais evidente quando consideramos que as instituições são, essencialmente, regras de comportamento destinadas à resolução de conflitos (PERES e LENINI, 2017). Para isso, eles devem incentivar a cooperação num ambiente que é caracterizado pela competição por recursos escassos.

A competição política por recursos escassos impõe duas estratégias: conflito e cooperação (PERES e LENINI, 2017). Um ator individual ou coletivo procurará o

conflito sempre que (1) não houver nenhuma alternativa para cooperação ou (2) quando ele tiver condições de se impor de maneira unilateral no ambiente (Idem). No primeiro caso, o conflito é inevitável e pode ser desfavorável; no segundo, é vantajoso. Se o ator pode se impor unilateralmente pela força ou outros meios, isso significa que ele terá acesso irrestrito ou mais amplo aos recursos. Porém, situações assim são raras, de modo que é muito mais comum e vantajosa a estratégia da cooperação, pois ela implica ganhos mútuos, embora a distribuição dos recursos possa ser assimétrica (Idem).

Os acordos cooperativos então estabelecem como os recursos são distribuídos e como os atores devem interagir para produzir e distribuir tais recursos, assim como eles podem atuar para tentar mudar os termos desse acordo visando a melhorar sua posição nessa distribuição. Nas comunidades políticas, a competição pelo poder gera conflito e a busca de regramento é uma forma de induzir à cooperação (Idem). As Constituições são, fundamentalmente, um acordo cooperativo a respeito da fonte do poder, de sua distribuição e de seu modo de funcionamento. Circunstâncias históricas favoráveis levaram ao absolutismo, que era uma forma de concentração de poder na figura do Monarca, que, assim, podia se impor de maneira praticamente unilateral no ambiente político. Essa assimetria pautava-se por intensos conflitos que, por sua vez, gerava instabilidade. Isso levou a constantes lutas entre a Coroa e o Parlamento e, finalmente, a uma redistribuição do poder político manifesta na divisão dos Poderes Constitucionais.

O *impeachment* faz parte dessa evolução institucional. Esse instrumento tem origem na Inglaterra do período anterior à Monarquia Constitucional, sendo depois replicado no ambiente norte-americano. Na Inglaterra, ele deixou de ser utilizado porque a evolução do desenho constitucional daquele país resultou no desenvolvimento de outros instrumentos de controle do Executivo pelo Parlamento e, com isso, o *impeachment* perdeu sua função. Nos Estados Unidos, diferentemente, ele ganhou destaque no desenho constitucional porque a adoção do Presidencialismo criou um ambiente institucional no qual sua aplicação foi considerada indispensável. De fato, a evolução desse dispositivo nos Estados Unidos levou ao surgimento de uma matriz de *impeachment* na qual o Poder Judiciário exerce uma função secundária,

como guardião das garantias processuais. Ao ser replicado no ambiente político francês, entretanto, o *impeachment* sofreu uma adaptação evolutiva que resultou na formação de outra matriz, caracterizada pela participação direta da justiça no processo como instância julgadora. Essas duas matrizes, por seu turno, foram replicadas nos diversos países presidencialistas e semipresidencialistas e, da mesma maneira, sofreram adaptações evolutivas que resultaram em vários modelos de *impeachment* —esta tese identificou dezoito. Tais modelos mantiveram características hereditárias das matrizes norte-americana e francesa, mas desenvolveram atributos próprios.

Metodologia

O estudo realizado nesta tese é comparado e tem como objeto o dispositivo constitucional do *impeachment*. A análise, descritiva e classificatória, parte da suposição, já mencionada, de que esse instrumento é produto de uma evolução institucional que envolveu *variação*, *seleção* e *retenção*; envolve também *replicações imperfeitas* decorrentes de *adaptações evolutivas*, ou seja, tentativas de adequação ambiental desse instituto a cada contexto político. As *variações*, portanto, são resultantes de um processo histórico de difusão hereditária a partir de matrizes constitucionais e são a principal variável de interesse deste estudo.

O material empírico analisado foram as atuais Constituições dos setenta e sete países que adotam esse dispositivo. Suas Constituições foram acessadas diretamente de suas Casas Legislativas, pela internet, em versões em inglês, francês e espanhol. No **Quadro 1**, são indicados os países analisados e seus agrupamentos por região ou por influência política. Inevitavelmente, há um número mais elevado de países africanos, embora em quase sua totalidade a democracia seja precária ou inexistente. Contudo, mesmo que por formalidade, eles adotam o procedimento de *impeachment* e, por isso, foram incluídos no estudo. O mesmo se aplica a alguns países das Américas e da Ásia.

Quadro 1. Conjunto dos Países Analisados

Grupos/Regiões	Países	Total [N/%]
América do Norte	Estados Unidos, México	2 [2,6%]
América Central	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, República Dominicana	7 [9%]
América do Sul	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai	9 [11,7%]
Europa	Bielorrússia, Chipre, França, Lituânia, Portugal, Romênia, Rússia, Ucrânia	8 [10,4%]
África Portuguesa	Angola, Guiné-Bissau, Moçambique	3 [3,9%]
Norte Africano	Egito, Mali, Mauritânia	3 [3,9%]
África Francesa	Benin, Burkina Faso, Camarões, Chade, Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Gabão, Guiné, Madagascar, Níger, República Centro Africana, Ruanda, Senegal, Togo	15 [19,5%]
Commonwealth Africano	Eritréia, Gâmbia, Gana, Quênia, Libéria, Malauí, Namíbia, Nigéria, Seicheles, Serra Leoa, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue,	15 [19,5%]
Ásia	Afeganistão, Azerbaijão, Cazaquistão, Coreia do Sul, Filipinas, Geórgia, Indonésia, Maldivas, Mongólia, Síria, Sri Lanka, Taiwan, Timor Leste	13 [16,9%]
Oceania	Micronésia, Palau	2 [2,6%]
Total		77 [100%]

No **Quadro 2** são especificadas as quantidades de casos presidencialistas e semipresidencialistas, cruzado pelo tipo de estrutura legislativa, se unicameral ou bicameral. Percebe-se que o total de países presidencialistas [52 casos] é mais do que o dobro do montante de países semipresidencialistas [25 casos], assim como, ao que parece, a estrutura legislativa não faz diferença no caso dos países presidencialistas, com distribuição equivalentes de unicameralismo e bicameralismo; por outro lado, países semipresidencialistas apresentam alguma propensão à adoção do bicameralismo.

A forma de agregação das informações, por regiões, não permite distinguir as diferenças internas principalmente no caso da África, que na análise é dividida em três subgrupos; mas é relevante destacar que todos os países da Commonwealth africana são presidencialistas. Na África do Norte e Portuguesa, assim como na de influência francesa, há uma proporção relativamente equivalente de países presidencialistas e semipresidencialistas. De maneira inversa, nos países da América, não há nenhum caso de semipresidencialismo.

Quadro 2 . Quantitativo dos Casos Presidencialistas e Semipresidencialistas de Acordo com suas Estruturas Legislativas e Organizados por Grupos Regionais

	Presidencialismo		Semipresidencialismo	
	<i>Unicameral</i>	<i>Bicameral</i>	<i>Unicameral</i>	<i>Bicameral</i>
América	6 [11,5%]	12 [23%]	0	0
Europa	1 [2%]	1 [2%]	3 [12%]	3 [12%]
África	14 [27%]	10 [19,2%]	7 [28%]	5 [20%]
Ásia e Oceania	3 [5,7%]	5 [9,6%]	7 [28%]	0
Subtotal	24 [46%]	28 [54%]	17 [68%]	8 [32%]
Total	52 [100%]		25 [100%]	

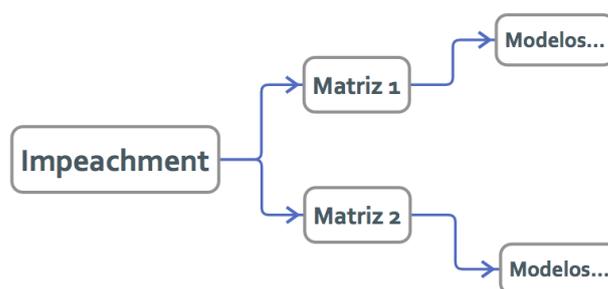
Fonte: Elaboração própria a partir da análise das Constituições dos países estudados.

No que se refere aos procedimentos analíticos, como ilustra o **Fluxograma 5**, a comparação dos dispositivos do *impeachment* baseia-se numa taxonomia que opera em dois níveis: matrizes e modelos. Cumpre observar que as matrizes também são modelos que estão em operação, mas que se distinguem dos demais justamente por serem modelos-matriciais. Desse modo, os Estados Unidos e a França têm seus modelos de *impeachment* que estão em plena vigência e foram replicados, com adaptações, em outros países — *replicação imperfeita*. Assim, todos esses replicadores têm seus modelos adaptados a partir de uma “herança genética” que os agrupam em duas linhagens relativas aos modelos matriciais.

Em outros termos, as matrizes são os modelos originários que representaram a *variação* inicial do *impeachment* desde o formato inglês; suas características foram *selecionadas e retidas*, em maior ou menor monta, por outros países, resultando num

aumento da *variação* desse instituto no contexto contemporâneo. Assim, a análise consiste, primeiramente, na identificação das matrizes, diferenciando-as, e, posteriormente, dos modelos, agrupando-os de acordo com suas convergências com as matrizes e com suas diferenças, tanto em relação às matrizes como de uns com os outros.

Fluxograma 5
Níveis Classificatórios da Taxonomia das Variações do *Impeachment*

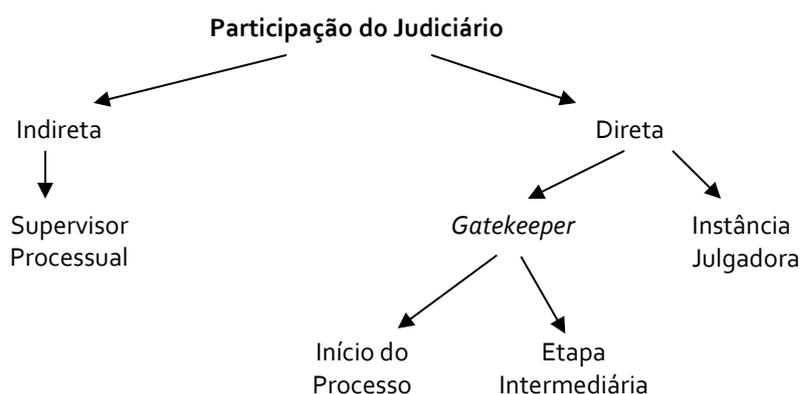


Como já mencionado, o fator que distingue as matrizes de *impeachment* é o tipo de participação da Justiça no processo. Podemos dizer que há dois tipos possíveis de participação: direta e indireta. Quando a participação é indireta, a Justiça ou o Judiciário não se envolvem nem na decisão sobre a aceitação do pedido de *impeachment* e nem no julgamento final do Presidente; sua atuação se restringe a supervisionar a observância das garantias procedimentais, visando a assegurar ao acusado o devido processo legal e a manifestação do contraditório. Quando a participação é direta, essa atuação pode se dar em duas modalidades: como (a) *gatekeeper* no início do processo ou em alguma de suas etapas intermediárias, com a finalidade de realizar uma filtragem dos processos que têm fundamento técnico-jurídico, e (b) como instância julgadora do Presidente. Inclusive, pode haver casos em que a Justiça participa como *gatekeeper* e instância julgadora.

O **Fluxograma 6** indica os tipos e modalidades de participação do Judiciário como fatores distintivos das matrizes de *impeachment*. No caso da identificação dos diferentes modelos de *impeachment*, a análise comparada das Constituições teve como parâmetro as seguintes variáveis: (a) a instância responsável pelo acolhimento

do pedido, (b) a instância responsável pelo julgamento do Presidente, (c) o tipo e a modalidade de participação do Judiciário no processo, (d) a votação exigida para o *impedimento* e (e) a votação exigida para a condenação do Presidente. Assim, os países foram agrupados de acordo com as semelhanças e diferenças em relação a essas variáveis.

Fluxograma 6
Tipos e Modalidades de Participação do Judiciário no *Impeachment*

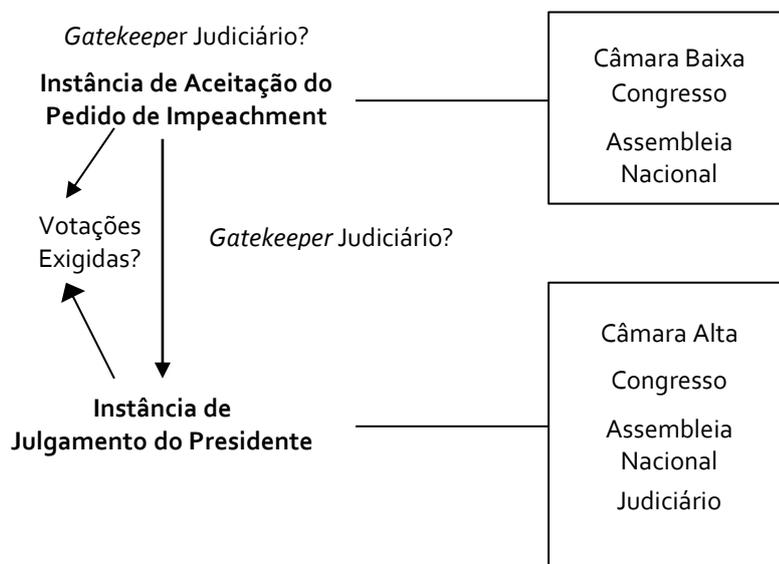


O desenho da pesquisa, abrangendo a coleta dos dados e sua análise de acordo com as variáveis indicadas, é especificado no **Fluxograma 7**. Como se pode perceber, as instâncias usuais de decisão sobre o acolhimento ou não do *impeachment* são todas do Poder Legislativo, variando conforme a estrutura legislativa —em países unicamerais, essa incumbência, forçosamente, é da Assembleia Nacional; em países bicamerais, a decisão pode competir à Câmara Baixa ou ao Congresso. Já no caso da instância que julga o Presidente, essa tarefa pode caber tanto ao Legislativo como ao Judiciário —em países unicamerais, competirá ou à Assembleia Nacional ou à Suprema Corte; em países bicamerais, à Câmara Alta, ao Congresso ou à Suprema Corte.

Em países nos quais o Judiciário tem participação direta no *impeachment*, independentemente da estrutura legislativa, se bicameral ou unicameral, ele pode atuar como *gatekeeper* ou como julgador, como já indicado anteriormente. Como *gatekeeper*, o Judiciário pode se pronunciar no início da denúncia, antes da decisão da Câmara Baixa ou da Assembleia Nacional, ou então depois de acolhida a denúncia, em

etapa intermediária, com o poder de fazer cessar o processo. No caso das votações exigidas, há variações desde 1/3 até votações por maioria absoluta e por maioria qualificada. Mesmo a maioria qualificada pode ter variações de 3/5, 2/3, 3/4 e 4/5.

Fluxograma 7. Desenho da Pesquisa



Outro aspecto central na análise é a identificação da quantidade de instâncias envolvidas nas decisões processuais. Há países em que as decisões sobre o acolhimento da acusação e o julgamento do Presidente são tomadas pela mesma instância institucional, geralmente a Assembleia Nacional, quando a estrutura é unicameral, ou então o Congresso, quando a estrutura é bicameral. Em outros países, essas decisões são tomadas por instâncias distintas do Legislativo, quando se trata de estrutura bicameral —a Câmara Baixa decide sobre o *impedimento* e a Câmara Alta decide sobre a condenação. Há países, entretanto, em que essas decisões são tomadas por arenas institucionais distintas, ou seja, o Legislativo e o Judiciário. Quando é assim, em estruturas unicamerais, a aceitação do *impeachment* cabe às Assembleias Nacionais e, o julgamento do Presidente, à Suprema Corte; em estrutura bicameral, a aceitação do pedido pode ser uma incumbência da Câmara Baixa ou do Congresso e, o julgamento, uma atribuição da Suprema Corte.

Essa identificação é relevante porque quanto maior o número de atores com poder de veto, maior a dificuldade formal para a realização do *impeachment*. Assim, se um modelo estabelece que (a) as decisões sobre a aceitação do pedido e a condenação do acusado devem ser tomadas por duas instâncias, (b) que cada uma dessas decisões deve ter maioria qualificada extremamente elevada, (c) que o Judiciário participa de maneira direta no processo, exercendo a função de *gatekeeper* e de julgador, haverá maior dificuldade formal para que o Presidente seja acusado e condenado. Inclusive, a participação do Judiciário, em princípio, asseguraria a observância dos elementos jurídicos do processo, evitando-se a remoção do Presidente devido a impasses políticos ou em decorrência de estratégias oposicionistas desleais visando à deposição do governo. Isso, em princípio, também aumentaria a dificuldade formal para o *impeachment*. Aliás, as garantias de que esse procedimento tenha fundamentos técnico-jurídicos são maiores nos modelos que seguem a matriz francesa, conforme indicado no **Quadro 3**.

Quadro 3
Garantias Formais dos Elementos
Jurídicos do *Impeachment* de Acordo com as Matrizes Norte-Americana e Francesa

Norte-Americana [Controle Legislativo]	Francesa [Controle Legislativo+Judiciário]
Participação indireta do Judiciário, tem menor capacidade de assegurar a componente jurídica do processo, pois foca apenas nas garantias processuais e não no mérito da acusação.	Participação direta do Judiciário, assegura maior possibilidade de julgamento de mérito da acusação e, portanto, nos aspectos técnico-jurídicos, mas não elimina por completo o viés político-partidário.

Não obstante, mesmo no caso de participação direta do Judiciário, há margem para a atuação exclusivamente política do Legislativo. Nesse caso, será um comportamento defensivo, pois o Legislativo pode evitar acusações contra o Presidente, mesmo quando elas são procedentes; o Legislativo pode não acolher o pedido e, portanto, nem encaminha-lo para a validação do Judiciário, quando este cumpre função de *gatekeeper*. Caso o pedido seja acolhido e validado, o Legislativo pode, ainda, votar contra a aceitação da denúncia. Mas, nesta última hipótese, ficará

claro o viés político-partidário da decisão, uma vez que ela se chocaria com a posição do Judiciário que apontou haver fundamentos na acusação de crime de responsabilidade. O **Quadro 4** sintetiza todo o modelo de análise utilizado neste estudo.

Quadro 4. Modelo de Análise do Estudo Comparado dos Modelos de *Impeachment*

Dimensões da Análise	Atributos	Operacionalização
Estrutura Legislativa	Unicameral	Assembleia Legislativa
	Bicameral	Câmara Baixa + Câmara Alta
Etapas do Processo	Validação do Pedido	Gatekeeper Judiciário
	Aceitação do Pedido	Câmara Baixa
		Assembleia Congresso
Julgamento	Câmara Alta	
	Congresso Suprema Corte	
Instâncias Decisórias	Única	Assembleia
		Congresso
	Distintas	Câmara Baixa + Câmara Alta
		Câmara Baixa + Congresso Câmara Baixa + Suprema Corte Congresso + Suprema Corte
Votações Exigidas	Minoria	1/3
	Maioria Absoluta	1/2+1
	Maioria Qualificada	2/3
	Maioria Superqualificada	3/4
4/5		
Tipo de Participação do Judiciário	Indireta	Supervisor Processual
	Direta	Gatekeeper Julgador

Tudo isso mostra, vale reforçar, que os casos de *impeachment*, cada vez mais frequentes, devem ser compreendidos não apenas no que diz respeito às variáveis ambientais que favorecem seu acionamento, mas também enquanto dispositivos

constitucionais que estabelecem protocolos que podem incentivar a cooperação ou o conflito entre os partidos que competem pelo poder. Sua utilização como arma política mostra que estamos diante de uma evolução institucional desse dispositivo, inicialmente concebido como instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo, mas que começa a ser aplicado como se fosse uma moção de desconfiança para remover Presidentes por razões essencialmente políticas e que, portanto, não necessariamente se apoia em evidências de cometimento de crimes de responsabilidade.

Ao ter esse tipo de expediente como estratégia viável, as oposições parlamentares têm no impeachment não somente um instrumento para resolução de uma possível relação conflituosa com o governo, mas, sobretudo, um incentivo ao conflito. Afinal, por que cooperar quando o conflito é a melhor estratégia para pressionar o governo e depor o Presidente por meio de um processo de *impeachment*? Daí a relevância de seu modelo processual, uma vez que sua utilização com esse propósito depende da estrutura procedimental adotada. Estudar tais modelos é essencial, portanto, para se compreender como o *impeachment* evoluiu e como podemos selecionar novas características para evitar que ele se torne disfuncional no ambiente institucional democrático.

Estrutura da Tese

Como já indicado, esta tese propõem-se a realizar três objetivos. Os dois primeiros são de natureza empírica e consistem em (1) identificar os modelos de *impeachment* em operação nos setenta e sete países que adotam esse dispositivo atualmente e (2) classificá-los de acordo com um índice de dificuldade formal para a realização desse processo. O último objetivo é de natureza normativa e compreende a proposição de um modelo de *impeachment* que dificulte sua utilização como arma política, ou seja, sem fundamentos técnico-jurídicos. Para a consecução desses objetivos, a tese está estruturada da seguinte maneira.

No Capítulo 1, analiso a evolução histórica do *impeachment*, com a finalidade de identificar a formação das matrizes norte-americana e francesa. Discorro sobre esse dispositivo institucional desde suas raízes mais antigas, encontradas no antigo direito germânico, até a Inglaterra absolutista e, paralelamente, na França. Ambos países têm um passado de dominação romana e também tiveram suas terras ocupadas por povos germânicos. Após esse apanhado histórico de como surgiu esse instrumento constitucional, no Capítulo 2 e no Capítulo 3 analiso descritivamente os modelos de *impeachment* em operação no contexto atual, organizando os países em grupos das Américas, da Europa, da África, da Ásia e da Oceania.

Depois da identificação dos modelos de *impeachment*, no Capítulo 4, apresento um quadro taxonômico que os classifica em dezoito tipos que evoluíram das matrizes norte-americana e francesa, assim como sua classificação de acordo com o grau de dificuldade formal para o *impedimento* do Presidente. Finalmente, no Capítulo 5, exploro uma proposta, eminentemente normativa, de um modelo cujo intuito é compatibilizar o *impeachment* com a democracia presidencialista. Assim, a partir de conceitos formulados por John Rawls, em especial as noções de *posição original* e de *véu da ignorância*, sugiro um modelo que é capaz de permitir, por um lado, a remoção de Presidentes de maneira legítima, o que quer dizer nos casos previstos em lei, como crime político, e, por outro, que estabelece um procedimento mais resistente ao desvio de sua finalidade, isto é, seu uso como uma arma política pelas oposições para frustrar o resultado eleitoral por via oblíqua. A tarefa, não simples, procura evitar também a elaboração de um modelo que imponha dificuldades em demasia para o *impeachment*, que imponha um custo muito alto ao seu acionamento, a ponto de tornar preferível que as oposições se valham de expedientes inconstitucionais e violentos para depor Presidentes, como assassinatos e golpes de Estado.

Na Conclusão exploro as implicações dos achados da pesquisa no que se refere à reflexão teórica acerca da função do *impeachment* na relação de confiança entre representados e representantes no âmbito da democracia. Com isso, espero que o presente estudo possa trazer à Ciência Política um contributo inicial inédito para a

compreensão da relação entre *impeachment* e democracia, bem como apontar para uma relevante e produtiva agenda de pesquisas sobre o tema. *Ave Bono Sensu*.

1

Origem e Evolução do *Impeachment*

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma breve contextualização histórica do problema de pesquisa. Para isso, abordo o surgimento e a evolução do *impeachment*,³ tendo como foco inicial da discussão as origens do instituto na Inglaterra.⁴ Em seguida, a análise recai sobre a adoção do *impeachment* nos Estados Unidos da América que, apesar de ter tido como inspiração o modelo inglês, evoluiu para uma morfologia distinta, dado que se tratou de aplicá-lo em um ambiente institucional presidencialista. De fato, o estudo da evolução do *impeachment* no caso norte-americano é crucial para se compreender o funcionamento desse dispositivo nas democracias presidencialistas e contemporâneas, e não apenas por serem presidencialistas, mas também porque tiveram os Estados Unidos como modelo. Em outras palavras, a adoção desse instrumento inglês pelos Estados Unidos ganhou feições que, mais tarde, viriam a ser replicadas, obviamente com variações, em dezenas de outros desenhos constitucionais, inclusive semipresidencialistas.

³ Conforme Riccitelli (2006, p. 1), "(...) *impeachment*, do latim *impedimentum*, significa impedir, proibir a entrada com os pés, e representa a ideia de não por os pés. A raiz comum do inglês *peachment*, e do latim *pedimentum*, é *ped*, que se traduz por *pé*, e somada ao preverbo *em*, do inglês, ou *in*, do latim, cujo significado é "não", integram o vocábulo, dando o significado já citado. Etimologicamente, *impeachment* é 'proibição de entrar'. (...) Em inglês, como decorrência da evolução natural do significado do termo, atualmente o verbo *to impeach* significa o ato de acusar, pôr em dúvida, depreciar, incriminar com o objetivo de impedir o indivíduo criminoso [especialmente um alto funcionário] de, em razão da função que exerce, agir contra o interesse público. De fato, o verbo cognato de *impeachment* é *to impeach* (...), tem o sentido de "incriminar ou acusar" de crime ou mau procedimento, com a finalidade de "impedir" a pessoa criminoso: especialmente incriminar um funcionário do Estado de traição ou má conduta durante seu tempo de serviço, como "impedir" um juiz que aceitou o "suborno".

⁴ Aqui, é necessário observar que o registro das informações disponíveis são mais precisos somente a partir do século XVII. Aliás, é a partir desse momento que esse instituto caminhou para as feições que têm hoje.

Como já mencionado, mesmo sendo um instituto secular —seus primeiros registros datam do século XIV—, foi apenas em fins do século XX que o *impeachment* despertou o interesse de alguns historiadores (PLUCKNETT, 1941). Mas, mesmo assim, além de serem poucas as obras dedicadas ao tema, até por dever de ofício, o foco desses estudos se restringia à história desse dispositivo, deixando um vácuo analítico a respeito dos fundamentos teóricos e normativos desse instrumento, bem como sobre seus efeitos políticos. Essa tarefa coube a juristas, que teorizaram sobre sua origem, mas se concentraram em demasia no formalismo constitucional (PLUCKNETT, 1941) e, assim, descuidaram-se da pesquisa histórica sobre sua evolução —basicamente, os juristas que investigaram as origens do *impeachment* consideraram que a Casa dos Comuns inglesa era uma espécie de grande "inquisidor" do país, onde o julgamento das leis costumeiras seria transferido para o Parlamento. Enfim, por um lado surgiram poucas obras essencialmente históricas e, por outro, uma quantidade maior de estudos jurídicos fundamentalmente formalistas.

Ao longo do século XX, em especial na sua segunda metade, algumas análises inovadoras começaram a superar esse hiato, procurando colidir as informações históricas com uma discussão teórica mais detida sobre a evolução institucional do *impeachment* —seu objetivo era identificar suas causas e consequências. Em boa medida, a discussão deste Capítulo se apoia nesses estudos, como será indicado; o que pretendo demarcar é precisamente a evolução institucional do *impeachment*, ou seja, como sua origem e seu desenvolvimento estão associados ao desdobramento do constitucionalismo e como isso levou à formação de um modelo matricial, o norte-americano. Também procuro demonstrar como a reprodução desse modelo levou à variabilidade de experiências que trouxeram algumas inovações, mas mantiveram a essência matrilinear dos Estados Unidos, que consiste em atribuir ao Judiciário a função de participar indiretamente do *impeachment* como supervisor das garantias processuais. Por último, intento explicitar como, nessa dinâmica, ocorreu um "salto evolutivo" que propiciou a emergência da segunda matriz constitucional do *impeachment*, o modelo francês, que, por sua vez, também deu ensejo a inovações adotadas em outros países. Nesse caso, o fator distintivo do modelo é a participação direta do Judiciário no *impeachment*, com duas funções: (1) como *gatekeeper* dos

fundamentos jurídicos do processo e (2) como julgador do Presidente. Portanto, esse panorama mostrará a finalidade original desse instrumento, tal como concebida pelos seus idealizadores, o que tornará possível a compreensão de sua evolução até os dias atuais, tanto em relação ao seu escopo como no que diz respeito à sua aplicação.

1. A Origem do *Impeachment*

1.1. Da *Curia Regis* ao *Impeachment*

As raízes do *impeachment* se encontram no antigo direito dos povos germânicos, mais precisamente no julgamento público das lideranças sociais pela justiça tribal em assembleia (HIDALGO, 1997). O historiador romano, Cayo Cornélio Tácito, em "Germania", apontou que cabia a tais assembleias acusar e pedir punição ao líder tribal, *sachem*, cuja posição refletia uma escolha da *gens*. Sua liderança era vitalícia, porém, sujeita à boa conduta. Nas palavras de Hidalgo (1997, p. 14):

La instalacion de *sachem* era simbolizada como "armándose em cuernos" y su degradacion 'quitándole los cuernos'. La decisión sobre la calificación de buena o de la mala conducta a la conducta del *sachem* era adoptada por el consejo de su *gens* y, al ser degradado, pasaba ser um particular más. El consejo de la tribu también tenía facultad para degradar tanto al *sachem* como a los jefes sin aguardar la acción de la *gens* y aun contra los deseos de ésta.

Note-se que o procedimento tribal tinha alguns dos contornos do atual *impeachment* —a ideia do julgamento de um líder, de um representante, já estava contida nos ajuizamentos dos *sachem* germânico. Portanto, embora a origem ou influência do antigo direito germânico no direito inglês seja discutível (HIDALGO, 1997), não é desarrazoado supor a ligação do antigo modelo de julgamento das tribos germânicas com o que viria a ser a *Curia Regis* ou Corte do Rei, ou ainda, *Aula Regis*. Esta derivava das antigas cúrias medievais, que, basicamente, consistiam num grupo de pessoas com poderes variados sobre assuntos legislativos e jurisdicionais. Pouco a pouco, as cúrias medievais evoluíram para a *Curia Regis* inglesa. De fato, ela é uma

herança direta dos conquistadores normandos, que a introduziram na região em 1066, para durar até o fim do século XIII.

Nos seus primórdios, a *Curia Regis* era um conselho geral do Rei. Mais tarde, durante o Reinado de Henrique I (1100–1035), ela assumiu um caráter mais nitidamente definido. Nessa altura, seus poucos membros eram oficiais da família real e outros favorecidos pela Coroa, cuja incumbência era servir e prestar assistência ao Rei em procedimentos judiciais, não obstante sua autoridade, assim como a do próprio Rei, persistisse indefinida. De todos os modos, ao estabelecer uma espécie de competência jurisdicional ao Parlamento, a *Curia Regis* lançaria na Inglaterra as bases históricas do que conhecemos hoje como *impeachment* (STEPHEN 1883). Mais ainda, a *Curia Regis* também seria o embrião das Cortes Superiores de Direito.

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

Do ponto de vista constitucional, à medida que foi adotado como um mecanismo para julgar casos de suborno e intimidação que não estavam sujeitos aos tribunais comuns, e que envolvia oficiais do alto escalão do governo e cidadãos poderosos, o *impeachment* gestado em solo inglês correspondeu ao gradativo aumento de poder do Parlamento diante da Coroa. Obviamente, o Monarca era imune ao *impeachment*, "uma vez que o Rei, porque incapaz de fazer o mal —*the king can do not wrong*—, não podia ser substituído" (BROSSARD, 1992), mas seus ministros e altos funcionários estavam submetidos ao controle do Parlamento.

De fato, conforme registros de época, o Parlamento recorria com alguma frequência a esse instrumento como uma ferramenta para a obtenção de poder diante

da Coroa e seus oficiais. Similarmente ao arranjo institucional estadunidense, era a Casa dos Comuns [Câmara Baixa] quem decidia se abria ou não o processo de *impeachment* e, em caso de aceite, o acusado era julgado pela Casa dos Lordes [Câmara Alta]. Se o resultado fosse a condenação, incumbiria à mesma Casa dos Lordes impor a pena, seja esta alguma sanção criminal, inclusive a pena de morte, ou apenas a remoção do cargo (POSNER, 2000; BAUMGARTENER and KADA, 2003).

1.2. O Primeiro *Impeachment* e seu Período Histórico

Não há consenso na literatura sobre o primeiro caso de *impeachment*. Há quem defenda que teria sido a acusação contra David, irmão de Llewelin, em 1283 (STEPHEN 1883); também há quem afirme que o primeiro caso foi uma acusação contra Richard, um mercador de Londres, em 1376; assim como quem garanta que embora 1376 seja a data correta, o acusado era Lord Latimer (SIMPSON, 1916). Provavelmente, tais divergências se devem às diferentes concepções a respeito do que propriamente caracteriza o procedimento de *impeachment*, especialmente porque esse dispositivo constitucional assumiu formatos variados que conformaram períodos específicos de sua história.

Realmente, a evolução inicial desse instrumento institucional foi um logo processo histórico que remonta ao fim do Reinado de Eduardo II e vai até Estatuto promulgado por Henrique IV, em 1399.⁵ Antes disso, diversos procedimentos foram adotados; por exemplo, em determinadas ocasiões, o *impeachment* era decidido por cavaleiros, condes, barões, representantes de localidades, entre outros (SIMPSON, 1916). A acusação também podia ter variadas origens, não sendo atribuição exclusiva do Parlamento —algumas vezes era formulada pelo Rei; outras vezes pelo procurador geral; outras, por membros da Casa dos Lordes ou da Casa dos Comuns; e outras, ainda, por oficiais (SIMPSON, 1916).

Com efeito, esse primeiro período correspondeu à experimentação pouco sistematizada do uso desse tipo de procedimento, de forma que somente a partir do

⁵ Statute 1, Hen. 4 c.14.

reinado de Eduardo III e, principalmente, de Ricardo II, dar-se-ia início à sua racionalização, ou seja, à padronização legal de suas cláusulas e à monopolização de sua aplicação pelo Parlamento. Nesse sentido, é emblemático o caso das acusações contra Lord Latimer e Lord Neville, em 1376, pois foi em seus julgamentos que a tipificação de "*high crimes and misdemeanors*" apareceu pela primeira vez como conduta passível de *impeachment* (BRANT, 1974);⁶ tipificação que, aliás, viria a ser adotada pela Constituição dos EUA. Tratou-se, em realidade, de um acontecimento que marcou época, a ponto desse ano cunhar a expressão "*Good Parliament*"⁷ como referência ao período. Outro fato inédito desses julgamentos foi o estabelecimento do rito de acusação e julgamento, cabendo o primeiro à Casa dos Comuns e o segundo à Casa dos Lordes.

Essa foi uma evolução extremamente relevante, porque a separação de competências entre quem autoriza o pedido de *impeachment* e quem julga o caso significou um passo civilizatório ímpar no jogo político parlamentar. Não podemos esquecer de 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 opositores. A separação de competências, portanto, contribuiu para evitar o revanchismo e a perseguição política. Sem dúvida, esse padrão processual foi um avanço tão significativo que lançou as bases dos modelos atuais em operação nos diversos países que adotam esse instrumento constitucional. Normalmente, a aceitação da denúncia é processada por uma instância institucional —a Câmara Baixa, no caso de países bicamerais, ou a Assembleia, em países com estruturas unicamerais— enquanto o julgamento é realizado por outra —a Câmara Alta, a Assembleia ou a Suprema Corte. É verdade que, como veremos na análise dos casos, há alguns países unicamerais que incumbem suas Assembleias dessas duas funções, mas são exceções à regra geral.

⁶ Simpson e Berger, entretanto, registram que tal expressão teria surgido em 1386, no *impeachment* do Conde de Suffolk, como se verá adiante.

⁷ O Dicionário Oxford assim define a expressão Good Parliament: "Noun. The parliament of 1376, which saw the first use of impeachment by the Commons and the emergence of the office of Speaker. Origin Late 16th century; earliest use found in John Stow (d. 1605), historian." Disponível em: https://en.oxforddictionaries.com/definition/good_parliament.

Pode-se dizer, então, que as bases modernas do *impeachment* começaram a ser assentadas somente nesse segundo período de sua evolução, no final do reinado de Ricardo II e durante o de Henrique IV,⁸ quando o Parlamento passou a utilizar seu poder de jurisdição criminal com regularidade e as funções de receber a denúncia e de julgar o caso foram separadas e atribuídas a cada uma das Casas Legislativas. O mais notável nesse período foi a ocorrência de julgamentos de não-parlamentares pelo Parlamento (STEPHEN, 1883); julgamentos estes que não necessariamente precisavam de ser realizados via *impeachment*. À época, os procedimentos mais comuns para se julgar condutas criminais, fossem elas cometidas por pessoas privadas ou membros do Parlamento, eram os denominadas *appeals*. Mas, como envolviam ministros e nobres da Corte (STEPHEN, *Ibid.*, p. 151), essas *appeals* acabariam tendo particular importância na fixação das bases do *impeachment* inglês.

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

Diante da acusação, o Rei encaminhou o *appeal* aos juízes, e também aos juristas de um modo geral, ordenando a elaboração de um parecer sobre o caso para que este fosse remetido à Casa dos Lordes. O parecer concluiu que a acusação não estava em acordo com a *common-law* ou mesmo com as leis civis. Tendo isso em consideração, os Lordes decidiram que nem o Rei e nem os Lordes estavam sujeitos às

⁸ Ricardo II havia chegado ao poder ainda bastante jovem, em 1377, depois da morte de seu avô, o Rei Eduardo III, que, por sua vez, também havia ascendido ao Trono muito cedo, após seu pai, Eduardo II, ter sido deposto por um golpe tramado pela Rainha Isabel de França, sua esposa, juntamente com Roger Mortimer. Por sua vez, Ricardo II viria a ser deposto em 1399, por seu primo e também neto de Eduardo III, Henrique de Bolingbroke, que viria a ser o Rei Henrique IV.

leis civis ou à *common-law* aplicadas nas cortes inferiores do Reino. Em virtude disso, os juízes e juristas entendiam um caso tão relevante de traição deveria ser submetido às leis antigas do Parlamento, consideradas mais adequados para a situação. Por fim, o Parlamento entendeu que a acusação era procedente e condenou os acusados em quatorze dos trinta e nove indiciamentos. A condenação⁹ levou à execução de parte dos acusados; outra parte foi banida para sempre do Reino, com o desprovemento de suas propriedades.

Dez anos depois, outras duas condenações marcaram a história do *impeachment* e da política inglesa. Dessa vez, o Duque de Gloucester foi condenado por "rebaixamento" ["*accroaching*"] do Poder Real e, como pena, foi executado, em Calais. Também foi condenado pelo mesmo crime, o Conde de Arundel e Warwick, primeiramente ao enforcamento e, depois, ao esquartejamento. Porém, sua pena acabaria sendo comutada pela prisão perpétua, na Ilha de Man. A principal acusação que o Conde enfrentou foi ter influenciado o Rei no julgamento de Sir Simon Burley. Ele teria levado o Monarca, juntamente com outras pessoas, a uma sala secreta, em Westminster, e, contra a convicção Real, levado ao veredito condenatório (STEPHEN 1883).

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

⁹ Stephen (1883, p. 153) ainda observa que outras pessoas implicadas no caso, mas que não tinham sido originalmente acusadas, tiveram o mesmo destino dos réus. Porém, ele conclui: "this belongs rather to the general history of the time than to the history of impeachments".

portanto, que ainda não se tratava do *impeachment* de um Chefe-de-Estado, mas da clássica sucessão por deposição Real.

Essa instabilidade processual teve, ainda, um impacto direto na evolução do *impeachment*. Em 6 de outubro de 1399, Sir Willian Thyrning, Lorde Chefe da Justiça, fez um pronunciamento no Parlamento no qual afirmou que os *appeals* eram irregulares e estavam em desacordo com a *common-law*; e mais, segundo ele, tais julgamentos deveriam estar em acordo com o Rei no Parlamento. Sua manifestação provocou reações imediatas, pois, em novembro do mesmo ano, a Casa dos Comuns encaminhou uma petição ao Rei propugnando que os julgamentos deveriam caber apenas ao Rei e aos Lordes, de modo a apaziguar os conflitos que se sucediam por causa de procedimentos desordenados (STEPHEN, 1883).

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

Com Henrique IV, o *impeachment* ganharia contornos ainda mais próximos dos procedimentos modernos. O Estatuto que o Rei editou em 1399, pôs fim à arbitrariedade dos julgamentos *ex-post facto* utilizados pela nobreza feudal para acusar os inimigos. Ocorre que, em 1388, o Parlamento entendeu que esse tipo de incriminação era razoável, como corolário do repúdio a todas as leis que não aquelas oriundas da Casa. Assim, nos dez anos seguintes, transcorreram os julgamentos dos casos relatados acima, cujos vereditos poderiam levar os acusados à pena capital por fatos que não haviam sido previamente definidos como crime; ou seja, após a realização do fato, era possível que este fosse entendido como um crime grave

passível de severa punição (STEPHEN, 1883). O Estatuto de Henrique IV, entretanto, estabeleceu que todos os casos passíveis de *appeal* cometidos no Reino deveriam ser julgados de acordo com as Leis instituídas, trazendo mais segurança jurídica aos súditos (Idem).

Nesse sentido, esse documento foi um divisor na história constitucional inglesa, lançando as bases do que viria a ser o *impeachment* moderno (HALLAM, 1827; MAITLAND, 1908); tanto que, após sua entrada em vigor, houve uma acentuada redução no número de processos. Ainda aconteceram alguns casos de *impeachment* assim como alguns outros procedimentos semelhantes, como a acusação contra o Bispo de Norwich, cuja particularidade reside no perdão Real concedido ao réu. Na década de 1450, foram registrados três *impeachments*, a saber, do Duque de Suffolk, por alta traição, de Tailboys, por tentativa de homicídio do Lorde Cromwell, e finalmente, do Lord Stanley, por não mandar suas tropas à Batalha de Bloreheath, um caso já citado anteriormente. Mas, além de terem surgido menos processos, eles já seguiram os princípios do modelo de *impeachment* mais racionalizado (STEPHEN, 1883).

Assim, desde o *impeachment* de Lorde Stanley, em 1459, o instituto caiu em desuso; entre outros fatores, devido à retomada do fortalecimento do poder da Coroa diante do Parlamento.¹⁰ Com efeito, passados cento e sessenta e dois anos, esse instrumento voltaria a ser utilizado no reinado de James I, quando os poderes do Parlamento foram restabelecidos e posteriormente consolidados no reinado de Charles I (HALLAM, 1827; STEPHEN, 1883). Em virtude disso, esse período é considerado o auge do *impeachment* na Inglaterra, não apenas pela frequência dos casos, mas sobretudo porque ele contribuía decisivamente para a consolidação da separação do Parlamento inglês em duas Casas e para o fortalecimento do Poder Legislativo frente à Monarquia.

Em resumo, desde sua origem, o *impeachment* evoluiu a partir da *Curia Regis*, passando pelas arbitrariedades que os *appeals* perpetraram, até tomar uma forma mais acabada no Reinado de Henrique IV. Sem dúvida, esse período representou um

¹⁰ House of Parliament, Document, p. 42, 1973.

notável desenvolvimento do poder jurisdicional criminal que competia ao Parlamento e definiu, em linhas gerais, as características essenciais do procedimento, quais sejam: a impossibilidade de julgamento pelo mesmo ator que acusa e a previsão legal, previamente definida aos julgamentos, dos casos suscetíveis de impedimento.

2. A Era de Ouro do *Impeachment* Inglês

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

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

confronto entre as listas apresentadas por Stephen (1883)¹¹ e por Simpson (1916).¹² Na obra posterior à de Stephen, Simpson contestou os casos apresentados por aquele autor por considerar que eles eram incompletos e imprecisos —incompletos porque nem todos foram catalogados, e imprecisos porque incluíam casos que não poderiam ser considerados *impeachment*. Mas, a própria listagem de Simpson não está isenta de

¹¹ De acordo com Stephen, os *impeachments* realizados foram os seguintes: em 1621, Sir Giles Monpensson, Lord Bacon, Sir F. Mitchell, Sir H. Yelverton; em 1624, o Conde de Middlesex; em 1626, o Conde de Bristol, o Duque de Buckingham; em 1640, o Conde de Strafford, o Lorde Keeper Fynch, o Sir R. Barkley e outros juízes; em 1641, o Sir G. Ratcliffe; em 1642, o Arcebispo Laud, o Dr. Cosens, o Bispo Wren, Daniel O'Neale, Sir E. Herbert, Sir E. Dering, Sr. Strode, Sr. Spenser, Nine Lords, Sir R. Gurney, Sr. Hastings, Marquês de Hertford, Lorde Strange, Sr. Wilde, Sr Broccas; em 1661, o Sr. Drake; em 1666, o Lorde Mordnunt; em 1667, o Lorde Clarendon; em 1668, o Sir W. Penn; em 1678, o Lord Stafford e outros quatro Lordes Romano-Católicos, o Lorde Danby; em 1680, o Edward Seymour, Sir W. Scroggs, o Conde de Tyrone; em 1681, o Fitz-Harris; em 1689, o Sir A. Blair e outros, Lorde Salisbury, o Conde de Peterborough; em 1695, o Duque de Leeds; em 1698, John Goudet e outros; em 1701, o Lorde Portland, o Lorde Somers, o Lorde Halifax, em 1709, o Dr. Sacheverell; em 1715, o Lorde Oxford, o Lorde Bolingbroke, o Duque de Ornioud, o Conde de Strafford, o Lorde Derwentwater; em 1724, o Lorde Macclesfield; em 1746, o Lorde Lovat; em 1787, Warren Hastings; em 1805, o Lorde M'lvilie.

¹² Simpson (1916) também aponta todos os casos de *impeachment* ocorridos na Inglaterra, a saber: 1) Impeachment de David, irmão de Llewellyn, condenado e executado por traição em 30/09/1283; 2) Thomas, Conde Lancaster e mais 12 barões, condenados por traição em 1322; 3) Roger Mortimer, Conde de March, acusado de traição, crimes e contravenções, condenado em 1330. Posteriormente o julgamento foi anulado e Mortimer foi restituído aos seus bens e títulos por um ato do Parlamento durante o Reinado do Rei Eduardo III; 4) Simon de Beresford, condenado e executado por traição em 1330; 5) Thomas de Barclay, Lorde Chefe de Justiça da Corte de Apelo dos Comuns, acusado e inocentado por traição em 1350; 6) Richard Lyons, condenado a prisão pelo tempo que o Rei quisesse, e mais o pagamento de uma multa em 1376; 7) Lord Latimer, Willian Ellis e outros, condenados em 1376 por "diversos enganosa" (Divers deceits) a prisão e pagamento de multa ao gosto do Rei, Lord Latimer ainda foi removido do cargo e impedido de se aproximar do conselho do Rei ; 8) Alice Perrers, amante do Rei Eduardo III, foi condenada e banida do reino em 1377 ; 9) John de Gomerie e Willian Weston, condenados por traição em 1383; 10) Impeachment de Alexander Nevil, Arcebispo de York, Robert Vere, Duke da Irlanda, Michael De La Pole, Conde de Suffolk, Chanceler da Inglaterra, Robert Tresillan, Lorde Chefe de Justiça da Inglaterra, Nicholas Brambre, que as vezes era prefeito de Londres, e outros. Condenados e sentenciados a execução e perdimento de bens para o Rei por diversos crimes graves e outros delitos/contravenções (misdemeanors) em 1386; 11) Juiz Robert Belknap, John Holt, Roger Fulthrope, William Burleigh, John Carey e John Lockton, condenados e sentenciados a execução em 1388 por traição, porém a pena posteriormente foi substituída por banimento para a Irlanda; 12) John Blake e Thomas Uske, condenados, executados, perderam seus bens para o Rei em 1388 por traição; 13) Thomas, Bispo de Chichester, condenado a execução por traição em 1388, depois sua pena foi comutada para banimento para Cork, Irlanda; 14) Simon de Burleigh, John de Beauchamp, James Baroverse e John Salisbury, condenados e executados por traição em 1388; 15) Sir John Corbham, condenado em 1397 por crimes e contravenções. Primeiramente foi sentenciado a ser enforcado, decapitado e esquartejado e perdimento de seus bens e habitação para o Rei, depois a pena foi convertida para prisão perpétua na Ilha de Jersey; 16) Thomas Fize-Alan, Arcebispo de Cantebury, acusado de alta traição, foi perdoado e banido pelo Rei por ter confessado em 1397; 17) Impeachment de Thomas, Duque de Gloucester; Richard, Conde de Arundel; Thomas, Conde de Warwick; Thomas Mortimer e Sir John Cobham, acusados de alta traição em 1397, condenados, alguns foram executados, outros perderam seus bens e um foi perdoado, não há informação sobre quem competiu cada um destes destinos; 18) Willian de la Pole, Duque de Suffolk, ele confessou alguns fatos e negou outros, relacionados a alta traição, o Rei o perdoou, mas o baniou por cinco anos; 19) Sir Willian Stanley, condenado e executado por alta traição em 1494.

problemas. Em momento algum ele separou o *impeachment* nos períodos identificados pela literatura historiográfica e jurídica. Assim, ele chegou a contabilizar mais dois casos¹³ que teriam ocorrido entre 1459 e 1621, além do processo já citado de Sir Willan Stanley, em 1494. Esse período, contudo, é visto pela maior parte dos pesquisadores como aquele em que não houve nenhum processo de *impeachment*. Provavelmente, os demais pesquisadores procederam assim porque alguns processos nunca foram a julgamento e, por isso, não deveriam ter sido contabilizados.¹⁴

Se ainda assim tomarmos como base a listagem de Simpson (1916) e fizermos a divisão histórica do *impeachment* em seus dois períodos de efetividade mais sistematizada —estou descontando aqui o primeiro período, ainda embrionário— é possível afirmar que, na primeira fase, teriam sido registrados 19 casos, se seu ano de encerramento fosse 1494, e 21 casos, se seu ano de encerramento fosse em 1549. Ou seja, o quadro praticamente não se alteraria. Quanto à segunda fase, tomando-se como referência o caso inaugural do *Impeachment* do Lorde Bacon, em 1620, e não em 1621, como apontado por Stephen (1883), teremos 74 casos,¹⁵ o que resulta em 20 casos a mais que os registrados pelos

¹³ Os casos seriam do Cardeal Wolsey, em 1529, e do Sir Thomas Seymor, Lorde Seymour de Sudley e Lorde da Alta Admiração da Inglaterra em 1549.

¹⁴ No caso Wolsey, o Cardeal Cromwell representou-o perante os comuns, segundo Simpson, conseguindo a inocência. Já no caso Seymor, este teria sido condenado e executado antes do julgamento (SIMPSON, p.91. 1916).

¹⁵ Teriam ocorrido os seguintes casos: 1) Lorde Bacon, condenado por suborno e corrupção em 1620, foi sentenciado a prisão ao prazer do Rei, e impedimento perpétuo de ocupar cargos da Commonwealth, parlamento ou corte; 2) Theophilus Field, Bispo de Llandaff, por suborno em 1620, que foi inocentado na Câmara dos Lordes; 3) Sir Giles Mompesson, em 1620; 4) Francis Michel, em 1621; 5) Sir Henry Yelverton, procurador-geral, em 1621; 6) Bispo de Norwich, em 1624; 7) Lorde Treasurer Middlesex, em 1624; 8) Impeachment do Duque de Buckingham, do Conde de Bristol e do Lorde Conway, em 1626; 9) Impeachment dos juizes John Bramston, John Finch, Humphrey Davenport, John Denham, Richard Hutton, William Jones, George Croke, Thomas Trevor, George Vernon, Robert Berkley, Francis Crawley e Richard Weston, em 1637; 10) Thomas, Conde de Straffor, Lorde Tenente da Irlanda, em 1640; 11) Lorde Keeper Finch, em 1640; 12) Dr. John Cosin, em 1640; 13) Bispo de Wren, em 1640; 14) Francis Indebank, 1640; 15) George Ratcliff, em 1640; 16) Em 1641, impeachments do Sir Richard Bolton, Lorde Chanceler da Irlanda, Dr. John Bramhall, Lorde Bispo de Derry; Sir Gerard Lowther, Lorde Chefe de Justiça de Apelação dos Comuns e novamente o Sir George Ratcliff; 17) Em 1641, Impeachment Dr. John Williams, Arcebispo de York, Dr. Thomas Moreton, Bispos de Durham, Dr. Robert Wright, Bispo de Coventry e Litchfield, Dr. Joseph Hall, bispo de Norwich; Dr. John Owen, bispo de St. Asaph, Dr. Robert Skinner, bispo de Oxford, Dr. William Piers, Bispo de Bath e Wells, Dr. George Coke, bispo de Hereford, Dr. Matthew Wren, bispo de Ely, Dr. Godfrey Goodman, bispos de Gloucester, Dr. John Warner, bispo de Peterborough e Dr. Morgan Owen, bispode de Llandaff; 18) John Egerton, Conde de Bridgewater, em 1641; 19) Daniel O'Neale, em 1641; 20) Em 1641, Lorde Kimbolton, Sr Denzil Hollis, Sir Arthur Hazelrig, Bart, Sr. John Pym, Sr. John Hampden e Sr. William Strode; 21) Sir Edward Herbert, em 1642; 22) Lorde Digby, em 1642; 23) George Benyon, em 1642; 24) William

demais pesquisadores. Obviamente, a discrepância decorre da variedade e da acessibilidade das fontes disponíveis, assim como dos critérios de identificação dos casos.

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

Seymour, Marques de Hertford, em 1642; 25) Richard Spencer, em 1642; 26) John Weld or Wylde, alto xerife de Shropshire, em 1642; 27) Edward Dering, em 1642; 28) Sir Richard Gurney, em 1642; 29) Thomas Gardner, em 1642; 30) Em 1642, impeachments de Henry Hastings, Sir Richard Halford, Sir John Bale e John Pate; 31) Lorde Strange em 1642; 32) John Broccas, em 1642; 33) Em 1642, Impeachment de nove Lordes de York, Spencer, Conde de Northampton, William, Conde de Devonshire, Henry, Conde de Dover, Henry, Conde de Monmouth, Charles, Lorde Howard de Charlton, Robert, Lorde Rich, Charles, Lord Grey de Ruthven, Thomas, Lorde Coventry e Arthur, Lord Capel; 34) Arcebispo Laud, em 1642; 35) Em 1645, impeachment de Henry Grey, Conde de Stramford e seus servos, Henry Polton e Matthew Patsall; 36) em 1647, impeachments de Sir John Gayre, prefeito de Londres, Thomas Cullam, James Bunce, John Langham e Thomas Dams, vereador de Londres; 37) Impeachments em 1647 de Denzil Hollis, Sir Hilip Stapylton, Sir Willian Lewis, Sir Jhon Clotworthy, Sir William Waller, Sir Jhon Maynard, Prefeito geral de Massey, John Lynn, Walter Ong,, Col. Edward Harley e Anthony Nicoll, membro da Casa dos Comuns; 38) John Maynard, em 1648; 39) em 1647, impeachments de James, Conde Suffolk, Francis, Lorde Willoughby de Parkham, John, Lorde Hunsden, William, Lorde Maynard, Theobald, Conde de Lincoln, George, Lorde Berkley e James, Conde de Middlesex; 40) Willian Drake, em 1660; 41) Edward, Conde de Clarendon, Alto Lorde Chanceler da Inglaterra em 1663; 42) Em 1666, John, Visconde Lorde Mormaunt; 43) Em 1667, Lorde Chefe de Justiça Sir John Keeling, or Kelyng; 44) Edward Hide, Conde de Clarendon em 1667; 45) Peter Pett, em 1668; 46) Sir William Penn, cavaleiro, em 1668; 45) Conde de Orrery, em 1669; 46) Conde de Arlington, Secretário Principal de Estado, em 1673; 47) Henry Bennett, Secretário Principal de Estado e Conde de Arlington em 1673; 48) em 1678, impeachment de cinco Senhores Papistas, o Conde de Powis, Lorde Visconde Stafford, Lorde Petre, Lorde Arundel de Wardour, e Lorde Bellasyse; 49) Impeachment do Sir Francis North, Chefe de Justiça da Corte de Apelação do Comuns, em 1680; 50) Em 1680, Richard Pore, Conde de Tyrone; 51) Edward Seymor, membro da Casa dos Comuns e Tesoureiro da Marinha, em 1680; 52) Impeachment do Chefe de Justiça Lorde Scroggs e outros juizes em 1680; 53) Thomas, Conde de Danby e Lorde Alto Tesoureiro da Inglaterra em 1678; 54) Impeachments em 1689, do Sir Adam Blair, Capitão Henry Vaughan, Capitão Frederick Mole, John Elliott, Doutor em Física, e Robert Gray, também Doutor em Física; 55) James, Conde de Salisbury, e Henry, Conde de Petersborough em 1689; 56) Thomas, Lorde de Coningsby e Sir Charles Porter, em 1693; 57) Thomas, Duque de Leeds, em 1695; 58) Em 1678, impeachments de John Goudet, David Baran, Peter Longueville, Stephen Seignortt, Ene Bandovin, Nicolas Santini e Peter Iharce, mercadores e de John Pierce; 59) John Aurioll e John Maistre, em 1698; 60) William, Conde de Portland em 1701; 61), Edward, Conde de Oxford em 1701; 62) John, Lorde Sommers em 1698; 63) Charles, Lorde Halifax em 1701; 64) Henry Sacheverell, em 1710; 65) Em 1716, impeachments de James, Conde de Derwentwater, William, Lord Widdrington William, Conde de Nithisdale, Robert, Conde de Carnwath, William, Viscode Kenmure e William, Lord Nairn; 66) George, Conde de Wintoun em 1716; 67) Henry, Visconde de Bolingbroke em 1715; 68) James, Duque de Ormond em 1715; 69) Thomas, Conde de Strafford, em 1715; 70) Robert, Conde de Orxford e Mortimer em 1717; 71) Thomas, Conde de Macclesfield em 1725; 72) Simon Fraser, Lord Lovat em 1746; 73) Warren Hastings, em 1786; 74) Visconde Melville, em 1806.

disputa, o Parlamento conseguiu recuperar o *impeachment* para responsabilizar ministros por traição, inclusive retrospectivamente.

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

Entretanto, a evolução do *impeachment* seguiria um percurso inusitado. Quando atingiu seu ápice enquanto instrumento de conquista da liberdade entre os ingleses (BERGER, 1973), ele começou a cair em desuso. Dois fatores contribuíram para isso. Um deles foi a própria evolução da institucionalidade Parlamento, que resultou na formação da Democracia Parlamentarista (HIDALGO, 1997). Com ela, a Monarquia se tornou figurativa à medida que seu poder foi sendo transferido para a Casa dos Comuns. Eventualmente, o Monarca perdeu ascendência efetiva sobre o Chefe-de-Governo, e o Primeiro-Ministro passou então a ter sua legitimidade diretamente ligada ao Parlamento. Isso significava que o próprio Executivo foi absorvido pelo Legislativo na conformação do regime parlamentarista. Dessa evolução, surgiu um instrumento de controle menos traumático e mais efetivo para manter o bom comportamento do verdadeiro titular do governo, o Primeiro-Ministro, assim como para garantir que sua remoção do cargo não provocasse sequelas nas relações entre os Poderes —a moção de desconfiança. Como o Rei não está sujeito ao *impedimento* e nem interfere nos negócios do governo, e como o Primeiro-Ministro

depende da confiança do Parlamento e pode ser removido do cargo por uma simples votação política, a aplicação do *impeachment* se tornou cada vez mais desnecessária.

O segundo fator, de menor impacto, mas em alguma medida relevante, foram casos de *impeachment* polêmicos que dividiram a sociedade e levantaram questionamentos a respeito de possíveis injustiças contra os acusados; alguns deles se transformaram em espetáculos passionais de entretenimento. O exemplo mais notório disso foi o processo de *impeachment* contra Warren Hastings, iniciado em 1787¹⁶ e que teve como um dos mais destacados acusadores Edmund Burke. Esse processo é considerando uma mancha na história judiciária inglesa, e isso por dois motivos em particular (STEPHEN, 1883). O primeiro deles é a atuação dos advogados de acusação, longe da serenidade esperada perante um tribunal; o segundo e principal foi a submissão do réu a torturas, em intervalos irregulares, por longos sete anos. Para aumentar ainda mais a sensação de injustiça, ao fim do longo e penoso processo, Hastings foi absolvido.

Logo após esse caso, somente mais um *impeachment* foi registrado na história inglesa. Assim, embora nunca tenha sido formalmente revogado (WALKER, 1970), dificilmente ele será retomado porque perdeu sua credibilidade e, principalmente, tornou-se desnecessário no atual desenho constitucional do país (STEPHEN, p. 160. 1883). 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. Quando os norte-americanos tiveram que enfrentar o problema de desenhar sua Constituição, à luz dos ditames liberais e dos ideais republicanos, foram buscar emprestado à experiência inglesa o instrumento do *impeachment*, que, aliás, já era adotado em algumas das ex-colônias antes da revolução de independência. Quando a Constituinte se reuniu na Filadélfia em 1787, o

¹⁶ Além das polêmicas em relação à contabilidade dos casos, também há controvérsias sobre as datas em que ocorreram os processos. No caso do *impeachment* de Warren Hastings, há quem afirme que teria iniciado em 1786 (SIMPSON, 1916), há quem diga que foi em 1787 (STEPHEN, 1883) e quem garanta que ocorreu em 1795 (WALKER, 1970).

tema do *impeachment* entrou na pauta das deliberações para ser adotado na Constituição do país, que viria a estabelecer um modelo que seria uma das principais matrizes para os demais países presidencialistas e também para os países semipresidencialistas que surgiriam ao longo dos anos.

3. O *Impeachment* nos Estados Unidos da América

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

A evolução do *impeachment* em algumas dessas colônias levou, portanto, ao desenvolvimento de duas funções extras àquela que originalmente caracterizava sua aplicação. Além de servir como mecanismo de controle do comportamento de altos funcionários, ele também se converteu (a) num instrumento de fortalecimento da autonomia legislativa local em relação à metrópole e (b) numa arma de desafio à Coroa britânica pelas colônias (POSNER, 2000). Evidentemente, as Assembleias coloniais resistiam mais ao domínio da metrópole do que especificamente ao Monarca, e, para isso, recorriam ao *impeachment* para controlar os oficiais da Coroa; porém, na prática, não tinha como diferenciar uma coisa da outra, de maneira que contestar o autoridade da metrópole era, em grande medida, opor-se ao Rei. Inclusive, pode-se dizer que havia certa similaridade com o uso do *impeachment* na própria Inglaterra, pois ali, como vimos, ele contribuiu para fortalecer o Parlamento

enquanto uma instituição limítrofe do poder da Monarquia e, no longo prazo, para a formação da democracia parlamentarista.

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

Desse modo, quando da Convenção da Filadélfia, o *impeachment* já era um instituto previsto nas Constituições de seis das trezes ex-colônias (CHAFETZ, 2010; NOGUEIRA, 1947). Por isso, após a independência, depois de algum debate sobre o escopo ideal para a tipificação dos crimes sujeitos ao *impedimento* e sobre qual deveria ser a instância institucional responsável pelo julgamento, seus Pais Fundadores não hesitaram em incorporar o instituto em sua Constituição. Inovaram, entretanto, uma vez que adotaram o sistema presidencialista e, com ele, fizeram do Presidente um ator político ao alcance desse instrumento. Não deixa de ser interessante, todavia, o fato de que o *impeachment* tenha sido adotado nos Estados Unidos justamente quando começava a cair em desuso na Inglaterra. Acontece que enquanto o desenho institucional inglês evoluía da monarquia constitucional para a democracia parlamentarista, os Estados Unidos evoluíam da condição de colônia para uma

arquitetura republicana que instituía uma inovadora forma de governo, o presidencialismo. No parlamentarismo inglês, como já mencionado, o *impeachment* se tornaria obsoleto diante das novas formas de controle do Parlamento sobre o governo que emergiram, em especial a moção de desconfiança. Já no presidencialismo norte-americano, o *impeachment* era o único instrumento de controle do Legislativo sobre o Executivo, em especial sobre o Presidente da República.

Surgia, assim, o modelo norte-americano de *impeachment*. Não obstante, não se tratou de uma escolha livre de resistências e nem de mero transplante. De imediato, algumas vozes se ergueram para manifestar desconfianças em relação aos efeitos que a adoção desse instrumento poderia acarretar sobre a jovem democracia do país. Thomas Jefferson, por exemplo, chegou a endereçar uma carta a James Madison para manifestar sua contrariedade, por entender que esse instituto poderia se converter em uma arma, não contra, mas sim a favor da tirania. Para Jefferson, o *impeachment* daria palco às paixões políticas, daria um poder excessivo ao Senado, que então poderia inviabilizar o governo e acossar o Presidente, e sequer serviria como um instrumento de justiça (LESSA, 1925). Em sua perspectiva, bastariam os Tribunais ordinários para a apuração de eventuais faltas dos altos funcionários e do Presidente. Com efeito, os abusos cometidos em casos de *impeachment* na Inglaterra também foram discutidos na Convenção que promulgou a Constituição de 1787, principalmente o polêmico caso de Warren Hastings.¹⁷

Por outro lado, o *impeachment* encontrou célebres defensores, como Benjamin Franklin [CHAFETZ, 2010]. Para ele, sem esse instrumento, só restaria o assassinato para a deposição de um Presidente que tivesse se tornado impopular, que tivesse perdido o apoio legislativo e que, ainda, fosse considerado suspeito de ter

¹⁷ Esse talvez tenha sido o caso mais famoso de *impeachment*, seja pela sua longa duração, seja pelas personalidades envolvidas, pelo envolvimento da população ou pelas injustiças cometidas contra o acusado. O julgamento foi realizado no Hall de Westminster, teve início em 1788 e só foi concluído em 1795. Sua longa duração se deve ao fato de que o processo acabou sendo interrompido e retomado por diversas vezes. Hastings foi acusado de conduta indevida, inclusive de corrupção, durante seu tempo de governador em Calcutá. Quem liderou a acusação foi ninguém menos do que Edmund Burke. Só seu pronunciamento de abertura da acusação tomou quatro dias. Até a realza chegou a acompanhar as sessões, que começaram a ficar cada vez mais cheias. O evento mobilizou as paixões nacionais. Hastings perdeu todas suas economias. Ao final, foi absolvido de todas as acusações ou por unanimidade ou por voto de maioria expressiva.

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

Em segundo lugar, uma vez aceito, o *impeachment* não foi uma mera transposição *ipsis litteris* do modelo inglês, pelo contrário, ele foi insculpido no texto Constitucional norte-americano com adaptações relevantes (SIMPSON, 1916). Os Pais Fundadores da República trataram de eliminar o caráter criminal que caracterizava o instituto no contexto inglês, em especial o relativo às penas,¹⁸ circunscrevendo-o à remoção do agente de seu respectivo cargo.¹⁹ Dessa maneira, se para os ingleses o *impeachment* era quase um sinônimo de pena de morte, dado o rigor de sua aplicação, nos EUA ele correspondeu à preocupação de se formar um escudo institucional contra a tirania. Além disso, o papel do instituto era diverso nos dois sistemas —enquanto na Inglaterra ele emergiu num contexto de irresponsabilidade do Executivo, no caso norte-americano esse instrumento foi adotado para impor responsabilidade ao Poder Executivo desde o início da República.

Observe-se que essa *accountability* do Executivo correspondia a duas preocupações relacionadas com a proteção da Presidência. Uma delas era a

¹⁸ Sobre isso, Ordranax (1891, p. 437-8) asseverou o seguinte: "the word impeachment, in England, was often synonymous with death. The execution was generally determined upon before the trial, and this latter was only the convenient cloak for covering the inequity of the sacrifice with the thin disguise of a legal procedure".

¹⁹ Conforme Ordranax (1891, p. 438), "it is a well recognized principle of government, that the same power which creates a public office may abolish it, and that, consequently, the same power which has created a public officer may not only regulate the tenure of his office, but also provide means for his removal in case of malfeasance therein. Every office is a personal trust conferred by the public upon an individual, and not capable of being deputized, unless the Constitution and laws shall so expressly provide. It is a delegated authority, and under the maxim *delegatus non potest delegare*, the officer is such a personal agent, that he cannot legally make his office the subject of any contract with another person, either to obtain it, to share its profits, or to deputize its authority."

pressuposição que a punição aos desvios funcionaria como um desincentivo ao uso do cargo para a extração de vantagens pessoais; a outra era a concepção de que era necessário assegurar um espaço institucional e um rito processual para a defesa do Presidente que tivesse contra si uma acusação de crime político. Assim, preveniam-se abusos de poder frequentes e generalizados e, ao mesmo tempo, a substituição indevida de alguém que representa a maioria do eleitorado antes do final do mandato (ORDRONAUX, 1891). Aos olhos dos constituintes, esse arranjo parecia satisfatório, pois, por um lado, não seria impossível remover um Presidente do seu cargo e 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.

Outra diferença substantiva: na Inglaterra, esse instrumento foi um produto do tempo (COELHO, 1905), o que significa que ele surgiu de maneira não antecipada e resultou de interações espontâneas; já nos Estados Unidos, o *impeachment* foi o produto de uma Constituinte, ou seja, envolveu deliberações que discutiram seus efeitos institucionais já tendo à luz a experiência inglesa. Numa metáfora evolucionista, poderíamos dizer que enquanto o modelo inglês foi o produto de uma "seleção natural", o modelo norte-americano foi o resultado de uma "seleção artificial", foi parte da "engenharia constitucional" que concebeu toda a arquitetura do arranjo político do país. Por consequência, mesmo indissociável da herança inglesa, o modelo norte-americano de *impeachment* foi desenhado, ou seja, suas bases foram fixadas de forma apriorística, a partir de preocupações orientadas e com objetivos bem delineados.²⁰

Ilustrativas desse ponto foram as discussões sobre a abrangência dos crimes políticos que poderiam ser imputados à responsabilidade do Presidente e o debate

²⁰ "As circunstâncias históricas que envolvem o nascimento das instituições norte-americanas", observou Brossard (1992, p. 32), "explicam por que se assemelham os resultados obtidos através do processo moroso que constitui o *impeachment* aos alcançados mediante simples voto parlamentar de censura, que de modo rápido, afasta do governo a autoridade que haja decaído da confiança da maioria. A solução americana, enclausurada pela codificação, fixa um instante da evolução institucional que prosseguiu e foi além da fórmula legislada."

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

Desse modo, a separação entre as instâncias "política" e "judicial" foi cogitada como um meio de se evitar injustiças. Houve polêmica, é claro. O constituinte por Maryland, Luther Martin, por exemplo, sustentou que o *impeachment* devia se restringir a delitos criminais —mais tarde ele viria a ser o advogado do Juiz Samuel Chase,²¹ no seu processo de *impedimento*. Em contrapartida, Alexander Hamilton, James Madison e James Wilson defenderam que o *impeachment* ia além dos delitos criminais; tratavam-se de crimes essencialmente políticos que deveriam ser julgados como tais (SIMPSON, 1916). Perguntado a respeito de uma situação hipotética sobre o que deveria ocorrer no caso de um Presidente afastar um funcionário com méritos, Madison não deixou margem para dúvidas sobre o que ele pensava ser a natureza do *impeachment* —segundo ele, nesse caso, o Presidente deveria ser impedido por administração deficiente. Com efeito, Madison foi um dos maiores opositores à ideia de se dar ao Senado a prerrogativa de punir crimes do *common-law*, pois, além do desvio de função desse órgão legislativo, se um julgamento dessa natureza fosse conduzido pelos senadores havia também a possibilidade de toda sorte de injustiça e até de tirania. Ao final, essa posição teve bastante peso na decisão da Assembleia e,

²¹ Juiz da Suprema Corte, Chase havia sido deputado constituinte pelo estado de Maryland e, como tal, foi um dos signatários da Declaração de Independência dos Estados Unidos. Ele foi réu num processo de *impeachment* movido pela Câmara Baixa, que o acusou de ter tomado decisões enviesadas por suas inclinações partidárias. Thomas Jefferson se encarregou de estimular o início do processo, considerando que as decisões tomadas pelo magistrado eram motivadas pelo seu interesse de reduzir o poder de influência dos federalistas no âmbito do Judiciário. O congressista John Roanoke protocolou o pedido de *impeachment* no final de 1803. Em março de 1804, a Casa dos Representantes votou favorável ao seu impedimento; um ano depois, deu-se início ao seu julgamento no Senado, onde Chase foi absolvido. Com esse julgamento, entrou em debate o grau de independência que se deve dar ao Judiciário e, em especial, a que instituição cabe seu controle constitucional.

como se sabe, prevaleceu a concepção de que o instituto tem um caráter fundamentalmente político.

Contudo, ao avançarem no passo seguinte —a demarcação dos tipos de crimes enquadráveis no instituto—, Madison contradisse seu próprio argumento em favor da natureza essencialmente política do *impeachment* (BRANT, 1970), quando entrou em debate com George Mason, representante do estado da Virgínia, sobre o texto que tipificava as condutas sujeitas a processos de *impedimento*. Durante os debates sobre a definição mais adequada do instituto na redação da Constituição, Mason asseverou que se o *impeachment* se restringisse à traição e suborno, conforme estava proposto na versão inicial do texto, não haveria empecilhos a possíveis tentativas de subverter a Constituição. No intuito de se evitar isso, ele sustentou a necessidade de se incluir a expressão "*maladministration*", de modo que se ocorresse nos Estados Unidos algum caso semelhante ao do governador da Índia, Warren Hastings, o alto funcionário público acusado pudesse ser removido do cargo —na época da Convenção, Hastings aguardava o julgamento, mas já estava afastado. Madison, concordou com a necessidade de prever outras condutas que não apenas traição e suborno, porém objetou-se em relação à expressão "*maladministration*", por entender que esse seria um termo vago e, portanto, permitiria que o mandato presidencial se tornasse refém do humor do Senado. Na prática, ponderou Madison, isso significaria dar aos senadores a prerrogativa de *recall* presidencial; mais do que isso, considerando-se que o arranjo federativo atribuiu a cada estado o mesmo número de senadores e, desse modo, os estados pequenos eram sobre-representados, o *impeachment* poderia se tornar uma ameaça ao mandato presidencial sempre que os estados menores quisessem impor seus interesses a toda a República.

Com esse tipo de raciocínio, Madison mostrava que o *impeachment* não era somente um instrumento isolado de controle do Legislativo sobre o Executivo. Ele era um dispositivo cujos efeitos transcendem a remoção do Presidente por crime de responsabilidade, de maneira que o modelo a ser adotado devia ser pensado com muita cautela (BERGER, 1973). De fato, esse instrumento tem impactos na divisão dos Poderes e na estrutura federativa; ele tem impactos sobre a representação política,

uma vez que o mandato, que é eletivo, pode ser interrompido, não pelos próprios eleitores do Presidente, mas por outro Poder Constitucional; ainda, o *impeachment* tem impactos sobre a governabilidade, dado que, como a espada de Dâmocles, ele paira o tempo todo sobre a cabeça do Presidente.

Diante disso, Madison sugeriu que a expressão mais adequada a se adotar seria "*other high crimes and misdemeanor against the United State*". Sua sugestão foi acatada, salvo a expressão "*against the United State*", mais tarde suprimida pela *Comission of Style and Arrangment* (BRANT, 1970; MICHAUT, 1977). Aqui, no entanto, Madison se contradisse ao desconsiderar sua posição anterior sobre a necessidade de se punir falhas administrativas com o *impeachment*, e ainda, ao dar-lhe uma conotação judicial. Isso porque a expressão "*other high crimes and misdemeanors*" acabaria permitindo uma interpretação discricionária dos crimes sujeitos ao *impeachment* pelas Casas Legislativas (BRANT, 1970). Além do mais, a Constituição dos EUA acabou se referindo ao *impeachment* em termos criminais, tais como "*to try*", "*convicted*", "*pardon for offenses (...) except impeachment*", "*conviction of treason, bribery, high crimes and misdemeanors*".

Especificamente, o Art. 2º, Seção IV, da Constituição Norte Americana, diz o seguinte: "*The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*". Suborno e traição não causam maiores celeumas quanto à sua interpretação; entretanto, a expressão "*other high crimes and misdemeanors*" suscitou controvérsias por causa do termo "*misdemeanors*", que, em inglês, pode significar algo como "delito ou contravenção". Note-se que a expressão "*high crimes and misdemeanors*" surgiu no *impeachment* do Conde de Suffolk, em 1386,²² ou seja, não chegou à Carta Constitucional estadunidense por mera elucubração de seus idealizadores (SIMPSON, 1916; BERGER, 1973).²³ Mas nem por isso essa tipificação deixou menos dúvidas, que, inevitavelmente, suscitaram

²² Com já discutido anteriormente, esse caso ocorreu no reinado de Ricardo II, marcado por turbulências políticas pela aplicação abusiva desse dispositivo, juntamente com os *appeals* que, inclusive, culminaram no estabelecimento de um ordenamento [Estatuto 1, Henrique IV, c.14] que procurava evitar tais excessos por parte da Coroa.

²³ Ao contrário de Simpson (1916) e Berger (1973), Brant (1970) afirma que a expressão "*high crimes and misdemeanors*" apareceu pela primeira vez no julgamento de Lord Latimer, em 1376.

discussões posteriores sobre quais ofensas de "suborno, traição, delitos e outros crimes graves" seriam propícias a motivar um processo de *impeachment*. Todas? Algumas? Quais? Essa dúvida se ampliou 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, daí sua identificação com condutas menos gravosas do que as criminais.

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

Consoante à instância institucional mais indicada para se julgar o Presidente por crime político, acabou prevalecendo a herança inglesa, que tinha legado essa responsabilidade à Câmara Alta. Um dos maiores defensores dessa alternativa foi Alexander Hamilton, coautor dos famosos panfletos federalistas (MICHAUT, 1977). Escrevendo sobre os poderes judiciários do Senado (Federalista, LXV e LXVI, 1840), fez clara referência ao *impeachment* inglês e aos modelos adotados pelos estados norte-americanos, em especial o de Nova York. Ele destacou que um dos principais objetivos do *impeachment* era evitar usurpações do Poder Legislativo pelo Executivo e, em vista disso, sustentou que a melhor maneira de proceder o julgamento do Presidente era atribuir tal prerrogativa ao Senado. Mas, havia também outras razões para a posição que Hamilton tomou nessa controvertida questão. Afinal, se a ideia era

limitar os abusos do Executivo, inclusive sua interferência na esfera do Legislativo, por que não atribuir ao Judiciário a tarefa de julgar o Presidente? E mais, se o julgamento fosse realizado pela Suprema Corte, o *impeachment* não estaria mais protegido dos interesses partidários?

Hamilton rebate esses pontos com as seguintes ponderações. Considerando-se que caberia ao Superior Tribunal de Justiça o julgamento dos crimes comuns relativos aos mesmos fatos que resultaram no *impeachment*, se o julgamento político do Presidente fosse realizado pelo mesmo Tribunal, haveria duplicidade de julgamento pela mesma instância institucional, o que não seria justo. Isso porque, a primeira condenação implicaria na segunda, dado o vício de se julgar a mesma coisa duas vezes pelo mesmo Tribunal. Além disso, na eventualidade do julgamento do Presidente ser condenado no primeiro julgamento, ele não teria a quem recorrer para apelar da sentença. Inversamente, se o julgamento político ocorresse no Senado e for cometida alguma violação de direitos ou qualquer tipo de injustiça, o Presidente poderia recorrer ao Tribunal que, em princípio, estaria isento dos equívocos que caracterizaram o primeiro julgamento. E mais, uma condenação política não necessariamente implicaria a condenação por crime comum, e vice-versa, uma vez que cada tipo específico de acusação seria processada e julgada por instâncias institucionais diversas e mais apropriadas —a César o que é de César.

Restam outras duas razões apontadas por Hamilton contra o julgamento Presidencial pela Corte de Justiça. Como seus membros são indicados pelo Presidente, poderia haver nessa relação algum tipo de influência que contaminaria o veredito. Mesmo que os juízes não tenham cedido às pressões do Presidente ou que sequer tais pressões tenham existido, haveria um clima de desconfiança se a Corte viesse a absolvê-lo. As oposições certamente alegariam que a decisão não foi isenta e, por extensão, a opinião pública poderia desconfiar de todo o processo. Articulado com essa situação, destacou Hamilton, há o fato de que a Corte é composta por poucos membros, o que significa que essa instância seria mais sensível às pressões políticas, seja do Presidente, que afinal foi quem indicou os magistrados para o cargo, seja da opinião pública, que cada vez mais tenderia a se tornar uma força política contra qual seria difícil resistir. Roger Sherman, um dos mais ativos participantes da Constituinte,

e que havia sido um dos signatários da Declaração de Independência, apresentou esses mesmos argumentos nos debates na Convenção; na ocasião, seu colega constituinte, Gouverneur Morris, um dos responsáveis pela redação do preâmbulo da Constituição, reforçou a possibilidade de que o número reduzido de magistrados que compõem a Suprema Corte pudesse ser um facilitador da corrupção de alguns de seus membros, ao contrário do Senado (SIMPSON, 1916).

Agora, uma vez justificada a escolha do Senado para o julgamento do *impeachment*, restava a Hamilton mostrar que a influência dos interesses partidários não contaminariam sua aplicação. Esse problema preocupava os constituintes, como ficou claro na posição do representante da Carolina do Sul, Charles Pinckney, que se opôs com veemência à ideia de se atribuir ao Senado a prerrogativa de julgar processos dessa natureza devido ao potencial de vereditos baseados em interesses facciosos (MICHAUT, 1977). O próprio Hamilton se preocupava com a possibilidade dos julgamentos não levarem em consideração as provas, mas sim as disputas políticas entre os partidos, que contaminariam o procedimento com seus objetivos e suas paixões. Ele, porém, apostava no número e na diversidade como fatores capazes de mitigar esse problema; ou seja, sendo grande a quantidade de senadores e a variedade de interesses, haveria algum equilíbrio nesse contraponto, de modo que tal vício, embora não de todo eliminado, pudesse ser amenizado. Ainda assim, para ele, por se tratar de um julgamento essencialmente político, é preferível incumbir o Senado de tal prerrogativa, mesmo que se corra o risco de haver interferência do partidarismo no julgamento do Presidente; isso porque os eventuais erros dos senadores poderão ser punidos posteriormente pelas urnas, o que nunca ocorreria no caso dos magistrados da Suprema Corte.

Perceba-se que essa consideração, embora não de todo muito convincente, aponta para outra característica inovadora do modelo norte-americano e se tornaria comum em muitos ordenamentos atuais, isto é, o *impeachment* é um procedimento que se separou dos julgamentos de crimes comuns, como tinha sido no modelo inglês. A partir de então, reserva-se o *impeachment* para crimes políticos, atos cometidos por agentes públicos que são considerados indignos para sua permanência no cargo. Daí decorre uma consequência imediata —as penas impostas serão políticas e

administrativas, abrangendo desde o afastamento do cargo até a proibição de candidatura a postos eletivos por um dado tempo. Nada evita que o Presidente condenado por *impeachment* também seja julgado e condenado por algum crime comum, vinculado à falha de comportamento que levou à perda do cargo, mas tratar-se-ão agora de dois processos diferentes, de naturezas diversas, julgados por instâncias distintas e com penas próprias.

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

Inicialmente, a tentativa foi rechaçar a transformação momentânea do Senado em Corte de Justiça. Na ocasião da Convenção, a palavra "*court*" foi removida dos textos legais relativos ao *impeachment*,²⁴ optando-se pela inalterabilidade do *status* legislativo do Senado durante os processos de impedimento Presidencial. O Senador pela Virgínia, William Branch Giles, foi quem talvez apresentou as razões mais claras dessa escolha constitucional; para ele, o processo de *impeachment* não é criminal, é apenas um inquérito de natureza política cuja pena é política para punir

²⁴ Exceto na Rule XXIV, onde se diz (SIMPSON, p. 23. 1916): "*all process shall be served by the Sergeant-at-arms of the Senate, unless otherwise ordered by the court*".

algo que não necessariamente envolve algum crime comum. Por isso, o ator que julga esse crime político também deve ser um ator político.²⁵

Contudo, a prática do instituto consagrou o entendimento inverso. Em pelos menos dois *impeachments* —um deles bem conhecido, o já mencionado caso Chase—, a palavra "*court*" apareceu inúmeras vezes nos discursos dos senadores quando discutiam a respeito das prerrogativas do Senado nesse tipo de julgamento. Ademais, outras evidências da compreensão de que o Senado atua como uma Corte nessas ocasiões é, por um lado, a referência às palavras "*tried*", "*conviction*" e "*judgment*", nos artigos que tratam do instituto no Texto Constitucional,²⁶ e, por outro, o dever de prestar juramento antes do julgamento, um procedimento típico dos Tribunais dos Estados Unidos. Posteriormente, a questão voltou à baila, em 1868, durante o processo de impedimento do Presidente Andrew Johnson (SIMPSON, 1916). Assim, embora o entendimento de que o Senado funciona como uma Corte em casos de *impeachment* não conste em textos legais, a frequente referência ao termo indica a consagração dessa compreensão.²⁷ Evidentemente, não se trata de afirmar que o Senado, por outro lado, é um Tribunal; mas sim que, em casos de *impeachment*, essa instituição procede como se um Tribunal fosse.

Indubitavelmente, essas controvérsias e as decisões tomadas deram a tônica da evolução do *impeachment* quando de sua transposição ao desenho constitucional norte-americano. O debate sobre os crimes políticos passíveis de *impeachment*, a

²⁵ Simpson (1916, p. 22) traz o registro desse pronunciamento, que diz exatamente o seguinte: "Impeachment is nothing more than an enquiry, by the two Houses of Congress, whether the office of any public man might not be better filled by another. (...) Impeachment was not a criminal prosecution; it was no prosecution at all. (...) A trial and removal of a judge upon impeachment need not imply any criminality or corruption in him".

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

²⁷ Nas palavras de Simpson (1916, p. 26): "It thus seems clear that neither the attempted formal exclusion from the rules, nor a fear of "consequences," can remove from the legal mind the legal concept that the Senate is sitting as a court, whether or not it is called by that name. That concept is the necessary consequence of our inheritance of impeachments from England, and of the constitutional provisions above quoted. In England the House of Lords in trying impeachment cases has always been called the "High Court of Impeachment" and it is difficult to understand why, when we were inheriting the system, we did not inherit in its essence the thing for which that title stood."

quem competiria iniciar o processo, a quem caberia a responsabilidade de Presidente, quais as maiorias exigidas em cada de suas etapas, e assim por diante, levaram à formatação do modelo de *impedimento* norte-americano. Em linhas gerais, Hamilton, Madison, Mason, Franklin e outros constituintes contribuíram para delinear esse modelo cujas principais características ainda se mantêm em vigor nos EUA, e que acabou sendo replicado, com adaptações evolutivas, em diversas outras nações.

Basicamente, o modelo norte-americano de *impeachment* estabeleceu que a acusação deve ser promovida pela Casa dos Representantes [Câmara Baixa] e que o julgamento deve ser realizado pelo Senado [Câmara Alta], de modo similar ao modelo inglês originário. Mas, no modelo dos Estados Unidos, o Judiciário não ficou totalmente excluído do processo, pois foi-lhe dada a prerrogativa de ser o supervisor das garantias processuais. Essa participação indireta foi assegurada pela incumbência de presidir o julgamento do *impeachment*, função incumbida ao Presidente do Superior Tribunal de Justiça. 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.

4. O *Impeachment* na França

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

Essencialmente, a inovação introduzida pelos franceses consiste na previsão de uma Corte Especial para apreciar o pedido de *impeachment* que chega do Parlamento. Esse Tribunal é constituído por parlamentares, mas ainda assim é um Tribunal. Chamado de *Haute Cour*, ele é composto por onze Deputados e onze Senadores, cuja escolha, pelos próprios pares, deve respeitar a proporcionalidade partidária das respectivas Casas Legislativas. Portanto, ao contrário da tradição norte-americana, um número pequeno de atores julgam o Presidente; e mais, trata-se de uma Corte derivada do Senado. Isso faz com que a Câmara Alta seja, ao mesmo tempo, uma Casa Legislativa e uma Corte de Justiça, mas não simultaneamente, enquanto uma única instituição, mas sim como instituições separadas. Essa é, sem dúvida, uma situação especial.

Entretanto, o modelo francês nem sempre teve essas características. Na verdade, a origem de uma instituição como uma Corte de Justiça Política data de muito tempo e remonta ao antigo direito germânico, cuja doutrina indicava que os crimes que interessavam à segurança do Estado devem ser julgados por uma Assembleia popular e que cabia aos condenados a pena capital. Esse sistema de justiça, não obstante, evoluiu um pouco à sua maneira na França. No reinado de Clóvis,²⁸ foi preservada a tradição de reunir os fiéis em março, porém, o número de francos era tão baixo, comparado com o de gauleses, que, para preservar seu caráter nacional, os Reis tinham que se limitar a convocar os notáveis da realeza, que eram de origem germânica. Nas palavras de Lair (1889, p.41):

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

²⁸ Clóvis I foi considerado o primeiro rei da França a reunir os vários reinos francos (SILVA, 2010).

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

A partir do século XIII, a Corte sofreu uma relevante transformação, em virtude da consolidação do Poder Real, e desde então o Rei se absteve dos julgamentos —nesse período, entre 1360 e 1420, a França também operava, gradualmente, a substituição da Justiça Feudal pela Justiça Real (LAIR, 1889). À medida que o Poder Real se consolidava, o Poder Judiciário também se modificava profundamente, inclusive em decorrência de uma delegação tácita da responsabilidade de julgar tais crimes que, depois de ter criado esse fato e estabelecido o costume, acabou sendo reconhecido legalmente pela *ordonnance*, de 1302, que dava à Corte Real uma jurisdição independente aos olhos da Lei. Todavia, a despeito do afastamento do Rei, em determinados casos considerados graves, instalavam-se comissões julgadores excepcionais. Essa prática continha o propósito de perseguir inimigos, a mando do Monarca. Sintomaticamente, a partir do século XIV, essas comissões se multiplicaram para abranger todas as matérias consideradas graves, especialmente as de teor político. De fato, elas se tornaram armas de repressão poderosas nas mãos da Realeza, que cometeu incontáveis arbítrios, aplicando penas desde o confisco de bens à execução dos condenados.

No reinado de Henri IV, porém, já no século XVII, quando, sob a influência de ideias liberais, a legalidade foi em geral respeitada, abriu-se a oportunidade para um adensamento dos protestos contra os abusos dessas comissões, inclusive com pedidos para a abolição de jurisdições excepcionais. Em 1614, pela primeira vez,

tentou-se converter a representação nacional francesa em Tribunal de Justiça, ou pelo menos uma comissão judicial oriunda da representação. Lembremo-nos de que, nas primeiras dinastias francesas, predominava a concepção de que a Assembleia residia no próprio Príncipe e, com isso, a justiça política do antigo regime se resumia ao arbítrio. Mas, na ocasião, a criação desse Tribunal de Exceção foi repelida pelos Estados Gerais (LAIR, 1889). Ao invés disso, Richeleu estabeleceu o princípio absoluto do Rei nessas comissões.²⁹ Ou seja, "*les lois et forme de la justice, résidant comme en leur source en la personne du Roi, il les peut changer et en dispenser comme il lui plait*" (MICHAU apud LAIR, 1889, p. 104,). Como era de se esperar, esse tipo de princípio avalizou toda a arbitrariedade costumeira.

Os julgamentos então não eram mais do que uma forma de vingança formalizada e sangrenta. A composição da comissão já era um indicativo desse propósito —favorecidos pelo Rei e notórios inimigos dos acusados preenchiam todas as suas vagas. Não à toa, diante de tantas iniquidades flagrantes, esse período do absolutismo acendeu aos poucos a chama que levaria à ebulição revolucionária de 1789. O casos de atrocidades foram incontáveis e eram por si só um evidente apelo à separação dos Poderes como um imperativo civilizatório (LAIR, 1889).

Após a grande revolução, as comissões judiciárias foram suprimidas, mas, por outro lado, de maneira contraditória, propugnou-se a criação de uma jurisdição excepcional para o julgamento de delitos cometidos por Ministros e também de crimes de Estado, mesmo que ainda não houvesse a previsão da responsabilização do Chefe-de-Estado, algo que só viria a ser instituído em 1875³⁰ —registros desse período, "*les cahiers de 1789*", indicam esse fato. De todos os modos, a ideia de um Tribunal Excepcional restrito aos crimes políticos, como hoje existe na França e em

²⁹ Como observa Lair (1889, p. 107): "Ce fut entre les mains de Richelieu que la commission judiciaire devint, par excellence, l'arme sanglante des vengeances politiques, et, suivant le mot que M. Henri Martin ne peut retenir "une véritable machine à condamnation". La première commission judiciaire qu'il institua fut la chambre criminelle, créé à Nantes en 1626 pour le jugement de Chalais et de ses complices. Le jour même où Richelieu bénissait, à Nantes, le mariage de Gaston d'Orléans, dénonciateur de Charlais, le Parlement de Rennes enregistrait les lettres patentes établissant la chambre de justice. Le procès fut vidé en huit jours: l'interrogatoire, l'instruction, tout fut secret; naturellement, la condamnation fut capitale."

³⁰ Informação obtida junto ao portal do Senado da França. Disponível em: <<https://www.senat.fr/evenement/archives/D40/hist1.html>> Acesso em 10 de agosto de 2018.

grande parte de suas ex-colônias, teve sua origem nesse período revolucionário. O próprio *impeachment* se tornou possível a partir da Constituição de 1875, e seu modelo foi desenhado de modo que, semelhante ao caso inglês, qualquer cidadão poderia ser alvo desse tipo de processo e estaria sujeito a penas administrativas, civis e até criminais (RICCITELLI, 2006). Portanto, o *impeachment* não estava apenas adstrito aos ocupantes dos cargos de Presidente e de Ministro de Estado.

Procedimentalmente, o modelo francês de 1875 se aproximava do norte-americano, pois atribuía à Câmara Baixa a responsabilidade pela apresentação da denúncia perante o Senado.³¹ Foi somente em 1946 que a França instituiu a chamada *Haute Cour de Justice* (DUVERGER, 1962) como uma Corte Especial, composta por Deputados e Senadores, com a incumbência de julgar o Presidente por crime político. Esse mesmo modelo foi mantido na Constituição de 1958.

De certa maneira, pode-se dizer que o atual modelo francês é um misto do que foi adotado em 1875 com os anteriores. Antes de 1875, como vimos, a França adotava uma estrutura processual que instituía um Tribunal com a finalidade estrita de julgar crimes políticos; era uma espécie de Corte Especial. Esse Tribunal era composto por magistrados de Cortes Superiores e jurados nomeados de diversas maneiras.³² A partir da Constituição de 1946, a *Haute-Cour de Justice* deixou de ser constituída no Senado para a ser uma Corte formada por membros tanto da Assembleia como do Senado; essa Constituição ainda previa que juízes da Suprema Corte também deviam compor a *Haute-Cour de Justice*. A Constituição de 1958, por sua vez, voltou a restringir a composição aos membros do Parlamento (ROUGEAUX, 1978). Com a reforma constitucional de 2007, a *Haute-Cour de Justice* passou a ser

³¹ Conforme o Art. 9 da Constituição de 1875: "Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger, soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat." Disponível em <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iiiie-republique>>. Acesso em 20.10.2018.

³² Sobre isso, Esmein (1896, p. 793-4) diz o seguinte: "(...) la Haute-Cour de Justice forme un corp judiciaire particulier, qui n'a que cette fonction à remplir. Elle est alors généralement composée de magistrats, choisi à l'avance dans le rangs supérieurs de la magistrature, et de hauts-jurés désignés de diverses façons. C'est d'après ce type qu'ont été constituées les Haute-Cours de justice en France sous le Constitutions de 1791, de l'an III, de l'an VIII, de 1848, de 1852 et de 1870. Les magistrats de la Haute-Cour étaient pris alors parmi les membres de la Cour de cassation; les hauts-jurés ont été d'abord élus (1791 et na III) par les electeurs des départements; d'après la Constitution de l'an VIII (art.73), ils devaient être pris << sur la liste nationale >>; d'après la Constitution de 1848 (art.93) et celles de 1852 et de 1870, ils devaient êtres pris parmi les conseillers généraux des départements."

chamada apenas de *Haute Cour* e também ganhou competência para apurar eventual responsabilidade penal, diferentemente da tradição estadunidense. Tal possibilidade, obviamente, é aplicável quando, em eventual ato de traição cometido pelo Presidente também se identificar o cometimento de algum crime comum (VEDEL, 1959-1960).

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

Portanto, o modelo francês de *impeachment* evoluiu de um modo relevante porque estabeleceu uma matriz para o procedimento. Essa matriz, por sua vez, encontrou em outros países um ambiente institucional propício ao desenvolvimento de uma variabilidades repleta de inovações, mas que, não obstante, mantêm como característica central um ponto em comum que remete ao *impeachment* francês: a participação direta de uma Corte de Justiça. Como veremos na análise dos casos, e em conformidade com o que foi observado na Introdução desta tese, a participação direta do Judiciário evoluiu de modo a resultar em duas modalidades: ele pode atuar como um filtro do processo de acusação, um *gatekeeper* que avalia os fundamentos do processo e que pode fazê-lo cessar antes de ir a julgamento seja no Senado, na Assembleia Nacional ou na Corte Suprema; e também pode atuar como a instância que julga o Presidente. Em alguns países, o Judiciário exerce essas duas funções.

Assim, podemos dizer que, desde sua origem na Inglaterra, o *impeachment* evoluiu para o modelo norte-americano. Este, por sua vez, serviu de inspiração para o modelo francês, mas ocorreu ali uma adaptação evolutiva e esse instrumento ganhou uma particularidade tão distintiva que, na prática, tratou-se da formação de outra matriz que influenciaria os modelos de *impeachment* de outros países. Então, o *impeachment* tem duas matrizes: a norte-americana e a francesa. Essas matrizes por sua vez, deram ensejo à evolução de outros modelos de *impeachment* cujas ramificações ainda estão ligadas às raízes, mas que resultaram em folhas de cores e formatos variados. Constataremos isso na análise comparada dos casos e na identificação dos dezoito modelos de *impeachment* em operação nos atuais países presidencialistas e semipresidencialistas.

2

Os Modelos de *Impeachment* nas Américas e na Europa

Este capítulo analisa, comparativamente, os modelos de *impeachment* utilizados nos países presidencialistas e semipresidencialistas da América e da Europa. Conforme indicado anteriormente, os dois objetivos centrais são: (1) catalogar a variabilidade de modelos adotados e (2) identificar a possível existência de padrões gerais. Com relação aos países analisados, dos três que integram a América do Norte, dois deles, Estados Unidos e México, adotam o presidencialismo com previsão de *impedimento* do Presidente — o Canadá é parlamentarista e, por isso foi excluído do estudo. Na América Central, há dezenove países, sendo sete deles presidencialistas com Constituições liberal-democráticas que preveem o *impeachment* Presidencial [Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá e República Dominicana] e, por isso, são analisados. Em Cuba, que é um regime de partido único e que não realiza eleição direta para o cargo de Chefe-de-Estado, também não há previsão de *impeachment*. O mesmo ocorre no caso da Nicarágua que, no Artigo 149 de sua Constituição, prevê apenas dois casos de interrupção do mandato presidencial: por renúncia ou por incapacitação permanente do Presidente, cuja decisão dependerá da aprovação de 2/3 dos votos dos deputados. Ainda assim, não é dada qualquer indicação sobre o que consistiria tal incapacitação.

No que se refere à América do Sul, há 12 países,³³ com predomínio do presidencialismo; porém, analiso apenas Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia,

³³ Também há três territórios ou departamentos ultramarinos — as Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, assim como as Falklands, são possessões do Reino Unido, e a Guiana Francesa, da França. Obviamente, esses casos não são considerados na análise.

Equador, Paraguai, Peru e Uruguai. Na Venezuela, embora a forma de governo seja presidencialista, não há previsão de *impedimento* do Presidente — de acordo com sua Constituição,³⁴ a remoção por moção de censura, pode ocorrer mediante a aprovação de três quintos dos Deputados, estando sujeitos à moção apenas os ocupantes do cargo de Vice-Presidente ou Ministros. O Suriname é outro país que não conta com previsão de *impeachment* e a razão disso talvez resida no fato de o Presidente ser eleito de forma indireta por 2/3 dos membros da Assembleia Nacional.³⁵ A Guiana também foi excluída da análise, pois sua estrutura semipresidencialista tem características institucionais que a aproximam mais do parlamentarismo.³⁶ Portanto, embora guarde semelhanças com o instrumento do *impeachment*, as poucas atribuições do Presidente e o escudo que lhe é oferecido pelo Primeiro-Ministro descaracterizam esse procedimento como um *impedimento*. Ocorre que a Guiana tem uma estrutura política que mescla sua herança de antigo membro da *Commonwealth* com o sistema presidencialista; o país foi a Guiana Inglesa desde 1831 até 1966, quando se tornou independente, mas se manteve como um membro da *Commonwealth*. Somente em 1970 a Guiana se tornou uma República e sua estrutura jurídica e sua lógica governativa mantiveram resquícios da estrutura parlamentarista.

³⁴ Conforme a Constituição Venezuelana, Art. 187: "It shall be the function of the National Assembly: (...) 10. To vote resolutions of censure against the Executive Vice President and Ministers. A censure motion shall be debated only two days after being submitted to the Assembly, which shall have the power to decide by a three fifths vote that the censure shall include the removal from office of the Executive Vice- President or the Minister concerned".

³⁵ Conforme dispõe a Constituição do Suriname, em seu Art. 83.3: "A majority of at least 2/3 of the constitutional number of members of the National Assembly shall be required for decisions concerning: (...) c. The election of the President". Deve ser observado, entretanto, que o Artigo 90, item 2, de sua Constituição, chega a prever que o Presidente responde diretamente à Assembleia Nacional. O Artigo 98, item a, estabelece que o Vice-Presidente deve assumir o cargo de Chefe-de-Governo quando o Presidente for declarado inadequado ao exercício do mandato. Ainda, no Artigo 140, há indicações de que todos os que detêm cargos públicos estão sujeitos ao julgamento pela Suprema Corte e, no caso do Presidente, isso deve se dar mediante solicitação da Assembleia Geral e pela ação direta do Procurador-Geral. Mas tudo é muito vago e não há menção expressa ao instrumento do *impeachment*.

³⁶ Seu Presidente, eleito pelo Legislativo, tem as prerrogativas de indicar o Primeiro-Ministro e de dissolver o Parlamento para eleições antecipadas, sem que exista a contrapartida da destituição do Presidente pelos parlamentares por meio de alguma forma de moção de desconfiança. O Presidente só pode ser removido por incapacitação mental ou grave violação constitucional, conforme indicado no Artigo 180 de sua Constituição —deve ser, para tanto, encaminhada à Presidência do Legislativo uma moção assinada por pelo menos metade dos membros da Casa contendo acusação de violação constitucional ou de grave conduta por parte do Presidente, com as devidas fundamentações. Forma-se então um Tribunal de Investigação, composto por três membros indicados pelo Chanceler, os quais devem ser magistrados. Esse Tribunal dará um parecer sobre a admissibilidade da acusação e, em caso de sua aceitação, a Assembleia Nacional poderá aprovar a moção de condenação do Presidente desde que seja obtida maioria de 2/3 dos votos.

Quanto aos países da Europa, poucos adotam o presidencialismo ou o semipresidencialismo com previsão de *impeachment*. Por isso, serão objeto de análise apenas Bielorrússia, Chipre, França, Lituânia, Portugal, Romênia, Rússia e Ucrânia. A Rússia se localiza no Norte da Eurásia, mas foi incluída aqui no grupo dos países europeus devido à sua relevância na política da região. Vários países da *Commonwealth* também foram excluídos devido ao fato de serem parlamentaristas e sem previsão de *impeachment* [Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago].

1. O *Impeachment* nas Américas do Norte e Central

Como já discutido anteriormente, o modelo de *impeachment* adotado pelos Estados Unidos converteu-se na matriz que inspirou e influenciou as demais repúblicas presidencialistas ou semipresidencialistas. De fato, não são poucas as Constituições a adotarem, senão o mesmo modelo, uma forma semelhante. Desde sua promulgação, os Estados Unidos nunca alteraram o dispositivo institucional do *impeachment*. O tema é tratado logo no Primeiro Artigo, Seção 2.³⁷ Seguindo a mesma lógica do modelo inglês, a Câmara dos Representantes tem a prerrogativa de afastar o Presidente — o que configura propriamente o *impeachment*, que é um afastamento — para o posterior julgamento de sua culpabilidade pelo Senado, cuja sessão deve ser presidida pelo Chefe da Suprema Corte. A condenação depende do voto qualificado de 2/3 dos presentes³⁸ e a pena corresponde à remoção do cargo e à inadmissibilidade para a ocupação de novas funções públicas, sejam honoríficas ou remuneradas.³⁹ As demais sanções cabíveis competem à análise judicial.

³⁷ Conforme Artigo I, Seção 2: "The House of Representatives shall choose their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment".

³⁸ Conforme Artigo I, Seção 3: "The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present".

³⁹ Conforme Artigo I, Seção 3: "Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under

Ainda na América do Norte, sobra o México como o outro país que prevê a aplicação do *impeachment* — vale lembrar que o Canadá é parlamentarista. A Constituição mexicana trata do instrumento do *impeachment* no Título 4, do seu Artigo 110.⁴⁰ Segundo suas diretrizes, diversos funcionários estão sujeitos ao *impedimento*, como Senadores, Deputados e membros da Suprema Corte, entre outros. Sua aplicação é prevista para casos de séria infração à Constituição e às leis federais derivadas, assim como para casos de malversação do uso de recursos ou fundos públicos. A pena inclui desde a remoção do cargo à desqualificação para ocupar novas funções públicas. O procedimento se inicia na Casa dos Representantes, onde, depois de ouvido o acusado, a maioria absoluta de seus membros pode declarar o *impeachment*. Se isso ocorrer, o caso deve ser submetido à palavra final do Senado, responsável pelo julgamento da culpa, que dependerá do voto de 2/3 da Casa.

Em relação à América Central, do total de vinte países, seis são presidencialistas — Costa Rica,⁴¹ El Salvador,⁴² Guatemala,⁴³ Honduras,⁴⁴ Panamá⁴⁵ e

the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law".

⁴⁰ Conforme a Constituição Mexicana, Art. 110: "The following civil servants may be impeached: members of the Senate, members of the House of Representatives, Justices of the Supreme Court of Justice, Councilors of the Federal Judicial Council, Secretaries of State, members of the Federal District's Assembly of Representatives, the Head of the Federal District Government, the Attorney General of the Nation, the Attorney General of the Federal District, the circuit magistrates, district judges, magistrates and judges of ordinary courts in the Federal District, Councilors of the Federal District's Judicial Council, the President of the Electoral Council, Electoral Councilors and the Executive Secretary of the National Electoral Institute, magistrates of the Electoral Court, the members of the constitutional autonomous organs, and the general managers of the decentralized agencies, semipublic companies, associations assimilated by semipublic companies and public trusts. Governors, local representatives, magistrates of the local superior courts and the members of the local judicial councils, as well as the members of the local agencies that the local constitutions and the Federal District Charter grants autonomy; they may only be impeached in reason of: a) serious infringement of this Constitution and the federal laws derived from it, b) mishandling federal funds and resources. However, the ruling shall be only declarative and shall be notified to the state legislature in order to implement the pertinent proceeding. Penalties for public servants shall be: dismissal from office and disqualification to perform any public function, job, position or assignment in the public service. The procedure shall be as follows: the House of Representatives shall substantiate the case, shall hear the accused and the absolute majority of the members of the House shall declare the impeachment. Then the House of Representatives shall submit the impeachment to the Senate. The Senate shall carry out the necessary proceedings and shall hear the accused. The Senate then shall become jury and shall impose the appropriate penalty by the vote of the two-thirds of the members present. Rulings pronounced by the House of Representatives and the Senate are irrefutable."

⁴¹ Art. 121, 9 e 10 da Constituição da Costa Rica.

⁴² Art. 236 da Constituição de El Salvador.

⁴³ Art. 165, alínea "h", da Constituição da Guatemala.

⁴⁴ Art. 234 da Constituição de Honduras.

República Dominicana —⁴⁶ e um é semipresidencialista — Haiti.⁴⁷ Exceto a República Dominicana e o Haiti, todos eles são unicamerais e, sem exceção, todos adotam o *impeachment*.⁴⁸ O **Quadro 5** apresenta os dados comparativos sobre o dispositivo constitucional do *impeachment* nesses países, considerando-se as variáveis do modelo de análise adotado neste estudo: país, ano da Constituição, instituição competente para acolher o processo de *impeachment*, instituição competente para julgar o processo e as votações exigidas para a aceitação do processo e a condenação. Tais variáveis serão as mesmas dos quadros seguintes.

Como se pode perceber, a República Dominicana, único país presidencialista bicameral da região, adotou um modelo bastante semelhante ao dos Estados Unidos. A singular diferença diz respeito à votação exigida na Câmara Baixa para se levar o julgamento do *impeachment* ao Senado — na República Dominicana, a exigência é maior, de 3/4, contra os 2/3 dos EUA. De resto, os procedimentos adotados para o *impeachment* nos demais países América Central são diversos comparativamente ao modelo norte-americano. Aliás, o próprio fato de a maioria dos países da região ser unicameral já indica que ali esse dispositivo evoluiu de maneira distinta. Um indicador disso é a participação direta do Judiciário no processo —na Costa Rica e em El Salvador, sua atuação é decisiva, fazendo as vezes da Câmara Alta de países bicamerais.

⁴⁵ Art. 160 e 191 da Constituição do Panamá.

⁴⁶ Art. 83, número 1, e Art. 80, número 1, da Constituição da República Dominicana.

⁴⁷ Art. 186 e 188-1, da Constituição do Haiti.

⁴⁸ Embora sua Constituição contemple o *impeachment*, como já indicado, a Dominica é parlamentarista, o que a levou a ser excluída do estudo.

Quadro 5
Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países das Américas do Norte e Central

País	Ano da Constituição	Estrutura legislativa	Instância de Aceitação	Maioria Exigida p/ Aceite	Instância de Julgamento	Maioria Exigida p/ Condenação	Judiciário <i>Gatekeeper</i>
Estados Unidos [Presidencialismo]	1789	Bicameral	Casa dos Representantes**	1/2+1	Senado	2/3	Não
México [Presidencialismo]	1917	Bicameral	Casa dos Representantes**	1/2+1	Senado	2/3	Não
Costa Rica [Presidencialismo]	1949	Unicameral	Assembleia Nacional**	2/3	Suprema Corte de Justiça	NE*	Não
El Salvador [Presidencialismo]	1983	Unicameral	Assembleia Nacional**	1/2+1	Suprema Corte de Justiça	NE*	Não
Guatemala [Presidencialismo]	1985	Unicameral	Congresso**	2/3	Poder Judiciário	NE*	Não
Haiti [Presidencialismo]	1987	Bicameral	Câmara dos Deputados	2/3	Senado [<i>Haute Cour de Justice</i>]	2/3	Não
Honduras [Presidencialismo]	1982	Unicameral	Congresso**	3/4	Congresso**	3/4	Não
Panamá [Presidencialismo]	1972	Unicameral	Assembleia Nacional**	NE*	Assembleia Nacional**	NE*	Não
Rep. Dominicana [Presidencialismo]	2015	Bicameral	Câmara dos Deputados	3/4	Senado	2/3	Não

Fonte: Constituições dos Países Indicados.

Nota Explicativa: * NE é não-especificado. Presume-se, porém, que se trata de maioria simples nos casos de julgamento pelo Poder Judiciário, uma vez que é praxe esse critério em suas decisões, até mesmo sobre o controle de constitucionalidade. No entanto, a opção aqui foi não indicar uma informação que não estivesse explicitada nos dispositivos constitucionais. No caso do Panamá, a aceitação da denúncia pela Assembleia Nacional não é especificada, mas também é presumível que siga pelo menos a maioria simples. Da mesma forma, a opção foi não indicar a maioria exigida em decorrência da ausência de especificações constitucionais claras quanto a esse critério. ** Casa dos Representantes e Câmara dos Deputados são equivalentes, assim como Congresso e Assembleia Nacional.

Outro ponto a ser destacado é que apenas as constituições de Honduras, Haiti e República Dominicana detalham expressamente o procedimento, determinando a votação necessária para o acolhimento da acusação e para a condenação. No caso do Haiti, um desenho constitucional semipresidencialista e bicameral, o processo de *impeachment* assemelha-se mais ao modelo francês de 1845, pois, para o julgamento do Presidente, institui-se uma *Haute Cour de Justice*⁴⁹—esta é uma corte especial que não corresponde exatamente a um órgão do Judiciário, embora, em alguns países, ela possa contar com membros daquele Poder. Composta por Senadores, quando instalada, a *Haute Cour de Justice* haitiana é assistida pelo Presidente e o Vice-Presidente do Supremo Tribunal do país. Desse modo, enquanto a aceitação do pedido de *impeachment* é da alçada da Câmara dos Deputados, o julgamento do processo é uma incumbência do Senado, transformado momentaneamente em uma Alta Corte. Com efeito, o Haiti é o único país das américas a adotar esse arranjo institucional que investe o Senado de funções jurisdicionais excepcionais, a fim de dar-lhe autoridade para julgar os casos de *impeachment*.

El Salvador também delega o julgamento do *impeachment* ao Judiciário, mas tem suas particularidades. A constituição salvadorenha não especifica a maioria necessária de votos para o acolhimento da acusação, apenas determina que qualquer decisão da Assembleia Nacional deve ser tomada por maioria.⁵⁰ Por isso, podemos inferir que a aceitação da acusação contra o Presidente deve se basear no voto de maioria simples. O procedimento adotado para a tramitação do processo estabelece que compete à Assembleia verificar os fundamentos da acusação e, no caso de considera-los consistentes, forma-se na própria Assembleia uma Câmara de Segunda Instância, responsável pela decisão a respeito da aceitação do *impeachment*.

⁴⁹ Conforme a constituição haitiana: "Article. 185. The Senate may constitute itself as a High Court of Justice. The proceedings of this Court are presided over by the President of the Senate, assisted by the President and Vice President of the Supreme Court as Vice President and Secretary, respectively, except where the Justices of the Supreme Court and officers of the public Prosecutor's Office assigned to that court are involved in the accusation, in which case, the Senators, one of whom shall be designated by the accused, and the Senators so appointed shall not be entitled to vote".

⁵⁰ Art. 123: "La mayoría de los miembros de la Asamblea será suficiente para deliberar. Para tomar resolución se requerirá por lo menos el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos, salvo los casos en que conforme a esta Constitución se requiere una mayoría distinta".

Condenando ou não a parte acusada, essa Câmara deve submeter o caso à Suprema Corte —na hipótese de absolvição, apenas uma divisão da Suprema Corte julga; em caso de condenação, o processo competirá à Corte como um todo.⁵¹

A constituição da Guatemala adota um procedimento um pouco mais complexo e, de certo modo, invertido ao de El Salvador. Naquele país, o regramento do *juicio político* é dado pela *Ley en Materia de Antejudio*, Decreto Número 85/2002. Essa Lei prevê a formação de uma comissão, composta por cinco deputados (*Comisión Pesquisadora*)⁵² para análise do pedido de *antejuicio*, não cabendo-lhe, contudo, apurar a culpabilidade, mas apenas avaliar se há indícios ou não de crime. Após isso, o pedido passa ao Pleno do Congresso para a análise. Somente então pode ser declarado o *antejuicio*, desde que conte com 2/3 dos votos dos parlamentares. Em seu Artigo 17, essa mesma Lei determina que, declarado o *antejuicio* do Presidente, o processo deve ser remetido à Suprema Corte que, depois disso, deve encaminhá-lo ao Tribunal competente.⁵³

Com efeito, a participação do Judiciário, tanto na apuração dos indícios de crime constantes na denúncia de abertura do *impeachment* pelo Poder Legislativo, como no próprio julgamento, não é incomum. Trata-se, *grosso modo*, de um procedimento entre a aceitação do *impeachment* e o julgamento, normalmente feito pelo Senado —ora funciona como uma espécie de filtro dos indícios mencionados na denúncia, ora como uma comissão para investigar a própria denúncia. Tal previsão é

⁵¹ Conforme a constituição salvadorenha: "Art. 236 (...) The Assembly, after hearing an accusing member and the accused official or special defender, as the case may be, shall declare whether or not there are grounds for a trial. In the former event, the case shall be sent to the Chamber of Second Instance specified by law, for a trial in first instance; and in the latter event, the case shall be dropped. The decisions rendered by the aforementioned Chamber shall be passed upon in second instance by one of the Divisions of the Supreme Court of Justice, and in cassation by the full court".

⁵² Conforme o Art. 17, "b", do Decreto 85/2002, da Guatemala: "b) En esa misma sesión el Pleno del Congreso integrará una Comisión Pesquisadora, conformada por cinco miembros por sorteo que se realizará entre todos los diputados, salvo el Presidente de la Congreso. El primer diputado sorteado será el Presidente de la comisión y el segundo actuará como Secretario. Los restantes actuarán como vocales.(...)".

⁵³ Conforme o Art. 17, "k" e "l", do Decreto 85/2002, da Guatemala: "Art.17 (...) k) Agotada en el Pleno la discusión del informe de la Comisión Pesquisadora se procederá a votar. Para declarar con lugar o sin lugar un antejudio es necesario el voto en uno u otro sentido de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso; l) Emitida la resolución que declara con lugar el antejudio, deberá retornarse el expediente a la Corte Suprema de Justicia al fin que lo turne al tribunal del orden común que proceda (...)".

mais comum em países da África e em algumas repúblicas da Ásia, como veremos mais adiante. Mas também trata-se, em alguns casos, de investir o Justiça do poder de realizar o julgamento do Presidente quando se adota uma estrutura unicameral. Portanto, o Judiciário sempre toma parte nesse processo, variando se isso se dá maneira direta ou indireta. Quando o julgamento do *impeachment* compete ao Parlamento, usualmente, a Suprema Corte preside e supervisiona o rito procedimental, configurando sua atuação indireta; já quando o *impeachment* é julgado pela Suprema Corte, sua participação é direta.

Sendo assim, pode-se dizer que parece existir uma associação entre a estrutura legislativa —se bicameral ou unicameral— e o tipo de participação do Judiciário —se direta ou indireta— no julgamento de processos de *impeachment*. Obviamente, o quantitativo de países analisados ainda é pequeno para qualquer inferência mais segura, mas, do ponto de vista lógico, faz sentido supor que, dado que o padrão geral dos procedimentos para afastar os presidentes envolve a tomada de decisão em duas instâncias institucionais distintas, quando se adota uma estrutura unicameral, é mais provável que a apreciação da acusação contra o Executivo envolva diretamente tanto o Legislativo como o Judiciário. Honduras e Panamá, entretanto, desviam desse padrão, dado que atribuem aos seus Congressos a prerrogativa de decidir tanto sobre a aceitação do processo como sobre a culpabilidade do Presidente, configurando a inusitada situação de se julgar duas vezes a mesma acusação numa mesma arena institucional e pelos mesmos atores.

O **Quadro 6** confirma a existência desse padrão. Além desse, deve ser destacado um segundo padrão, que corresponde aos caminhos sequenciais das duas etapas do processo de *impeachment*. Como se pode perceber, em nenhum dos casos a avaliação do cabimento do processo de *impeachment* compete ao Judiciário; essa tarefa é sempre uma atribuição do Legislativo, variando-se apenas a instância designada para tal decisão, se a Câmara Baixa ou se o Congresso. Essa variação dependerá da estrutura legislativa de cada país —se for bicameral, caberá à Câmara Baixa, se for unicameral, caberá ao Congresso. Esse padrão, observe-se, não é um formato inevitável, pois seria possível a adoção de um desenho constitucional que atribuísse à Suprema Corte a prerrogativa de julgar o cabimento da denúncia

mediante a constatação do cometimento de crime de responsabilidade. Em princípio, esse formato talvez pudesse assegurar a observância do elemento jurídico do *impeachment*, potencialmente ameaçado pelo seu caráter político.

Quadro 6. Classificação dos Países das Américas do Norte e Central quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*

	Aceitação	Condenação
Instância Decisória		
Congresso ou Assembleia Geral	Costa Rica El Salvador Honduras Panamá	Honduras Panamá
Deputados	Estados Unidos México Guatemala Haiti República Dominicana	
Senadores		Estados Unidos México República Dominicana
Corte Suprema		Costa Rica El Salvador Guatemala Haiti
Maiorias Exigidas	Aceitação	Condenação*
1/2 dos Votos	Estados Unidos México El Salvador	
2/3 dos Votos	Costa Rica Guatemala Haiti	Estados Unidos México Haiti República Dominicana
3/4 dos Votos	Honduras República Dominicana	Honduras

Fonte: Constituições dos Países Analisados

* **Nota Explicativa:** El Salvador, Costa Rica, Panamá e Guatemala não indicam as maiorias necessárias para a condenação, e Panamá não indica as maiorias necessárias nem para a aceitação e nem para a condenação.

O terceiro padrão que se pode depreender do quadro é que, sempre, a interrupção do mandato presidencial por *impedimento* depende de dois processos decisórios sequenciais e que, via de regra, envolve duas instâncias institucionais separadas —vale repetir, com as exceções já mencionadas—, incumbidas de duas funções diferentes. Uma delas, a primeira, decide sobre o cabimento da denúncia, ou seja, sobre a existência de fundamentos para a realização do processo de julgamento do Presidente em decorrência de algum crime de responsabilidade; a outra, segunda e última instância, é incumbida de julgar a culpa do Presidente e de condená-lo ou absolvê-lo. O quarto padrão consiste no fato de que em nenhum dos países o julgamento da culpabilidade do Presidente cabe à Câmara Baixa. Tal decisão é atribuída ou ao Senado, ou ao Congresso, ou, ainda, à Corte Suprema de Justiça —em países bicamerais [Estados Unidos, México e República Dominicana], a decisão cabe ao Senado, nos unicamerais [Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Haiti], às Supremas Cortes, exceto, como vimos, em Honduras e no Panamá, onde a decisão cabe ao próprio Congresso.

Em relação às maiorias exigidas nas duas etapas do processo de *impeachment*, os dados mostram variações interessantes. Por um lado, todos os países adotam como critério para a condenação do Presidente a votação de maiorias elevadas. Excluindo-se os países em que não há a especificação do tipo de maioria exigida para a decisão de suas Supremas Cortes ou Assembleias [Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá], normalmente, exige-se votação favorável de 2/3. Em Honduras, essa maioria é ainda mais elevada —3/4 dos votos. Por outro lado, o acolhimento do processo de *impeachment* divide os países em três grupos, de acordo com a maioria exigida. No primeiro grupo, temos países que impõem menor dificuldade à abertura do processo, pois exigem votação favorável de maioria simples [Estados Unidos, México e El Salvador]; no segundo grupo, estão os países que dificultam o acolhimento do *impeachment*, exigindo maioria de 2/3 dos votos [Costa Rica, Guatemala e Haiti]; e, no terceiro grupo, países que impuseram um grau bastante elevado de dificuldade para se dar início ao processo, estabelecendo exigência de 3/4 de votos favoráveis [Honduras e República Dominicana].

Se atribuirmos pontuações para o nível de exigência para se iniciar e concluir um processo de *impeachment* nesses países, considerando-se as instâncias decisórias implicadas nesse percurso institucional e as maiorias exigidas, podemos estabelecer, por pontuação conferida convencionalmente, um *ranking* para classificar esses arranjos de acordo com o grau de dificuldade para esse tipo de interrupção de mandato presidencial. Isso é o que pode ser observado no **Quadro 7**, onde são atribuídos pontos a três variáveis: (a) o tamanho da maioria exigida, (b) as instâncias decisórias necessárias e (3) o julgamento pelo Judiciário.

Quadro 7. Variáveis e Pontuação para o Ranking de Classificação dos Países de Acordo com o Grau de Dificuldade Formal para o *Impeachment*

Variáveis	Pontuação
<i>(1) Maiorias Exigidas</i>	
1/3 [33% dos Votos]	0
1/2+1 [50%+1 dos Votos]	0,5
3/5 [60% dos Votos]	1
2/3 [66,66% dos Votos]	1
3/4 [75% dos Votos]	2
4/5 [80% dos Votos]	3
<i>(2) Instâncias Decisórias</i>	
Distintas	1
Única	0,5
<i>(3) Julgamento Final</i>	
Judiciário	2
Legislativo	1
<i>(4) Atuação Intermediária do Judiciário</i>	
Função <i>Gatekeeper</i>	1

Quanto às maiorias exigidas, elas podem ser maiorias simples [50%+1], qualificadas [3/5 e 2/3], superqualificadas [3/4] e pró-consensuais [4/5]. Maiorias simples pontuam 0,5; maiorias qualificadas recebem 1 ponto; maiorias superqualificadas recebem 2 pontos; maiorias pró-consensuais [4/5] recebem 4

pontos. No que se refere às instâncias decisórias instituídas, quando a decisão envolve duas instâncias institucionais distintas —Senado ou Corte Superior—, os países recebem 1 ponto; quando a decisão de acolher a denúncia e de culpar ou inocentar o Presidente é tomada por uma mesma instância institucional, os países pontuam 0,5. Nesse caso, tomo como premissa que decisões em duas instâncias são mais difíceis de serem confirmadas do que quando são tomadas em apenas uma instância, geralmente envolvendo os mesmos atores.

Em relação ao julgamento pelo Judiciário, a suposição é de que, em princípio, evita-se que o processo seja exclusivamente político, o que traz maior dificuldade ao *impedimento* de um Presidente. Num julgamento apenas jurídico, configurado o crime de responsabilidade, não haverá veto político ao *impeachment*; do mesmo modo, se o julgamento fosse somente político, em casos de não haver crime de responsabilidade claramente identificado, ainda assim o Presidente poderia ser impedido por um Legislativo majoritariamente opositor. Desse modo, o julgamento pelo Judiciário pode dificultar o *impeachment* porque deverá haver tanto um ambiente político propício como algum crime de responsabilidade comprovado. Por isso, quando o Poder Judiciário é responsável pelo julgamento, o país recebe 2 pontos; quando essa responsabilidade é do próprio Legislativo, o país pontua 1. O Judiciário pode, ainda, ter uma participação direta em etapas intermediárias do processo, para juízo de sua admissibilidade. Nesse caso, ele exerce a função de *gatekeeper* e o país que adota esse procedimento recebe 1 ponto.

No **Quadro 8**, os países são classificados de acordo com essa pontuação. Uma ponderação deve ser feita em relação aos casos da Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Panamá. Em todos eles, não há especificação constitucional das maiorias exigidas para a condenação e, para contornar esse problema, considere que, nesses casos, pelo menos a maioria simples deve ser exigida, o que levou à atribuição de 0,5 para cada um deles. Conforme mostram as somatórias das pontuações, o Panamá [1,5 pontos] é o país onde o *impeachment* enfrenta menores obstáculos formais. Depois, temos dois países com grau reduzido de dificuldade, Estados Unidos e México, ambos com 3,5 pontos. Os obstáculos formais são um pouco mais elevados em Costa Rica, El Salvador, Honduras e Guatemala —todos com 4,5 pontos. Finalmente, há um grupo

de dois países com maior grau de dificuldade para o *impeachment*, Haiti e República Dominicana, com 5 pontos.

Quadro 8. Pontuação dos Países das Américas do Norte e Central de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*

Maioria Exigida	Abertura do Processo	Julgamento do Processo	Avaliações por Instâncias Distintas	Participação Direta do Judiciário
1/2+1	EUA [0,5] México [0,5] El Salvador [0,5] Panamá [0,5]	Costa Rica [0,5] El Salvador [0,5] Guatemala [0,5] Panamá [0,5]	EUA [1] México [1] Rep. Dominicana [1] Costa Rica [1] El Salvador [1] Guatemala [1] Haiti [1] Honduras [0,5] Panamá [0,5]	Julgamento* Costa Rica [2] El Salvador [2] Guatemala [2] Haiti [2]
2/3	Costa Rica [1] Guatemala [1] Haiti [1]	EUA [1] México [1] Haiti [1] Rep. Dominicana [1]		
3/4	Honduras [2] Rep. Dominicana [2]	Honduras [2]		

* **Nota Explicativa:** Normalmente não há indicação da maioria exigida para a condenação quando o julgamento é realizado pelo Judiciário, mas presume-se aqui que seja exigida a maioria simples, como de praxe nos demais julgamentos judiciais, por isso, para operacionalizar a classificação, esses casos foram pontuados.

Não obstante, não se pode confundir dificuldades formais para a realização de *impeachment* com a inexistência de instabilidade política ou mesmo como indicador de democracia consolidada. Os obstáculos formais ao *impeachment* podem tanto favorecer outras modalidades de resolução de crises políticas, como golpes de Estado e autogolpes, como indicar algum grau de autoritarismo. Em países de democracias pouco consolidadas ou com elementos autoritários, faz sentido supor que seus Presidentes procurem dificultar a realização de processos de *impeachment*. Por isso é importante cotejar a análise formal desse instrumento constitucional com a evolução histórica e institucional de cada ambiente político, o que foge ao escopo deste estudo, mas que, certamente, aponta para novas investigações.

2. O *Impeachment* na América do Sul

A América do Sul é marcada por constantes crises políticas e, assim como a América Central, tem uma larga história de regimes autoritários cujo espectro continua a rondar alguns deles. Golpes, autogolpes, renúncias e *impeachments* não são incomuns desde a terceira onda de redemocratização —de 1985 até 2018, foram vinte casos de interrupção de mandatos presidenciais e, a maioria deles, em decorrência de *impeachments* ou de renúncias diante do risco de *impeachment*.

Em realidade, a frequência de *impedimentos* e renúncias motivadas por ameaças de *impedimento* chama a atenção por dois motivos. Em primeiro lugar, porque é bastante volumosa e pode ser indicativa de três coisas: (a) ou a região tem uma tradição belicosa para resolver suas crises políticas, mostrando pouco apego às instituições e valores democráticos, (b) ou os políticos que chegam ao governo são desonestos e, inclusive, incapazes de exercer seus mandatos de modo administrativamente eficaz, (c) ou a forma de governo presidencialista é estruturalmente falha para resolver impasses entre Executivo e Legislativo —obviamente, a combinação desses fatores não está descartada. Em segundo lugar, essa frequência de casos aponta para uma modalidade de resolução de crises políticas que não resulta em golpes de Estado e rupturas radicais com o regime democrático. Ou seja, a região continua politicamente instável, mas a democracia sobrevive, mesmo com sua qualidade comprometida. Outra interpretação possível desse processo é percebê-lo não como indicativo da sobrevivência da democracia em situações de crise institucional, mas sim como a emergência de uma nova modalidade de golpe político num contexto democrático precário.

Seja como for, dada a prevalência do presidencialismo na região e do uso recorrente do *impeachment*, a análise comparada de seu dispositivo constitucional pode trazer informações relevantes para a compreensão da evolução desse instrumento.⁵⁴ Inclusive, diferentemente da América Central, na América do Sul, com a exceção do Equador, o padrão de estruturação legislativa dos países analisados é

⁵⁴ A Venezuela não foi incluída porque o país não adota o *impeachment* na sua atual Constituição.

bicameral, assim como o modelo matricial dessa ferramenta institucional, os Estados Unidos. Realmente, como mostram os dados do **Quadro 9**, os procedimentos adotados pelos países da região se aproximam mais do modelo norte-americano, especialmente no que se refere à tramitação do *impeachment* pelas duas Casas Legislativas.

Quadro 9
Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países da América do Sul

País	Ano da Constituição	Estrutura legislativa	Competência para iniciar	Maioria para o afastamento	Competência para julgar	Maioria para condenação	Judiciário <i>Gatekeeper</i>
Argentina [Presidencialismo]	1853	Bicameral	Câmara dos Deputados	2/3	Senado	2/3	Não
Bolívia [Presidencialismo]	2009	Bicameral	Assembleia Plurinacional	2/3	Suprema Corte de Justiça	NE****	Não
Brasil [Presidencialismo]	1988	Bicameral	Câmara dos Deputados	2/3	Senado	2/3	Não
Chile [Presidencialismo]	1980	Bicameral	Câmara dos Deputados	1/2+1	Senado	2/3	Não
Colômbia [Presidencialismo]	1991	Bicameral	Câmara de Representantes*	1/2+1	Senado	2/3	Não
Equador [Presidencialismo]	2008	Unicameral	Assembleia Nacional**	1/3	Assembleia Nacional	2/3	Não
Paraguai [Presidencialismo]	1992	Bicameral	Câmara dos Deputados	2/3	Senado	2/3	Não
Peru [Presidencialismo]	1993	Bicameral	Congresso***	1/2 + 1	Congresso	2/3	Não
Uruguai [Presidencialismo]	1966	Bicameral	Casa dos Representantes*	2/3	Senado	2/3	Não

Fonte: Constituições dos países analisados.

Nota Explicativa: *Câmara dos Representantes, Casa dos Representantes e Câmara dos Deputados são equivalentes e correspondem à Câmara Baixa do Legislativo bicameral;; **Assembleia Nacional corresponde ao Legislativo unicameral; ***Congresso é a reunião conjunta da Câmara Baixa com a Câmara Alta em Legislativos Bicamerais; ****NE é não-especificado.

Mais uma vez, temos evidências de que a estrutura legislativa — se bicameral ou unicameral— está associada ao percurso seguido pelos processos de *impeachment*. Quando a estrutura é bicameral, a apreciação e o julgamento da peça de acusação ocorrem em duas instâncias do próprio Legislativo — afora o caso da Bolívia que, apesar de ser bicameral, o acolhimento do *impeachment* é uma incumbência de Câmara Baixa, lá denominada Assembleia Plurinacional, e seu julgamento é uma prerrogativa do Poder Judiciário, nomeadamente a Suprema Corte de Justiça. Nos demais países bicamerais, a aceitação do processo é decidida pela Câmara Baixa e seu julgamento se dá na Câmara Alta.

Sem dúvida, a Bolívia tem particularidades que devem ser destacadas. De 1985 a 2006, as diversas crises sociais, econômicas e políticas enfrentadas pelo país tiveram como resultado três renúncias presidenciais — Hermán Zuazo, em 1985, Gozalo de Lozada, em 2003, e Carlos Mesa, em 2005. A chegada de Evo Morales à Presidência da República, em 2006, representou uma mudança de curso na política boliviana. Morales, um líder sindical, foi o primeiro dos povos originários — etnia Uru-Aimará — a chegar ao cargo e, em coerência com sua trajetória, ele procurou estabelecer um governo que realmente levasse em conta as diversidades étnicas do país. O ápice desse projeto foi a aprovação, por referendo, da Constituição do Estado Plurinacional, em 2009. Morales foi reeleito em 2010 e 2014, e pode concorrer ao quarto mandato nas próximas eleições.

A atual Constituição boliviana, assim como a do Equador, conta com a previsão de uma espécie de *recall*, o chamado mandato revogatório. Além disso, o Presidente pode ser removido do cargo por um procedimento cujas especificidades permite enquadrá-lo como uma espécie de *impeachment*. Sua Constituição determina que a Suprema Corte deve julgar o Presidente por crimes cometidos durante o mandato — a denúncia, nesse caso, parte do Procurador Geral e é submetida à Assembleia Plurinacional; caso esta delibere por 2/3 dos votos pela aceitação, a Suprema Corte deve então julgar o caso.⁵⁵ Portanto, como a Constituição Boliviana

⁵⁵ Conforme a constituição boliviana, Art. 184: "(...) 4. To try, in plenary as a collegial court and as the sole instance, the President of the State, or the Vice President of the State, for crimes committed in the performance of their mandate. The trial shall be undertaken upon prior authorization of the Pluri-

prevê que o Presidente pode ser removido do cargo, entre outras hipóteses, por *impedimento*,⁵⁶ podemos considerar que tal procedimento, disposto no Art. 184 de sua Constituição, oferece as bases institucionais para o *impeachment*.

O Peru também tem especificidades que devem ser consideradas. A aceitação da denúncia que leva ao julgamento do Presidente é de responsabilidade de uma Comissão Permanente.⁵⁷ Ela é composta por um grupo de Deputados que devem representar proporcionalmente os partidos legislativos e, além disso, seu tamanho não pode exceder 25% do total de membros do Congresso. Cabe à Comissão Permanente analisar o pedido de *impeachment* e, se considerar que há fundamentos na denúncia, ela então encaminha o processo ao Congresso, responsável pela decisão sobre sua abertura, e cujo acolhimento necessita de voto favorável de maioria simples. De acordo com o "*Reglamento del Congreso*",⁵⁸ a condenação deve ocorrer mediante julgamento pelo Congresso por lei infraconstitucional, exigindo-se, para isso, o voto favorável de 2/3 dos parlamentares. É interessante observar que os membros que integram a Comissão ficam impedidos de votar a admissibilidade e também de julgar. Essa é, sem dúvida, uma originalidade, sem paralelo, do modelo peruano.

National Legislative Assembly, by a vote of at least two-thirds of the members present, and a request supported by the Prosecutor or the Attorney General of the State who shall formulate the accusation if he believes that the investigation provides the basis for trial. The process shall be oral, public, continuous and uninterrupted. The law shall determine the procedure".

⁵⁶ Conforme o Art. 170 da Constituição boliviana: "The mandate of the President of the State shall end in the following circumstances: upon his or her death; by the presentation of his or her resignation to the Pluri-National Legislative Assembly; by definitive absence or impediment; by the imposition of a final condemnatory sentence in a criminal matter; or by the revocation of his or her mandate".

⁵⁷ Conforme o Art. 101 da Constituição Peruana "Congress shall elect the members of the Permanent Assembly. The membership shall be proportional to that of the representatives in each parliamentary group and shall not exceed twenty-five percent of the total number of congressmen.(...)".

⁵⁸ Conforme o reglamento del congreso del peru, Art.80, i: "(...) El acuerdo aprobatorio de una acusación constitucional, por la presunta comisión de delitos en ejercicio de sus funciones, requiere la votación favorable de la mitad más uno del número de miembros del Congreso, sin participación de los miembros de la Comisión Permanente. El acuerdo aprobatorio de suspensión requiere la misma votación. (Párrafo modificado. Resolución Legislativa del Congreso 008-2007-CR, publicada el 17 de octubre de 2007) El acuerdo aprobatorio de sanción de suspensión, inhabilitación o destitución por infracción constitucional, en un juicio político previsto en el primer párrafo del artículo 100 de la Constitución, se adopta con la votación favorable de los 2/3 del número de miembros del Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, siguiendo el principio de razonabilidad señalado por la Comisión de Constitución y Reglamento en su Informe presentado el 27 de enero del 2004 y aprobado por el Pleno del Congreso el 28 de enero del mismo año. Em este caso, la aplicación de la sanción impuesta por el Congreso es inmediata. (...)".

Outra especificidade a ser destacada é a do Equador. Assim como El Salvador, na América Central, o modelo equatoriano prevê um juízo de admissibilidade do *impeachment* para se arquivar o pedido, o que faz com que esse seja o único caso na América do Sul a possibilitar o arquivamento do processo de *impedimento* via Suprema Corte. Ocorre que pedido deve ser fundamentado em conformidade com uma lei infraconstitucional, num prazo de 72 horas, anexando-se as evidências do caso e as considerações da defesa do Presidente.⁵⁹ Ainda assim, em linhas gerais, os dispositivos constitucionais referentes ao *impeachment* dos países latino-americanos apresentam padrões semelhantes aos encontrados nos países das Américas do Norte e Central, como mostra o **Quadro 10**.

O amplo predomínio do bicameralismo na América do Sul desautoriza qualquer inferência mais segura sobre a relação entre a estrutura legislativa e o tipo de participação do Judiciário no *impeachment*, por um simples problema de viés. Contudo, a atuação indireta da Suprema Corte no julgamento dos Presidentes está claramente alinhada com as informações analisadas sobre os países do Norte e da área central do Continente. Apenas a Bolívia discrepa desse padrão, sendo bicameral com julgamento pelo Judiciário. Por outro lado, o único país unicameral, o Equador, segue o padrão inverso, ou seja, atribui a competência do julgamento do *impeachment* à própria Assembleia Nacional —vale lembrar que, nesses casos, a outra possibilidade seria atribuir o julgamento ao Judiciário.

Além disso, em sintonia com os padrões observados nos casos anteriores, em todos os países o processo de *impedimento* tem início no Legislativo. Sem exceção, compete a esse Poder a palavra inicial sobre haver ou não fundamentos para o afastamento do chefe do Poder Executivo — também deve ser reforçado que não haveria nenhum empecilho, pelo menos do ponto de vista formal, para que essa decisão ficasse a cargo do Judiciário.

⁵⁹ Conforme a constituição equatoriana "Art. 129 (...)To file impeachment proceedings, a ruling of admissibility by the Constitutional Court shall be required, but prior criminal proceedings shall not be required. Within seventy-two hours, once the procedures provided for by law have concluded, the National Assembly shall issue a ruling, with a statement of its reasons, on the basis of evidence for his/her defense submitted by the President of the Republic".

**Quadro 10. Classificação dos Países da Américas do Sul
quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment***

	Aceitação	Condenação
Instância Decisória		
Assembleia Nacional [Unicameral]	Equador	Equador
Câmara Baixa	Argentina Bolívia Brasil Chile Colômbia Paraguai Uruguai	
Câmara Alta		Argentina Brasil Chile Colômbia Paraguai Uruguai
Corte Suprema		Bolívia
Maiorias Exigidas	Aceitação	Condenação*
1/3 dos Votos	Equador	
1/2 dos Votos	Chile Colômbia Peru	
2/3 dos Votos	Argentina Bolívia Brasil Paraguai Uruguai	Argentina Brasil Chile Colômbia Paraguai Uruguai

Fonte: Constituições dos países analisados.

*** Nota Explicativa:** A Bolívia não indica a maioria necessária para a condenação pela Corte de Justiça, por isso não foi incluída.

Outro padrão replicado aqui é a necessidade de que a interrupção do mandato presidencial seja submetida a dois processos decisórios distintos, mas não necessariamente a duas arenas institucionais distintas. O que varia, nesse caso, é se as duas decisões serão tomadas por duas instâncias diferentes de uma mesma arena institucional ou pela mesma instância da mesma arena institucional, ou ainda, por duas arenas institucionais distintas. No primeiro caso, o Poder Legislativo, enquanto

arena institucional, é incumbido de tomar as duas decisões, só que enquanto o cabimento da denúncia fica a cargo da instância da Câmara Baixa, a condenação fica sob a responsabilidade da Câmara Alta. No segundo caso, compete ao Poder Legislativo como um todo tomar as duas decisões por meio da reunião das duas Casas no Congresso Nacional — quando se trata de uma estrutura bicameral — ou por intermédio da Assembleia Nacional enquanto a única Casa Legislativa — quando se trata de uma estrutura unicameral. No terceiro caso, enquanto a arena legislativa se incumbem de decidir sobre a aceitação do processo, outra arena institucional, o Judiciário, encarrega-se de julgar a culpa do Presidente.

Como se pode notar, apenas na Bolívia, no Equador e no Peru a denúncia é avaliada pelo Congresso como um todo. Nos demais, são os deputados que decidem sobre o início do processo de julgamento do Presidente. No Equador e no Peru, é o próprio Congresso que também decide sobre a condenação ou absolvição do acusado, enquanto nos países restantes essa decisão é tomada pelos Senadores. A Bolívia, entretanto, também discrepa desse quadro geral, uma vez que o julgamento final é realizado pela Corte Suprema de Justiça. Então, temos três países que fogem à dinâmica usual — Bolívia, Equador e Peru. Na região, são exceções os casos de julgamento presidencial que não seja pela Câmara Alta. Mais excepcionais ainda são os casos de julgamento por outra arena institucional que não o próprio Legislativo, como ocorre na Bolívia, apesar do país ser bicameral. Isso mostra — vale a pena reforçar — que a associação entre estrutura legislativa e tramitação do julgamento de *impeachment* é muito mais uma decorrência de escolhas constitucionais do que o produto inevitável da adoção do bicameralismo.

Em relação às maiorias exigidas para a aceitação do processo e seu julgamento, as variações adotadas seguem os padrões observados anteriormente. Seguindo a mesma lógica da classificação utilizada na análise dos países das Américas do Norte e Central — cujos critérios foram apresentados no **Quadro 7** —, podemos identificar os modelos que impõem maior dificuldade formal ao *impeachment* na América Latina. Como mostra o **Quadro 11**, a maioria deles exige votações que, em princípio, tornam difíceis o *impedimento* Presidencial. A exigência de 2/3 dos votos

tanto para o acolhimento da denúncia como para o julgamento do processo impõe a formação de maiorias qualificadas — a propósito, poderíamos considerar que maiorias de $3/4$, como vimos nos casos de Honduras e da República Dominicana, na América Central, são exigências que criam situações bastante difíceis para o *impeachment*. Mas também temos casos em que a maioria exigida é tão reduzida que os *impeachments* são potencialmente fáceis ou muito fáceis de serem iniciados, como no Equador.⁶⁰

Quadro 11. Pontuação dos Países da América do Sul de acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*

Majoria Exigida	Abertura do Processo	Julgamento do Processo	Decisões por Instâncias Distintas	Participação Direta do Judiciário
$1/3$	Equador [0]		Argentina [1] Brasil [1] Bolívia [1] Chile [1] Colômbia [1] Equador [0,5] Paraguai [1] Peru [0,5] Uruguai [1]	<u>Julgamento*</u> Bolívia [2]
$1/2$	Chile [0,5] Colômbia [0,5] Peru [0,5]	Bolívia [0,5]		
$2/3$	Argentina [1] Bolívia [1] Brasil [1] Paraguai [1] Uruguai [1]	Argentina [1] Brasil [1] Chile [1] Colômbia [1] Equador [1] Paraguai [1] Peru [1] Uruguai [1]		

* **Nota Explicativa:** Normalmente não há indicação da maioria exigida para a condenação quando o julgamento é realizado pelo Judiciário, mas presume-se aqui que seja exigida a maioria simples, como de praxe nos demais julgamentos judiciais, por isso, para operacionalizar a classificação, esses casos foram pontuados.

A propósito, de acordo com a pontuação, *impeachments* seriam formalmente mais fáceis de serem processados precisamente no Equador [1,5 pontos]. A votação exigida para sua admissão não precisa de ser majoritária, embora a condenação demande a aprovação de $2/3$ da Assembleia Nacional. As duas decisões, admissão e condenação, são tomadas pela mesma instância legislativa. Depois, temos um grupo de países em que os processos de *impeachment*, apesar de não serem tão fáceis como

⁶⁰ Assim como anteriormente também, adoto uma estratégia metodológica de atribuição de pontuação 0,5 para casos em que a maioria exigida para o julgamento do processo não é especificada. Isso se aplica especificamente ao modelo da Bolívia, cujo julgamento compete à Suprema Corte de Justiça. Suponho que pelo menos a maioria simples deve ser exigida nesse tipo de decisão.

no Equador, tampouco são difíceis — Peru, com 2 pontos, e Chile e Colômbia, com 2,5 pontos. *Impeachments* são um pouco mais difíceis na Argentina, no Brasil, no Paraguai e no Uruguai, cujos escores totalizam 3 pontos. A Bolívia está no polo oposto do Equador, totalizando 4,5 pontos na escala de obstáculos formais para suceder um *impeachment*.

Todavia, deve ser observado mais uma vez que nem a facilidade para o *impeachment* resulta em processos de afastamento e nem a dificuldade de realizá-los evita sua ocorrência. Da mesma maneira, obstáculos formais ao *impeachment* não asseguram estabilidade política, assim como poucos obstáculos interpostos à interrupção do mandato presidencial não conduzem à instabilidade institucional. Isso dependerá de cada contexto político.

3. O *Impeachment* na Europa

A maioria dos países europeus adota o parlamentarismo como sistema de governo — apenas o Chipre e a Bielorrússia são presidencialistas. Este último, entretanto, é considerado autoritário, de acordo com a classificação da *Freedom House*, e, por isso, a análise do seu modelo de *impeachment* cumpre mais uma função ilustrativa do que o propósito de se considerar que sua aplicação seja uma possibilidade real; afinal, por princípio, faz mais sentido supor que tal procedimento tem chances praticamente nulas de ser usado em regimes autoritários. Além dessas duas Repúblicas presidencialistas, há também seis países semipresidencialistas, a saber: França, Lituânia, Portugal, Romênia, Rússia e Ucrânia. Para analisá-los, utilizo os mesmos parâmetros e as mesmas variáveis consideradas para observar os países americanos: ano da Constituição, instituição que decide sobre a abertura do processo, instituição que julga o *impeachment* e as maiorias exigidas para sua aceitação e para a condenação.

O **Quadro 12**, mais abaixo, apresenta essas características, de acordo com os artigos constitucionais específicos do dispositivo do *impeachment* na Bielorrússia [Art. 100], Chipre [Art. 44 e 45], França [Art. 68], Lituânia [Art. 74], Portugal [Art. 130],

Romênia [Art. 96], Rússia [Art. 93] e Ucrânia [Art. 108 e 111]. Como se pode notar, a coluna foi correspondente à existência ou não de algum tipo de “filtro judiciário” durante alguma das etapas de tramitação do processo de *impeachment* antes de seu julgamento final, agora traz casos positivos. Isso ocorre nos modelos russo, ucraniano, lituano e cipriota, que, embora requeiram a decisão final ao Poder Legislativo [Rússia, Ucrânia e Lituânia] ou ao Judiciário [Chipre], que preveem algum mecanismo de controle ou de validação dos procedimentos que levam ao julgamento do Presidente.

Conforme os dados, esses países europeus parecem destoar do padrão observado anteriormente no que se refere à relação entre estrutura legislativa [unicameral ou bicameral] e tipo de participação do Judiciário no *impeachment* [direta ou indireta]. Bielorrússia, Rússia, Lituânia e Ucrânia restringem ao próprio Legislativo as decisões sobre o processo, mas enquanto os dois primeiros países são bicamerais e, portanto, confirmam o padrão, os dois últimos são unicamerais e, aparentemente, escapam ao padrão.

Mas, isso realmente seria um indicativo de que a Lituânia e a Ucrânia são desviantes? Não necessariamente, porque como esses e outros dois casos mostram [Chipre e Rússia], a participação direta do Judiciário no *impeachment* não se restringe ao julgamento. A Suprema Corte também pode ser investida da prerrogativa de exercer a função de *gatekeeper* das etapas intermediárias do processo, com o poder de fazê-lo cessar ou de validar seu prosseguimento. Tais são os casos da Rússia, da Ucrânia e da Lituânia, onde o Judiciário atua de maneira direta, não no julgamento, como é usual, mas precisamente nas etapas intermediárias. No Chipre, o modelo é ainda mais inovador, pois a participação direta do Judiciário se dá tanto pela função de *gatekeeper* como pela atribuição de julgador do *impeachment*. Isso confirma o padrão — estruturas unicamerais tendem a atribuir ao Judiciário uma participação direta nos processos de *impeachment* — e, ao mesmo tempo, mostra uma adaptação evolutiva desses modelos: em Portugal e no Chipre o Judiciário exerce o poder de julgar o Presidente; já na Lituânia, Rússia e na Ucrânia, o Judiciário exerce a função de *gatekeeper*; no Chipre, o Judiciário exerce as duas funções.

Quadro 12
Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países da Europa

País	Ano da Constituição	Estrutura Legislativa	Instância de Aceitação	Maioria Exigida	Instância de Julgamento	Maioria Exigida	Judiciário <i>Gatekeeper</i>
Bielorrússia [Presidencialista]	1994	Bicameral	Câmara dos Representantes [CB]	1/2+1	Assembleia Nacional da República [CA+CB]*	2/3	Não
Chipe [Presidencialista]	1960	Unicameral	Casa dos Representantes	3/4**	Supremo Tribunal	NE***	Sim
França [Semipresidencialista]	1958	Bicameral	Congresso [CB+CA]*	2/3	Supremo Tribunal	2/3	Não
Lituânia [Semipresidencialista]	2006	Unicameral	Congresso [Seimas]	1/2+1	Congresso [Seimas]	3/5	Sim
Portugal [Semipresidencialista]	1975	Unicameral	Assembleia da República	2/3	Supremo Tribunal de Justiça	NE***	Não
Romênia [Semipresidencialista]	1991	Bicameral	Congresso [CB+CA]*	2/3	Supremo Tribunal de Cassação e Justiça	NE***	Não
Rússia [Semipresidencialista]	1993	Bicameral	Dumas [CB]	2/3	Soviete da Federação [CA]	2/3	Sim
Ucrânia [Semipresidencialista]	1996	Unicameral	Conselho Supremo [Verkhovna Rada]	2/3	Conselho Supremo [Verkhovna Rada]	3/4	Sim

Fonte: Constituições dos países analisados.

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta; **votação secreta; NE é não especificado.

No caso dos países bicamerais, entretanto, ocorrem alguns desvios mais demarcados. A Bielorrússia segue o padrão encontrado nos países americanos, ou seja, conduz todo o processo de *impeachment* dentro do próprio Parlamento e atribuem à Câmara Alta a prerrogativa de julgar o Presidente. A Lituânia, a Ucrânia e a Rússia, porém, investem no Judiciário a função de *gatekeeper* intermediário, isto é, uma análise judicial que valida ou não a abertura do processo. Então, somente se o Judiciário entender que a acusação é regular do ponto de vista jurídico, o pedido irá a julgamento, novamente pelo Parlamento. Por outro lado, a França e a Romênia delegam ao Judiciário a responsabilidade pelo julgamento final do *impeachment*, fugindo claramente do padrão.

Já no que se refere à sequência da tramitação do processo, o padrão se repete também no caso dos países europeus. Em todos eles, o *impeachment* tem início no Legislativo. A única variação é a instância responsável pela decisão acerca da aceitação do pedido de *impedimento*, se a Câmara Baixa ou se o Congresso como um todo. Não há, porém, uma associação entre a arena institucional que decide sobre o acolhimento do processo e a que decide sobre a culpa do Presidente. Tanto a Bielorrússia como o Chipre delegam à Câmara Baixa a responsabilidade pela aceitação do processo, mas enquanto o modelo bielorrusso atribui ao Congresso Nacional o julgamento, o modelo cipriota o atribui à Suprema Corte. Na Rússia, a Câmara Baixa também é incumbida da aceitação do *impeachment*, mas seu julgamento compete à Câmara Alta. Na Lituânia e na Ucrânia, países unicamerais, ambas as decisões são tomadas pela mesma instância legislativa. Há um predomínio, contudo, de modelos que conferem aos seus Congressos a decisão sobre o início do *impeachment*.

No que se refere à decisão final, os modelos se dividem entre quatro que atribuem ao Legislativo e quatro que a delegam ao Judiciário. Em todos eles, confirmando outro padrão, o *impeachment* sempre envolve duas decisões coletivas, uma sobre a aceitação do processo e outra sobre a cassação do mandato. Contudo, há aqui uma inovação no caso do Chipre, da Lituânia, da Rússia e da Ucrânia, qual seja, o Judiciário, conforme já observado, exerce a função de filtragem da acusação, podendo barrá-la por critérios jurídicos — atuação *gatekeeper*. Por fim, confirmando o quarto padrão observado nos outros países, nunca o julgamento do *impeachment* compete à

Câmara Baixa, algo que é logicamente possível, pois nada impediria que o processo tivesse sua aceitação submetida à Câmara Alta, talvez uma instância até mais serena para a avaliação dos critérios jurídicos da acusação, e que este fosse julgado pela Câmara Baixa, normalmente mais numerosa e representativa da diversidade de opiniões e interesses sociais. O **Quadro 13** organiza essas informações de modo a dar destaque às instâncias decisórias e às maiorias exigidas para aceitação do *impeachment* e condenação do Presidente. Nele, podemos ainda identificar as maiorias exigidas para cada tomada de decisão.

Quadro 13. Classificação dos Países da Europa quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*

Instância Decisória	Aceitação	Condenação
Congresso [CB+CA] ou Assembleia Nacional [Unicameral]*	França Lituânia Romênia Ucrânia	Bielorrússia Lituânia Ucrânia
Câmara Baixa	Bielorrússia Chipre Rússia	
Câmara Alta		Rússia
Corte Suprema		Chipre França Portugal Romênia
Maiorias Exigidas	Aceitação	Condenação**
1/2+1 dos Votos	Bielorrússia Lituânia	
2/3 dos Votos	França Portugal Romênia Rússia Ucrânia	Bielorrússia França Rússia
3/4 dos Votos	Chipre	Ucrânia
3/5 dos Votos		Lituânia

Fonte: Constituições dos países analisados.

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta; **Chipre, Portugal e Romênia não especificam as maiorias exigidas para a condenação.

Com relação à aceitação do *impeachment*, a maior parte dos países exige maioria qualificada de 2/3 de votos; apenas dois países exigem maioria simples e um país, no polo oposto, exige supermaioria de 3/4 dos votos. Quanto à condenação, todas as maiorias exigidas são qualificadas, com destaque para a Ucrânia, que estabelece votação favorável de 3/4, e, principalmente, para a Lituânia, que determina maioria de 3/5 dos votos.

Ademais, de modo geral, os procedimentos adotados nesses países são variados, seja em relação aos prazos, seja no que diz respeito às suas etapas. Por exemplo, a Bielorrússia fixa um prazo exíguo para o julgamento do Presidente em caso de *impeachment* —apenas um mês após o seu início.⁶¹ A Rússia, por seu turno, prevê a atuação do Judiciário como instância de confirmação do processo de *impeachment*. A acusação deve ser apresentada pela Câmara Baixa [Duma] e, então, precisa de ser confirmada pela Suprema Corte, por meio de uma resolução que garante haver indícios de crime cometido pelo Presidente, e, além disso, é necessário que a Corte Constitucional emita uma resolução confirmando que os protocolos do processo foram cumpridos adequadamente.⁶² A configuração do modelo russo torna-o único por combinar bicameralismo com um judiciário *gatekeeper* intermediário. A Ucrânia adota um modelo muito similar ao Russo, sendo a sua principal diferença a maioria exigida para a confirmação —3/4 ao invés dos 2/3 previstos na constituição russa.⁶³ Além disso, a Ucrânia é um país unicameral, o que torna o seu modelo

⁶¹ Conforme a constituição bielorrussa, Art. 100: "(...) The failure of the Council of the Republic and House of Representatives to take a decision to remove the President from office within a month since it was initiated shall make the move invalid. The move to remove the President from office may not be initiated in accordance with the provision of the Constitution in the course of the hearings on the premature termination of the powers of Parliament."

⁶² Conforme a Constituição Russa, Art. 93: "The President of the Russian Federation may be impeached by the Council of Federation only on the basis of charges of high treason or of another grave crime brought by the State Duma and confirmed by a resolution of the Supreme Court of the Russian Federation on the existence of indications of a crime in the actions of the President of the Russian Federation and by a resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation confirming that the established procedure for bringing charges has been observed."

⁶³ Conforme a constituição ucraniana, Art. 111: "(...) For cause, the Verkhovna Rada of Ukraine, by no less than two-thirds of its constitutional composition, adopts a decision on the accusation of the President of Ukraine. The decision on the removal of the President of Ukraine from office by the procedure of impeachment is adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine by no less than three-quarters of its constitutional composition, after the review of the case by the Constitutional Court of Ukraine and the receipt of its opinion on the observance of the constitutional procedure of investigation and consideration of the case of impeachment, and the receipt of the opinion of the Supreme Court of

semelhante ao da Lituânia, como logo se verá. No Chipre existe a singularidade de que nenhuma ação pode ser intentada contra o Presidente da República, exceto o procedimento de *impeachment*.⁶⁴ Nesse caso, o Supremo Tribunal investido do poder de julgar o Presidente é uma instância regular do Poder Judiciário, composto por quatro juízes, sendo dois gregos, um turco e um neutro.⁶⁵

A França, por sua vez, tem um sistema que serviu de inspiração para suas ex-colônias africanas. Após a revisão constitucional de 2007, o artigo 68⁶⁶ de sua Constituição introduziu um procedimento original para o *impeachment* do Presidente da República. Somente é possível o *impedimento* em caso do descumprimento de funções manifestamente incompatíveis com o exercício do mandato Presidencial, uma noção que não é definida pela natureza ou gravidade da violação, mas pelo seu caráter irreconciliável com a continuidade do mandato. A decisão sobre a destituição do Presidente é tomada por uma *Haute Cour*, constituída pelos membros do Parlamento, como já explicitado no Capítulo 1. Essa situação produz efeito duplo do ponto de vista institucional: por um lado, o Parlamento é investido, temporariamente, de Poder jurisdicional e, por outro, por ainda ser o Parlamento, o julgamento político é indissociável do julgamento jurídico.

Os procedimentos de encaminhamento e de tomada de decisão da *Haute Cour* obedecem a regras particularmente rigorosas e exigentes. A Constituição

Ukraine to the effect that the acts, of which the President of Ukraine is accused, contain elements of state treason or other crime."

⁶⁴ Conforme Art. 45.6, da Constituição do Chipre: "No action shall be brought against the President or the Vice-President of the Republic in respect of any act or omission committed by him in the exercise of any of the functions of his office: Provided that nothing in this paragraph contained shall be construed as in any way depriving any person of the right to sue the Republic as provided by law."

⁶⁵ Conforme a Constituição do Chipre, Art. 153, 1.1: "There shall be a High Court of Justice composed of two Greek judges, one Turkish judge and a neutral judge. The neutral judge shall be the President of the Court and shall have two votes."

⁶⁶ Conforme o artigo 68 da constituição francesa: "Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours. La Haute Cour est présidée par le Président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat. Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution. Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article."

francesa remete a regulamentação desse Tribunal à Lei Orgânica nº 2014-1392, de 24 de novembro de 2014. Segundo essa Lei, a proposição da resolução deve ser assinada por um décimo dos membros da Casa Legislativa que a propõe.⁶⁷ Ato contínuo, essa proposição deve ser encaminhada à Mesa Diretora da Casa Legislativa de onde se originou. Decidindo seu Presidente pela rejeição, a proposição finda; decidindo ele pelo seu prosseguimento, encaminha-se o processo para ser analisado pela Comissão de Constituição.⁶⁸ Uma vez aprovada a resolução nessa Casa, ela deve ser imediatamente encaminhada à outra, para então seguir o mesmo percurso e ter a checagem de sua constitucionalidade. Lá ela pode ser rejeitada ou aceita.⁶⁹

A rejeição em qualquer uma das casas põe fim ao procedimento.⁷⁰ Agora, se o processo for aceito nas duas Casas Legislativas, a *Haute Cour* deve se reunir imediatamente. Esse Tribunal é composto por 22 membros, sendo metade da Assembleia [Câmara Baixa] e metade do Senado, respeitando-se a proporcionalidade

⁶⁷ Conforme Art. 1 da Lei Orgânica 1392/2014 "Article 1. La décision de réunir la Haute Cour résulte de l'adoption d'une proposition de résolution par les deux assemblées du Parlement, dans les conditions fixées par l'article 68 de la Constitution. La proposition de résolution est motivée. Elle justifie des motifs susceptibles de caractériser un manquement au sens du premier alinéa de l'article 68 de la Constitution. Elle est signée par au moins un dixième des membres de l'assemblée devant laquelle elle est déposée. La proposition de résolution est communiquée sans délai par le Président de cette assemblée au Président de la République et au Premier ministre. Aucun amendement n'est recevable à aucun stade de son examen dans l'une ou l'autre assemblée. L'examen de la proposition de résolution ne peut faire l'objet de plus d'une lecture dans chaque assemblée."

⁶⁸ Conforme o Art. 2 da Lei Orgânica nº 1392/2014 "Article 2. Le Bureau de l'assemblée devant laquelle la proposition de résolution a été déposée vérifie sa recevabilité au regard des conditions posées à l'article 1er. Si le Bureau constate que ces conditions ne sont pas réunies, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion. Si le Bureau constate que ces conditions sont réunies, la proposition de résolution est envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles, qui conclut à son adoption ou à son rejet. Sans préjudice des dispositions de l'article 48 de la Constitution, la proposition de résolution est inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée au plus tard le treizième jour suivant les conclusions de la commission. Le vote intervient au plus tard le quinzième jour. Lorsque la clôture de la session du Parlement fait obstacle à l'application des deux dernières phrases de l'avant-dernier alinéa du présent article, l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante."

⁶⁹ Conforme Art 3, da Lei 1392/2014: "La proposition de résolution adoptée par une assemblée est immédiatement transmise à l'autre assemblée. Elle est envoyée pour examen à la commission permanente compétente en matière de lois constitutionnelles, qui conclut à son adoption ou à son rejet. La proposition de résolution est inscrite de droit à l'ordre du jour de l'assemblée au plus tard le treizième jour suivant sa transmission. Le vote intervient de droit au plus tard le quinzième jour. Lorsque la clôture de la session du Parlement fait obstacle à l'application du deuxième alinéa, l'inscription à l'ordre du jour intervient au plus tard le premier jour de la session ordinaire suivante.";

⁷⁰ Conforme a Lei Orgânica 1392/2014, Art. 4: "Le rejet de la proposition de résolution par l'une des deux assemblées met un terme à la procédure."

partidária em cada uma das Casas Legislativas.⁷¹ Instalada a *Haute Cour*, forma-se uma Comissão de Investigação, composta por seis vice-presidentes de cada Casa, observando-se também a proporcionalidade partidária. Faculta-se ao Presidente da República a possibilidade de ser ouvido pela Comissão, se assim o desejar. Após isso, a Comissão tem um prazo de 15 dias para concluir os trabalhos.⁷² Os debates são públicos, mas apenas os membros da *Haute Cour* e o Presidente podem debater, sendo permitida a indicação de alguém para representá-lo perante o Tribunal a qualquer momento.⁷³ Desse modo, a *Haute Cour* deve analisar uma resolução aprovada pelas duas Casas Legislativas —a Assembleia Nacional e o Senado. O Presidente da Assembleia Nacional assume a Presidência desse Tribunal, que tem um mês para decidir, por voto secreto e maioria de 2/3, se o Presidente da República deve ou não ser impedido.

Da análise do procedimento francês podemos depreender que, a despeito do nome do órgão julgador, trata-se de um tribunal de exceção, composto por parlamentares, assim como muitos dos modelos existentes na África. Inclusive, o caráter político do *impeachment* é institucionalmente assegurado pelo envolvimento do Parlamento com a *Haute Cour*. Apesar desse novo modelo francês, é possível dizer que seus contornos são muito similares ao que era previsto na Lei Orgânica nº59-1, de

⁷¹ Conforme a Lei Orgânica 1392/2014, Art. 5: "Lorsqu'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour a été adoptée par chacune des assemblées, le Bureau de la Haute Cour se réunit aussitôt. Le Bureau de la Haute Cour est composé de vingt-deux membres désignés, en leur sein et en nombre égal, par le Bureau de l'Assemblée nationale et par celui du Sénat, en s'efforçant de reproduire la configuration politique de chaque assemblée. Il est présidé par le Président de la Haute Cour. Le Bureau prend les dispositions nécessaires pour organiser les travaux de la Haute Cour."

⁷² Conforme a Lei Orgânica 1392/2014: "Une commission constituée de six vice-présidents de l'Assemblée nationale et de six vice-présidents du Sénat est chargée de recueillir toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission par la Haute Cour. La composition de la commission s'efforce de reproduire la configuration politique de chaque assemblée. La commission dispose des prérogatives reconnues aux commissions d'enquête aux II à IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dans les mêmes limites que celles fixées au deuxième alinéa de l'article 67 de la Constitution. Sur sa demande, le Président de la République ou son représentant est entendu par la commission. Il peut se faire assister par toute personne de son choix. La commission élabore, dans les quinze jours suivant l'adoption de la résolution, un rapport qui est distribué aux membres de la Haute Cour, communiqué au Président de la République et au Premier ministre et rendu public."

⁷³ Conforme a Lei Orgânica 1392/2014: "Les débats de la Haute Cour sont publics. Outre les membres de la Haute Cour, peut seul y prendre part le Président de la République. Le temps de parole est limité. Le Président de la République peut prendre ou reprendre la parole en dernier. Pour l'application des deuxième et troisième alinéas, le Président de la République peut, à tout moment, se faire assister ou représenter par toute personne de son choix. La Haute Cour est dessaisie si elle n'a pas statué dans le délai d'un mois prévu au troisième alinéa de l'article 68 de la Constitution."

2 de janeiro de 1959. Esse diploma legal disciplinava o procedimento da *Haute Cour de Justice*, sistema similar ao que existe hoje, embora mais detalhado do que o atual modelo. Em todo caso, cabe o registro de que, naquela Lei, obviamente já revogada, o Tribunal também era composto por parlamentares, com 12 membros de cada Casa Legislativa.⁷⁴

Na Europa Oriental, o modelo lituano merece algumas observações mais específicas. Sua Constituição apenas específica que cabe ao Parlamento [*Seimas*] julgar casos de *impeachment*, por 3/5 dos parlamentares. A respeito de como deve se iniciar esse processo, assim como outras diretrizes relevantes, a Carta Constitucional não diz uma palavra. O que ela faz é remeter o tema ao Estatuto do Parlamento, incumbido de disciplinar a matéria.⁷⁵ De acordo com o Estatuto da *Seimas*, a submissão de um pedido de *impeachment* inicia com uma moção promovida por 1/4 dos membros do Parlamento.⁷⁶ Obtido esse apoio, a *Seimas* deve instituir uma Comissão Especial para investigar o caso.⁷⁷ Esta deve ser composta por até 12 parlamentares⁷⁸ e deve ser respeitada a proporção partidária da Casa.⁷⁹ Após a investigação, a Comissão Especial deve decidir, por maioria, pelo seguimento ou não

⁷⁴ Conforme Art. 1, da Lei Orgânica 59-1 de 1958: "La Haute Cour de justice se compose de vingt-quatre juges titulaires. Elle comprend, en outre, douze juges suppléants appelés à siéger dans les conditions prévues à l'article 9 ci-dessous."

⁷⁵ Conforme a Constituição lituana, Art.74: "The President of the Republic, the President and justices of the Constitutional Court, the President and justices of the Supreme Court, the President and judges of the Court of Appeal as well as the Members of the Seimas who have grossly violated the Constitution or breached their oath, or if it transpires that a crime has been committed, may by a 3/5 [three-fifths] majority vote of all the Members of the Seimas be removed from office or their mandate of a Member of the Seimas may be revoked. This shall be performed according to the procedure for impeachment proceedings which shall be established by the Statute of the Seimas."

⁷⁶ Conforme o Art. 228.1, do Estatuto da Seimas: "The right to submit to the Seimas a motion to institute impeachment proceedings against a person specified in Article 74 of the Constitution shall be vested in a group of Members of the Seimas consisting of at least one-fourth of the Members of the Seimas and in the case referred to in Article 78(3) of this Statute – in the Commission for Ethics and Procedures."

⁷⁷ Conforme o Art. 231.2, do Estatuto da Seimas: "If the motion to institute impeachment proceedings has been submitted by a group consisting of not less than one-fourth of all of the Members of the Seimas, the Seimas shall set up a special investigation commission to investigate the validity of the submitted proposals to institute impeachment proceedings and to prepare conclusions concerning the grounds for instituting impeachment proceedings."

⁷⁸ Conforme o Art. 232, 2, do Estatuto da Seimas: "As a rule, the commission may not consist of more than 12 members."

⁷⁹ Conforme Art. 232, 3, do Estatuto da Seimas: "Members of the commission shall be proposed according to the procedure established in Article 71 of this Statute by the Seimas majority and the Seimas minority."

do procedimento.⁸⁰ Ao receber a resolução dessa Comissão, o Presidente da *Seimas* deve submetê-la ao Plenário, para que seja debatida já na sessão seguinte à entrega.⁸¹ Se a *Seimas* votar majoritariamente contra a resolução que defende haver motivos para o prosseguimento do *impeachment*, o procedimento cessará.⁸²

Já no caso da Comissão Especial decidir que não há motivos para o seguimento do procedimento, mas se a *Seimas* votar contra essa posição, uma nova investigação deverá ser iniciada.⁸³ Nesse caso, se a *Seimas* decidir, também por maioria, que há motivos ou indícios suficientes para um *impeachment*, o processo deverá ser encaminhado ao Tribunal Constitucional, que deverá apontar quais são as acusações de violações cometidas pelo acusado.⁸⁴ Chanceladas e especificadas as acusações, o processo retorna à *Seimas*. Portanto, o processo continua somente se o Tribunal apontar alguma conduta passível de *impeachment*.⁸⁵ Procedidos os debates e ofertada a defesa, conforme especifica o Estatuto, o Presidente da *Seimas* encaminha

⁸⁰ Conforme Art. 237, 1, do Estatuto da *Seimas*: "A majority of votes cast by more than half of all of the commission members shall be necessary for the approval of the conclusions. The results of the voting shall be recorded in the minutes of the meeting. The approved conclusions shall be signed by the chair or deputy chair of the commission."

⁸¹ Conforme o Estatuto da *Seimas*, Art 237, 3: "The prepared conclusions along with a draft *Seimas* resolution and other documents shall be delivered by the special investigation commission to the Speaker of the *Seimas*, who in turn shall present these documents for debate at the next *Seimas* sitting."

⁸² Conforme o Estatuto da *Seimas*, Art.238, 1: "If the *Seimas*, by a majority of votes cast by the Members of the *Seimas* who attend the sitting, approves the conclusions of the special investigation commission that there are no grounds to institute impeachment proceedings or does not approve the conclusions of the special investigation commission that there are grounds to institute impeachment proceedings, a resolution to terminate impeachment proceedings shall be adopted."

⁸³ Conforme o Estatuto da *Seimas*, Art. 238, 2: "If the *Seimas* does not approve the conclusions of the special investigation commission that there are no grounds to institute impeachment proceedings, it must decide to whom assign the conducting of an additional or repeat investigation – to the same or a new special investigation commission."

⁸⁴ Conforme o Estatuto da *Seimas*, Art.239, 1: "Having approved the conclusions of the special investigation commission that there are grounds to institute impeachment proceedings by a majority of votes cast by the Members of the *Seimas* who attend the sitting, the *Seimas* shall adopt a resolution to institute impeachment proceedings in the *Seimas* against a specific person and refer to the Constitutional Court for a conclusion whether specific actions of the person against whom impeachment proceedings have been instituted are in conflict with the Constitution. 2. Upon the receipt by the *Seimas* of a copy of the effective court judgment of conviction, it shall adopt a resolution to institute impeachment proceedings against a specific person and refer to the Constitutional Court for a conclusion whether the specific crime of the person against whom the impeachment proceedings have been instituted grossly violated the Constitution and breached the oath."

⁸⁵ Conforme o Estatuto da *Seimas*, Art. 240, 1: "Impeachment proceedings in the *Seimas* shall continue only upon coming into effect of the conclusions of the Constitutional Court whether specific actions of the person against whom impeachment proceedings have been instituted are in conflict with the Constitution."

a votação com uma cédula que deverá contar os crimes ou as condutas contrárias à Constituição cometidas pelo Presidente e apontadas pela Corte Constitucional. Assim, a votação se seguirá para cada acusação específica, sendo o Presidente considerado culpado naquele fato que alcançar o apoio de 3/5 dos parlamentares.⁸⁶

Desse modo, o procedimento lituano, como veremos mais adiante, assemelha-se a alguns modelos africanos, como é o caso de Seicheles, onde o Tribunal Constitucional analisa a denúncia encaminhada pelo Parlamento. Outro dado interessante do procedimento lituano é que o Estatuto da *Seimas* prevê que o procedimento deve ser transmitido por rádio e televisão.⁸⁷ Não há em nenhuma outra legislação analisada previsão expressa desse tipo de publicidade para o processo de *impeachment*.

Por último, merece destaque o caso romeno. Apesar do nome *sui generis* da Corte que julga o Presidente, não se trata de modelo assemelhado ao francês. O Poder que julga o *impeachment* é uma corte regular do Poder Judiciário —o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça.⁸⁸ Sua estrutura legislativa é bicameral, mas o *impeachment* envolve os Poderes Legislativo e Judiciário, o que foge do padrão geral desse perfil institucional. Assim, a aceitação do *impedimento* depende do voto de 2/3 do Congresso, ou seja, de sessão conjunta das Câmaras Alta e Baixa. A condenação, como já indicado, depende do Judiciário.

Por fim, podemos fazer agora o mesmo exercício classificatório realizado na análise dos países americanos, com o objetivo de identificar o grau de dificuldade

⁸⁶ Conforme o Estatuto da Seimas, Art. 240, 2.1: "Upon the completion of the debate on the removal from office of the person or deprivation of his mandate of a Member of the Seimas, the Speaker of the Seimas or Deputy Speaker shall present a separate draft resolution on every specific action by which the person subject to impeachment grossly violated the Constitution or breached the given oath, or on every specific crime. A draft shall contain the substance of the conclusion of the Constitutional Court, the decision to remove the person subject to impeachment from office (or to deprive him of the mandate of a Member of the Seimas) and the information that a Seimas resolution enters into force on the day of its publication in the mass media. 2. The resolution on the removal from office of the person (or deprivation of his mandate of a Member of the Seimas) shall be deemed to be adopted if at least three-fifths of all of the Members of the Seimas vote in favour."

⁸⁷ Conforme o Estatuto da Seimas, Art.240, 2.2: "Impeachment proceedings in the Seimas shall be public. The proceedings shall be broadcast by the national radio and television of Lithuania."

⁸⁸ Conforme a constituição romena, Art. 126: "COURTS OF LAW 1. Justice is administered by the High Court of Cassation and Justice and the other courts of law established by law."

formal que cada modelo de *impeachment* estabelece para esse tipo de interrupção de mandato presidencial. Com base na mesma pontuação proposta no **Quadro 7**, os países europeus receberam os valores apresentados no **Quadro 14**, considerando-se as maiorias exigidas para a abertura do processo e seu julgamento, as instâncias decisórias [se distintas ou única] e a participação direta do Judiciário. Dessa vez, em virtude da especificidade dos modelos cipriota, lituânio, russo e ucraniano, a variável “participação direta do Judiciário” tem duas dimensões, de acordo com a função exercida, se de *gatekeeper* ou de julgador, ou ainda se as duas, como no caso do Chipre. Assim, além da pontuação atribuída para situações em que a Suprema Corte ou Tribunal Superior julga o *impeachment* [2 pontos], também foi atribuída uma pontuação, embora inferior, aos casos em que sua participação consiste em atuar como *gatekeeper* das etapas do processo [1 ponto].

Quadro 14. Pontuação dos Países da Europa de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*

Maioria Exigida	Abertura do Processo	Julgamento do Processo	Decisões por Instâncias Distintas	Participação Direta do Judiciário
1/2+1	Bielorrússia [0,5] Lituânia [0,5]	Chipre [0,5] Portugal [0,5] Romênia [0,5]	Bielorrússia [1] Chipre [1] França [1] Lituânia [0,5] Portugal [1] Romênia [1] Rússia [1] Ucrânia [0,5]	<u>Julgamento*</u> Chipre [2] França [2] Portugal [2] Romênia [2]
2/3	França [1] Portugal [1] Romênia [1] Rússia [1] Ucrânia [1]	Bielorrússia [1] França [1] Rússia [1]		<u>Gatekeeper</u> Chipre [1] Lituânia [1] Rússia [1] Ucrânia [1]
3/5		Lituânia [1]		
3/4	Chipre [2]	Ucrânia [2]		

* **Nota Explicativa:** Normalmente não há indicação da maioria exigida para a condenação quando o julgamento é realizado pelo Judiciário, mas presume-se aqui que seja exigida a maioria simples, como de praxe nos demais julgamentos judiciais, por isso, para operacionalizar a classificação, esses casos foram pontuados.

Como se pode observar, o Chipre pontuou nesses dois quesitos. Nos casos de Portugal, Romênia e Chipre, não há em seus textos constitucionais indicação clara a respeito da maioria exigida para a condenação; por isso, segue-se aqui o mesmo critério adotado em casos semelhantes analisados anteriormente, ou seja, para

efeitos de contagem, considera-se que pelo menos a maioria simples foi exigida e, desse modo, atribui-se a pontuação correspondente. As somatórias mostram a existência de dois grupos claros de países e de dois casos extremos isolados. Ambos os grupos apresentam graus elevados de dificuldades formais para o *impeachment*. Com uma dificuldade um pouco menor, temos a Lituânia com 3 pontos, seguida por Rússia, 4 pontos, e Romênia, Ucrânia e Portugal, com 4,5. Depois, com um nível um pouco maior de dificuldade, temos a França, com 5 pontos. No extremo inferior, Bielorrússia, com 2,5 pontos, e, no extremo superior, com 6 pontos, o Chipre, que tem um grau bastante elevado de dificuldade. Em realidade, apesar dessas variações, em nenhum desses países ocorreu *impeachment* nesse período, o que não significa dizer que todos eles sejam exemplos de estabilidade política, muito pelo contrário. Por isso, vale insistir, é relevante analisar cada contexto político em sua evolução.

3

Os Modelos de *Impeachment* na África, Ásia e Oceania

Neste capítulo, dou sequência à análise desenvolvida anteriormente. Agora, o foco do estudo se concentra nos países da África, Ásia e Oceania. Os objetivos principais são os mesmos —identificação de padrões gerais e detecção da variedade dos modelos de *impeachment* adotados. No caso dos mais de cinquenta países africanos,⁸⁹ trinta e quatro são presidencialistas ou semipresidencialistas com previsão de *impeachment* e, portanto, são objeto de análise. Tais países são: Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, na África Portuguesa; Egito e Mauritânia, no Norte africano; Benin, Burkina Faso, Camarões, Chade, Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Gabão, Guiné, Madagascar, Níger, Ruanda, Senegal e Togo, na África francesa; e, no *Commonwealth* africano, Eritreia, Gâmbia, Gana, Quênia, Libéria, Malawi, Namíbia, Nigéria, Seichelles, Serra Leoa, Sudão do Sul, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

Com relação à Ásia,⁹⁰ dos seus mais de trinta países, aqueles que se enquadram nos critérios deste estudo são os seguintes: Afeganistão, Azerbaijão,

⁸⁹ Os países africanos são: África do Sul, Angola, Argélia, Benim, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Marrocos, Maurícia, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, República do Congo, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seychelles, Somália, Suazilândia, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

⁹⁰ Os países asiáticos são: Afeganistão, Arábia Saudita, Armênia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Brunei, Butão, Camboja, Cazaquistão, Chipre, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Filipinas, Geórgia, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Japão, Laos, Maldivas, Mongólia, Nepal, Paquistão, Quirguistão, Rússia, Sri Lanka, Tailândia, Taiwan, Tajiquistão, Timor-Leste, Turcomenistão, Turquia, Uzbequistão e Vietnam. Nos casos do Líbano, da Síria, Jordânia e Cisjordânia, situados no Oriente Médio, apenas a Síria se enquadra nos critérios do estudo. No caso de Israel, embora seja um país formalmente democrático,

Cazaquistão, Filipinas, Geórgia, Indonésia, Maldivas, Mongólia, Síria, Sri Lanka, Taiwan e Timor-Leste. Na Oceania, por sua vez, dos quatorze países,⁹¹ apenas Micronésia e Palau se enquadram nos critérios do estudo e, por isso, somente esses dois são analisados.

Logo de início, devo chamar atenção para um aspecto fundamental. Assim como observado nos modelos europeus e como veremos em alguns da Ásia e da Oceania, os modelos de *impeachment* africanos contemplam a participação direta do Poder Judiciário no julgamento ou em etapas intermediárias do processo, exercendo a função de *gatekeeper* para juízo de admissibilidade da denúncia — de fato, essa que é uma característica rara no caso das Américas, restringindo-se ao Equador e El Salvador, é bastante comum nessas regiões. Como veremos, há variações interessantes nos modelos adotados em alguns países; veremos também que há graus variados de dificuldade formal para o *impeachment*, mas que, no geral, a maioria dos casos tem uma evolução política e institucional que inviabiliza a utilização desse instrumento para remover Presidentes, pois possuem regimes autoritários ou convivem, ou conviveram até recentemente, com guerras e conflitos internos violentos. Assim, para remover Presidentes de seus cargos, os expedientes mais comuns são assassinatos, pressões por renúncia ou golpes de Estado.

1. O *Impeachment* na África Portuguesa e do Norte Africano

Angola, Guiné-Bissau e Moçambique são os países da África portuguesa que adotam o *impeachment* presidencial, mas com variações na forma de governo. Enquanto Guiné-Bissau e Moçambique seguiram mais de perto o modelo constitucional português, adotando o semipresidencialismo, Angola preferiu escolher

trata-se de um sistema semipresidencialista com poderes presidenciais apenas simbólicos, uma vez que o governo é uma incumbência do Primeiro-Ministro. Em razão disso, Israel também não foi incluído na análise.

⁹¹ Estes são: Austrália, Papua-Nova Guiné, Nova Zelândia, Fiji, Ilhas Salomão, Vanuatu, Samoa, Micronésia, Tonga, Kiribati, Ilhas Marshall, Palau, Tuvalu, Nauru. Ainda há os seguintes os territórios ou possessões ultramarinas: Polinésia Francesa, Nova Caledônia e Wallis e Futuna, da França; Guam, Marianas Setentrionais e Samoa Americana, dos Estados Unidos; Ilhas Cook, Niue e Toquelau, da Nova Zelândia; e Ilha Norfolk, da Austrália.

o presidencialismo. Não obstante, no caso de Moçambique, pode-se dizer que se trata de um semipresidencialismo peculiar, pois o Primeiro-Ministro atua como um auxiliar do Presidente da República, sem exercer propriamente a função de Chefe-de-Governo.⁹² Em relação à estrutura legislativa, os três são unicamerais e, assim, confirmam o padrão identificado anteriormente nesses casos, que é o de se atribuir ao Judiciário participação direta no julgamento final dos Presidentes, como pode ser observado no **Quadro 15**, mais adiante.

No Egito e na Mauritânia, países semipresidencialistas do Norte africano, a prerrogativa de julgar o *impeachment* também é atribuída ao Poder Judiciário, com a diferença de que enquanto o Egito possui uma estrutura legislativa unicameral, a Mauritânia é bicameral. Isso significa que legislativos unicamerais estão associados a um modelo de *impeachment* que confere ao Judiciário o poder de julgar o Presidente e, ao mesmo tempo, que países bicamerais podem atribuí-lo ao Judiciário ou ao Legislativo, como já vimos nos casos analisados anteriormente.

Sem embargo, o Egito é um caso que deve ser entendido no contexto de intensa instabilidade política e de mudança da sua arquitetura institucional. O país era bicameral até a atual Constituição, estabelecida em 2014. Seu desenho constitucional em vigência foi um desdobramento da chamada Revolução Egípcia, ocorrida em 2011, que consistiu num levante popular contra o governo ditatorial do Presidente Hosni Mubarak. Depois de intensos confrontos e violência nas ruas, Mubarak renunciou e

⁹² Conforme o Art. 146, da Constituição moçambicana: "1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, simboliza a unidade nacional, representa a Nação no plano interno e internacional e zela pelo funcionamento correcto dos órgãos do Estado. 2. O Chefe do Estado é o garante da Constituição. 3. O Presidente da República é o Chefe do Governo. 4. O Presidente da República é o Comandante-Chefe das Forças de Defesa e Segurança." De acordo com o Art. 160: "1. No domínio do Governo, compete ao Presidente da República: a) convocar e presidir as sessões do Conselho de Ministros; b) nomear, exonerar e demitir o Primeiro-Ministro; c) criar ministérios e comissões de natureza interministerial." E, finalmente, como estabelece o Art. 205: "1. Compete ao Primeiro-Ministro, sem prejuízo de outras atribuições confiadas pelo Presidente da República e por lei, assistir e aconselhar o Presidente da República na direcção do Governo. 2. Compete, nomeadamente, ao Primeiro-Ministro: a) assistir o Presidente da República na elaboração do Programa do Governo; b) aconselhar o Presidente da República na criação de ministérios e comissões de natureza ministerial e na nomeação de membros do Governo e outros dirigentes governamentais; c) elaborar e propor o plano de trabalho do Governo ao Presidente da República; d) garantir a execução das decisões dos órgãos do Estado pelos membros do Governo; e) presidir as reuniões do Conselho de Ministros destinadas a tratar da implementação das políticas definidas e outras decisões; f) coordenar e controlar as actividades dos ministérios e outras instituições governamentais; g) supervisionar o funcionamento técnico-administrativo do Conselho de Ministros."

uma junta militar assumiu o governo, dissolveu o Parlamento e aboliu a Constituição. Nas eleições gerais de 2012, a Irmandade Muçumana conquistou vários cargos, inclusive a Presidência da República, com Mohamed Morsi, uma de suas lideranças. Todavia, suas tentativas de implementar uma Constituição de orientação islâmica reacendeu o conflito social e Morsi acabou deposto por um golpe de Estado em 2013, liderado pelo General Abdel El-Sisi. Novas eleições foram realizadas em 2014 e o próprio El-Sisi conquistou o cargo de Presidente.

Durante o governo autoritário de Mubarak, o país vivia em constante “estado de emergência”, mas contava com o apoio dos Estados Unidos porque se converteu num aliado contra os grupos islâmicos e mantinha a paz com Israel. Em 1971, o Egito estabeleceu sua Câmara Baixa, a Assembleia do Povo, e, em 1980, instituiu sua Câmara Alta, a Shura ou Conselho Consultivo. Assim, embora sua Câmara Alta não dispusesse de muitos poderes legislativos, até a deposição de Mubarak o país tinha uma estrutura bicameral, que foi então substituída por uma estrutura unicameral [Casa dos Representantes] a partir da Constituição adotada em 2014.

A Carta Constitucional egípcia traz, ainda, uma especificidade no que se refere à relação entre Executivo e Legislativo. De acordo com o Artigo 161, no seu modelo semipresidencialista, a Casa dos Representantes pode propor uma moção de desconfiança ao Presidente da República, cuja validade depende da assinatura de pelo menos metade de seus membros. Essa moção será considerada aprovada desde que obtenha o apoio de pelo menos 2/3 do Parlamento, em votação nominal. Em caso de aprovação, resta uma última etapa, que é a chancela popular por meio de um referendo. Se o referendo ratificar a moção de desconfiança aprovada pelo Legislativo, então o Presidente perde seu mandato e a eleição para o cargo é antecipada. Mas, para evitar o uso abusivo desse dispositivo, o mesmo Artigo estabelece que os Representantes só podem mover uma única moção por mandato e que, em caso de sua rejeição no referendo, o Parlamento estará automaticamente dissolvido para que sejam realizadas novas eleições legislativas.

Quadro 15
Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* em Países da África Portuguesa e do Norte Africano

País	Ano da Constituição	Estrutura Legislativa	Instância de Aceitação	Maioria Exigida	Instância de Julgamento	Maioria Exigida	Judiciário <i>Gatekeeper</i>
Angola [Presidencialismo]	2010	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Tribunal Supremo/Tribunal Constitucional	NE**	Não
Guiné-Bissau [Semipresidencialismo]	1994	Unicameral	Assembleia Nacional Popular	2/3	Superior Tribunal de Justiça	NE**	Não
Moçambique [Semipresidencialismo]	2004	Unicameral	Assembleia da República	2/3	Tribunal Supremo	NE**	Não
Egito [Semipresidencialismo]	2014	Unicameral	Casa dos Representantes	2/3	Tribunal Especial	NE**	Sim
Mali [semipresidencialismo]	1992	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Superior Tribunal de Justiça	NE**	Não
Mauritânia [Semipresidencialismo]	1991	Bicameral	Congresso [CB+CA]*	1/2+1	Superior Tribunal de Justiça	NE**	Não

Fonte: Constituições dos países analisados.

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta; **NE é não-especificado.

Outra especificidade a ser destacada refere-se ao mecanismo de indicação do Primeiro-Ministro. Se o indicado pelo Presidente não obtiver o apoio da maioria da Casa dos Representantes, então, caberá ao partido majoritário ou coalizão majoritária indicar um nome alternativo. No caso dessa indicação também não ser respaldada pela maioria do Parlamento, realizam-se novas eleições legislativas. Assim, de modo geral, o Presidente detém bastante poder num sistema semipresidencialista que pende mais para o Presidencialismo do que para o Parlamentarismo. Talvez por isso o instrumento do *impeachment* mereceu maior detalhamento na Constituição do Egito, que prevê sua aplicação nos casos em que o Presidente viole algum termo da Constituição ou cometa crime de alta traição ou outras contravenções — nesse ponto, o modelo egípcio segue a mesma tipificação vaga para o crime de responsabilidade da matriz constitucional norte-americana.

De acordo com a atual Constituição do Egito,⁹³ o processo de *impeachment* presidencial tem início com a apresentação de uma moção ao Parlamento, assinada por pelo menos a maioria dos membros da Casa dos Representantes. Inicia-se, em seguida, um procedimento investigatório sob a responsabilidade do Procurador-Geral, abrindo-se assim o espaço para a participação direta do sistema de Justiça no processo de *impeachment*. Considerados aceitáveis os fundamentos da acusação, realiza-se uma votação para decidir acerca do afastamento provisório do Presidente; tal votação é realizada na própria Casa dos Representantes e sua aprovação depende dos votos favoráveis de pelo menos 2/3 de seus membros. O julgamento final é incumbência de uma Corte Especial, formada exclusivamente para essa decisão, que deve ser composta por membros do Judiciário, tendo à sua testa o Presidente da Suprema Corte de Justiça e contando, ainda, com o membro mais antigo da Suprema Corte Constitucional, o membro mais antigo do Conselho de Estado e os dois membros mais antigos da Corte de Apelação.

⁹³ Conforme o Art. 159 da Constituição do Egito: "(...) The President of the Republic is tried before a special court headed by the president of the Supreme Judicial Council, and with the membership of the most senior deputy of the president of the Supreme Constitutional Court, the most senior deputy of the president of the State Council, and the two most senior presidents of the Court of Appeals; the prosecution to be carried out before such court by the Prosecutor General. If an impediment exists for any of the foregoing individuals, they are replaced by order of seniority. The court verdicts are irrevocable and not subject to challenge."

Já na Mauritânia o indiciamento do Presidente em processos de *impeachment* é mais restritivo.⁹⁴ Em primeiro lugar, sua Constituição determina que o Presidente só pode ser processado por crime de alta traição; em segundo lugar, para seu afastamento temporário, ou seja, a aceitação do *impeachment*, é necessário que o pedido seja aprovado em votações separadas tanto na Câmara Baixa [Assembleia Nacional] como na Câmara Alta [Senado], em ambos os casos por maioria absoluta. Sua Constituição, porém, não especifica como e por quem o processo deve ser proposto. O julgamento final da responsabilidade do Presidente fica a cargo da Suprema Corte e, assim como ocorre nesses casos, também não há indicações sobre a maioria exigida para sua condenação, embora seja presumível que seja necessário o voto da maioria absoluta. Por outro lado, a Constituição da Mauritânia especifica que seu Presidente deve ser mulçumano, que ele tem a prerrogativa de indicar e exonerar o Primeiro-Ministro e que ele tem o poder de dissolver a Assembleia Nacional [Câmara Baixa].

Em outras palavras, assim como no Egito, o semipresidencialismo na Mauritânia é mais pendente para o presidencialismo do que para o parlamentarismo. De fato, o Presidente e todo o Poder Executivo são os polos centrais da política do país, que também é extremamente instável. Marcada pelo personalismo e pelos conflitos étnicos, a Mauritânia tornou-se independente da França em 1960 e se enveredou por uma dinâmica de governos autoritários e de golpes de Estado. Em 1965, o Presidente Moktar Daddah e o seu Partido do Povo da Mauritânia [PPM] instituíram um Estado de partido único, governando o país até 1978, quando foram derrubados por um golpe militar. Tendo Maaouya Taya como Presidente da junta militar de governo, essa situação perdurou até 1992, quando ocorreram eleições gerais. O próprio Taya foi eleito Presidente, pelo Partido Republicano Democrático e Social [PRDS], e reeleito em 1997 e 2003. Nesse quadro de baixa competição eleitoral, a oposição se aproveitou da ausência do Presidente, que estava em viagem fora do país, para depô-lo num novo golpe de Estado, em 2005. O militar que comandou a

⁹⁴ Conforme a Constituição da Mauritânia, Art. 93: "The President of the Republic is only responsible for the acts accomplished in the exercise of his functions in the case of high treason. He cannot be impeached [mis en accusation] except by the two Assemblies deciding with an identical vote in public ballot and by the absolute majority of the members that compose them; he is judged by the High Court of Justice."

deposição, Mohammed Ould, foi eleito Presidente do país em 2009 e em 2014, e continua no cargo. Portanto, as resoluções de crise política costumam ser resolvidas com golpes e a estabilidade política, sempre provisória, é obtida com governos autoritários. *Impeachments*, nesses casos, são mera formalidade constitucional.

Em sentido oposto, a Constituição da Angola traz uma tipificação bastante abrangente para o crime de responsabilidade imputável ao Presidente, mas, ao mesmo tempo, um pouco mais precisa do que o usual.⁹⁵ Em casos de crimes comuns, o acolhimento da acusação e o julgamento competem exclusivamente ao Judiciário; nos casos passíveis de *impeachment*, o procedimento tem início na Assembleia Nacional, por meio de um pedido assinado por pelo menos 1/3 dos deputados. Esse pedido deve ser aprovado, em votação, por 2/3 dos membros da Casa e, após isso, remetido ao Tribunal Supremo ou Tribunal Constitucional, que se incumbirá de julgar o Presidente.⁹⁶ Isso significa que Angola tem um procedimento distinto dos países analisados até agora, pois, a depender da conduta irregular do Presidente, ele pode ser julgado pelo Supremo Tribunal ou pelo Tribunal Constitucional.⁹⁷

No entanto, ainda é muito cedo pra que possamos avaliar de maneira mais segura os efeitos institucionais do dispositivo de *impeachment* no caso angolano. Sua democracia, muito precária, está em processo de implantação. Após o domínio português, que durou até 1975, o país viveu décadas de guerra civil extremamente violenta que dividiu seu território em duas metades beligerantes — de um lado, o norte socialista da República Popular de Angola; de outro, o sul antissocialista apoiado

⁹⁵ Conforme o Art. 129, da Constituição angolana: "1. O Presidente da República pode ser destituído do cargo nas seguintes situações: a) Por crime de traição à Pátria e espionagem; b) Por crimes de suborno, peculato e corrupção; c) Por incapacidade física e mental definitiva para continuar a exercer o cargo; d) Por ser titular de alguma nacionalidade adquirida; e) Por crimes hediondos e violentos tal como definidos na presente Constituição; 2. O Presidente da República pode ainda ser destituído por crime de violação da Constituição que atente gravemente contra: a) O Estado democrático e de direito; b) A segurança do Estado; c) O regular funcionamento das instituições (...)."

⁹⁶ De acordo com o Art. 129, da Constituição angolana: "2. Os processos de responsabilização criminal e os processos de destituição do Presidente da República a que se referem os números anteriores obedecem ao seguinte: a) A iniciativa dos processos deve ser devidamente fundamentada e incumbe à Assembleia Nacional; b) A proposta de iniciativa é apresentada por um terço dos Deputados em efectividade de funções; c) A deliberação é aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efectividade de funções, devendo, após isso, ser enviada a respectiva comunicação ou peticado de procedimento ao Tribunal Supremo ou ao Tribunal Constitucional, conforme o caso."

⁹⁷ De acordo com o número 3, do Art. 129, cabe ao Tribunal Supremo julgar os casos das alíneas "a", "b" e "e", do item 1. Já ao Tribunal Constitucional cabe o julgamento dos demais casos.

pelos Estados Unidos. Diversas tentativas de armistícios fracassaram e somente em 2002 foi possível chegar a um acordo de cessar-fogo. Mas foi apenas em 2017 que ocorreu a primeira eleição presidencial, depois do extenso governo do Presidente José Eduardo dos Santos, no poder desde 1979. Ex-ministro da defesa, João Lourenço começou a implementar uma série de reformas logo que assumiu o cargo, chegando a entrar em rota de colisão com Santos.

Baixo crescimento econômico e alta inflação são os problemas principais da agenda do novo Presidente, num país que depende excessivamente da exploração do Petróleo. Assim, Angola está num momento crítico de transição de um governo de partido único — Movimento Popular para a Libertação da Angola — para uma democracia presidencialista multipartidária, de uma economia subdesenvolvida e dependente para uma economia mais autônoma, e de um governo sem a influência direta da família de José Eduardo dos Santos. Sem dúvida, trata-se de um presidencialismo que confere muitos poderes ao Presidente e que está apenas em seus momentos iniciais.

A situação de Guiné-Bissau é ainda mais delicada. Além dos problemas econômicos e dos conflitos sociais, a política do país sofre constantes interferências militares. Desde sua independência, em 1974, já ocorreram dois golpes de Estado, em 1980 e 2012, uma tentativa de golpe, em 2011, guerra civil e o assassinato de um Presidente, em 2009. Até o momento, nenhum de seus Presidentes concluiu o mandato. Nos últimos anos, o país se tornou um dos principais polos do tráfico de drogas, principalmente cocaína oriunda da América Latina. Nesse contexto, seu atual Presidente, José Mario Vaz, eleito em 2014, lida com constantes protestos e pressões internacionais. Sua Constituição, estabelecida em 1994, instituiu a forma de governo semipresidencialista e permitiu o multipartidarismo, mas, na prática, o jogo eleitoral é dominado por duas legendas — o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde [PAIGC] e o Partido da Renovação Social [PRS], que faz oposição ao atual governo.

Com relação ao *impeachment*, a Constituição de Guiné-Bissau estabelece uma processualística um tanto vaga.⁹⁸ Indica-se que o procedimento tem início na Assembleia Nacional Popular — vale repetir que é um país unicameral — mediante solicitação de ação penal contra o Presidente assinada por pelo menos 1/3 dos membros. Esse pedido tem que ser aprovado pela Casa com o voto favorável de no mínimo 2/3 dos representantes. Então, entra em cena o Procurador-Geral da República, que fica responsável pela acusação do Presidente diante do Supremo Tribunal de Justiça. O julgamento do *impeachment*, dessa maneira, é uma incumbência do Poder Judiciário, enquanto a formulação da acusação fica por conta do Legislativo e a condução do processo compete ao sistema de Justiça, na figura do Procurador-Geral.

Procedimento similar é adotado em Moçambique,⁹⁹ outro país que sofreu com a guerra civil logo depois de sua independência de Portugal, em 1975. Esse conflito durou até 1992 e resultou na formação de dois partidos que ainda mantêm facções armadas, a FRELIMO e a RENAMO. Embora existam perspectivas de crescimento econômico, em especial depois da descoberta do gás natural, em 2011, e persista alguma estabilidade política nos últimos anos, não foram totalmente dissipadas as tensões entre os dois principais partidos. A FRELIMO, que detém a atual Presidência, com Filipe Nyusi, está no poder desde a independência. Suas primeiras eleições democráticas só ocorreram em 1994, depois de permitido o

⁹⁸ Conforme o Art.72 da Constituição de Guiné-Bissau: "1. Pelos crimes cometidos no exercício das suas funções o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça. 2. Compete à Assembleia Nacional Popular requerer ao Procurador Geral da República a promoção da acção penal contra o Presidente da República, sob proposta de um terço e aprovação de dois terços dos deputados em efectividade de funções. 3. A condenação do Presidente da República implica a destituição do cargo e a impossibilidade da sua reeleição. 4. Pelos crimes cometidos fora do exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante os tribunais comuns, findo o seu mandato."

⁹⁹ Conforme o Artigo 153 da Constituição moçambicana: "Responsabilidade Criminal. 1. Por crimes praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante o Tribunal Supremo. 2. Pelos crimes praticados fora do exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante os tribunais comuns, no termo do mandato. 3. Cabe à Assembleia da República requerer ao Procurador-Geral da República o exercício da acção penal contra o Presidente da República, por proposta de pelo menos um terço e aprovada por maioria de dois terços dos deputados da Assembleia da República. 4. O Presidente da República fica suspenso das suas funções a partir da data do trânsito em julgado do despacho de pronúncia ou equivalente e a sua condenação implica a destituição do cargo. 5. O Tribunal Supremo, em plenário, profere acórdão no prazo máximo de sessenta dias. 6. Havendo acórdão condenatório o Presidente da República não pode voltar a candidatar-se a tal cargo ou ser titular de órgão de soberania ou de autarquia local."

multipartidarismo, em 1990. Apenas em 2015 foi selado um acordo de paz com reconciliação, o que permitiu a reintegração do grupo armado da RENAMO ao Exército, instituiu uma Lei de Anistia e o próprio cessar-fogo — a partir disso é que se instituiu de maneira mais formalizada o desarmamento dos partidos. Nessas condições, além do Presidente ter o controle do Parlamento por intermédio do partido predominante na política nacional, uma ameaça de *impeachment* seria como acender um isqueiro em um barril de pólvora.

Por último, é relevante mencionar o caso de Mali. O seu modelo de *impeachment* é muito semelhante ao francês, mas apresenta uma variação crucial, qual seja: por ser um país unicameral, o pedido é apreciado pela Assembleia Nacional, que então decide sobre a abertura ou não do processo. Depois, assim como na França, o julgamento é realizado por um Superior Tribunal de Justiça [*Haute Cour de Justice*].¹⁰⁰

Em suma, a uniformidade na dinâmica política desses países como um todo, com instabilidade institucional, guerras civis, golpes de Estado e governos autoritários, certamente coloca o *impeachment* como uma opção distante para a resolução de suas crises. Ainda assim, todos eles seguem o padrão do desenho constitucional norte-americano de se estabelecer um mecanismo formal de controle do Legislativo sobre o comportamento do Executivo, mesmo em países semipresidencialistas. Nesse sentido, como se pode perceber nos dados dispostos no **Quadro 16**, o padrão mais recorrente em todos os países analisados, e confirmado no caso da África Portuguesa e do Norte africano, é a determinação de que a iniciativa do processo de *impeachment* cabe ao Legislativo. Já quando se trata de país bicameral, compete à Câmara Baixa dar o primeiro passo na acusação do Presidente. Desse modo, mesmo que o Judiciário tenha protagonismo por meio de sua participação direta, seja no julgamento ou no juízo de admissibilidade, ou ainda, enquanto sistema Judicial, na liderança da ação acusatória, sem a iniciativa da Câmara Baixa, do

¹⁰⁰ Conforme a constituição do Mali, Art. 95: "The High Court of Justice shall be competent to judge the President of the Republic and the Ministers accused before it by the National Assembly for high treason or for actions qualified as crimes or misdemeanors committed in the exercise of their functions as well as their accomplices in the case of conspiracy against the security of the State (...)".

Congresso [Câmara Alta + Câmara Baixa] ou da Assembleia Nacional, nenhum processo será movido contra o Presidente.

Quadro 16. Classificação dos Países da África Portuguesa e do Norte Africano quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*

	Aceitação	Condenação
Instância Decisória		
Congresso [CB+CA] ou Assembleia Nacional [Unicameral]*	Angola Guiné-Bissau Mali Moçambique Egito Mauritânia	--
Câmara Baixa	--	--
Câmara Alta	--	--
Corte Suprema	--	Angola Guiné-Bissau Moçambique Egito Mali Mauritânia
Maiorias Exigidas		
1/2+1 dos Votos	Mauritânia	--
2/3 dos Votos	Angola Guiné-Bissau Moçambique Egito Mali	--

Fonte: Constituições dos países analisados.

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta; ** os países não indicam, em suas Constituições, a maioria necessária para a condenação pela Corte de Justiça. Supõe-se, por lógica, que seja maioria absoluta, mas a decisão foi não incluir essa informação.

No tocante à condenação, seguindo padrão anteriormente detectado, os países unicamerais delegam ao Judiciário essa incumbência. Há casos em que o Judiciário também é o responsável pelo julgamento até em estruturas bicamerais, nomeadamente na Mauritânia. De fato, o Judiciário é um ator que detém bastante poder formal nos processos de *impeachment* nesses países, uma vez que, em todos

eles, a Justiça participa diretamente como julgador e também exerce a função de *gatekeeper* — juízo de admissibilidade —; em alguns, inclusive, a acusação é levada a cabo pelo Procurador-Geral.

Até aqui, portanto, desenha-se o seguinte padrão: (1) o Judiciário julga o Presidente em países unicamerais, (2) em países bicamerais, o julgamento pode ser uma atribuição ou do Judiciário ou do Legislativo [Câmara Alta ou Congresso] e (3) o Judiciário atua de maneira indireta nos países americanos e de maneira direta nos países europeus e africanos. Outro padrão encontrado é a necessidade de duas tomadas de decisão para o definitivo *impedimento* do Presidente. No caso desses países, tais decisões são tomadas por duas arenas institucionais diferentes — o Legislativo, na aceitação do processo, e o Judiciário, em seu julgamento. Desse modo, também se repete o padrão de nunca se atribuir à Câmara Baixa o poder de julgar o Presidente.

Considerando-se as maiorias exigidas para a aceitação do *impeachment*, apenas num dos casos é necessário o voto majoritário simples — a Maurîtânia. Nos demais, o início do processo já demanda a anuência de uma maioria qualificada de 2/3 dos votos. Como de praxe, nas situações em que o poder de julgar o Presidente é conferido ao Judiciário, as Constituições não trazem especificação acerca da maioria necessária para sua condenação. Assim como nos casos anteriores, podemos supor que, por se tratar de decisão colegiada de magistrados, a condenação depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Corte. Diante disso, podemos fazer o mesmo exercício realizado no Capítulo 2, baseado na pontuação do **Quadro 7**,¹⁰¹ para classificar os países de acordo com o grau de dificuldade para o *impeachment* presidencial estabelecido formalmente por seu desenho constitucional.

¹⁰¹ Repito aqui os critérios. Maiorias simples pontuam 0,5; maiorias qualificadas recebem 1 ponto; maiorias superqualificadas recebem 2 pontos maiorias pró-consensuais [4/5] recebem 4 pontos. Quando a decisão envolve duas instâncias institucionais distintas —Senado ou Corte Superior—, os países recebem 1 ponto; quando a decisão de acolher a denúncia e de culpar ou inocentar o Presidente é tomada por uma mesma instância institucional, os países pontuam 0,5. Quando o Poder Judiciário é responsável pelo julgamento, o país recebe 2 pontos; quando essa responsabilidade é do próprio Legislativo, o país pontua 1. O Judiciário pode, ainda, ter uma participação direta em etapas intermediárias do processo, para juízo de sua admissibilidade. Nesse caso, ele exerce a função de

Levando-se em conta as maiorias exigidas para a aceitação do processo e para a condenação do Presidente e, ainda, se essas duas decisões são tomadas por arenas institucionais distintas ou por uma única arena institucional, e também a participação direta do Judiciário como julgador e *gatekeeper* nas etapas intermediárias do procedimento, temos os resultados apresentados no **Quadro 17**. Perceba-se que todos os países possuem um elevado grau de dificuldade formal para a realização do *impeachment*. O Mali soma 4 ponto e, a Mauritânia, 4,5 pontos, um valor relativamente elevado. O Egito chega a 5 pontos, apresentando a maior dificuldade, inclusive em decorrência de ser o único país da região a ter um judiciário *gatekeeper*. Também chegam a 5 pontos Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, muito por conta da maioria exigida para abertura do processo e pela participação direta do Judiciário.

Quadro 17. Pontuação dos Países da África Portuguesa e do Norte Africano de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*

Maioria Exigida	Abertura do Processo	Julgamento do Processo	Decisões por Instâncias Distintas	Participação Direta do Judiciário
1/2+1	Mauritânia [0,5]			<u>Julgamento*</u>
2/3	Angola [1] Guiné-Bissau [1] Moçambique [1] Egito [1] Mali [1]	Angola [1] Guiné-Bissau [1] Moçambique [1] Egito [1] Mauritânia [1]	Angola [1] Guiné-Bissau [1] Moçambique [1] Egito [1] Mauritânia [1] Mali [1]	Angola [2] Guiné-Bissau [2] Moçambique [2] Egito [2] Mauritânia [2] Mali [2] <u>Gatekeeper</u> Egito [1]

* **Nota Explicativa:** Normalmente não há indicação da maioria exigida para a condenação quando o julgamento é realizado pelo Judiciário, mas presume-se aqui que seja exigida a maioria simples, como de praxe nos demais julgamentos judiciais, por isso, para operacionalizar a classificação, esses casos foram pontuados.

Em princípio, o mesmo raciocínio desenvolvido na análise dos países americanos pode ser aplicado a esses casos. Ou seja, o *impeachment* foi inserido em suas Constituições em virtude da matriz norte-americana ter previsto a utilização

gatekeeper e o país que adota esse procedimento recebe 1 ponto. Se isso não ocorre, o país recebe zero pontos.

desse procedimento para evitar abusos por parte do Presidente, de modo que, mesmo em países semipresidencialistas, reteve-se esse traço dessa espécie de governo. Porém, o *impeachment* é um instrumento aplicável em contextos nos quais a democracia é minimamente valorizada a ponto de ser impraticável outras modalidades mais drásticas de resolução de crises políticas que colocam o Executivo em conflito com o Legislativo e que levam o Presidente à perda de apoio popular. Com efeito, em países onde os Presidentes governam de maneira autoritária e detêm o controle da maioria do Parlamento, as oposições podem recorrer a medidas mais dramáticas para a deposição do chefe do Executivo, como golpes de Estado e assassinatos, conforme já observado.

Portanto, também como ressaltado anteriormente, se, por um lado, a maior dificuldade formal para o *impeachment* pode ser uma garantia contra o uso abusivo desse instrumento e, inclusive, para que seu aspecto jurídico seja observado, por outro lado, também pode indicar a existência de uma democracia sem substância, própria de países com tradição de violência política. Diante disso, mesmo que o *impeachment* possa ser uma “nova modalidade de golpe”, ele é uma alternativa menos corrosiva à dinâmica democrática básica, embora também possa impor-lhe danos.

2. O *Impeachment* na África Francesa

Os países desse grupo incluem aqueles que foram colônias da França e da Bélgica, e que, portanto, têm o francês como língua oficial. Ao todo, são quinze países presidencialistas e semipresidencialistas que adotam o dispositivo do *impeachment*.¹⁰² São eles, com seus respectivos Artigos Constitucionais: Benin [Art. 50], Burkina Faso [Art. 138,139], Camarões [Art. 51], Chade [Art. 173, 175], República do Congo [Art. 166, 167], Costa do Marfim [Art. 157, 161], Djibuti [Art. 84], Gabão [Art. 84], Guiné [Art.

¹⁰² Seichelles não está inclusa porque, embora sua língua oficial seja o Francês, o país integra a *Commonwealth* —o Reino Unido foi sua última metrópole. No caso de Comores, que também não foi considerado, sua Constituição prevê o julgamento do Presidente exclusivamente pela Suprema Corte de Justiça, mas sua Constituição, depois da revisão de 2009, não especifica como esse julgamento é levado à Corte e nem como deve ser conduzido.

120], Madagascar [Art. 51, 131], Níger [art. 142, 144], República Centro Africana [Art. 125], Ruanda [Art. 105], Senegal [Art. 101] e Togo [Art. 127 e 129].

Em termos formais, como mostram os dados exibidos no **Quadro 18**, dos 15 países, oito são presidencialistas, sendo quatro unicamerais e quatro bicamerais, e sete são semipresidencialista, com três unicamerais e quatro bicamerais. Portanto, a estrutura legislativa não tem relação com a forma de governo, assim como também não há uma predileção em relação a uma forma ou outra, uma vez que as incidências de presidencialismo e semipresidencialismo são equivalentes. No que se refere à relação entre estrutura legislativa e o tipo de participação do Judiciário no processo de *impeachment*, mantém-se o padrão de haver participação direta desse Poder em países unicamerais. No caso do bicameralismo, como vimos até agora, nos julgamentos finais tanto pode haver participação direta do Judiciário como, alternativamente, essa incumbência pode caber ao Legislativo —em alguns casos, sua Câmara Alta e, em outros, a reunião da Câmara Alta com a Câmara Baixa num Congresso Nacional.

Ainda, nesses países o Judiciário é central no *impeachment*, pois participa diretamente em todos eles das duas maneiras: no julgamento final e em alguma etapa entre a apresentação do pedido e seu acolhimento para ser apreciado em instância conclusiva — função de *gatekeeper*. Sem dúvida, essas características são indicativas de maior dificuldade formal para o *impedimento* dos Presidentes, como veremos com maior detalhe um pouco mais adiante. Repete-se também o padrão de se estabelecer o Poder Legislativo como a instância de recebimento do pedido de *impeachment*. Em países unicamerais, forçosamente, a instância legislativa responsável por essa etapa são as Assembleias Nacionais [Benin, Chade, Djibuti, Guiné, Níger e República Centro Africana]; em países bicamerais, essa instância varia entre as duas possibilidades igualmente recorrentes nos casos anteriores — a Câmara Baixa [Burkina Faso, Congo, Gabão e Madagascar] ou o Congresso [Camarões, Costa do Marfim, Ruanda, Senegal e Togo].

Manifesta-se aqui também o terceiro padrão encontrado anteriormente em relação às tomadas de decisão cruciais no processo de *impedimento*. Via de regra,

conforme já indicado, esses dois momentos são a aceitação da denúncia, que pode ser pelo Legislativo ou pelo Judiciário, e o Julgamento do Presidente, que, embora possa ser realizado pelo Legislativo, nesse conjunto de países é prerrogativa do Poder Judiciário. Por último, em países bicamerais sempre é a Câmara Baixa ou o Congresso Nacional a instância legislativa investida da atribuição de receber o pedido de *impeachment* e encaminhá-lo a julgamento, nunca o Senado.

Quadro 18
Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* na África Francesa

País	Ano da Constituição	Estrutura Legislativa	Instância de Aceitação	Maioria Exigida	Instância de Julgamento	Maioria Exigida	Judiciário Gatekeeper
Benin [Presidencialismo]	1990	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Supremo Tribunal de Justiça	NE***	Sim
Burkina Faso [Semipresidencialismo]	1991	Bicameral	Assembleia Nacional [CB]*	4/5	Supremo Tribunal de Justiça	NE***	Não
Camarões [Presidencialismo]	1972	Bicameral	Assembleia Nacional [CA + CB]*	4/5	Corte de Impeachment	4/5	Não
Chade [Presidencialismo]	1996	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3**	Supremo Tribunal de Justiça	NE***	Sim
Congo [Presidencialismo]	2005	Bicameral	Assembleia Nacional [CB]*	2/3	Corte Constitucional	NE***	Não
Costa do Marfim [Presidencialismo]	2016	Bicameral	Assembleia Nacional	2/3**	Supremo Tribunal de Justiça	NE***	Não
Djibuti [Semipresidencialismo]	1992	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Supremo Tribunal de Justiça	NE***	Sim
Gabão [Presidencialismo]	1991	Bicameral	Assembleia Nacional [CB]*	2/3	Supremo Tribunal de Justiça	NE***	Não
Guiné [Presidencialismo]	2010	Unicameral	Assembleia Nacional	3/5	Suprema Corte de Justiça	NE***	Sim
Madagascar [Semipresidencialismo]	2010	Bicameral	Assembleia Nacional [CB]*	2/3	Suprema Corte Constitucional	NE***	Sim
Níger [Semipresidencialismo]	2010	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Superior Tribunal de Justiça	NE***	Sim
Rep. Centro Africana [Semipresidencialismo]	2016	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3**	Superior Tribunal de Justiça	NE***	Sim
Ruanda [Presidencialismo]	2003	Bicameral	Congresso [CB + CA]*	2/3	Suprema Corte	NE***	Não
Senegal [Semipresidencialismo]	2001	Bicameral	Congresso [CB + CA]*	4/5**	Superior Tribunal de Justiça	NE***	Não
Togo [Presidencialismo]	1992	Bicameral	Congresso [CB + CA]*	4/5	Superior Tribunal de Justiça	NE***	Não

Fonte: Constituições dos países analisados.

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta; **Votação secreta; ***NE é não-especificado.

Além disso, foi possível identificar uma variação que só havia sido observada no caso do Chipre, que é a existência de votação secreta na decisão sobre a aceitação do processo de *impeachment* pelo Legislativo. Essa característica aparece no Chade, na Costa do Marfim, na República Centro Africana e em Senegal. Outro aspecto a ser destacado é que, assim como observado na análise constitucional dos países africanos do Norte e de influência portuguesa, os países da África francesa se caracterizam pela demarcada participação direta do Poder Judiciário no *impeachment*, como se pode depreender da análise do **Quadro 19**. Como veremos mais adiante, em alguns países da *Commonwealth* — Gambia, Nigéria, Seicheles, Serra Leoa, Uganda e Zâmbia— é possível considerar que foram adotados modelos semelhantes, pois, embora suas Constituições deixem a decisão final para o Parlamento, elas preveem uma avaliação intermediária do processo por um órgão de exceção que, por vezes, mescla membros do Judiciário com membros do Legislativo.

A Costa do Marfim¹⁰³ e a República Centro Africana contam com um tribunal de exceção para o julgamento de crimes de alta traição.¹⁰⁴ Em ambos os países, esse tribunal é chamado de *Haute Cour de Justice*, mas sua composição é variável — enquanto na Costa do Marfim, de acordo com uma lei específica,¹⁰⁵ participam apenas parlamentares, na República Centro Africana ela é composta por Deputados, Senadores e Magistrados escolhidos em escrutínio secreto pelos pares. Essa Corte, porém, não faz nenhum juízo provisório sobre a substancialidade da acusação; trata-se, em verdade, de uma decisão que já pode destituir o Presidente da República.

¹⁰³ Conforme a Constituição marfinense, Art. 156: "La Haute Cour de Justice est une juridiction d'exception. Elle juge le Président de la République, le vice-Président de la République et les membres du Gouvernement."

¹⁰⁴ Conforme o Art. 122 da Constituição da República Centro Africana: "Il est institué une juridiction non permanente dénommée la Haute Cour de Justice. Elle se compose de six (6) magistrats, trois (3) Députés et trois (3) Sénateurs élus au scrutin secret par leurs pairs. Le président de la Haute Cour de Justice est élu parmi les magistrats, le vice-président parmi les Parlementaires, dans les mêmes conditions qui ci-dessus spécifiées."

¹⁰⁵ Conforme a Constituição da Costa do Marfim, Art. 160: "La Haute Cour de Justice est composée de membres élus en leur sein en nombre égal par l'Assemblée nationale et par le Sénat, dès la première session de la législature. Elle est présidée par le Président de la Cour suprême." E também "Art. 162 Une loi organique détermine le nombre des membres de la Haute Cour de Justice, ses attributions et les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant cette Cour."

**Quadro 19. Classificação dos Países da África Francesa
quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment***

	Aceitação	Condenação
Instância Decisória		
Congresso [CB+CA] ou Assembleia Nacional [Unicameral]	Benin Camarões Chade Costa do Marfim Djibuti Guiné Níger Rep. C. Africana Ruanda Senegal Togo	--
Câmara Baixa	Burkina Faso Congo Gabão Madagascar	--
Câmara Alta	--	--
Corte Suprema	--	Benin Burkina Faso Camarões Chade Congo Costa do Marfim Djibuti Gabão Guiné Madagascar Níger Rep. C. Africana Ruanda Senegal Togo
Maiorias Exigidas		
	Aceitação	Condenação*
2/3 dos Votos	Benin Chade Congo Costa do Marfim Djibuti Gabão Madagascar Níger Rep. C. Africana Ruanda	--
3/5 dos Votos	Guiné	--
4/5 dos Votos	Burkina Faso Camarões Senegal Togo	Camarões

* Os países não indicam, em suas Constituições, a maioria necessária para a condenação pela Corte de Justiça. Supõe-se, por lógica, que seja maioria absoluta, mas a decisão foi não incluir essa informação.

Benin,¹⁰⁶ Burkina Fasso,¹⁰⁷ Chade,¹⁰⁸ Djibuti,¹⁰⁹ Gabão,¹¹⁰ Madagascar,¹¹¹ Mali,¹¹² Níger,¹¹³ Guiné,¹¹⁴ Senegal,¹¹⁵ e Togo¹¹⁶ também contam com um tribunal

¹⁰⁶ Conforme a Constituição do Benin, Art. 136: "The High Court of Justice shall be competent to judge the President of the Republic and the members of the Government by reason of blatant charges of high treason, of infractions committed in the exercise of or on the occasion of the exercise of their duties, as well as to judge their accomplices in case of a plot against the security of the State." A composição dessa corte é assim definida, no Art. 135: "The High Court of Justice shall be composed of members of the Constitutional Court, with the exception of its President, and of six Deputies elected by the National Assembly and by the President of the Supreme Court."

¹⁰⁷ Conforme a Constituição de Burkina Faso, Art. 138: "The High Court of Justice is competent to take cognizance of the acts committed by the President of Faso in the exercise of his functions and constituting high treason, of infringing the Constitution or of misappropriation of public funds (...)." A composição do Supremo Tribunal de Justiça também é definida pela Constituição, no Art. 137, da seguinte maneira: "A High Court of Justice is instituted. The High Court of Justice is composed of Deputies that the National Assembly elects after each general renewal, as well as the magistrates designated by the President of the Court of Cassation. It elects its President from among its members. The law establishes its composition, the rules of its functioning and the procedure applicable before it."

¹⁰⁸ Conforme a Constituição do Chade, Art. 173: "The High Court of Justice is competent to judge the President of the Republic and the members of the Government as well as their accomplices in case of high treason." A composição dessa Corte, também definida pela Constituição, aparece desse modo, no Art. 172: "The High Court of Justice is composed of fifteen (15) members including: ten (10) Deputies; two (2) members of the Constitutional Council; three (3) members of the Supreme Court. The members of the High Court of Justice are elected by their respective peers. The President is elected by the members of the High Court."

¹⁰⁹ Conforme a Constituição do Djibuti, Art. 83: "A High Court of Justice is instituted. It is composed of members designated by the National Assembly at each general renewal. It elects its President from among its members. An organic law establishes its composition, the rules of its functioning as well as the procedure applicable before it. Art. 84: The High Court of Justice is competent to judge the President of the Republic and the Ministers accused before it by the National Assembly. The President of the Republic is not responsible for the acts accomplished in the exercise of his functions except in the case of high treason. The members of the Government are criminally responsible for the acts accomplished in the exercise of their functions and qualified as crimes or misdemeanors at the moment they were committed. The accusation is voted by public ballot with the majority of two-thirds of the Deputies composing the National Assembly. The High Court of Justice is bound by the definition of crimes and misdemeanors, as well as by the determination of the resultant penalties, specified in the criminal laws in force at the time of the acts cited in the proceedings."

¹¹⁰ Conforme a Constituição do Gabão, Art. 78: "The High Court of Justice is a temporary authority of exception. It judges the President of the Republic in case of a violation of the oath office, or an offense of high treason."

¹¹¹ A Constituição de Madagascar não diz expressamente se tratar de um tribunal de exceção, entretanto ela especifica que o Supremo Tribunal de Justiça julgará os casos de *impeachment*, não apenas do Presidente (Art. 131). A composição do Tribunal (Art. 131), somada ao fato de haver outra Corte destinada à prestação jurisdicional normal, o Supremo Tribunal Constitucional (Art. 40), leva a crer que o Supremo Tribunal de Justiça também é uma corte de exceção.

¹¹² Conforme a Constituição do Mali, Art. 95: "The High Court of Justice shall be competent to judge the President of the Republic and the Ministers accused before it by the National Assembly for high treason or for actions qualified as crimes or misdemeanors committed in the exercise of their functions as well as their accomplices in the case of conspiracy against the security of the State."

¹¹³ Conforme Art. 142 da Constituição do Níger: "The President of the Republic is not responsible for the acts accomplished in the exercise of his functions except in the case of high treason. He is judged by the High Court of Justice." Sua composição é mista, conforme o Art. 143: "The High Court of Justice is an institution before the National Assembly. It is composed of four Deputies that the National Assembly elects from within its members after each general renewal; three magistrates of which one is proposed

específico para julgar casos de *impeachment*. Em Togo, assim como na República Centro Africana, o Superior Tribunal de Justiça é composto de forma mista, com membros do Judiciário e do Parlamento. De modo geral, esses países tomaram o formato francês como parâmetro para os seus, o qual determina a instalação de uma Corte especial para o julgamento desse tipo de processo.

Por fim, deve ser registrada uma particularidade institucional observada na Guiné. Nesse país, além de haver a previsão do *impeachment*, algo comum em sistemas presidencialistas, também existe um procedimento assemelhado à moção de desconfiança. Trata-se de um instrumento que resolve o desacordo entre o Chefe do Executivo e o Legislativo — o chamamento de novas eleições parlamentares. Nessa circunstância, se a nova legislatura mantiver o apoio ao líder da Assembleia Nacional, o Presidente deve renunciar. No entanto, tal procedimento só pode ser adotado após o terceiro ano de legislatura; antes disso, o Tribunal Constitucional pode ser instado a resolver a pendência entre a Assembleia e a Presidência.¹¹⁷

by the Court of Cassation, one by the Council of the State and one by the Court of Accounts. The Court elects from within its members a President from among the four Deputies."

¹¹⁴ Conforme a Constituição da Guiné: "The High Court of Justice is competent to judge the acts accomplished in the exercise of or on the occasion of their functions by: 1.The President of the Republic in the case of high treason; 2.The Prime Minister and the other members of the Government for crimes and misdemeanors."

¹¹⁵ De acordo com a Constituição senegalesa, Art. 100: "The High Court of Justice is composed of members elected, in equal number, by the National Assembly and the Senate after each renewal of these assemblies. It is presided over by a magistrate. The organization of the High Court of Justice and the procedure to be followed before it are determined by an organic law."

¹¹⁶ Segundo a Constituição do Togo: "The High Court of Justice is the sole jurisdiction competent to take cognizance of the infractions committed by the President of the Republic. The political responsibility of the President of the Republic is only engaged in case of high treason. The High Court of Justice is competent to judge the members of the Government and their accomplices in case of conspiracy against the security of the State."

¹¹⁷ Conforme determina o Art.92 da Constituição guineense: "In the case of persistent disagreement between the President of the Republic and the National Assembly on fundamental issues, the President of the Republic may, after consultation with the President of the National Assembly, pronounce the dissolution of it. The dissolution may not be pronounced before the third year of the legislature and in the course of one same presidential mandate, more than one time. New elections take place within the sixty days that follow the dissolution. If these [elections] return to the National Assembly a majority of Deputies favorable to the position adopted by the former majority on the issue that provoked the dissolution, the President of the Republic must resign. The National Assembly meets of plain right within the ten days that follow its election. In the case of disagreement between the President of the Republic and the National Assembly before the third year of the legislature, the Constitutional Court may be referred to [the matter] by the President of the Republic or by the President of the National Assembly or by one-tenth of the Deputies. The decision of the Constitutional Court imposes itself on the President of the Republic and on the National Assembly."

Quanto às maiorias exigidas, como mostram os dados, em todos os casos, exigem-se votações expressivas para a aceitação do processo. O mais recorrente são maiorias qualificadas de $2/3$ e $3/5$, mas há países que exigem maioria de $4/5$ para a aprovação do *impedimento* [Burkina Faso, Camarões, Senegal e Togo]. No caso de Senegal, diferentemente de todos os demais, indica-se a maioria mínima até para a condenação pela Corte de *Impeachment*, que também é de $4/5$. Esse tipo de maioria demanda que as decisões sejam próximas do consenso, dificultando sobremaneira qualquer condenação. Aliás, considerando-se que o Judiciário tem participação direta no processo e que as maiorias exigidas em todos os casos são bastante elevadas, podemos concluir que os procedimentos formais para o *impeachment* nesses países impõem um grau de dificuldade considerável, como mostra o **Quadro 20**.

Aplicando-se o mesmo *ranking* proposto no **Quadro 7** do capítulo anterior, podemos observar que, de fato, todos os países apresentam elevados graus de dificuldade formal para a realização de *impeachments*. Sem exceção, as decisões de aceitação do cabimento do processo e da condenação são tomadas por arenas institucionais distintas — o Legislativo, no primeiro caso, e o Judiciário, no segundo. Isso significa que o Judiciário tem participação direta no processo, e não apenas enquanto arena institucional julgadora, mas também como *gatekeeper* de etapas intermediárias. A maioria soma 5,5 pontos [Benin, Chade, Congo, Djibuti, Níger], mas há um grupo com um grau bastante elevado, totalizando 6,5 pontos [Burkina Faso, Senegal e Togo]. À frente de todos eles, Camarões aparece com um nível de dificuldade formal praticamente intransponível, totalizando 9 pontos.

Essa dificuldade formal tem correspondência com os fatos. Desde a independência desses países, no geral a partir de 1960, não se registrou um único caso de *impeachment* na região. Apenas três pedidos foram formalizados, todos negados pela Justiça ou pela Assembleia — Benin [2010] e Madagascar [2015 e 2018]. Além disso, essa dificuldade formal é, por si mesma, mais um indicador do grau de fechamento real dos regimes implantados nesses países do que o produto de alguma preocupação democrática de resguardar a Presidência da República perante estratégias desleais que as oposições pudessem adotar para abreviar seu mandato. Nesse contexto, o *impeachment* é uma formalidade institucional que acompanhou a

adoção do modelo presidencialista ou da variante semipresidencialista quando esses países desenharam suas constituições e tentaram sinalizar para a Europa o seu aparente comprometimento com os freios e contrapesos do regime democrático liberal. Mas, se nem mesmo a democracia se tornou uma prática efetiva, como esperar que o *impeachment* pudesse ter algum sentido prático?

Quadro 20. Pontuação dos Países da África Francesa de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*

Maioria Exigida	Abertura do Processo	Julgamento do Processo	Decisões por Instâncias Distintas	Participação Direta do Judiciário
1/2+1		Benin [0,5] Burkina Faso [0,5] Chade [0,5] Congo [0,5] Costa do Marfim [0,5] Djibuti [0,5] Gabão [0,5] Guiné [0,5] Madagascar [0,5] Níger [0,5] Rep. C. Africana [0,5] Senegal [0,5] Togo [0,5]	Benin [1] Burkina Faso [1] Camarões [1] Chade [1] Congo [1] Costa do Marfim [1] Djibuti [1] Gabão [1] Guiné [1] Madagascar [1] Níger [1] Rep. C. Africana [1] Ruanda [1] Senegal [1] Togo [1]	<u>Julgamento*</u> Benin [2] Burkina Faso [2] Camarões [2] Chade [2] Congo [2] Costa do Marfim [4,5] Djibuti [2] Gabão [2] Guiné [2] Madagascar [2] Níger [2] Rep. C. Africana [2] Ruanda [2] Senegal [2] Togo [2] <u>Gatekeeper</u> Benin [1] Chade [1] Djibuti [1] Guiné [1] Níger [1] Rep. C. Africana [1]
2/3	Benin [1] Chade [1] Congo [1] Costa do Marfim [1] Djibuti [1] Gabão [1] Madagascar [1] Níger [1] Rep. C. Africana [1] Ruanda [1]			
3/5	Guiné [1]			
4/5	Burkina Faso [3] Camarões [3] Senegal [3] Togo [3]	Camarões [3]		

* **Nota Explicativa:** Normalmente não há indicação da maioria exigida para a condenação quando o julgamento é realizado pelo Judiciário, mas presume-se aqui que seja exigida a maioria simples, como de praxe nos demais julgamentos judiciais, por isso, para operacionalizar a classificação, esses casos foram pontuados.

3. O *Impeachment* na *Commonwealth* Africana

Como mostra o **Quadro 21**, todos os países africanos da *Commonwealth* são presidencialistas, o que se explica pelas suas histórias de colonização e seus processos de independência. Alguns deles conquistaram, primeiro, a autonomia, mas se mantiveram parlamentaristas e ligados à monarquia britânica, e somente depois de se tornarem independentes abandonaram a estrutura monárquica parlamentarista de maneira mais radical mediante a implantação de uma República presidencialista. Outros, diferentemente, conquistaram a independência de uma vez e já o fizeram por meio da adoção tanto da República como da forma de governo presidencialista. De outra parte, no que se refere à estrutura legislativa, há variações — dos quinze países, nove são unicamerais e seis são bicamerais, o que indica não haver uma clara preferência por uma modalidade ou outra. Provavelmente, isso dependeu de cada contexto político quanto ao território e à diversidade, assim como do poder relativo dos seus grupos étnicos. No geral, o arranjo federativo nesses países está mais associado à correlação de forças das etnias a serem acomodadas no sistema político do que propriamente a critérios pragmáticos de organização geográfica da estrutura administrativa do Estado.

A relação entre estrutura legislativa e o tipo de participação do Judiciário no processo de *impeachment*, por sua vez, tem um perfil interessante. Em apenas um dos nove países unicamerais [Sudão do Sul] o Judiciário aparece como a instância responsável pelo julgamento final do Presidente. Isso significa que o Legislativo é, por excelência, a arena institucional responsável pelo controle do Presidente em duas etapas cruciais de todo o processo de *impedimento*: na aceitação do pedido e no seu julgamento. Esses países, assim, aproximam-se mais do padrão observado na América, destoando do que foi identificado nos países das Áfricas portuguesa, francesa e do Norte. Esses dois padrões tampouco estão associados à forma de governo porque, enquanto os países presidencialistas latino-americanos e da *Commonwealth* africana não atribuem ao Judiciário a função de julgar o Presidente, os países presidencialistas da África francesa conferem essa prerrogativa às suas Supremas Cortes.

Quadro 21

Dados Comparativos do Processo de *Impeachment* nos Países da *Commonwealth* Africana

País Forma de Governo	Ano da Constituição	Estrutura Legislativa	Instância de Aceitação	Maioria Exigida p/ Aceite	Instância de Julgamento	Maioria Exigida p/ Condenação	<i>Gatekeeper</i> Judiciário
Eritreia [Presidencialismo]	1997	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Assembleia Nacional	2/3	Não
Gâmbia [Presidencialismo]	1996	Unicameral	Assembleia Nacional	1/2+1	Assembleia Nacional	2/3	Sim
Gana [Presidencialismo]	1992	Unicameral	Parlamento	1/3	Parlamento	2/3***	Não
Quênia [Presidencialismo]	2010	Bicameral	Assembleia Nacional [CB]*	2/3	Senado	2/3	Não
Libéria [Presidencialismo]	1986	Bicameral	Casa dos Representantes [CB]	NE**	Senado	2/3	Não
Malawi [Presidencialismo]	1994	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Assembleia Nacional	2/3	Não
Namíbia [Presidencialismo]	1990	Bicameral	Assembleia Nacional [CB]*	2/3	Conselho Nacional [CA]*	2/3	Não
Nigéria [Presidencialismo]	1999	Bicameral	Congresso [CB+CA]*	2/3	Congresso [CB+CA]*	2/3	Não
Seicheles [Presidencialismo]	1993	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Assembleia Nacional	2/3	Sim
Serra Leoa [Presidencialismo]	1991	Unicameral	Parlamento	2/3	Parlamento	2/3	Sim
Sudão do Sul [Presidencialismo]	2011	Unicameral	Assembleia Nacional [CB]*	2/3	Judiciário	NE	Não
Tanzânia [Presidencialismo]	1997	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Assembleia Nacional	2/3	Sim
Uganda [Presidencialismo]	1995	Unicameral	Parlamento	1/3	Parlamento	2/3	Sim
Zâmbia [Presidencialismo]	1991	Unicameral	Assembleia Nacional	2/3	Assembleia Nacional	3/4	Sim
Zimbábue [Presidencialismo]	2011	Bicameral	Assembleia Nacional [CB]*	1/2+1	Congresso [CB+CA]*	2/3	Não

Fonte: Constituições dos países analisados

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta; **NE é não-especificado; ***Votação secreta.

Todavia, a participação direta do Judiciário por meio da função *gatekeeper* divide os países em dois grupos. Há aqueles em que, embora o Legislativo seja a arena institucional responsável tanto pela aceitação do pedido como pelo julgamento do Presidente, o Judiciário tem a atribuição de fazer a filtragem do processo por meio de parecer circunstanciado sobre sua admissibilidade. Isso ocorre com maior incidência em países com estrutura legislativa unicameral [Gâmbia, Seichelles, Serra Leoa, Tanzânia, Uganda e Zâmbia]. No segundo grupo, há países em que o Legislativo aceita/rejeita o pedido de *impeachment* e também condena/absolve o Presidente, e o Judiciário não exerce a função *gatekeeper*, cabendo-lhe apenas a responsabilidade de atuar como supervisor das garantias processuais. Isso ocorre tanto nos países unicamerais [Eritréia, Gana, Malauí] como nos bicamerais [Quênia, Libéria, Namíbia e Zimbábue].

Portanto, não há indícios de que a participação direta do Judiciário por intermédio da função *gatekeeper* esteja associada à estrutura legislativa — se unicameral ou bicameral —; e o mesmo se aplica à sua participação indireta como arena institucional supervisora. Por fim, temos um país isolado que não se enquadra em nenhum desses dois grupos, o Sudão do Sul. Nele, o Judiciário ocupa posição de destaque no *impeachment*, isto é, o Judiciário participa diretamente do julgamento. Aqui, no entanto, cabe uma ressalva importante, qual seja, após o pedido ser aceito pelo Parlamento, o Presidente da Suprema Corte deve constituir um tribunal com três Magistrados da Suprema Corte para julgar o *impeachment*. Nesse caso, é esse Painel Constitucional¹¹⁸ que dá a palavra final sobre o *impedimento* ou não do Presidente.

¹¹⁸ Conforme a Constituição do Sudão do Sul, Art. 103: "IMMUNITY AND IMPEACHMENT OF THE PRESIDENT 1.The President shall be immune from any legal proceedings and shall not be charged or sued in any court of law during his or her tenure of Office. 2.Notwithstanding sub-Article (1) above, in case of high treason, gross violation of this Constitution or gross misconduct in relation to National affairs, the President may be charged before the Supreme Court upon a resolution passed by a two-thirds majority of all the members of the Assembly. 3.The President of the Supreme Court shall, within seven days after receipt of the impeachment notice referred to under sub-Article (2) above, constitute a tribunal comprising three Justices of the Supreme Court, to evaluate the allegation in the notice and to report its findings to the constitutional panel of the Supreme Court. 4.The President shall be entitled to appear at the proceedings of the tribunal and to be represented by a lawyer or other expert or any other person of his or her choice.5.If the constitutional panel convicts the President, it shall communicate its final verdict to the Assembly, and he or she shall be deemed to have forfeited the office".

Considerando-se esse aspecto, é possível dizer que a Nigéria é um caso *sui generis*. Embora o país adote um modelo que, em princípio, é muito semelhante aos Estados Unidos, há uma notável distinção em seu procedimento: forma-se uma espécie de comitê independente que deve investigar e apreciar o pedido, com a finalidade de decidir se ele deve ou não ser encaminhado para o julgamento. Se considerar que há insuficiência de provas, esse comitê tem a prerrogativa de fazer cessar o processo.¹¹⁹ Denominado de Painel pela Constituição do país, essa instância institucional deve ser formada por sete pessoas sem vínculos com os partidos e com o serviço público. Além disso, sua indicação, que é uma atribuição do Chefe de Justiça, somente é homologada se elas forem consideradas inquestionavelmente íntegras.

¹¹⁹ Conforme dispõe a Constituição nigeriana, Art. 143.1: "The President or Vice-President may be removed from office in accordance with the provisions of this section. 2. Whenever a notice of any allegation in writing signed by not less than one-third of the members of the National Assembly: - a. is presented to the President of the Senate; b. stating that the holder of the office of President or Vice-President is guilty of gross misconduct in the performance of the functions of his office, detailed particulars of which shall be specified, the President of the Senate shall within seven days of the receipt of the notice cause a copy thereof to be served on the holder of the office and on each member of the National Assembly, and shall also cause any statement made in reply to the allegation by the holder of the office to be served on each member of the National Assembly. 3. Within fourteen days of the presentation of the notice to the President of the Senate (whether or not any statement was made by the holder of the office in reply to the allegation contained in the notice) each House of the National Assembly shall resolve by motion without any debate whether or not the allegation shall be investigated. 4. A motion of the National Assembly that the allegation be investigated shall not be declared as having been passed, unless it is supported by the votes of not less than two-thirds majority of all the members of each House of the National Assembly. 5. **Within seven days of the passing of a motion under the foregoing provisions, the Chief Justice of Nigeria shall at the request of the President of the Senate appoint a Panel of seven persons who in his opinion are of unquestionable integrity, not being members of any public service, legislative house or political party, to investigate the allegation as provide in this section.** 6. The holder of an office whose conduct is being investigated under this section shall have the right to defend himself in person and be represented before the Panel by legal practitioners of his own choice. 7. A Panel appointed under this section shall - a. have such powers and exercise its functions in accordance with such procedure as may be prescribed by the National Assembly; and b. within three months of its appointment report its findings to each House of the National Assembly. 8. Where the Panel reports to each House of the National Assembly that the allegation has not been proved, no further proceedings shall be taken in respect of the matter. 9. Where the report of the Panel is that the allegation against the holder of the office has been proved, then within fourteen days of the receipt of the report at the House the National Assembly shall consider the report, and if by a resolution of each House of the National Assembly supported by not less than two-thirds majority of all its members, the report of the Panel is adopted, then the holder of the office shall stand removed from office as from the date of the adoption of the report. 10. No proceedings or determination of the Panel or of the National Assembly or any matter relating thereto shall be entertained or questioned in any court. 11. In this section - "gross misconduct" means a grave violation or breach of the provisions of this Constitution or a misconduct of such nature as amounts in the opinion of the National Assembly to gross misconduct. 144. 1. The President or Vice-President shall cease to hold office, if - a. by a resolution passed by two-thirds majority of all the members of the executive council of the Federation it is declared that the President or Vice-President is incapable of discharging the functions of his office". (Nosso Grifo);

O **Quadro 22** indica esses perfis e aponta que, em todos os casos, a aceitação do pedido de *impeachment* sempre depende de decisão legislativa. Conforme padrões identificados na análise dos outros países, o que varia é a instância do Legislativo que é a responsável pela avaliação — em países unicamerais, inevitavelmente, essa tarefa cabe à Assembleia Nacional; em países bicamerais, essa incumbência pode ficar a cargo da Câmara Baixa ou do Congresso [Câmara Baixa + Câmara Alta]. Desse modo, repete-se aqui a regularidade empírica de nunca caber à Câmara Alta a decisão sobre o acolhimento da acusação e o consequente afastamento provisório do Presidente, assim como nunca compete à Câmara Baixa julgar o processo para condenar ou absolver o acusado.

Podemos ainda observar que, dos países bicamerais da África vinculada à *Commonwealth*, apenas a Nigéria e o Zimbábue atribuem ao Congresso Nacional o poder de julgar o Presidente, sendo que, no primeiro, tanto a aceitação do processo como seu julgamento são realizados nessa instância. Em três casos, o julgamento é uma atribuição exclusiva da Câmara Alta [Quênia, Libéria e Namíbia]. Ademais, como já destacado, a participação direta do Judiciário aparece com menor incidência nesses países — na prática, ela se restringe à função de *gatekeeper* do processo, e em menos da metade dos casos.

Em relação às maiorias necessárias para aceitar o pedido de *impeachment* e para condenar o Presidente, pode-se notar que prevalece a exigência de maioria qualificada de $2/3$. Há alguns casos nos limites extremos: Gana e Uganda, no limite inferior, exigem apenas $1/3$ dos votos do Parlamento para o acolhimento do processo; Zâmbia, no limite superior, exige uma supermaioria de $3/4$ para a condenação. Em realidade, Zâmbia impõe dificuldade formal ao processo porque sua aceitação também requer uma maioria elevada de $2/3$. Por sua vez, Gana e Uganda têm exigências elevadas para a condenação, pois requerem uma maioria qualificada de $2/3$. Num ponto intermediário, temos Gâmbia, Libéria e Zimbábue, que exigem maioria simples para a aceitação do *impedimento*, mas depois elevam esse mínimo necessário para a condenação para $2/3$ dos votos.

**Quadro 22. Classificação dos Países da *Commonwealth* Africana
quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment***

	Aceitação/Gatekeeper*	Condenação
Instância Decisória		
Congresso [CB+CA] ou Assembleia Nacional [Unicameral]	Eritréia Gâmbia Gana Malauí Nigéria Seychelles Serra Leoa Tanzânia Uganda Zâmbia	Eritréia Gâmbia Gana Malauí Nigéria Seychelles Serra Leoa Tanzânia Uganda Zâmbia Zimbábue
Câmara Baixa	Quênia Libéria Namíbia Sudão do Sul Zimbábue	--
Câmara Alta	--	Quênia Libéria Namíbia
Judiciário	Gâmbia Seychelles Serra Leoa Sudão do Sul Tanzânia Uganda Zâmbia	Sudão do Sul**
Comitê independente	Nigéria	
Maiorias Exigidas	Aceitação	Condenação
1/3	Gana Uganda	
1/2+1	Gâmbia Libéria Zimbábue	
2/3 dos Votos	Eritréia Quênia Malauí Namíbia Nigéria Seychelles Serra Leoa Sudão do Sul Tanzânia Zâmbia	Eritréia Gâmbia Gana Quênia Libéria Malauí Namíbia Nigéria Seychelles Serra Leoa Tanzânia Uganda Zimbábue
3/4 dos Votos		Zâmbia

Nota Explicativa: * A função *gatekeeper* é exercida pelo Judiciário, quando atua como filtro da admissibilidade da denúncia. ** O Sudão do Sul não indica, em sua Constituição, a maioria necessária para a condenação pela Corte de Justiça. Supõe-se, por lógica, que seja maioria absoluta, mas a decisão foi não incluir essa informação.

De maneira mais específica, Gâmbia adota um procedimento que, em princípio, pode parecer de baixa exigência. Conforme o Art. 67 de sua Constituição,¹²⁰ após receberem o apoio de metade¹²¹ da Assembleia, o *Speaker* deve encaminhar as denúncias de *impeachment* a um Tribunal especial. Este determina ao Juiz-Chefe que sejam apontados os membros da Corte, que deverá ser composta por um juiz do Supremo Tribunal, como seu presidente, e por pelo menos mais quatro outras pessoas selecionadas pelo Juiz principal, sendo que, destas, pelo menos duas devem ser ocupantes de altos cargos no Poder Judiciário. Caberá a essa Corte Especial a investigação da conduta do Presidente,¹²² dissolvendo-se logo que o procedimento cessar, seja o caso de haver indícios de sua culpa ou no caso de se decidir por sua inocência.¹²³ Se houver indícios de culpa, o Tribunal se reportará à Assembleia Nacional, que deverá então julgar o caso. Para a condenação do Presidente, é necessária uma maioria de pelo menos 2/3 dos votos.¹²⁴

¹²⁰ O presidente da Gâmbia pode sofrer *impeachment* pelas condutas previstas no Art. 67.1, a saber: "1. The President may be removed from office in accordance with this section on any of the following grounds – a. abuse of office, wilful violation of the oath of allegiance or the President's oath of office, or wilful violation of any provision of this Consultation, or b. misconduct in that- i.he or she has conducted himself in a manner which brings or is likely to bring the office of President into contempt or disrepute; or ii.he or she has dishonestly done any act which is prejudicial or inimical to the economy of The Gambia or dishonestly omitted to act with similar consequences."

¹²¹ Conforme Art.67.2, da Constituição de Gâmbia: "Where the Speaker receives a notice in writing signed by not less than one half of all the members of the National assembly of a motion for the removal of the President on any of the grounds set out in subsection (1), specifying particulars of the allegations (with any necessary documentation), and requesting that a tribunal be appointed to investigate allegations, the Speaker shall - a. inform the President of the notice; b. request the Chief Justice to appoint a tribunal consisting of a Justice of the Supreme court, as Chairman, and not less than four other persons selected by the chief Justice, as least two of whom shall be persons who hold or have held high judicial office."

¹²² Conforme a Constituição de Gâmbia, Art. 67.2: "The tribunal shall investigate the matter and shall report to the National assembly through the speaker whether or not it finds the allegations specified in the motion to have been substantiated. The President shall have the right to appear and be legally represented before the tribunal."

¹²³ De acordo com a Constituição de Gâmbia, Art. 67.4: "If the tribunal reports to the National Assembly that it finds that the particulars of any allegation against the President contained in the motion have not been substantiated, no further proceedings shall be taken under this section in respect of that allegation."

¹²⁴ Conforme o Art. 67.5: "Where the tribunal reports to the National Assembly that it finds that the particulars of any such allegation have been substantiated the National Assembly may, on a motion supported by the votes of not less than two thirds of all the members, resolve that the President has been guilty of such abuse of office, violation of oath, violation of the Constitution, or misconduct or misbehaviour as to render him or her unfit to continue to hold the office of President, and where the National assembly so resolves, the President shall immediately cease to hold office."

Procedimento semelhante é adotado na Nigéria, com variações apenas quanto aos prazos para o encaminhamento do processo à comitê independente e sua composição. Mas, da mesma forma que em Gâmbia, caso esse comitê decida pela inocência do Presidente, após o encaminhando por ambas as casas, cessa o procedimento; decidindo-se que há elementos suficientes para impedir o Presidente, o processo retorna ao Legislativo. Em realidade, além da natureza do órgão que cumpre a função de *gatekeeper*, a principal diferença entre os procedimentos previstos nos modelos de Gambia e Nigéria decorre de suas estruturas legislativas; ou seja, o processo de *impeachment* nigeriano exige a votação nas duas Casas¹²⁵ tanto para indiciar e remeter o processo à Corte Especial como para condenar o Presidente, o que não ocorre em Gâmbia.

Serra Leoa também adota um procedimento que prevê uma Corte Especial para a análise e a investigação após a aprovação do pedido de *impeachment* pelo

¹²⁵ Conforme a Constituição nigeriana, Art. 143. 1: "The President or Vice-President may be removed from office in accordance with the provisions of this section. 2. Whenever a notice of any allegation in writing signed by not less than one-third of the members of the National Assembly:- a. is presented to the President of the Senate; b. stating that the holder of the office of President or Vice-President is guilty of gross misconduct in the performance of the functions of his office, detailed particulars of which shall be specified, the President of the Senate shall within seven days of the receipt of the notice cause a copy thereof to be served on the holder of the office and on each member of the National Assembly, and shall also cause any statement made in reply to the allegation by the holder of the office to be served on each member of the National Assembly. 3. Within fourteen days of the presentation of the notice to the President of the Senate (whether or not any statement was made by the holder of the office in reply to the allegation contained in the notice) each House of the National Assembly shall resolve by motion without any debate whether or not the allegation shall be investigated. 4. A motion of the National Assembly that the allegation be investigated shall not be declared as having been passed, unless it is supported by the votes of not less than two-thirds majority of all the members of each House of the National Assembly. 5. Within seven days of the passing of a motion under the foregoing provisions, the Chief Justice of Nigeria shall at the request of the President of the Senate appoint a Panel of seven persons who in his opinion are of unquestionable integrity, not being members of any public service, legislative house or political party, to investigate the allegation as provide in this section. 6. The holder of an office whose conduct is being investigated under this section shall have the right to defend himself in person and be represented before the Panel by legal practitioners of his own choice. 7. A Panel appointed under this section shall - a. have such powers and exercise its functions in accordance with such procedure as may be prescribed by the National Assembly; and b. within three months of its appointment report its findings to each House of the National Assembly. 8. Where the Panel reports to each House of the National Assembly that the allegation has not been proved, no further proceedings shall be taken in respect of the matter. 9. Where the report of the Panel is that the allegation against the holder of the office has been proved, then within fourteen days of the receipt of the report at the House the National Assembly shall consider the report, and if by a resolution of each House of the National Assembly supported by not less than two-thirds majority of all its members, the report of the Panel is adopted, then the holder of the office shall stand removed from office as from the date of the adoption of the report."

Parlamento, numa votação que exige maioria de 2/3 dos seus membros.¹²⁶ Da mesma forma que ocorre na Nigéria e em Gâmbia, se a Corte entender que não há elementos legais suficientes para a acusação, encerra-se o procedimento; caso a Corte entenda que há fundamentos, o processo retorna ao Parlamento para votação em sessão secreta, exigindo-se uma votação mínima também de 2/3 para a condenação.

Seicheles¹²⁷, Uganda¹²⁸, Tanzânia¹²⁹ e Zâmbia¹³⁰ seguem procedimentos mais ou menos parecidos, variando o montante de votos exigidos e os prazos de

¹²⁶ De acordo com a Constituição de Serra Leoa, Art. 51.1: "If notice in writing is given to the Speaker signed by not less than one-half of all the Members of Parliament of a motion alleging that the President has committed any violation of the Constitution or any gross misconduct in the performance of the functions of his office and specifying the particulars of the allegations and proposing that a tribunal be appointed under this section to investigate those allegations, the Speaker shall - a. if Parliament is then sitting or has been summoned to meet within five days, cause the motion to be considered by Parliament within seven days of the receipt of the notice; or b. if Parliament is not then sitting, (and notwithstanding that it may be prorogued), summon Parliament to meet within twenty-one days of the receipt of the notice, and cause the motion to be considered by Parliament. 2. Where a motion under this section is proposed for consideration by Parliament, it shall meet in secret session and shall not debate the motion, but the Speaker or the person presiding in Parliament shall forthwith cause a vote to be taken on the motion and, if the motion is supported by the votes of not less than two-thirds of all Members of Parliament, shall declare the motion to be passed. 3. If a motion is declared to be passed under subsection (2)—a. the Speaker shall immediately notify the Chief Justice who shall appoint a tribunal which shall consist of a Chairman who shall be a Justice of the Supreme Court and not less than four others selected by the Chief Justice, at least two of whom shall hold or shall have held high judicial office; b. the Tribunal shall investigate the matter and shall within the period of three months from the date on which the motion was passed report to Parliament through the Speaker whether or not it finds the particulars of the allegation specified in the motion to have been sustained; c. the President shall have the right to appear and be represented before the Tribunal during its investigation of the allegations against him. 4. If the Tribunal reports to Parliament that it finds that the particulars of any allegations against the President specified in the motion have not been substantiated, no further proceedings shall be taken under this Section in respect of that allegation. 5. Where the Tribunal reports to Parliament that it finds that the particulars of any allegation specified in the motion have been substantiated, Parliament may, in secret session, on a motion supported by the votes of not less than two-thirds of all the Members of Parliament, resolve that the President has been guilty of such violation of the Constitution or, as the case may, such gross misconduct as is incompatible with his continuance in office as President; and where Parliament so resolves, the President shall thereupon cease to hold office and a vacancy shall then be deemed to have occurred in the office of President and subsection (4) of Section 49 of this Constitution shall apply accordingly."

¹²⁷ Conforme a Constituição de Seicheles, Art. 54.1: "Where notice in writing signed by not less than half the number of the members of the National Assembly of a motion alleging that the President has committed a violation of this Constitution or a gross misconduct and specifying the particulars of the allegation and proposing that the Constitutional Court investigates the allegations is given to the Speaker, the Speaker shall - a. if the National Assembly is then sitting or has been summoned to meet within five days, cause the motion to be considered by the Assembly within seven days of the notice; or b. if the National Assembly is not sitting, summon the Assembly to meet on a date within fourteen days of the notice and cause the motion to be considered at that meeting. 2. Where a motion under clause (1) is proposed for consideration by the National Assembly, the Assembly shall not debate the motion but the Speaker shall forthwith cause a vote to be taken on the motion and, if the motion is supported by the votes of not less than two-thirds of the number of its members, shall declare the motion to be passed. 3. Where a motion is declared to be passed under clause (2) - a. the Speaker shall deliver a copy

of the motion to the President and the Chief Justice; b. the Chief Justice shall place the matter before the Constitutional Court; c. the Constitutional Court shall investigate the matter and report to the Speaker whether it finds that the particulars of the allegation specified in the motion constitute a prima facie case for the removal of the President; and d. the Constitutional Court in investigating the matter under paragraph (c) may summon and examine any witnesses or otherwise exercise all the powers of the Supreme Court. 4. The President shall have the right to appear and be represented before the Constitutional Court during its investigation of the allegation. 5. Where the Constitutional Court reports to the Speaker that the Court finds that the particulars of an allegation against the President specified in the motion do not constitute a prima facie case for the removal of the President, no further proceedings shall be taken under this article in respect of that allegation. 6. Where the Constitutional Court reports to the Speaker that the Court finds that the particulars of an allegation against the President specified in the motion constitute a prima facie case for the removal of the President, the Speaker shall, within ten days after a report is made to the Speaker pursuant to clause (3) (c) - a. where the National Assembly is sitting or has been summoned to meet within five days, cause the findings of the Court to be considered, as soon as is practicable, by the Assembly; or b. where the National Assembly is not sitting, immediately summon the National Assembly and cause the findings of the Court to be considered by the Assembly. 7. Where the National Assembly when it meets pursuant to clause (6) resolves by the votes of not less than two-thirds of the number of its members that the finding of the Constitutional Court be adopted, the President shall cease to hold office on the passing of the resolution."

¹²⁸ Conforme a Constituição ugandense, Art. 107.2: "For the purpose of removal of the President under paragraph (a) or (b) of clause (1) of this article, a notice in writing signed by not less than one-third of all the members of Parliament shall be submitted to the Speaker - a. stating that they intend to move a motion for a resolution in Parliament for the removal of the President on the charge that the President has - i. wilfully abused his or her office or wilfully violated the oath of allegiance and the Presidential oath or any other provision of this Constitution in terms of paragraph (a) of clause (1) of this article; ii. misconducted himself or herself or misbehaved in terms of paragraph (b) of clause (1) of this article; and b. setting out the particulars of the charge supported by the necessary documents on which it is claimed that the conduct of the President be investigated for the purposes of his or her removal. 3. The Speaker shall, within twenty-four hours after receipt of the notice referred to in clause (2) of this article, cause a copy to be transmitted to the President and the Chief Justice. 4. The Chief Justice shall, within seven days after receipt of the notice transmitted under clause (3) of this article, constitute a tribunal comprising three Justices of the Supreme Court to investigate the allegation in the notice and to report its findings to Parliament stating whether or not there is a prima facie case for the removal of the President. 5. The President is entitled to appear at the proceedings of the tribunal and to be represented there by a lawyer or other expert or person of his or her choice. 6. If the tribunal determines that there is a prima facie case for the removal of the President under paragraph (a) or (b) of clause (1) of this article, then if Parliament passes the resolution supported by the votes of not less than two-thirds of all members of Parliament, the President shall cease to hold office."

¹²⁹ Conforme o Art. 46-A, da Constituição da Tanzânia "(3) The National Assembly shall not pass a motion to impeach the President save only if - (a) a written notice signed and supported by not less the twenty per cent of all Members of Parliament is submitted to the Speaker thirty days prior to the sitting at which such motion is intended to be moved in the National Assembly, specifying the wrong committed by the President and proposing that a Special Committee of Inquiry be Constituted to inquire into the charges brought against the President; and (b) at any time after the Speaker receives the notice duly signed by the Member of Parliament and satisfies himself that the provisions of the Constitution for the moving of the motion have been complied with, to vote on the motion to constitute a Special Committee of Inquiry, and if it is supported by not less than two thirds of all the Members of Parliament, the Speaker shall announce the names of the member of the Special Committee of Inquiry. (4) The Special Committee of Inquiry for the purpose of this Article shall consist of the following members, that is to say - (a) the Chief Justice of the United Republic who shall be the Chairman; (b) the Chief Justice of Tanzania Zanzibar; and (c) seven members appointed by the Speaker in accordance with the Standing Orders of the National Assembly and taking into account the proportional representation amongst the political parties represented in the National Assembly. (5) In the event that the National Assembly passes the motion to constitute a Special Committee of Inquiry, the President shall be deemed to be out of office, and the duties and functions of the office of President

encaminhamento do processo pelo *Speaker* ao Tribunal Especial, depois da decisão inicial tomada pelo Legislativo. A composição desse Tribunal que procederá a investigação também varia de país para país. Nesse caso, Seicheles é uma exceção que deve ser destacada, pois lá compete à Corte Constitucional emitir o juízo a

shall be discharged in accordance with the provisions of Article 37(3) of this Constitution until the Speaker shall inform the President about the resolution of the National Assembly in connection with the charges brought against him. (6) Within seven days after the Special Committee of Inquiry is constituted, it shall sit, inquire into and analyze the charges preferred against the President, including and affording the President an opportunity to be heard in accordance with the procedure prescribed by the Standing Orders of the National Assembly. (7) As soon as possible and in any event within a period of not more than ninety days, the Special Committee of Inquiry shall submit its report to the Speaker. (8) After the Speaker has received the report of the Special Committee of Inquiry, the report shall be tabled before the National Assembly in accordance with the procedure prescribed by the Standing Orders of the National Assembly. (9) After the report of the Special Committee of Inquiry is submitted pursuant to sub article (8), the National Assembly shall debate the report and afford the President the opportunity to be heard and by votes of not less than two thirds majority of all the Members of Parliament, the National Assembly shall pass a resolution that either the charges against the President have been proved and that he is unworthy of continuing to hold the office of President, or the charges have not been proved. (10) In the event the National Assembly passes a resolution that the charges against the President have been proved and that he is unworthy of continuing to hold the office of President, the Speaker shall inform the President and the Chairman of the Electoral Commission about the resolution whereupon the President shall be obliged to resign before the expiry of three days from the day the National Assembly passed the resolution. (11) In the event the President ceases to hold the office of President by reason of the charges against him being proved he shall not be entitled to receive any payment by way of pension or to receive any benefits."

¹³⁰ De acordo com a Constituição da Zâmbia: "1. If notice in writing is given to the Speaker of the National Assembly signed by not less than one-third of all the members of the Assembly of a motion alleging that the President has committed any violation of the Constitution or any gross misconduct and specifying the particulars of the allegations and proposing that a tribunal be established under this Article to investigate those allegations, the Speaker shall— a. if Parliament is then sitting or has been summoned to meet within five days, cause the motion to be considered by the National Assembly within seven days of the notice; b. if Parliament is not then sitting (and notwithstanding that it may be prorogued) summon the National Assembly to meet within twenty-one days of the notice and cause the motion to be considered at that meeting. 2. Where a motion under this Article is proposed for consideration by the National Assembly, the National Assembly shall debate the motion and if the motion is supported by the votes of not less than two thirds of all the members of the National Assembly, the motion shall be passed. 3. If the motion is declared to be passed under clause (2)— a. the Chief Justice shall appoint a tribunal which shall consist of a Chairman and not less than two other members selected by the Chief Justice from among persons who hold or have held high judicial office; b. the tribunal shall investigate the matter and shall report to the National Assembly whether it finds the particulars of the allegations specified in the motion to have been substantiated; and c. the President shall have the right to appear and be represented before the tribunal during its investigation of the allegations against him. 4. If the tribunal reports to the National Assembly that the tribunal finds that the particulars of any allegation against the President specified in the motion have not been substantiated no further proceedings shall be taken under this Article in respect of that allegation. 5. If the tribunal reports to the National Assembly that the tribunal finds that the particulars of any allegation specified in the motion have been substantiated, the National Assembly may, on a motion supported by the votes of not less than three quarters of all members of the National Assembly, resolve that the President has been guilty of such violation of the Constitution or, as the case may be, such gross misconduct as is incompatible with his continuance in office as President and, if the National Assembly so resolves, the President shall cease to hold office upon the third day following the passage of the resolution. 6. No proceedings shall be taken or continued under this Article at any time when Parliament is dissolved."

respeito da existência ou não de indícios suficientes para o prosseguimento do *impeachment*.

Zimbábue, por sua vez, é um caso singular. Seu modelo prevê uma comissão restrita a membros do Parlamento para investigar a moção que pede a investigação, chamado *Committee on Standing Rules and Orders*. De acordo com sua Constituição, essa comissão deve ser mista, com deputados e senadores, num total de nove membros, respeitando-se a proporção partidária nas duas Casas Legislativas.¹³¹ Cabe à comissão proceder a investigação da malversação e, entendendo haver motivos suficientes para levar o Presidente a julgamento, ela deve encaminhar o pedido de *impeachment* ao Senado e à Assembleia Nacional [Câmara Baixa], que, em sessão conjunta, pode remover o Presidente pelo voto de 2/3 dos parlamentares.

Esse panorama nos permite replicar a classificação dos países de acordo com seu nível de dificuldade formal para a realização do *impeachment*, como já realizado nos casos anteriores. Mais uma vez, os parâmetros para a pontuação são os mesmos sugeridos no **Quadro 7**,¹³² considerando-se, portanto, as maiorias exigidas para a abertura do processo e o julgamento do Presidente, a previsão de arenas ou instâncias

¹³¹ Conforme a constituição do Zimbábue, Art. 97: "REMOVAL OF PRESIDENT OR VICE-PRESIDENT FROM OFFICE. 1. The Senate and the National Assembly, by a joint resolution passed by at least one-half of their total membership, may resolve that the question whether or not the President or a Vice-President should be removed from office for: a. serious misconduct; b. failure to obey, uphold or defend this Constitution; c. wilful violation of this Constitution; or d. inability to perform the functions of the office because of physical or mental incapacity; should be investigated in terms of this section. 2. Upon the passing of a resolution in terms of subsection (1), the Committee on Standing Rules and Orders must appoint a joint committee of the Senate and the National Assembly consisting of nine members reflecting the political composition of Parliament, to investigate the removal from office of the President or Vice-President, as the case may be. 3. If - a. the joint committee appointed in terms of subsection (2) recommends the removal from office of the President or Vice-President; and b. the Senate and the National Assembly, by a joint resolution passed by at least two-thirds of their total membership, resolve that the President or Vice-President, as the case may be, should be removed from office; the President or Vice-President thereupon ceases to hold office."

¹³² Novamente, os critérios são os seguintes. Maiorias simples pontuam 0,5; maiorias qualificadas recebem 1 ponto; maiorias superqualificadas recebem 2 pontos maiorias pró-consensuais [4/5] recebem 4 pontos. Quando a decisão envolve duas instâncias institucionais distintas —Senado ou Corte Superior—, os países recebem 1 ponto; quando a decisão de acolher a denúncia e de culpar ou inocentar o Presidente é tomada por uma mesma instância institucional, os países pontuam 0,5. Quando o Poder Judiciário é responsável pelo julgamento, o país recebe 2 pontos; quando essa responsabilidade é do próprio Legislativo, o país pontua 1. O Judiciário pode, ainda, ter uma participação direta em etapas intermediárias do processo, para juízo de sua admissibilidade. Nesse caso, ele exerce a função de *gatekeeper* e o país que adota esse procedimento recebe 1 ponto. Se isso não ocorre, o país recebe zero pontos.

institucionais distintas para a tomada de decisão sobre a abertura e o julgamento e, por fim, se há participação direta do Judiciário no processo ou se sua participação se restringe à supervisão processual, e, em havendo, qual é o tipo de participação [função julgadora, função *gatekeeper* ou ambas].

O **Quadro 23** que traz essa classificação mostra o nível de dificuldade formal para *impeachments* na região. Gana conta com apenas 1,5 pontos, sendo o mais baixo do grupo. Seguem-se, logo à frente, Eritréia, Libéria e Malauí, com 2,5 pontos; depois, temos Quênia e Namíbia, com 3 pontos. Com 3,5 pontos aparecem Nigéria, Zimbábue e Uganda. Gâmbia se posiciona um pouco mais acima, com 4 pontos. Com 4,5, um grupo de quatro países: Tanzânia, Seicheles, Sudão do Sul e Serra Leoa. Por fim, Zâmbia figura com um nível de dificuldade formal para o *impeachment* consideravelmente elevado que totaliza 5,5 pontos.

Quadro 23. Pontuação dos Países da Commonwealth Africana de Acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o Impeachment

Maioria Exigida	Abertura do Processo	do Julgamento do Processo	Decisões por Instâncias Distintas	Participação Direta do Judiciário
1/3	Gana [0] Uganda [0]		Eritréia [0,5] Gâmbia [0,5] Gana [0,5]	<u>Julgamento</u> Gâmbia [1] Seicheles [1] Serra Leoa [1]
1/2+1	Gâmbia [0,5] Zimbábue [0,5] Libéria [0,5]*	Sudão do Sul [0,5]**	Quênia [1] Libéria [1] Malauí [0,5] Namíbia [1] Nigéria [0,5] Seicheles [0,5] Serra Leoa [0,5] Sudão do Sul [1] Tanzânia [0,5] Uganda [0,5] Zâmbia [0,5] Zimbábue [1]	Sudão do Sul [2] Tanzânia [1] Uganda [1] Zâmbia [1] Zimbábue [1]
2/3	Eritréia [1] Quênia [1] Malauí [1] Namíbia [1] Nigéria [1] Seicheles [1] Serra Leoa [1] Sudão do Sul [1] Tanzânia [1] Zâmbia [1]	Eritréia [1] Gâmbia [1] Gana [1] Quênia [1] Libéria [1] Malauí [1] Namíbia [1] Nigéria [1] Seicheles [1] Serra Leoa [1] Tanzânia [1] Uganda [1] Zimbábue [1]	Sudão do Sul [1] Tanzânia [0,5] Uganda [0,5] Zâmbia [0,5] Zimbábue [1]	<u>Gatekeeper</u> Gâmbia [1] Seicheles [1] Serra Leoa [1] Tanzânia [1] Uganda [1] Zâmbia [1]
3/4		Zâmbia [2]	Comitê Independente Nigéria [1]	

Nota Explicativa: *Na Libéria não há especificação sobre a maioria necessária para a aceitação do processo pela Câmara Baixa. Presume-se aqui que seja exigida pelo menos a maioria absoluta dos votos, o que permitiu a pontuação. **Normalmente, não há

indicação da maioria exigida para a condenação quando o julgamento é realizado pelo Judiciário, que é o caso do Sudão do Sul, mas presume-se aqui que seja exigida a maioria simples, como de praxe nos demais julgamentos judiciais, e, por isso, visando à operacionalização da classificação, esse caso foi pontuado.

De qualquer maneira, de modo geral, em comparação com a África francesa, as nações da *Commonwealth* africana apresentam um nível menor de dificuldade formal para o *Impedimento* do Presidente. Não obstante, de modo similar àqueles países, a dificuldade formal não necessariamente se traduz em maior ou menor probabilidade de interrupção do mandato Presidencial por intermédio desse dispositivo constitucional. Seu uso, ao que parece, depende do grau de efetividade das instituições democráticas e do apego dos atores políticos às “regras do jogo”. Em países autoritários ou de democracias precárias, o *impeachment* é inviável, uma vez que o Presidente tem poderes excessivos e controla o Parlamento, quando não o próprio Judiciário. Regimes de partido único praticamente excluem a possibilidade de *impeachment* presidencial, assim como países bipartidários ou multipartidários de partido dominante. Em países envolvidos em guerras com seus vizinhos ou em guerra civil, a atenção estará voltada para o conflito armado e o Presidente poderá ser investido de muitos poderes.

Em suma, regimes repressivos impedem a manifestação de críticas, bloqueiam as denúncias, cerceiam a liberdade de imprensa e dominam o Legislativo. Nesses contextos, a interrupção do mandato Presidencial só tem quatro caminhos: renúncia sob ameaça, assassinato, deposição por golpe ou morte natural. De fato, a história política desses países é marcada precisamente por esses expedientes, em contextos de crises políticas recorrentes.

4. O *Impeachment* na Ásia e na Oceania

O grupo que analiso agora compreende quinze países, sendo treze da Ásia e dois da Oceania. Algumas observações metodológicas devem ser registradas, entretanto. A Síria foi incluída no estudo porque, apesar da sua situação atual de guerra civil e do fato de que o *impeachment* é um dispositivo institucional meramente

figurativo, sua análise é válida porque um dos objetivos da tese é identificar a variedade de modelos existentes, para além da possibilidade de uso efetivo desse instrumento. Além disso, também deve ser destacado que alguns modelos chamam a atenção pelo seu caráter *sui generis*, como é o caso do Afeganistão, que, embora adote procedimentos formais semelhantes aos ocidentais, por conta da diferenciada forma de organização do seu Poder Legislativo, o *impeachment* assumiu um formato peculiar. Lá existe a variante de uma terceira Câmara Legislativa, chamada *Loya Jirga*, que é composta pelos membros da Assembleia Nacional e pelos presidentes das Assembleias Provinciais e Distritais.¹³³ A Assembleia Nacional, por sua vez, é formada pela Casa do Povo e pela Casa dos Anciões.¹³⁴ A *Loya Jirga*, não obstante, atua apenas em casos extraordinários, como em processos de *impeachment* e de aprovação de Emendas à Constituição.¹³⁵

Como se pode observar no **Quadro 24**, dos países analisados, oito são presidencialistas, sendo três unicamerais e cinco bicamerais; sete países são semipresidencialistas e todos eles são unicamerais. Nesse conjunto, pode-se afirmar, temos indícios de haver associação entre a estrutura unicameral e o semipresidencialismo, mas não entre o presidencialismo e o tipo de estrutura legislativa, que pode ser tanto unicameral como bicameral. Além disso, assim como visto em países africanos, na Ásia também há países que fazem um juízo prévio para validar o pedido de *impeachment* antes do julgamento definitivo do Presidente. Ou seja, o Judiciário participa diretamente do processo por meio da função *gatekeeper*.

¹³³ Conforme Art. 110 da Constituição Afegã: "The Loya Jirga is the highest manifestation of the will of the people of Afghanistan. The Loya Jirga consists of: 1.Members of the National Assembly; 2. Presidents of the provincial as well as district assemblies. Ministers, Chief Justice and members of the Supreme Court as well as the attorney general shall participate in the Loya Jirga sessions without voting rights."

¹³⁴ Conforme o Art 82 da constituição afegã: "The National Assembly consists of two houses: House of People and House of Elders. No individual shall be a member of both houses at the same time."

¹³⁵ Conforme o Art. 111 da Constituição do Afeganistão: "The Loya Jirga shall convene in the following situations: 1.To decide on issues related to independence, national sovereignty, territorial integrity as well as supreme national interests; 2.Amend provisions of this Constitution; 3.Impeach the President in accordance with the provisions of Article 69 of the Constitution."

Quadro 24
Dados Comparativos do Processo de Impeachment nos Países da Ásia e da Oceania

País	Ano da Constituição	Estrutura Legislativa	Instância de Aceitação	Maioria Exigida p/ Aceite	Instância de Julgamento	Maioria Exigida p/ Condenação	Judiciário Gatekeeper
Afganistão [Presidencialismo]	1995	Bicameral	Casa do Povo	2/3	Loya Jirga	2/3	Não
Azerbaijão [Semipresidencialismo]	2009	Unicameral	Assembleia legislativa [Milli Majlis]	95/125	Corte Constitucional	NE**	Sim
Cazaquistão [Presidencialismo]	1995	Bicameral	Congresso [CA+CB]*	¾	Suprema Corte	NE*	Não
Coréia do Sul [Presidencialismo]	1948	Unicameral	Assembleia Nacional	1/2+1	Assembleia Nacional	2/3	Não
Filipinas [Presidencialismo]	1987	Bicameral	Casa dos Representantes	1/3	Senado	2/3	Não
Geórgia [Semipresidencialismo]	1995	Unicameral	Parlamento	1/3	Parlamento	2/3	Sim
Indonésia [Presidencialismo]	1945	Bicameral	Dewan Perwakilan Rakyat [CB]*	2/3	Majelis Permusyawaratan Rakya [CB+CA]*	3/4	Sim
Maldivas [Presidencialismo]	2008	Unicameral	Povo Maldivo	1/3	Povo Maldivo	2/3	Não
Mongólia [Semipresidencialismo]	1992	Unicameral	Corte Constitucional	NE**	Parlamento	1/2 +1	Não
Sri Lanka [Semipresidencialismo]	1978	Unicameral	Parlamento	2/3	Parlamento	2/3	Sim
Síria [Semipresidencialismo]	2012	Unicameral	Assembleia	2/3***	Suprema Corte	NE**	Não
Taiwan [Semipresidencialismo]	1947	Unicameral	Legislativo Yuan	2/3	Justiça Yuan [Suprema Corte]	NE**	Não
Timor Leste [Semipresidencialismo]	2002	Unicameral	Parlamento Nacional	2/3	Supremo Tribunal de Justiça	NE**	Não
Micronésia [Presidencialismo]	1990	Unicameral	Congresso	2/3	Supremo Tribunal	NE**	Não
Palau [Presidencialismo]	1981	Bicameral	Olbiil Era Kelula [CB+CA]*	2/3	Olbiil Era Kelula [CB+CA]*	2/3	Não

Fonte: Constituições dos países analisados.

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta. **NE é não-especificado. ***Votação secreta.

Especificamente, a Geórgia é um dos países que seguem esse modelo de *impeachment*. Embora lá se exija uma votação favorável de apenas 1/3 dos parlamentares para a abertura do processo, sua legislação condiciona o seu prosseguimento à validação da Corte Constitucional. Caso obtida sua chancela, o processo é então remetido ao Parlamento para deliberação, dessa vez exigindo-se maioria qualificada de 2/3 para a condenação do Presidente.¹³⁶ A avaliação do processo entre a denúncia e o julgamento pelo Judiciário também faz parte dos modelos da Indonésia¹³⁷ e do Sri Lanka.¹³⁸ Contudo, em ambos os países, exige-se

¹³⁶ Constituição da Geórgia, 2013, Art. 63. 1: "In the cases provided for by Article 75(2) of the Constitution, Parliament acting with at least one third of the total number of MPs shall have the right to raise a question to remove the President of Georgia from office via impeachment. The issue shall be referred to the Constitutional Court of Georgia for decision. 2. If the Constitutional Court by its conclusion confirms components of crime in the actions of the President or confirms that the President has violated the Constitution by his/her actions, Parliament shall consider and vote for the removal of President from office via impeachment within not later than 15 days after the Court conclusion has been submitted. 3. The President shall be deemed removed from office via impeachment if at least two thirds of the total number of MPs supports the decision. 4. Unless Parliament decides to remove the President from office via impeachment within the term defined in the second paragraph of this article, the impeachment procedure for the same issue shall not be initiated. 5. No impeachment procedure shall be implemented during war, state of emergency, or martial law."

¹³⁷ Conforme a Constituição da Indonésia, Art. 7B. 1: "Any proposal for the dismissal of the President and/or the Vice-President may be submitted by the DPR to the MPR only by first submitting a request to the Constitutional Court to investigate, bring to trial, and issue a decision on the opinion of the DPR either that the President and/or Vice-President has violated the law through an act of treason, corruption, bribery, or other act of a grave criminal nature, or through moral turpitude, and/or that the President and/or Vice-President no longer meets the qualifications to serve as President and/or Vice-President."

¹³⁸ Conforme a Constituição do Sri Lanka: "a. Any Member of Parliament may, by a writing addressed to the Speaker, give notice of a resolution alleging that the President is permanently incapable of discharging the functions of his office by reason of mental or physical infirmity or that the president has been guilty of – i. intentional violation of the Constitution, ii. treason, iii. bribery, iv. misconduct or corruption involving the abuse of the powers of his office, or v. any offence under any law, involving moral turpitude and setting out full particulars of the allegation or allegations made and seeking an inquiry and report thereon by the Supreme Court; b. No notice of such resolution shall be entertained by the Speaker or placed on the Order Paper of Parliament unless it complies with the provisions of sub-paragraph (a) and – i. such notice of resolution is signed by not less than two-thirds of the whole number of Members of Parliament; or ii. such notice of resolution is signed by not less than one-half of the whole number of Members of Parliament and the Speaker is satisfied that such allegation or allegations merit inquiry and report by the Supreme Court. c. Where such resolution is passed by not less than two-thirds of the whole number of Members (including those not present) voting in its favour, the allegation or allegations contained in such resolution shall be referred by the Speaker to the Supreme Court for inquiry and report. d. The Supreme Court shall, after due inquiry at which the President shall have the right to appear and to be heard, in person or by an attorney-at-law, make a report of its determination to Parliament together with the reasons therefor. e. Where the Supreme Court reports to Parliament that in its opinion the President is permanently incapable of discharging the functions of his office by reason of mental or physical infirmity or that the President has been guilty of any of the other allegations contained in such resolution, as the case may be, Parliament may by a resolution passed by not less than two-thirds of the whole number of Members (including those not present) voting in its favour remove the President from office."

nessa etapa uma maioria qualificada de 2/3 dos votos. Ainda, na Indonésia, da mesma forma que na Geórgia, o prosseguimento da denúncia para a etapa de julgamento depende do aval do Judiciário.¹³⁹ Não obstante, a Indonésia tem uma particularidade quanto à maioria necessária para a aprovação do *Impedimento* — apesar de se requerer maioria qualificada de 2/3 dos membros da *Dewan Perwakilan Rakyat* [Câmara Baixa] para a submissão do pedido à Corte Constitucional,¹⁴⁰ o julgamento segue uma modalidade diversa, pois exige-se votação de 3/4 dos parlamentares em sessão que contem com pelo menos 2/3 dos membros no Plenário do Congresso¹⁴¹ [*Permusyawaratan Rakyat*].¹⁴²

A Mongólia, por seu turno, é um caso particularmente interessante de evolução institucional do *impeachment* no que se refere à participação do Judiciário. Trata-se do único caso em que a Corte Constitucional é a arena institucional imediata e exclusivamente responsável pela decisão sobre a aceitação do *impeachment*. De fato, o modelo mongol inverte o padrão convencional, dado que toda a vez que a Justiça tem participação direta no *impeachment*, sempre cabe a ela a palavra final sobre o processo ou, então, compete-lhe a função de *gatekeeper* em alguma etapa intermediária. Entretanto, na Mongólia a abertura ou indiciamento depende unicamente da Corte Constitucional¹⁴³ e, no caso de aceite, o processo segue para o

¹³⁹ Conforme a Constituição da Indonésia, Art 7B. 5: "If the Constitutional Court decides that the President and/or Vice-President is proved to have violated the law through an act of treason, corruption, bribery, or other act of a grave criminal nature, or through moral turpitude; and/or the President and/or Vice-President is proved no longer to meet the qualifications to serve as President and/or Vice-President, the DPR shall hold a plenary session to submit the proposal to impeach the President and/or Vice-President to the MPR."

¹⁴⁰ Conforme a Constituição da Indonésia, Art. 7B. 3: "The submission of the request of the DPR to the Constitutional Court shall only be made with the support of at least 2/3 of the total members of the DPR who are present in a plenary session that is attended by at least 2/3 of the total membership of the DPR."

¹⁴¹ Conforme a Constituição da Indonésia, Art. 7B. 7: "The decision of the MPR over the proposal to impeach the President and/or Vice-President shall be taken during a plenary session of the MPR which is attended by at least 3/4 of the total membership and shall require the approval of at least 2/3 of the total of members who are present, after the President and/or Vice-President have been given the opportunity to present his/her explanation to the plenary session of the MPR."

¹⁴² Conforme a constituição indonésia, Article 2. 1: "The MPR shall consist of the members of the DPR and the members of the DPD who have been elected through general elections, and shall be regulated further by law."

¹⁴³ Conforme a Constituição da Mongólia, Art. 66: "1. The Constitutional Tsets (Court) shall examine and decide disputes regarding a breach of the Constitution, on its own initiative pursuant to the petitions or information from citizens, and/or at the request by the State Great Hural (Parliament), the President, the Prime Minister, the Supreme Court and the Prosecutor General. 2. The Constitutional Tsets (Court)

Parlamento, que deve decidir, por maioria, se remove ou não o Presidente do seu cargo.¹⁴⁴ Em vista disso, pelo fato do Judiciário ser o órgão incumbido de aceitar ou não o pedido, não agindo apenas como um órgão opinativo, mas sim terminativo e deliberativo, sua participação não se enquadra na função *gatekeeper*.

Sem dúvida, esse desvio é relevante não apenas porque indica uma variabilidade ainda não encontrada na evolução desse instrumento constitucional,¹⁴⁵ mas sobretudo porque demonstra que há muitas alternativas a serem consideradas quando se pretende desenhar ou reformar o modelo de *impeachment* de um sistema político.¹⁴⁶ Como já observado anteriormente, em princípio, a aceitação do pedido de *impeachment* poderia ser de responsabilidade do Senado e o julgamento final caber à Câmara Baixa, ou a aceitação poderia ser avaliada pelo Congresso e o julgamento pelo

shall make conclusions based the grounds prescribed in Section 1 of this Article and submit its conclusions to the State Great Hural (Parliament), on the following issues under a dispute: (...) 3. On whether or not the President, the Speaker or members of the State Great Hural (Parliament), the Prime Minister or the members of the Government (Cabinet Ministers), the Chief Justice of the Supreme Court, or the Prosecutor General, have committed a breach of the Constitution; 4. On whether or not there is justification for removal of the President, the Speaker of the State Great Hural (Parliament) and the Prime Minister, and for recall of the members of the State Great Hural (Parliament)."

¹⁴⁴ Conforme a Constituição da Mongólia, Art. 35: "2. If the President has committed breach of its oath of office and violated the Constitution and abused the Presidential powers, then he/she may be removed from office, based on the conclusion of the Constitutional Tsets (Court), by an overwhelming majority of all Members of the State Great Hural (Parliament) present and voting."

¹⁴⁵ Outro caso de evolução interessante é o Tadjiquistão. Formalmente, o país não conta com previsão constitucional de *impeachment* e o presidente tadjique tem total imunidade. Essa imunidade, entretanto, pode ser removida por meio de um procedimento muito parecido com o *impeachment*. Trata-se de um procedimento que retira a imunidade presidencial mediante 2/3 dos votos do parlamento, com base em uma decisão do Tribunal Constitucional. Porém, como na sua Constituição não há previsão de *impeachment* do Presidente, apenas do fim de sua imunidade, o país não foi incluído na análise. Conforme a Constituição do Tadjiquistão, Art. 72: "The President has the right to immunity. The President is deprived of [his] immunity in the event of committing a State treason based on the conclusion of the Constitutional Court by two thirds of votes of all the members of the Majlisi Milli and the deputies of the Majlisi Namoyandagon voting in each Majlisi separately."

¹⁴⁶ O Turcomenistão também não conta com previsão de *impeachment*, porém tem a moção de desconfiança. A aplicação da moção exige votação favorável de 2/3, e, sua aprovação, votação mínima de 3/4 dos membros do Parlamento [*Mejlis*]. Neste caso, a remoção do Presidente vai a referendo popular. Conforme Constituição do Turcomenistão: "57. The President of Turkmenistan may be prematurely released from his duty in case of his inability to fulfill his duties because of illness. The Mejlis, on the recommendation of an independent medical board created by it, may decide to release the President from the office. Such decision is taken by at least two-third vote of the established members of the Mejlis. In case of violation of the Constitution and laws of Turkmenistan by the President of Turkmenistan, the parliament may express no confidence in him. The issue of no-confidence can be considered at the request of no less than two-thirds of the established members of the Mejlis. The decision of no confidence is adopted by at least three-fourth of the established members of the Mejlis. The question for removal of President of Turkmenistan from the office is put on national referendum."

Judiciário, ou, ainda, em países unicamerais, a aceitação poderia caber ao Judiciário e o julgamento à Assembleia, entre tantas outras alternativas.¹⁴⁷

Quanto a isso, o caso do Azerbaijão é outra variação interessante. Lá se adotou um procedimento que conta com o envolvimento do Judiciário não apenas na aprovação da resolução do Parlamento, que decide pela remoção, mas também já na fase inicial do processo, quando então a Corte oferece ao Parlamento [*Milli Majlis*] a denúncia contra o Presidente. Inclusive, a acusação decorre da iniciativa do próprio Tribunal Constitucional, baseada em decisão proferida pelo Supremo Tribunal da República.¹⁴⁸ A aceitação da remoção do Presidente pelo Legislativo,¹⁴⁹ por outro lado, remete a uma nova decisão do Judiciário, que deve, por fim, homologar ou rechaçar a decisão da *Milli Majlis*.¹⁵⁰

No Cazaquistão também há uma singularidade que merece destaque. Em casos de pedido de *impeachment* baseados na acusação de traição, os Deputados que subscrevem a denúncia assumem um risco que deve ser cuidadosamente calculado. Se o pedido for rejeitado em qualquer etapa do processo, esses parlamentares terão seus mandatos abreviados. Observe-se que a Constituição cazaque prevê que o *impeachment* somente se inicia com a anuência de 1/3 dos deputados,¹⁵¹ o que quer

¹⁴⁷ Também não há previsão constitucional de *impeachment* no Uzbequistão. Há apenas a previsão de que caso o Presidente falhe em seus deveres, o Presidente do Senado assume o cargo para convocar novas eleições em três meses. Artigo 96 da Constituição do Uzbequistão: "In case the President of the Republic of Uzbekistan fail to exercise his duties, the Chairman of the Senate of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan shall be vested with acting duties and powers by holding election of President of the country within three months with strict observance of the Law "On election of the President of the Republic of Uzbekistan."

¹⁴⁸ Constituição do Azerbaijão, Art. 107. I: "The matter of the removal of the President of the Republic of Azerbaijan from his or her office when a serious crime has been committed by the President of the Republic of Azerbaijan may be presented before the Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan on the initiative of the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan on the basis of a decision reached by the Supreme Court of the Republic of Azerbaijan within 30 days."

¹⁴⁹ O Azerbaijão conta com 125 Deputados: "Art. 82. The Milli Majlis of the Republic of Azerbaijan consists of 125 Deputies". Destes, a constituição exige o voto de 95 para o *impeachment*.

¹⁵⁰ Conforme Art. 107, II: "The President of the Republic of Azerbaijan can be removed from office on the basis of a resolution passed by the majority of 95 votes of the Deputies. This resolution shall be signed by the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan. If within one week the Constitutional Court of the Republic of Azerbaijan does not support the signing this resolution, the resolution shall not come into effect."

¹⁵¹ Conforme a constituição cazaque, Art. 47. 2: "The President of the Republic shall bear responsibility for the actions performed while exercising his duties and only in the case of high treason may be discharged from office by Parliament. The decision to bring an accusation and conduct its investigation may be adopted by the majority of the deputies of the Mazhilis at the initiative of no less than one-third

dizer que, se o processo for arquivado por inexistência de fundamentos, 33% do Parlamento será renovado. Em outras palavras, essa cláusula onera a utilização do *impeachment* como instrumento político para retirar do cargo Presidentes indesejados.

Na Ásia e na Oceania, temos cinco países em que o Poder Judiciário tem participação exclusivamente indireta nos processo de *impeachment* [Afeganistão, Coréia do Sul, Maldivas, Filipinas e Palau]. Em nove países, sua participação é direta, dividindo-se em subgrupos em que o Judiciário atua como *gatekeeper* [Geórgia, Sri Lanka e Indonésia], como instância julgadora [Cazaquistão, Micronésia, Síria, Taiwan e Timor Leste] e como *gatekeeper* e instância julgadora [Azerbaijão]. É menos comum, como se pode notar, a atuação direta abrangente, ou seja, mediante o exercício das duas funções; o mais frequente é a ocorrência de uma das modalidades de participação direta. De qualquer maneira, é alta a taxa de atuação direta do Judiciário nos países da região, configurando uma maior distribuição de poder entre Legislativo e Judiciário nos casos de *impedimento* do Presidente, além de assegurar, pelo menos em princípio, maior probabilidade de que o julgamento político seja ponderado pelos critérios técnico-jurídicos. Observe-se, porém, as variações desse padrão nos países da Oceania — no Palau, o *impeachment* exige a votação das duas Casas em cada fase e, na Micronésia, a Constituição determina ao Supremo Tribunal o poder de revisão no *impeachment*.¹⁵² Não obstante, afora esses pontos, não há maiores especificidades nos modelos desses países que destoem dos demais.

of the total number of its deputies. Investigation of the accusation shall be organized by the Senate and by the majority of votes of the total number of the deputies of the Senate its results are transferred for consideration at a joint session of the Parliament's Chambers. The final decision of this issue shall be adopted at a joint session of the Parliament's Chambers by the majority of no less than three-fourths of the total number of the deputies of each Chamber, provided the Supreme Court concludes the validity of the accusation and conclusion by the Constitutional Council that the established constitutional procedures were observed. The failure to arrive at a final decision within two months from the moment of the accusation shall result in the recognition that the accusation against the President of the Republic is rejected. Rejection of the accusation of the President of the Republic in perpetration of high treason at any stage shall result in premature termination of the powers of the deputies of the Mazhilis who initiated the consideration of this issue."

¹⁵² Conforme a Constituição da Micronésia, Art. IX, sec 7: "The President, Vice President, or a justice of the Supreme Court may be removed from office for treason, bribery, or conduct involving corruption in office by a 2/3 vote of the members of Congress. When the President or Vice President is removed, the Supreme Court shall review the decision. When a justice of the Supreme Court is removed, the decision

Como mostra o **Quadro 25**, outro aspecto a ser considerado na análise é que, nesse grupo de países, repete-se o padrão identificado nos casos anteriores no que se refere ao início do processo. Exceto o único caso da Mongólia, como destacado, o processo de *impeachment* sempre se inicia no Judiciário. Via de regra, por força da estrutura institucional adotada, em países unicamerais, o começo do processo compete à Assembleia Nacional em suas diferentes denominações, conforme cada país. Por outro lado, em países bicamerais, as variações também se repetem — em alguns casos, o *impeachment* começa na Câmara Baixa, em outros, ele tem início no Congresso [Câmara Alta + Câmara Baixa].

Um terceiro padrão que se mantém é o de nunca se atribuir à Câmara Baixa a prerrogativa de julgar a culpa do Presidente. Esta sempre é reservada ou à Câmara Alta, ou ao Congresso, ou, ainda, à Justiça. Cabe destacar que, entre os países que relegam o julgamento final ao Judiciário, encontram-se dois bicamerais, o Azerbaijão e o Cazaquistão; os demais [Síria, Taiwan, Timor Leste e Micronésia] são unicamerais. Além disso, nem todos os países unicamerais da região remetem a decisão ao Judiciário, como é o caso da Coreia da Sul, Geórgia, Maldivas, Mongólia e Sri Lanka. Entretanto, cabe aqui destacar outro caso *sui generis* — o Afeganistão. Seu modelo evoluiu para uma variação peculiar, uma vez que, como mencionado anteriormente, o julgamento do Presidente cabe ao Grande Conselho das tribos e autoridades políticas [Loya Jirga], uma instância supra-institucional que não tem poder legislativo e que consiste num processo decisório tradicional.

Como também se pode observar, repete-se o padrão de tomada de decisão abarcando dois atores institucionais distintos. Algumas vezes são envolvidas duas instâncias da mesma arena institucional, ou seja, o Poder Legislativo — Filipinas, Palau e Indonésia. Outras vezes, são envolvidas duas arenas institucionais distintas, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário — Azerbaijão, Cazaquistão, Síria, Taiwan, Timor Leste, Micronésia e Mongólia, onde, vale repetir, o acolhimento cabe ao Supremo e o julgamento ao Parlamento. Outras vezes, ainda, a mesma instância, de uma única arena institucional, é responsável pelas duas decisões, algo próprio de estruturas

shall be reviewed by a special tribunal composed of one state court judge from each state appointed by the state chief executive. The special tribunal shall meet at the call of the President."

unicamerais — tais são os casos da Coreia do Sul, da Geórgia, das Maldivas e do Sri Lanka, embora, como já identificado em diversos países analisados anteriormente, países unicamerais também podem atribuir à Justiça o julgamento do processo.

Quadro 25. Classificação dos Países da Ásia e da Oceania quanto às Instâncias Decisórias e às Maiorias Exigidas nos Processos de *Impeachment*

	Aceitação/<i>Gatekeeper</i>*	Condenação
Instância Decisória		
Congresso [CB+CA] ou Assembleia Nacional [Unicameral]	Afeganistão Azerbaijão Cazaquistão Coreia do Sul Geórgia Maldivas Sri Lanka Síria Taiwan Timor Leste Micronésia Palau	Coreia do Sul Geórgia Indonésia Maldivas Mongólia Sri Lanka Palau
Câmara Baixa	Filipinas Indonésia	--
Câmara Alta	--	Filipinas
Corte Suprema	Azerbaijão Geórgia Indonésia Mongólia Azerbaijão	Azerbaijão Cazaquistão Síria Taiwan Timor Leste Micronésia
Instância Extra-Poderes		Afeganistão**
Maiorias Exigidas	Aceitação	Condenação***
1/3	Filipinas Geórgia Maldivas	
1/2+1	Coreia do Sul	Mongólia
2/3 dos Votos	Afeganistão Indonésia Sri Lanka Síria Taiwan Timor Leste Micronésia Palau	Afeganistão Coreia do Sul Filipinas Geórgia Maldivas Sri Lanka Palau
3/4 dos Votos	Azerbaijão Cazaquistão****	Indonésia

Nota Explicativa: * A função *gatekeeper* é exercida pelo Judiciário, quando atua como filtro da admissibilidade da denúncia. **No Afeganistão, a condenação é votada no Grande Conselho das tribos e lideranças políticas. ***O Azerbaijão, o Cazaquistão, a Síria, Taiwan, o Timor Leste e a Micronésia não indicam a maioria exigida para a condenação pelas suas Supremas Cortes, por isso esses países não foram catalogados. ****A maioria exigida para a aceitação do *impeachment* no Cazaquistão é de 95 de 125 votos, o que, aproximadamente, corresponde a 3/4 dos votos.

Por fim, o último padrão que se mantém, sem exceções, é a não-ocorrência de casos em que o Senado é investido do poder de acolher ou rejeitar o pedido de *impeachment*. Embora essa seja uma possibilidade institucional viável, a evolução desses casos não resultou na adoção dessa variação. Obviamente, essa alternativa somente é aplicável nas estruturas bicamerais e talvez pudessem assegurar uma avaliação mais criteriosa dos fundamentos legais e da oportunidade política de dar seguimento a um processo que pode culminar com a cassação do mandato Presidencial, algo sempre demorado e traumático.

Quando se atribui ao Senado a função de instância julgadora, presume-se que a decisão final será mais equilibrada, dada a suposta natureza mais conservadora e sóbria da Câmara Alta; mas, mesmo sendo verdadeiras tais premissas, ainda assim terá transcorrido um período longo de acusações contra o Presidente, o que, mesmo no caso de absolvição pode desgastar seu governo ou agravar a crise política durante o andamento do processo. Ademais, o Presidente terá sido afastado provisoriamente, criando-se uma situação de alternância no comando do Executivo que, logo em seguida, poderá ser mudado de novo se o Presidente vier a reassumir o cargo. Desse modo, se se considera que o Senado é uma Casa com maior zelo processual e discricção, torna-lo uma instância de avaliação do pedido de *impeachment* seria mais justificável do que dar-lhe a função de julgar o processo.

Em relação às votações exigidas para o acolhimento da acusação e para o julgamento do Presidente, predominam as maiorias qualificadas de 2/3. Nas Filipinas, na Geórgia e nas Maldivas, a aceitação do pedido de *impeachment* tem uma exigência bastante baixa, pois sequer é necessário obter apoio da maioria. No polo inverso, Azerbaijão e Cazaquistão determina uma maioria superqualificada de 3/4 —observe-se que a Constituição cazaque indica a necessidade de 95 votos favoráveis de sua Assembleia de 125 cadeiras, o que, em termos proporcionais, corresponde aproximadamente ao equivalente a três partes de quatro. Apenas na Coreia do Sul exige-se maioria absoluta.

Mais uma vez, tomando-se como parâmetros os critérios de pontuação do **Quadro 7**, podemos ordenar esses países de acordo com seu grau de dificuldade formal para a realização de *impeachments*. Os resultados estão dispostos no **Quadro 26**.¹⁵³ Pode-se perceber as variações que permitem agrupar os países. O grupo com menor grau de dificuldade formal é composto por Coreia do Sul e Maldivas [1,5], seguido de Filipinas [2], Palau [2,5], Mongólia, Afeganistão [3], Geórgia [3,5]. Depois, temos um grupo com maior dificuldade formal para o *impeachment*, com 4,5 pontos: Síria, Sri Lanka, Taiwan, Timor Leste e Micronésia. Os dois países com maior grau de dificuldade para o *impeachment* são o Cazaquistão [5,5 pontos] e o Azerbaijão [6,5 pontos].

Com efeito, a ampla participação direta do Judiciário no processo, em especial como julgador — mas, como já ressaltado, também há casos em que ele exerce essa função juntamente com a de *gatekeeper* —, contribui sensivelmente para o aumento do grau de dificuldade formal para o *impedimento* dos Presidentes. Todavia, novamente cabe avaliar se o contexto político e institucional de cada país favorece a aplicação desse instrumento constitucional para além de sua formalidade. Já vimos nos casos anteriores que, muitas vezes, o *impeachment* é um dispositivo que foi adotado nos desenhos constitucionais porque veio a reboque do formato presidencialista, sem maiores reflexões. Ao se adotar um regime que tem um Presidente, que atua como Chefe-de-Governo ou como uma peça mais ou menos decorativa do sistema político que atribui ao Primeiro-Ministro o real Poder Executivo, geralmente, introduz-se na Constituição algum artigo que prevê hipóteses para o seu *impedimento*, seja pelo Legislativo ou pelo Judiciário; portanto, mesmo sistemas semipresidencialistas recorrem a esse padrão constitucional. Mas, não necessariamente o *impeachment* será um instrumento efetivo para o controle do

¹⁵³ Repetindo, novamente, os critérios são os seguintes. Maiorias simples pontuam 0,5; maiorias qualificadas recebem 1 ponto; maiorias superqualificadas recebem 2 pontos maiorias pró-consensuais [4/5] recebem 4 pontos. Quando a decisão envolve duas instâncias institucionais distintas —Senado ou Corte Superior—, os países recebem 1 ponto; quando a decisão de acolher a denúncia e de culpar ou inocentar o Presidente é tomada por uma mesma instância institucional, os países pontuam 0,5. Quando o Poder Judiciário é responsável pelo julgamento, o país recebe 2 pontos; quando essa responsabilidade é do próprio Legislativo, o país pontua 1. O Judiciário pode, ainda, ter uma participação direta em etapas intermediárias do processo, para juízo de sua admissibilidade. Nesse caso, ele exerce a função de *gatekeeper* e o país que adota esse procedimento recebe 1 ponto. Se isso não ocorre, o país recebe zero pontos.

Presidente pelo Legislativo ou uma arma institucional de luta política da oposição contra o governo; afinal, as condições específicas de cada ambiente político podem inviabilizar sua utilização em qualquer uma dessas circunstâncias.

Quadro 26. Pontuação dos Países da Ásia e da Oceania de acordo com o Nível de Dificuldade Formal para o *Impeachment*

Maioria Exigida	Abertura do Processo	Julgamento do Processo	Decisões por Instâncias Distintas	Participação Direta do Judiciário
1/3	Geórgia [0] Filipinas [0] Maldivas [0]		Afeganistão [1] Azerbaijão [1] Cazaquistão [1] Filipinas [1] Geórgia [0,5] Indonésia [1] Maldivas [0,5] Mongólia [1] Síria [1] Sri Lanka [0,5] Taiwan [1] Timor Leste [1] Micronésia [1]	<u>Julgamento</u> Azerbaijão [2] Cazaquistão [2] Geórgia [1] Indonésia [1] Mongólia [1] Síria [2] Sri Lanka [1] Taiwan [2] Timor Leste [2] Micronésia [2]
1/2+1	Coreia do Sul [0,5] Mongólia [0,5]*	Azerbaijão [0,5]*** Cazaquistão [0,5]*** Mongólia [0,5] Síria [0,5]*** Taiwan [0,5]*** Timor Leste [0,5]*** Micronésia [0,5]***		<u>Gatekeeper</u> Azerbaijão [1] Geórgia [1] Indonésia [1] Sri Lanka [1]
2/3	Afeganistão [1] Indonésia [1] Sri Lanka [1] Síria [1] Taiwan [1] Timor Leste [1] Micronésia [1] Palau [1]	Afeganistão [1] Coreia do Sul [1] Filipinas [1] Geórgia [1] Maldivas [1] Sri Lanka [1] Palau [1]		
3/4	Azerbaijão [2]** Cazaquistão [2]	Indonésia [2]		

Nota Explicativa: *Na Mongólia não há especificação sobre a maioria necessária para a aceitação do processo pela Corte Constitucional. Presume-se aqui que seja exigida pelo menos a maioria absoluta dos votos, o que justifica a pontuação. ** A maioria exigida para a aceitação do *impeachment* no Cazaquistão é de 95 de 125 votos, o que, aproximadamente, corresponde a 3/4 dos votos. ***Nesses países não há indicação da maioria exigida para a condenação quando o julgamento é realizado pelo Judiciário, mas presume-se aqui que seja exigida a maioria simples, como de praxe nos demais julgamentos judiciais, e, por isso, visando à operacionalização da classificação, esses casos foram pontuados.

4

Matrizes e Modelos de *Impeachment*

A análise dos capítulos anteriores mostrou que há uma considerável variedade de modelos de *impeachment*. Eles variam conforme a instância institucional que é responsável tanto pelo acolhimento do pedido como pelo julgamento do Presidente. Eles variam também quanto ao tipo de participação do Judiciário no processo, se indireta ou direta. Quando o Judiciário participa de maneira direta, os modelos variam, ainda, de acordo com a modalidade dessa atuação e, portanto, quanto ao escopo da sua interferência na qualidade de ator com poder de veto. Os modelos variam, por fim, conforme as majorias exigidas em cada etapa da tomada de decisão sobre a aceitação do pedido de *impedimento* e sobre a culpa do Presidente.

Podemos dizer então que, desde sua origem inglesa até a formatação matricial do modelo norte-americano, essa espécie de instrumento de controle constitucional do Poder Executivo sofreu um processo de evolução institucional, que prosseguiu dali por diante até o contexto atual. Nesse sentido, o modelo desenvolvido nos Estados Unidos serviu de parâmetro inicial nesse quesito para os demais regimes presidencialistas e semipresidencialistas do mundo contemporâneo. Via de regra, dentre os artigos das Constituições de todos os países presidencialistas e semipresidencialistas, há a previsão de *impeachment* do Presidente em virtude do cometimento de algum crime político considerado incompatível com o exercício do cargo.

Contudo, via de regra, as tipificações são bastantes vagas, o que é mais uma herança do modelo norte-americano. Com isso, dá-se ampla margem de manobra aos

interesses exclusivamente políticos das oposições, que podem recorrer a esse dispositivo constitucional de maneira desleal, mobilizando-o como arma política para abreviar o mandato presidencial. Indubitavelmente, o *impeachment* é um processo de natureza política, mas não se pode esquecer de que, ao mesmo tempo, a acusação deve ter fundamentos jurídicos respaldados pelo que está estabelecido na Constituição e, conforme o caso, em legislação complementar. Porém, como é comum a existência de dispositivos constitucionais e legislação ordinária com conteúdos amplos e vagos, muitas vezes não é tão difícil alegar haver fundamentação jurídica para um processo que, na verdade, é motivado apenas por ambições partidárias e que, por consequência, apoia-se em frágil sustentação jurídica.

Tentando evitar o uso exclusivamente político do *impeachment*, a França introduziu duas variações relevantes nesse instituto, sendo que uma delas resultaria numa formatação distinta o suficiente para que seu modelo possa ser considerado uma nova matriz. Em outras palavras, o modelo francês representa um salto evolutivo que produziu uma variação própria e matricial para outras experiências. No caso da primeira variação, visando a proteger o Presidente de acusações vagas, a Constituição francesa restringiu o *impeachment* ao cometimento de crimes de alta traição — embora isso ainda seja um tanto vago, pois dá-se a entender que o Presidente poderia cometer crimes de traição menos graves, não imputáveis. O problema é que isso exigia algo que não foi providenciado: a distinção desses crimes.

Recentemente, entretanto, como vimos no Capítulo 3, uma emenda aprovada em 2007, e implementada em 2014, alterou esse enquadramento, aproximando a tipificação francesa da ambiguidade norte-americana. A partir de então, o Presidente daquele país pode ser impedido em decorrência de falhas no cumprimento de seus deveres que sejam inadequadas ao cargo. Essa alteração teve efeito praticamente imediato porque, já em 2016, a oposição parlamentar ao Presidente François Hollande, principalmente Deputados conservadores, tentaram aprovar uma resolução de *impeachment* contra ele, acusando-o de ter revelado informações confidenciais a jornalistas. O Parlamento rejeitou a resolução, é verdade, mas foi aberto o caminho para o uso desse instrumento como arma política das oposições contra o governo.

Por outro lado, ainda visando a proteger o Presidente, a Constituição francesa desenhou um protocolo inovador para a realização do *impeachment*. Como também discutido anteriormente, o processo exige que 10% da Câmara Baixa e 10% da Câmara Alta assinem a resolução de *impedimento*, o que, por consequência, conduz à formação da Alta Corte, composta por parlamentares escolhidos por 2/3 dos votos de ambas as Casas Legislativas. Em até um mês, a Alta Corte deve tomar uma decisão sobre o caso, sendo que a condenação do Presidente exige a aprovação de 2/3 de seus membros. Embora seja constituída por parlamentares, essa Alta Corte é revestida de um caráter jurídico especial, o que, é claro, não elimina sua essência política, mas acrescenta-lhe uma camada jurisdicional sujeita a rígido regramento. Assim, apesar do Judiciário não fazer parte do *impeachment*, a Justiça, enquanto uma arena institucional à parte do Parlamento, foi introduzida no processo.

Essa inovação, pode-se dizer, fez surgir um modelo original que serviu de matriz para vários países, especialmente aqueles que estiveram sob o domínio ou a influência da política francesa. De fato, ao abrir espaço para a atuação de uma Corte para julgar o Presidente por crime de responsabilidade, o modelo francês criou a oportunidade para que, eventualmente, o próprio Judiciário pudesse ser incluído de modo efetivo no *impeachment*. Como veremos na análise de conjunto deste Capítulo, essa “salto evolutivo” realmente ocorreu, pois o Poder Judiciário participa diretamente de variadas formas no processo de *impeachment* da maioria dos países, especialmente os da África francesa, onde esse modelo é adotado de maneira exclusiva. Com efeito, os dados mostrarão que a evolução desse instrumento constitucional a partir das matrizes norte-americana e francesa resultaram em modelos variados de procedimentos cujo maior fator de distinção é o tipo e o escopo da participação do Judiciário no *impeachment*.

Dessa maneira, meu objetivo neste capítulo é apresentar uma análise comparada de todos os países com a finalidade de identificar a variabilidade desse dispositivo constitucional no plano empírico e, assim, catalogar todos os modelos que se desenvolveram. Essa análise tem como critério as semelhanças nas estruturas institucionais previstas para sua tramitação em cada caso, o que significa que, seguindo os parâmetros anteriores, os modelos são classificados de acordo com as

instâncias de acolhimento do pedido e de seu julgamento, bem como com o tipo de participação do judiciário, se indireta ou direta. Se sua participação for direta, a modalidade dessa atuação também será parâmetro para a classificação, ou seja, se o Judiciário atua (a) apenas como julgador, (b) apenas como *gatekeeper* ou (c) como julgador e *gatekeeper*. Portanto, as diferentes combinações dessas variáveis representam sequências processuais específicas que configuram modelos próprios de *impeachment*. Depois disso, classifico os países de acordo com seu grau de dificuldade formal para o *impedimento* do Presidente. Essa classificação resulta num *ranking* que posiciona todos os casos segundo esse índice e possibilita agrupá-los em categorias ordinais de baixa, média e alta dificuldade formal para o *impeachment*.

1. A Variabilidade dos Modelos de *Impeachment*

A análise de conjunto dos setenta e sete casos permitiu a identificação de dezoito modelos de *impeachment*. Essa tipificação está exposta no **Quadro 27**, onde também são coligadas as matrizes [norte-americana ou francesa] e as respectivas estruturas legislativas dos países estudados [unicameral ou bicameral]. São indicados, ainda, os países que pertencem a cada conjunto, assim como o número de casos enquadrados nos respectivos modelos.

Note-se que os seis primeiros modelos concentram a maioria dos casos [78%]. Em primeiro lugar, destacam-se os Modelos 1 e 2, que abrigam cerca de 1/3 deles, com 26 países. Em seguida, destacam-se os Modelos 3 e 4, com 19 casos que somam 25% do total. Depois, os destaques são os Modelos 5 e 6, abrangendo cerca de 19% dos casos. Os Modelos 7, 8 e 10, por sua vez, abrigam, em cada um deles, dois países, enquanto o Modelo 9 contém três casos.

Finalmente, do Modelo 11 até o 18, temos a incidência de apenas um país em cada um deles, e cuja somatória totaliza cerca de 9,5% dos casos. Isso indica que grande parte da variabilidade existente se deve a modelos *sui-generis* e, em menor volume, a modelos com poucos casos.

Quadro 27. Variabilidade dos Modelos de *Impeachment* nos 77 Casos Analisados

Variações	Sequência Processual	Legislativo	Matriz	Países/Nº Casos
Modelo 1	Pedido ↓ Câmara Baixa ↓ Aceitação ↓ Câmara Alta ↓ Julgamento	Bicameral	Norte-Americana	Estados Unidos, México, República Dominicana, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Uruguai, Quênia, Libéria, Namíbia, Filipinas 13 Casos
Modelo 2	Pedido ↓ Assembleia Nacional ↓ Aceitação ↓ Tribunal Superior [Corte Regular] ↓ Julgamento	Unicameral	Francesa	Angola, Costa Rica, Chipre, El Salvador, Guatemala, Guiné-Bissau, Micronésia, Moçambique, Portugal, Síria, Sudão do Sul, Taiwan, Timor Leste 13 Casos
Modelo 3	Pedido ↓ Assembleia Nacional ↓ Aceitação ↓ Judiciário <i>Gatekeeper</i> ↓ Validação ↓ Assembleia Nacional ↓ Julgamento	Unicameral	Francesa	Lituânia, Ucrânia, Gâmbia, Seicheles, Serra Leoa, Tanzânia, Uganda, Zâmbia, Geórgia, Sri Lanka 10 Casos
Modelo 4	Pedido ↓ Congresso ↓ Aceitação ↓ Alta Corte de Justiça [Corte Excepcional] ↓ Julgamento	Bicameral	Francesa	França, Cazaquistão, Costa do Marfim, Gabão, Madagascar, Mauritània, Camarões,* Senegal, Togo 9 Casos

Nota Explicativa: *Em Camarões, o Presidente é julgado por uma corte denominada Corte de *Impeachment*. O país é incluído neste modelo porque, embora os demais países realizem o julgamento numa Alta Corte [Haute Cour], na prática, também se trata de uma corte de *impeachment*, já que esta é instalada apenas para julgar o Presidente.

Quadro 27 [Continuação]. Variabilidade dos Modelos de *Impeachment* nos 77 Casos Analisados

Variações	Sequência Processual	Legislativo	Matriz	Países/Nº Casos
Modelo 5	<p>Pedido ↓ Judiciário <i>Gatekeeper</i> ↓ Assembleia Nacional ↓ Aceitação ↓ Alta Corte de Justiça [Corte Excepcional] ↓ Julgamento</p>	Unicameral	Francesa	Egito, Benin, Chade, Djibuti, Guiné, Níger, República Centro Africana 7 Casos
Modelo 6	<p>Pedido ↓ Assembleia Nacional ↓ Aceitação ↓ Assembleia Nacional ↓ Julgamento</p>	Unicameral	Norte- Americana	Equador, Honduras, Panamá, Eritréia, Gana, Malawi, Coreia do Sul, Maldivas 8 Casos
Modelo 7	<p>Pedido ↓ Congresso ↓ Aceitação ↓ Congresso ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Norte- Americana	Peru, Palau 2 Casos
Modelo 8	<p>Pedido ↓ Câmara Baixa ↓ Aceitação ↓ Congresso ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Norte- Americana	Bielorrússia, Zimbábue 2 Casos
Modelo 9	<p>Pedido ↓ Congresso ↓ Aceitação ↓ Supremo Tribunal [Corte Regular] ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Francesa	Ruanda, Congo, Romênia 3 Casos

Quadro 27 [Continuação]. Variabilidade dos Modelos de *Impeachment* nos 77 Casos Analisados

Variações	Sequência Processual	Legislativo	Matriz	Casos/Países
Modelo 10	<p>Pedido ↓ Câmara Baixa ↓ Aceitação ↓ Alta Corte de Justiça [Corte Excepcional] ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Francesa	Burkina Fasso, Haiti 2 Casos
Modelo 11	<p>Pedido ↓ Congresso Nacional ↓ Aceitação ↓ Comissão Independente ↓ Validação ↓ Congresso ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Francesa	Nigéria 1 Caso
Modelo 12	<p>Pedido ↓ Câmara Baixa ↓ Aceitação ↓ Judiciário <i>Gatekeeper</i> ↓ Validação ↓ Câmara Alta ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Francesa	Rússia 1 Caso
Modelo 13	<p>Pedido ↓ Câmara Baixa ↓ Aceitação ↓ Judiciário <i>Gatekeeper</i> ↓ Validação ↓ Congresso ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Francesa	Indonésia 1 Caso

Quadro 27 [Continuação]. Variabilidade dos Modelos de *Impeachment* nos 77 Casos Analisados

Variações	Sequência Processual	Legislativo	Matriz	Países/Nº Casos
Modelo 14	<p>Pedido ↓ Câmara Baixa ↓ Aceitação ↓ Conselho Externo aos Poderes ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Francesa	Afeganistão 1 Caso
Modelo 15	<p>Pedido ↓ Câmara Baixa ↓ Aceitação ↓ Tribunal Superior [Corte Regular] ↓ Julgamento</p>	Bicameral	Francesa	Bolívia 1 Caso
Modelo 16	<p>Pedido ↓ Assembleia Nacional ↓ Aceitação ↓ Alta Corte de Justiça [Corte Excepcional] ↓ Julgamento</p>	Unicameral	Francesa	Mali 1 Caso
Modelo 17	<p>Pedido ↓ Tribunal Superior [Corte Regular] ↓ Aceitação ↓ Assembleia Nacional ↓ Julgamento</p>	Unicameral	Francesa	Mongólia 1 Caso

Quadro 27 [Continuação]. Variabilidade dos Modelos de *Impeachment* nos 77 Casos Analisados

Variações	Sequência Processual	Legislativo	Matriz	Países/Nº Casos
Modelo 18	Pedido			
	↓			
	Judiciário <i>Gatekeeper</i>			
	↓			
	Validação			
	↓			
	Assembleia Nacional	Unicameral	Francesa	Azerbaijão
↓				
Aceitação			1 Caso	
↓				
Tribunal Superior [Corte Regular]				
↓				
Julgamento				

Fonte: Elaboração própria, baseada na análise comparada dos países estudados.

Devido à maior incidência, os Modelos 1 e 2 são os destaques dessa evolução. O Modelo 1 abrange países bicamerais e reproduz a estrutura procedimental da matriz norte-americana. Nele, a participação do Judiciário se restringe à função de garantidor dos protocolos do rito processual do *impeachment*. Desse modo, ressalto mais uma vez, a Justiça zela pelos direitos constitucionais de defesa e pela observância das regras regimentais e da legislação, mas não se pronuncia sobre o mérito da peça acusatória e tampouco sobre a validade das justificativas apresentadas pelos Parlamentares ao julgarem o Presidente. Nesse modelo, o controle constitucional do Executivo pelo *impeachment* é uma incumbência exclusiva do Poder Legislativo.

Já o Modelo 2 corresponde à matriz francesa, mais fielmente representada pelo Modelo 4, no qual se inclui a própria França. Esse modelo estabelece que o julgamento do Presidente deve ser realizado por uma Alta Corte de Justiça, que tem suas especificidades enquanto uma Corte Excepcional, mas que implica na abertura de um espaço institucional para que o Judiciário e alguma de suas Cortes Regulares seja incluído no procedimento. Então, além das instâncias do Poder Legislativo envolvidas no processo, a modalidade de participação do Judiciário é central para que possamos identificar as variações nos modelos de *impeachment* que seguem a matriz francesa. Em suma, as mutações resultantes da combinação da modalidade de participação direta do Judiciário, da etapa em que a função *gatekeeper* é exercida e da

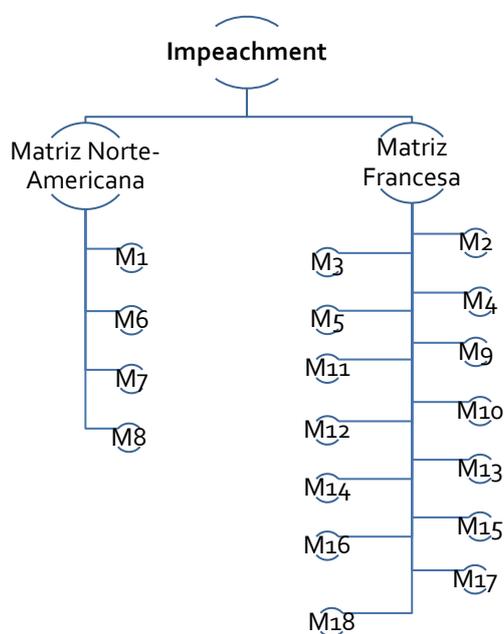
instância legislativa que acolhe a acusação e julga o Presidente ocasionaram a evolução de modelos distintos.

Alguns exemplos podem ilustrar como essas combinações resultam em formatos variados. Os Modelos 2 e 4 são bastante similares, mas enquanto no Modelo 2 quem decide sobre o *impedimento* é a Assembleia Nacional, no Modelo 4, é o Congresso. Aqui, o que fez a diferença foi a estrutura legislativa, unicameral, no primeiro, e bicameral, no segundo. Por outro lado, o Modelo 3, que possui estrutura unicameral, assim como o Modelo 2, diferencia-se deste em virtude do tipo de participação direta do Judiciário no procedimento — o Modelo 3 prevê a função *gatekeeper*, ausente no Modelo 2; o Modelo 5, que é unicameral e também contempla a atuação *gatekeeper*, diferentemente do que é previsto no Modelo 3, inclui essa função do Judiciário no início do processo, enquanto este último a inclui em uma etapa intermediária. Por sua vez, os Modelos 4 e 9 são muito similares em sua sequência processual, com uma diferença que é relevante a ponto de representar uma variação própria — enquanto no Modelo 4 o julgamento é uma incumbência de uma Corte Excepcional, no Modelo 9, quem julga é uma Corte Regular.

Tomando-se a estrutura legislativo como parâmetro, podem ser destacados outros exemplos. Apesar de coincidirem em suas estruturas bicamerais, os Modelos 1 e 7 atribuem a distintas instâncias do Legislativo o poder de decisão sobre o acolhimento da acusação — no primeiro caso, essa é uma atribuição da Câmara Baixa e, no segundo, do Congresso. O Modelo 8, por sua vez, que também é bicameral, diferencia-se do Modelo 1 no que se refere à instância que julga o Presidente — no Modelo 1, essa é uma responsabilidade da Câmara Alta e, no Modelo 8, do Congresso. Nesse ponto, entretanto, os Modelos 8 e 7 coincidem, uma vez que, em ambos, cabe ao Congresso o poder de julgar o Presidente. Porém, eles se diferenciam em relação à instância que acolhe o pedido — no Modelo 8, essa decisão é atribuída à Câmara Baixa e, no Modelo 7, como vimos, essa é uma atribuição do Congresso. Já no Modelo 6, por ser unicameral, as deliberações sobre o acolhimento do pedido e o julgamento do processo competem à Assembleia Legislativa.

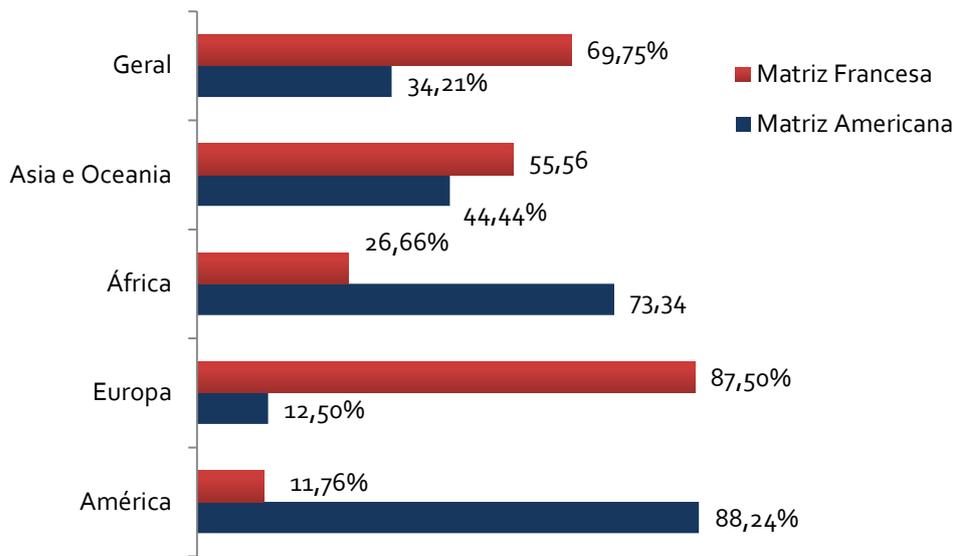
No que se refere à “hereditariedade”, esses modelos apresentaram uma evolução mais favorável à matriz francesa — apenas os Modelos 1, 6, 7 e 8 são evoluções da matriz Norte-Americana. De fato, a matriz francesa não apenas gerou uma quantidade mais elevada de “modelos herdeiros” como também possui uma abrangência maior na contabilidade de países que adotam o *impeachment* em seus desenhos constitucionais. Assim, 52 países, o que compreende 68% dos casos, são desdobramentos da matriz francesa, contra 25 países ou 32% dos casos que descendem da matriz americana, como ilustra o **Fluxograma 8**.

Fluxograma 8
Árvore dos Modelos de *Impeachment* de Acordo com suas Matrizes



Conforme mostra o **Gráfico 1**, o predomínio da matriz francesa coincide com as regiões onde sua influência política foi maior. Todos os países da África portuguesa e da África francesa adotam similares ou variações desse formato institucional; na África da *commonwealth* e na Ásia, sua incidência é bastante elevada. O mesmo ocorre no caso da matriz norte-americana, que serviu de inspiração para a maioria dos países da América — menos Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Bolívia —, mas que teve pouco impacto nas demais regiões — com as exceções de Eritréia, Gana, Malawi, Zimbábue, Bielorrússia, Coreia do Sul, Maldivas e Palau.

Gráfico 1
**Distribuição dos Modelos de *Impeachment*,
 por Região, de Acordo com suas Matrizes Constitucionais**



Fonte: Elaboração própria a partir da análise das Constituições dos casos estudados.

O quadro comparativo põem em relevo outra característica relevante. O exame das sequências processuais mostra que há modelos que restringem as decisões cruciais sobre o *impeachment* ao próprio Legislativo — às vezes, uma mesma instância se incumbe das duas decisões [aceitar/rejeitar e condenar/absolver], cabendo-as ao Congresso, quando o país é bicameral, ou à Assembleia Nacional, quando o país é unicameral; outras vezes, em países de estrutura bicameral, essas decisões são tomadas por instâncias legislativas diferentes, mais especificamente, a Câmara Baixa [aceitar/rejeitar] e a Câmara Alta [condenar/absolver]. Entretanto, há países nos quais essas duas decisões são atribuídas a arenas institucionais distintas: o Legislativo e o Judiciário. Nesses modelos, o Poder Legislativo pode ser incumbido da decisão a respeito da aceitação do pedido e do julgamento final do processo, enquanto o Judiciário pode participar de maneira direta ou indireta.

Todas essas possibilidades de arranjo institucional já foram exaustivamente expostas anteriormente e identificadas na análise constitucional comparada dos países estudados. No entanto, a análise desses casos revelou haver outras possibilidades relevantes que distinguem os modelos de *impeachment* e que, por isso,

foram agregadas à tipologia. Trata-se da diferença envolvendo a atuação da Justiça como instância julgadora. Inspirados pela matriz francesa, alguns países prescrevem que o julgamento Presidencial deve ser realizado por uma Corte Excepcional, formada exclusivamente para tal tarefa.

Chamada de Alta Corte de Justiça, ou alguma outra designação análoga, essa Corte Excepcional costuma ter composição mista, contando com Magistrados e Parlamentares. Nos casos restantes, esse encargo é atribuído a uma Corte Regular, cuja denominação varia de país para país, assim como a instância do Poder Judiciário que tem a competência para realizar o julgamento — em Angola, por exemplo, dependendo do caso, o Presidente pode ser julgado por um órgão equivalente ao Superior Tribunal de Justiça brasileiro ou por uma Corte Constitucional. De qualquer forma, é importante frisar, trata-se, ainda, de um julgamento realizado por uma Corte Regular do Poder Judiciário. Na Romênia, isso não compete à Corte Constitucional, mas sim à Corte de Justiça e Cassação, que também é uma Corte Regular. A despeito dessas diferenças, esses casos se caracterizam pela atuação direta de uma Corte Regular e Superior no julgamento do Presidente — devido a isso, inclusive, sua análise neste estudo foi padronizada mediante a referência genérica de Tribunal Superior à Corte Regular que julga o Presidente.

Contemplados por esse ângulo, os dados mostram que as Cortes Regulares são predominantes [M2, M3, M4, M5, M9, M12, M13, M15, M17 e M18], somando 66,6% dos casos em que a Justiça participa de maneira direta no *impeachment*. As Cortes Excepcionais, por seu turno, estão presentes em 33,4% deles [M5, M10, M11, M14 e M16] — observe-se que o Modelo 5 contém uma Corte Excepcional que atua como *gatekeeper* e uma Corte Regular que atua no julgamento final e, por isso, ele aparece nas duas contagens. Ainda, no Modelo 14, há um Conselho Externo aos Poderes Constitucionais que atua como instância julgadora, e, no Modelo 11, uma Comissão Independente com funções equivalentes. Observe-se também que a principal diferença entre os Modelos 2 e 16 é que, no primeiro, o julgamento é realizado por uma Corte Regular [Tribunal Superior], composta por Juízes de carreira, enquanto no segundo o Presidente é julgado por uma Corte Excepcional [Alta Corte de Justiça], composta por Parlamentares e Magistrados. Afora isso, ambos são

unicamerais e conferem à Justiça o poder de julgar o Presidente. O mesmo ocorre nos Modelos 9 e 15, que são bicamerais —no primeiro, forma-se uma Corte Excepcional para julgar o processo; no segundo, tal julgamento é realizado por uma Corte Regular.

Embora a incidência de Cortes Excepcionais seja menor do que a de Cortes Regulares, uma proporção de 1/3 é elevada o suficiente para indicar sua importância nos processos de *impeachment* em que há participação direta da Justiça. Por isso, é relevante observar como são as composições dessas Cortes. A **Tabela 1** traz essas informações. Perceba-se que, em boa parte das vezes, as *Haute Cour de Justice* mesclam membros do Judiciário com membros do Parlamento. Uma ressalva, entretanto, deve ser feita em relação ao modelo haitiano, que, apesar de contar com uma Alta Corte de Justiça, na prática, adota um modelo muito similar ao norte-americano. Assim como era o modelo francês de 1875, o que se adotou no Haiti foi um formato que apenas investe o Senado de prerrogativas próprias de um Superior Tribunal de Justiça. Por essa razão, a disposição desses dados prescindiu da comparação do país caribenho com os demais. Outro ponto a ser destacado é que os Superiores Tribunais de Justiça não são cortes grandes, quando comparados com o modelo de julgamento pelos Parlamentares, como na matriz estadunidense. As cortes variam de no mínimo 8 membros, no caso do Djibuti a 22 membros, no caso Francês. Cumpre observar, ainda, que apenas os ordenamentos de Mali, Djibuti e França não determinam a participação de algum integrante do judiciário nos seus Superiores Tribunais de Justiça.

Além disso, é interessante ressaltar aspectos específicos de alguns países. Benin,¹⁵⁴ por exemplo, conta com um tribunal misto que exclui o Presidente da Corte Constitucional, conforme visto anteriormente. Burkina Fasso, Chade, Costa do Marfim, República Centro Africana, Djibuti, Gabão, Madagascar, Mali, Mauritânia, Níger, Guiné, Senegal e Togo seguem padrão semelhante. Níger adota um procedimento que também existia na França antes da Lei 1392/2007. A lei francesa

¹⁵⁴ A Corte Constitucional do Benin conta com sete membros, conforme a sua Constituição, Art. 115: "The Constitutional Court shall be composed of seven members, four of whom shall be appointed by the Office of the National Assembly and three by the President of the Republic for a term of five years renewable only one time. No member of the Constitutional Court may sit for more than ten years".

Ordonnance n° 59-1, de Janeiro de 1959, previa que o inquérito seria conduzido por uma comissão de Juízes (ROUGEAUX, 1978); entretanto esse Artigo foi revogado pela Lei n° 93-1252, de 23 de Novembro de 1993. De qualquer maneira, essa foi a escolha consagrada na Carta Constitucional do Níger.¹⁵⁵

Tabela 1. Composição das Altas Cortes de Justiça [Cortes de Exceção]

País	Parlamentares	Magistrados	Total
Benin	6	6	12
Burkina Faso	6	3	6
Chade	10	5	15
Costa do Marfim	8	1	9
França	22 [11CB + 11 CA]*	0	22
R. C. Africana	6 [3CB + 3 CA]	6	12
Djibuti	8	0	8
Gabão	6	7	13
Madagascar	4 [2CB + 2CA]*	5	11+2**
Mali	9	0	9
Níger	4	3	7
Guiné	6	3	9
Senegal	8	1	9
Togo	4	2	7+1***

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das Constituições dos países estudados.

Nota Explicativa: *CB é Câmara Baixa e CA é Câmara Alta. **Mais dois membros de um órgão independente chamado de Alto Conselho de Defesa da Democracia e do Estado de Direito. ***No Togo, além dos Parlamentares e dos Magistrados, a constituição ainda inclui o próprio Presidente.

Outro dado relevante é que a composição do judiciário pode variar quanto à origem dos Magistrados. No Benin, todos os seis devem ser egressos da Corte Constitucional. No Chade, dos cinco Juízes que formam a *Haute Cour de Justice* dois devem ser egressos do Conselho Constitucional e três da Suprema Corte. Já na Guiné, do trio de Magistrados que compõem o Superior Tribunal de Justiça, um deve ser oriundo da Suprema Corte, um da Corte Constitucional e um indicado pelo Tribunal de

¹⁵⁵ Conforme o Art. 143 da Constituição do Níger: "(...) The Commission of Investigation is composed of three (3) magistrates appointed by the President of the Court of Cassation (...)".

Contas. Já em Madagascar, o quinteto de Juízes deve ser formado por um da Suprema Corte, dois do Tribunal de Cassação e dois do Tribunal de Apelação. No Gabão, os Magistrados são escolhidos pelo Conselho Superior de Magistratura.¹⁵⁶ No Togo os Magistrados devem ser os Presidentes das Casas da Suprema Corte,¹⁵⁷ ou seja, da Judicial e da Administrativa¹⁵⁸ — a propósito, um elemento inusitado de seu modelo é a previsão da inclusão do Presidente da República nesse Superior Tribunal de Justiça que é formado precisamente para julgar seu *impeachment*.

Em Burkina Faso, a composição da *Haute Cour de Justice* é estabelecida pela Lei Orgânica nº 017-2015/CNT, de 21 de Maio de 2015. De acordo com o seu Art. 2ª, os três Magistrados devem ser apontados pelo Presidente do Tribunal de Cassação e cumprem um mandato de cinco anos,¹⁵⁹ ou seja, essa Corte Excepcional é permanente, embora somente seja acionada no caso de haver processo de *impeachment*. O regramento de Djibuti é dado pela Lei Orgânica Nº4, de 7 Abril de 1993. Em seu Artigo Primeiro,¹⁶⁰ a composição da *Haute Cour de Justice* prevê a participação de oito membros egressos da Assembleia Nacional; ainda segundo esse dispositivo, o inquérito deve ser realizado por cinco Magistrados. O Mali tem composição similar à do Djibuti — sua Lei orgânica nº 01, de 13 de Janeiro de 1997, estabelece que a Corte Excepcional deve ser composta por nove membros eleitos pela Assembleia Nacional; e assim como no Djibuti, o modelo malês determina cinco Magistrados para instruir o processo. Em sua Lei Orgânica de 03 de Janeiro de 2002, a Costa do Marfim impõe que sua Alta Corte de Justiça seja composta por nove

¹⁵⁶ Conforme a Constituição do Gabão, Art. 80: "La Haute Cour de Justice est composée de treize (13) membres dont sept (7) magistrats professionnels désignés par le Conseil Supérieur de la Magistrature et six (6) membres élus par le Parlement en son sein, au prorata des effectifs des groupes parlementaires".

¹⁵⁷ Conforme o Art. 126: "The High Court of Justice is composed of the president and of the presidents of the chambers of the Supreme Court and of four deputies elected by the National Assembly (...)".

¹⁵⁸ Conforme o Art. 123 da Constituição do Togo: "The Supreme Court is composed of two chambers: the judicial chamber; the administrative chamber (...)".

¹⁵⁹ Conforme a Lei 017/2015, Art. 2: "La Haute cour de justice est composée de neuf juges dont : - six députés élus pour la durée de la législature par l'Assemblée nationale après chaque renouvellement général. - Pour chaque juge parlementaire titulaire, un suppléant est élu dans les mêmes conditions ; - trois magistrats du grade exceptionnel de la hiérarchie judiciaire nommés par ordonnance du Président de la Cour de cassation pour cinq ans".

¹⁶⁰ Conforme a Lei Orgânica nº 4/1993, Art. 1: "La Haute Cour de Justice se compose de huit juges titulaires élus au sein de l'Assemblée Nationale. L'instruction est assurée par une commission d'instruction composée de cinq magistrats désignés annuellement par le Conseil Supérieur de la Magistrature".

membros;¹⁶¹ entre eles, o Primeiro Presidente do Tribunal de Cassação. A lei marfinense também prevê uma comissão de instrução com cinco membros.¹⁶²

Já Mauritânia¹⁶³ e o Senegal não especificam o número de integrantes do Superior Tribunal de Justiça, apenas determinam que uma lei orgânica regulamente a composição. Em todo caso, as Constituições desses dois países estabelece que a Corte Excepcional deve ser composta apenas por Senadores e Deputados, em igual número. Nesse diapasão, a *Haute Cour de Justice* do Senegal também conta com uma composição similar à marfinense, variando apenas o número de Deputados. Enquanto isso, na Costa do Marfim, como visto, integram a Corte cinco Deputados; no Senegal, oito Deputados mais o Presidente do Tribunal de Cassação, conforme o Artigo Primeiro da Lei Orgânica nº10, de 2002.¹⁶⁴

Por fim, vale uma pequena ressalva a um procedimento previsto em alguns ordenamentos, mas que não diz respeito ao *impeachment* propriamente. Trata-se da previsão de novas eleições na eventualidade do impedimento do Presidente. Tais são os casos de Ruanda, Afeganistão e Coréia do Sul, onde há a previsão de novas eleições para se completar o mandato. A realização de eleições visando à conclusão do termo inicialmente previsto para o mandato do Presidente que foi removido do cargo, em princípio, tem como propósito assegurar alguma estabilidade política diante da crise que não apenas culminou no *impedimento*, mas que também pode ser incrementada por esse tipo de processo.

¹⁶¹ Conforme o Artigo Primeiro da Lei Orgânica, de 03 de Janeiro de 2002: "La Haute Cour de Justice comprend: - neuf juges titulaires dont le Premier Président de la Cour de Cassation, Président; - huit juges suppléants appelés à siéger dans les conditions prévues à l'article 9 de la presente loi. (...)".

¹⁶² Conforme o Art. 13 da Lei Orgânica, de 03 de Janeiro de 2002: "La commission d'instruction comprend cinq membres titulaires dont deux députés et trois magistrats du siège, ainsi que deux membres suppléantes dont un magistrat du siège et un député. Les magistrats du siège de la ladite Commission sont désignés par l'Assemblée Générale de la Cour de Cassation, em son sein, et les députés par leurs pairs, conformément à l'article 2 de la presente loi."

¹⁶³ Não foi possível encontrar a Lei Orgânica da Mauritânia que regulamenta sua *Haute Cour de Justice*. Apenas há disponível a informação constante na sua Constituição, já reproduzida acima. Por essa razão, a menção a este país não consta na Tabela.

¹⁶⁴ Conforme dispõe o Art. 1 da Lei Orgânica nº10/2002: "La Haute Cour de Justice se compose du Premier Président de la Cour de Cassation, Président, et de huit juges titulaires. Elle comprend en outre, un Président suppléant, le Président de la Chambre pénale de la Cour de Cassation et huit juges suppléants, appelés à siéger dans les conditions prévues à l'article 8 ci-dessous".

Com efeito, os dados sobre a atuação da Justiça, seja como instância julgadora ou por meio do exercício da função de *gatekeeper*, mostram que essa é uma arena institucional da mais alta relevância em diversos modelos de *impeachment*. Como *gatekeeper*, o Judiciário é chamado a tomar parte no processo tanto em seu início [M5, M17 e M18] como em alguma de suas etapas intermediárias [M3, M12 e M13]. Como instância julgadora, esse Poder pode ser acionado num número ainda mais elevado de casos [M2, M4, M5, M9, M10, M15, M16 e M18]; sem contar os modelos em que o Judiciário exerce as duas funções [M5 e M18]. Desse forma, temos uma medida precisa da centralidade do Judiciário nos procedimentos de *impeachment*, cuja atuação incide em 50% dos casos estudados — lembrando, o Modelo 14 é *sui-generis*, pois o julgamento é realizado por um conselho exterior aos Poderes Constitucionais e, portanto, não se enquadra propriamente num julgamento pelo Judiciário, embora possamos considerar que é próximo de uma Alta Corte de Justiça, nos moldes da matriz francesa.

O **Quadro 28** traz o detalhamento da distribuição dos tipos e modalidades de participação direta do Judiciário em termos regionais. Como já vimos um pouco antes, na América predomina a atuação como supervisor processual, mas agora podemos observar que dos quatro países do continente onde a participação do Judiciário é direta, esse tipo de atuação se restringe à modalidade de julgador. Na África, onde a proporção de participação direta desse Poder é expressivamente mais elevada, em nenhum dos casos o Judiciário atua apenas como julgador; em alguns países, cabe-lhe a atuação como *gatekeeper* e, na maioria deles, as duas funções. Na Europa, apenas a Bielorrússia não tem participação direta do judiciário e o exercício da função *gatekeeper* intermediário é comum, principalmente nos países do Leste. Na Ásia, há casos de ineditismo, como o da Mongólia, que relega ao Judiciário a decisão sobre a abertura do processo.

Quadro 28
Distribuição da Frequência dos Tipos e Modalidades de Participação do Judiciário
nos Processos de *Impeachment*, de Acordo com as Regiões dos Países Analisados

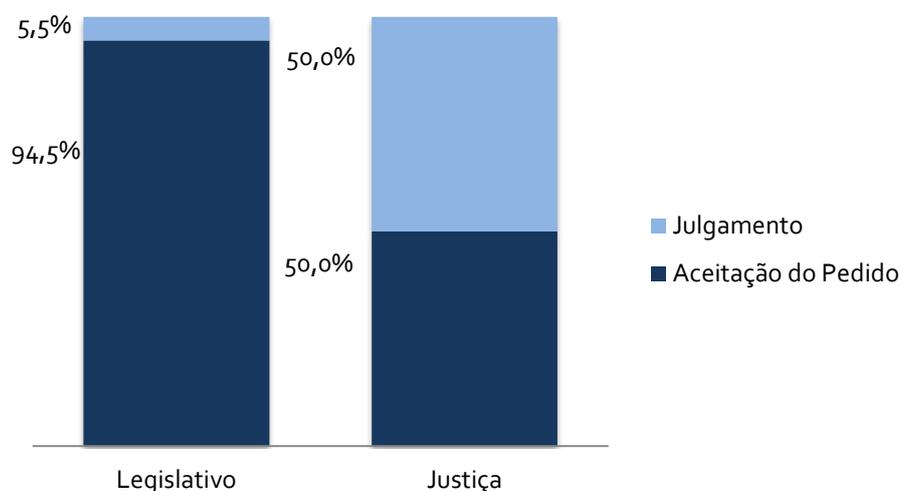
Tipo de Participação	Modalidade da Participação	América	Europa	África	Ásia e Oceania	Total
Indireta	Supervisor Processual	13 [46,4%]	1 [3,5]	8 [28,5%]	5 [17,8%]	28 [100%]
	Apenas Julgador	5 [17,5%]	3 [10,5%]	14 [50%]	6 [22%]	28 [100%]
Direta	Apenas <i>Gatekeeper</i>	0	3 [25%]	6 [50%]	3 [25%]	12 [100%]
	<i>Gatekeeper</i> + Julgador	0	1 [10%]	8 [80%]	1 [10%]	10 [100%]
Total Participação Direta		5 [10%]	7 [14%]	28 [56%]	10 [20%]	50 [100%]

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das Constituições dos países analisados.

Entretanto, o Legislativo é uma arena institucional igualmente importante no julgamento do Presidente — sua participação nessa tomada de decisão é prevista em nove modelos [M1, M3, M6, M7, M8, M11, M12, M13 e M17]. Não obstante, sua relevância é ainda maior na tomada de decisão sobre o acolhimento do pedido de *impeachment*. A análise das sequências processuais mostra que há um amplo predomínio de modelos nos quais o procedimento tem início no Poder Legislativo, um vez que em apenas um deles o processo se inicia no Judiciário [M17], que então atua como instância de acolhimento do pedido.

O **Gráfico 2** resume esses dados, mostrando que as arenas institucionais do Legislativo e do Judiciário são equivalentes no que se refere à atribuição da prerrogativa de julgar o Presidente em processos de *impeachment*, enquanto a decisão sobre aceitar ou rejeitar a acusação é uma incumbência praticamente exclusiva do Legislativo. Obviamente, não podemos desconsiderar que a atuação do Judiciário como *gatekeeper*, prevista em 33,3% dos países, pode interferir sobremaneira nessa decisão inicial e fazer cessar o processo.

Gráfico 2
Distribuição da Frequência da Aceitação do Pedido de *Impeachment* e do Julgamento do Presidente de Acordo com as Arenas Institucionais Responsáveis



Fonte: Elaboração própria a partir da análise das Constituições dos casos estudados.

No continente americano, talvez devido à influência mais acentuada do desenho constitucional dos Estados Unidos, prevaleceu a suposição de que é mais legítimo que um Poder sujeito ao escrutínio do voto, no caso, o Parlamento, controle o outro Poder também submetido à soberania das urnas, especialmente quando é o próprio mandato Presidencial que está em jogo. O controle da constitucionalidade das Leis, função precípua do Judiciário, corresponde às garantias dos Direitos fundamentais, em princípio, exteriores e superiores ao processo legislativo. Assim, as Supremas Cortes não controlam o Executivo e o Legislativo no âmbito de seu comportamento político, mas sim no que se refere às possíveis violações dos direitos individuais. Considerando-se que os crimes que o Presidente possa cometer e que estão sujeitos ao impedimento são considerados como violações de natureza política, seu controle também deve ser político e, portanto, só pode ser exercido por outro órgão político no sentido eletivo do termo.

A propósito, essa foi uma evolução institucional do *impeachment* norte-americano em relação ao inglês, onde esse dispositivo normalmente era aplicado aos altos funcionários e ao Primeiro-Ministro, mas nunca ao Chefe-de-Estado, o Monarca.

Dada essa característica, o *impeachment* envolvia tanto crimes políticos como crimes não-políticos, o que algumas vezes implicava em condenações com pena capital. Como já discutido, naquele contexto, considerava-se que altos funcionários e favorecidos do Rei eram inalcançáveis à Justiça regular, por isso era necessário um processo especial de acusação levado a cabo pelo Parlamento. Além do mais, como já destacado anteriormente, a Casa dos Comuns viram no *impeachment* uma oportunidade para fortalecer o Parlamento diante da Coroa ao fazer com que o Executivo ficasse sob seu controle constitucional.

Nos Estados Unidos, um sistema presidencialista, o *impeachment* passou a alcançar o Chefe-de-Governo que também é o Chefe-de-Estado, cujo cargo é preenchido não por hereditariedade, mas pelo sufrágio popular. Restringiu-se, assim, o escopo do *impeachment* aos crimes políticos e, já tendo um Parlamento forte desde o início, o controle do Executivo era necessário para que ele não se tornasse mais poderoso do que o Legislativo, evitando-se a concentração de Poder que havia sido a marca de grande parte da história política inglesa. A participação indireta do Judiciário, como supervisor processual, era uma decorrência automática da sua função de guardião dos direitos individuais. Assim, compete ao Judiciário a vigilância do direito de defesa e da normalidade protocolar dos regramentos processuais, mas não o julgamento do acusado e qualquer pronunciamento sobre o mérito da acusação.

Como mencionado há pouco, até 2014, os franceses haviam restringido o próprio escopo do que seria um crime político passível de *impedimento* do Presidente, além da forma de atuação do Legislativo nesse tipo de processo. Mais preocupados com a interposição de limites ao abuso da aplicação política desse instrumento, os legisladores franceses tentaram assegurar que o julgamento de um crime político fosse juridicamente orientado. Em outros termos, mesmo que o crime seja político, ele está previsto na Constituição e é suportado por legislação complementar, portanto, a aplicação do *impeachment*, forçosamente, exige fundamentos jurídicos. Com isso, o controle do Poder Executivo, por intermédio do controle do mandato Presidencial, tornou-se uma incumbência tanto do Legislativo como da Justiça, embora ainda seja um Tribunal de Exceção.

Mas, em que medida, a evolução dos modelos vinculados a essas matrizes está associada à forma de governo presidencialista ou semipresidencialista? Conforme os dados do **Quadro 29**, a matriz francesa é amplamente predominante em países semipresidencialista, o que poderia nos levar a concluir que há uma associação entre as variáveis “forma de governo” e “matriz de impeachment”. Contudo, se países semipresidencialistas têm maior propensão a adotar a matriz francesa, por outro lado, países presidencialistas adotam ambas as matrizes de maneira equivalente. Isso reduz o efeito de qualquer associação entre essas duas variáveis, como revelou o teste do Qui-Quadrado, cujo resultado foi 0,98041432, bastante acima do *p-valor* de 0,05.

Quadro 29
Distribuição de Frequência das Matrizes de *Impeachment*, por Forma de Governo

Matriz	Presidencialismo	Semipresidencialismo	Total
Norte-Americana	26 [4,8%]	1 [4,3%]	27 [35%]
Francesa	28 [52%]	22 [95,7%]	50 [65%]
Total	54 [100%]	23 [100%]	77 [100%]

Fonte: Elaboração própria com base nas informações das Constituições dos países analisados.

***Nota Metodológica:** teste Qui-Quadrado = 0,98041432, com nível de significância [*p-valor*] de 0,05.

Em compensação, tais diferenças parecem estar associadas à estrutura legislativa dos países. De forma agregada, os dados mostram que a matriz norte-americana é mais comum em países bicamerais, enquanto o contrário ocorre com a matriz francesa, mais recorrente em países unicamerais. A **Tabela 2** demonstra essa relação, ao apresentar a distribuição dos modelos de acordo com o cruzamento das variáveis “matriz de *impeachment*” e “estrutura legislativa”. De modo geral, a frequência de estruturas unicamerais [53%] é ligeiramente maior do que a de estruturas bicamerais [47%]. Quando analisamos a frequência de cada estrutura legislativa de acordo com as matrizes dos modelos de *impeachment*, podemos notar que há maior propensão de países bicamerais adotarem a matriz norte-americana e de países unicamerais adotarem a matriz francesa.

Realmente, essa percepção é corroborada pelo teste estatístico do Qui-Quadrado. Com nível de significância de 0,05, o teste resultou num *p-valor* de 0,009260707, indicando que há evidências de associação entre a estrutura legislativa e a matriz de *impeachment*. Não obstante, não podemos desconsiderar que há um número não desprezível de casos de estruturas unicamerais que adotam a matriz norte-americana, assim como um número expressivo de casos de legislativos bicamerais que adotam a matriz francesa.

Tabela 2
Distribuição dos Casos de Acordo com as Matrizes de *Impeachment* e a Estrutura Legislativa

Matrizes	Legislativo Unicameral	Legislativo Bicameral	Total
Norte-Americana	8 [19,5%]	17 [47%]	25 [32%]
Francesa	33 [80,5%]	19 [53%]	52 [68%]
Total	41 [100%]	36 [100%]	77 [100%]

Fonte: Elaboração própria a partir da análise das Constituições dos países estudados.

***Nota Metodológica:** teste Qui-Quadrado = 0,009260707, com nível de significância [p-valor] de 0,05.

Portanto, a evolução das matrizes norte-americana e francesa resultou numa variabilidade de modelos que possuem diferenças cumulativas, algumas grandes e outras pequenas, que são significativas o suficiente para serem consideradas específicas. O fator distintivo das matrizes e, conseqüentemente, dos modelos, é o tipo de participação do Judiciário no processo. Como vimos, sua participação direta é expressiva, como *gatekeeper* inicial ou intermediário e como julgador, de modo que Legislativo e Judiciário são Poderes equivalentes no que se refere à decisão final sobre a destituição do Presidente. De outra parte, o Legislativo predomina no processo decisório sobre a aceitação ou não da acusação, prerrogativa que, em alguns casos, é contrabalançada pela função *gatekeeper* do Judiciário. Ainda, enquanto não há associação entre forma de governo e matriz de *impeachment*, a estrutura legislativa está associada à adoção das matrizes norte-americana e francesa.

2. Mensurando a Dificuldade Formal para a Realização do *Impeachment*

Identificados os modelos de *impeachment* e suas relações com a forma de governo e a estrutura legislativa, a discussão agora persegue o segundo objetivo deste Capítulo, que é classificar os países de acordo com o seus graus de dificuldade formal para a realização do processo. Essa classificação, já realizada quando da análise dos casos agrupados, seguirá os mesmos parâmetros, ou seja, serão consideradas (1) as maiores exigidas para (a) a aceitação do pedido de *impeachment* e (b) para a condenação do Presidente, (2) se essas duas decisões são tomadas por atores institucionais distintos ou não, (3) se o judiciário participa como instância julgadora e (4) se o judiciário também atua como *gatekeeper* em alguma etapa inicial ou intermediária do processo. Essas variáveis também recebem as pontuações indicadas no **Quadro 7**, apresentado no Capítulo 3. Atente-se para o fato de que cada instância ou arena responsável pelas respectivas tomadas de decisão pode exercer poder de veto no processo e, desse modo, são elas mesmas possíveis obstáculos à remoção do Presidente.

De início, vamos conferir como se distribuem os casos quanto às maiorias exigidas para a aprovação do pedido de *impedimento* e para o julgamento final. O **Quadro 30** mostra que, na maior parte dos casos, exige-se votação de maioria qualificada para ambas as decisões, com o predomínio do limite mínimo de 2/3. Isso significa que há uma exigência considerável tanto para a admissão do processo como para a condenação. Mesmo no caso de maioria simples [50%+1 ou 1/2 +1], temos uma frequência elevada de países que adotam esse critério para a admissão da denúncia e, principalmente para a condenar o Presidente.¹⁶⁵ Há alguns casos que exigem maiorias de 3/4 e 4/5 para que o pedido seja acolhido e, num deles, exige-se votação de 4/5 para a condenação. Mas, no outro extremo, temos alguns casos com baixa exigência para a aceitação da denúncia [5] e até mesmo para sua condenação [1], fixando para tanto votações minoritárias de 1/3.

¹⁶⁵ Deve-se ser observado, entretanto, que alguns casos de aceitação da denúncia e a grande maioria dos casos de condenação por maioria simples são inferências lógicas realizadas para que fosse possível contabilizar esses países, uma vez que neles não há especificações das maiores exigidas em cada uma dessas etapas. Portanto, esses dados devem ser interpretados com cautela.

Quadro 30. Distribuição de Frequência dos países de Acordo com as Maiorias Exigidas para a Aceitação do *Impeachment* e para a Condenação do Presidente

Maiorias Exigidas	Aceitação	Condenação
1/3	5 [6,5%]	1 [1,3%]
1/2+1	18[23,3%]*	35 [45,4%] *
3/5	1 [1,3%]	1 [1,3%]
2/3	45 [58,5%]	35 [45,4%]
3/4	4 [5,2%]	4 [5,3%]
4/5	4 [5,2%]	1 [1,3%]

Fonte: Elaboração própria com base nas informações das Constituições dos países analisados.

***Nota Explicativa:** Inclui casos em que não há especificação [NE] da votação exigida, seguindo-se a pressuposição de que se exige pelo menos maioria de 50%+1 de votos favoráveis.

Porém, as maiorias exigidas são apenas uma das componentes do índice de dificuldade formal para o *impedimento* do Presidente. Quando considerados os demais critérios e as respectivas somatórias das pontuações, temos a configuração de cinco grupo de países que podem ser reunidos em categorias que representam as respectivas faixas do índice: dificuldade baixa [de 1,5 a 2,5], dificuldade média [de 3 a 3,5], dificuldade alta [de 4 a 4,5], dificuldade muito alta [de 5 a 6,5], dificuldade extremamente alta [de 7 a 10]. Tendo em vista o valor mediano [6] e a média dos valores [4,5], os intervalos dessas categorias levam em consideração que a pontuação mínima que um país pode obter no índice é igual a 1,5, e que a pontuação máxima é igual a 10. Assim, um valor em torno da média [4] deu o ponto de corte para as categorias “dificuldade média” e “dificuldade alta, e um valor acima da mediana [7] deu o ponto de corte para as categorias “dificuldade alta” e “dificuldade extremamente alta”.

O **Quadro 31** apresenta o *ranking* de países de acordo com esse índice e também sua classificação segundo essas categorias. A maioria se enquadra nas categorias de média e alta dificuldade, mas há um número elevado de países que apresentam dificuldade média e baixa.

Quadro 31. Classificação dos Países de Acordo com o Índice de Dificuldade Formal para *Impeachment*

País	Região	Forma de governo	Estrutura Legislativa	IDI*
Baixa				
Equador	América do Sul	Presidencialismo	Unicameral	1,5
Gana	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Unicameral	1,5
Panamá	América Central	Presidencialismo	Unicameral	1,5
Coreia do Sul	Ásia	Presidencialismo	Unicameral	1,5
Maldivas	Ásia	Presidencialismo	Unicameral	1,5
Peru	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	2
Filipinas	Ásia	Presidencialismo	Bicameral	2
Palau	Ásia	Presidencialismo	Bicameral	2,5
México	América do Norte	Presidencialismo	Bicameral	2,5
Estados Unidos	América do Norte	Presidencialismo	Bicameral	2,5
Chile	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	2,5
Colômbia	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	2,5
Bielorrússia	Europa	Presidencialismo	Bicameral	2,5
Eritreia	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Unicameral	2,5
Libéria	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Bicameral	2,5
Malauí	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Bicameral	2,5
Média				
Argentina	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	3
Brasil	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	3
Paraguai	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	3
Uruguai	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	3
Lituânia	Europa	Semipresidencialismo	Unicameral	3
Afganistão	Ásia	Presidencialismo	Bicameral	3
Mongólia	Ásia	Presidencialismo	Unicameral	3
Quênia	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Bicameral	3
Namíbia	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Bicameral	3
Nigéria	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Bicameral	3,5
Uganda	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Unicameral	3,5
Zimbábue	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Bicameral	3,5
Geórgia	Ásia	Semipresidencialismo	Unicameral	3,5
Alta				
El Salvador	América Central	Presidencialismo	Unicameral	4
R. Dominicana	América Central	Presidencialismo	Bicameral	4
Rússia	Europa	Semipresidencialismo	Bicameral	4
Mali	Norte Africano	Semipresidencialismo	Unicameral	4
Gâmbia	<i>Commonwealth</i> Africano	Presidencialismo	Unicameral	4
Ruanda	África Francesa	Presidencialismo	Bicameral	4
Costa Rica	América Central	Presidencialismo	Unicameral	4,5
Guatemala	América Central	Presidencialismo	Unicameral	4,5
Bolívia	América do Sul	Presidencialismo	Bicameral	4,5
Portugal	Europa	Semipresidencialismo	Unicameral	4,5
Romênia	Europa	Semipresidencialismo	Bicameral	4,5

Quadro 31 [Continuação]

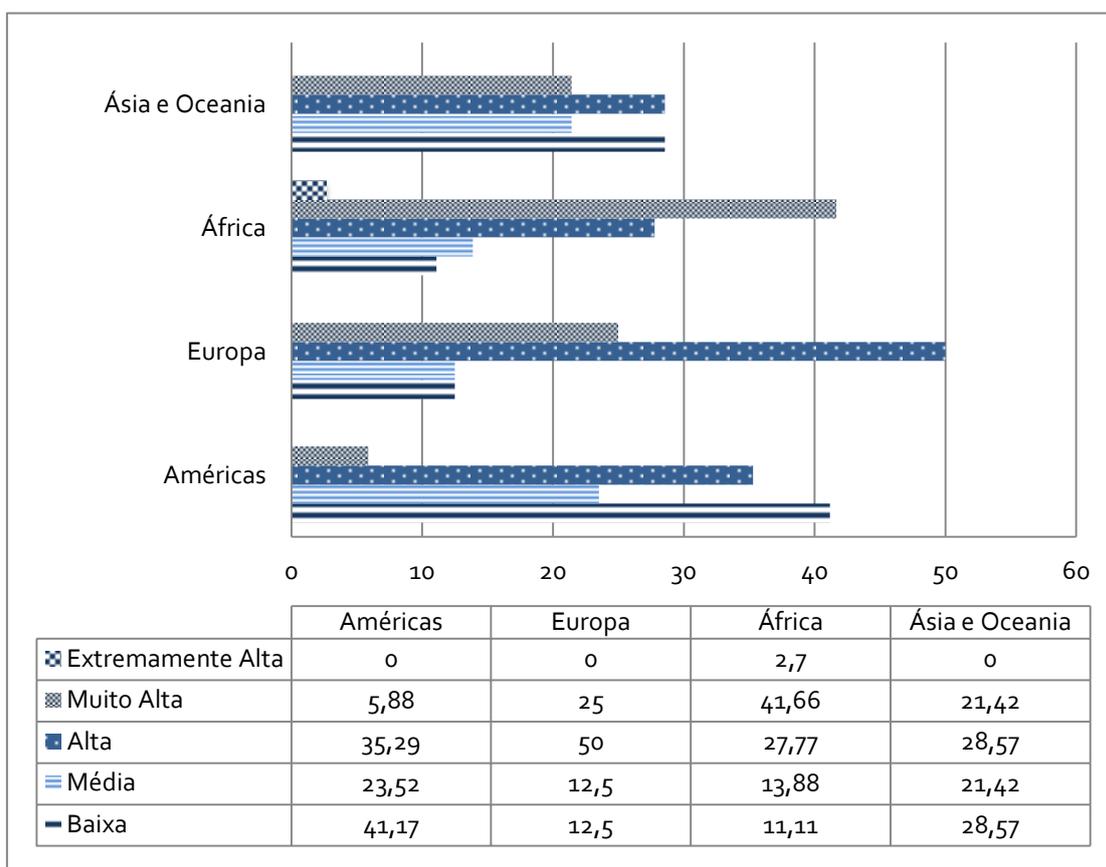
País	Região	Forma de governo	Estrutura Legislativa	IDI
Ucrânia	Europa	Semipresidencialismo	Unicameral	4,5
Seicheles	<i>Commonwealth Africano</i>	Presidencialismo	Unicameral	4,5
Serra Leoa	<i>Commonwealth Africano</i>	Presidencialismo	Unicameral	4,5
Sudão do Sul	<i>Commonwealth Africano</i>	Presidencialismo	Bicameral	4,5
Tanzânia	<i>Commonwealth Africano</i>	Presidencialismo	Unicameral	4,5
Sri Lanka	Ásia	Semipresidencialismo	Unicameral	4,5
Síria	Ásia	Semipresidencialismo	Unicameral	4,5
Taiwan	Ásia	Semipresidencialismo	Unicameral	4,5
Timor Leste	Ásia	Semipresidencialismo	Unicameral	4,5
Micronésia	Oceania	Presidencialismo	Unicameral	4,5
Mauritânia	Norte Africano	Semipresidencialismo	Bicameral	4,5
Costa do Marfim	África Francesa	Presidencialismo	Bicameral	4,5
Gabão	África Francesa	Semipresidencialismo	Bicameral	4,5
Madagascar	África Francesa	Semipresidencialismo	Bicameral	4,5
Honduras	América Central	Presidencialismo	Unicameral	4,5
Muito Alta				
Haiti	América Central	Presidencialismo	Bicameral	5
França	Europa	Semipresidencialismo	Bicameral	5
Angola	África Portuguesa	Presidencialismo	Unicameral	5
Guiné-Bissau	África Portuguesa	Semipresidencialismo	Unicameral	5
Moçambique	África Portuguesa	Presidencialismo	Unicameral	5
Egito	Norte Africano	Semipresidencialismo	Unicameral	5
Benin	África Francesa	Presidencialismo	Unicameral	5,5
Chade	África Francesa	Presidencialismo	Unicameral	5,5
Congo	África Francesa	Presidencialismo	Bicameral	5,5
Djibuti	África Francesa	Semipresidencialismo	Unicameral	5,5
Guiné	África Francesa	Presidencialismo	Unicameral	5,5
Níger	África Francesa	Semipresidencialismo	Unicameral	5,5
R. C. Africana	África Francesa	Semipresidencialismo	Unicameral	5,5
Zâmbia	<i>Commonwealth Africano</i>	Presidencialismo	Unicameral	5,5
Cazaquistão	Ásia	Presidencialismo	Bicameral	5,5
Indonésia	Ásia	Presidencialismo	Bicameral	6
Chipre	Europa	Presidencialismo	Unicameral	6,5
Azerbaijão	Ásia	Semipresidencialismo	Unicameral	6,5
Burkina Faso	África Francesa	Semipresidencialismo	Bicameral	6,5
Senegal	África Francesa	Semipresidencialismo	Bicameral	6,5
Togo	África Francesa	Presidencialismo	Bicameral	6,5
Extremamente Alta				
Camarões	África Francesa	Presidencialismo	Bicameral	9

Fonte: Elaboração própria a partir das informações das Constituições dos países analisados

*Nota Explicativa: IDI é Índice de Dificuldade Formal para a realização do *impeachment*.

De modo geral, quando comparamos as proporções das frequências de cada categoria, calculadas endogenamente para cada região, temos a confirmação de que em sua maioria, o grau de dificuldade para o *impeachment* é baixo nos países da América — embora seja considerável o percentual de alta dificuldade, a dificuldade média e baixa ultrapassam a metade dos casos. Na Ásia e Oceania há uma melhor distribuição entre as dificuldades baixa, média, alta e muito alta e, na Europa, metade dos casos é de alta dificuldade. Sem dúvida, a maior dificuldade para a realização de *impeachment* é observada na África. Nesta região 41,66% dos casos são considerados muito altos. No continente africano há, inclusive, o único caso de dificuldade extremamente elevada. Essa distribuição está disposta no **Gráfico 3**.

Gráfico 3. Distribuição das Categorias Classificadoras dos Graus de Dificuldade Formais para o *Impeachment* nos Países Analisados, por Região [%]



Fonte: Elaboração própria.

Todavia, aqui cabe uma nota de cautela. Como já sugerido anteriormente, dificuldades formais para o *impeachment* não necessariamente evitam sua ocorrência, assim como maior facilidade para realizá-lo não assegura que haverá processos de impedimento com maior frequência. Tampouco se pode confundir maior dificuldade formal para a realização de *impeachment* com a inexistência de instabilidade política ou mesmo como um indicador de consolidação democrática. Em realidade, os obstáculos formais ao procedimento podem favorecer outras modalidades de resolução de crises políticas, como golpes de Estado, autogolpes e assassinatos, assim como indicar a existência de governos autoritários. Ou seja, em países de democracias pouco consolidadas ou que contenham nítidos contornos autoritários, faz sentido supor que seus Presidentes procurem dificultar seu impedimento.

De fato, em nenhum dos países com maior grau de dificuldade formal para a realização do *impeachment* esse instrumento constitucional foi utilizado. Suas crises políticas resultaram em tentativas de autogolpe, em golpe de Estado, renúncias para a realização de novas eleições e, em alguns casos, no assassinato dos Presidentes. A imensa maioria dos países latino-americanos, africanos e asiáticos, por exemplo, tem sua história caracterizada pela instabilidade e pela violência política, com governos autoritários que centralizam o poder na Presidência da República e que manipulam as regras do jogo para garantir reeleições sucessivas. Com isso, os Presidentes permanecem muito tempo no poder e, na maioria dos casos, a rotatividade só é possível por meio de golpes de Estado ou em decorrência da morte dos ocupantes do cargo, seja por causas naturais ou por assassinato.

Com efeito, uma questão que esse quadro suscita é a de saber se, em contextos tradicionalmente marcados por crises políticas, a maior dificuldade para promover processos de *impeachment* não resultaria na adoção de soluções mais drásticas para os impasses entre governo e oposição. Em outras palavras, quando os custos do *impeachment* são menores do que a utilização de golpes ou outros expedientes inconstitucionais, esse instrumento pode ser usado com maior frequência para remover presidentes indesejados. Evidentemente, isso implica em perceber o *impeachment* como um instrumento para resolução de crises políticas, sem necessariamente corresponder a um julgamento que também deveria ser jurídico. Em

princípio, a evolução do *impeachment* e sua aplicação parecem indicar que se trata de um instrumento constitucional mobilizável em regimes minimamente democráticos, mas, nessas condições, ele se tornou uma arma política para a resolução de conflitos entre o Presidente e o Parlamento ou, mais propriamente, entre o governo e a oposição. Nem o Presidente é tão poderoso a ponto de anular por completo as oposições e nem as oposições são tão poderosas a ponto de derrubarem o Presidente por um golpe que fratura as bases da arquitetura institucional e, assim, quando eclodem as crises mais graves, o *impeachment* pode ser mobilizado pelas oposições para derrubar o Presidente.

Por isso, portanto, é importante cotejar a análise formal desse instrumento constitucional com a evolução histórica e institucional de cada ambiente político, algo que foge ao escopo desta tese que, no entanto, aponta para esse próximo passo nesse tipo de estudo. É igualmente relevante discutir possíveis aperfeiçoamentos nesse instrumento, uma vez que ele não apenas é um instrumento ubíquo de controle do Executivo, mas um dispositivo que deve operar de maneira favorável à efetividade democrática, e não como um fator de instabilidade política ou uma mera arma que a oposição pode mobilizar ou como atalho para o poder ou como forma de abreviar o mandato de Presidentes indesejados. Tendo isso em vista, a discussão a seguir explora o instrumento do *impeachment* por uma perspectiva normativa.

5

Proposta de um Modelo de *Impeachment* Resistente ao Casuísmo Político

Quando é legítimo um *impeachment* eminentemente político e quando ele deveria ter fundamento essencialmente técnico? Esta é a questão crucial que divide as opiniões sobre o uso desse instrumento constitucional. Há quem defenda que ele é prejudicial à democracia porque todo julgamento do Presidente sempre será muito mais político do que jurídico. Há, por outro lado, os que acreditam que é possível resguardar os aspectos jurídicos do *impeachment* e, assim, manter em funcionamento esse dispositivo que consideram ser indispensável aos regimes presidencialistas e semipresidencialistas. Outros, ainda, defendem que, mesmo quando segue motivações apenas políticas, o *impeachment* resolve crises de governo cujo agravamento poderia levar à ruptura da democracia. Em contraposição, há aqueles que afirmam que quando um Presidente é removido do cargo exclusivamente por motivação política, já não se trata mais de democracia. Inclusive, há quem defenda que, nesses casos, embora a estrutura procedimental da democracia não tenha sido alterada, o que ocorre é uma nova modalidade de golpe político.

Afinal, como resolver esse impasse? É possível superar essa suposta tensão entre o julgamento político e o julgamento jurídico que compõem o processo do *impeachment*? Responder tais questões pode pavimentar o caminho para o aperfeiçoamento desse instrumento institucional e, assim, para a formulação de um modelo de *impeachment* se coadune com a democracia representativa. Meu objetivo neste capítulo é esboçar respostas a essas perguntas por meio de um exercício inevitavelmente normativo. Para tanto, minha proposta é desenhar um modelo de

impeachment voltado à resolução da tensão entre seus aspectos políticos e jurídicos, tomando como parâmetro os conceitos de *posição original*, e em especial, de *véu da ignorância*, de John Rawls. A ideia é simples, a elaboração mental que conduzirá a idealização do modelo de *impeachment* é um desdobramento desses conceitos de maneira que cada elemento considerado fundamental é construído com base em seus pressupostos (RAWLS, 1997).

Uma vez proposto esse modelo formal, o passo seguinte da discussão consiste em confrontá-lo com casos de *impeachment* tidos como polêmicos, com a finalidade de avaliar como teria sido o trâmite desses episódios na hipótese de aplicação do enquadramento institucional aqui sugerido. Em outras palavras, a proposta é fazer um teste simulado do modelo para avaliar se sua adoção conduziria a outros percursos e desfechos. Destarte, parto da pressuposição institucionalista de que as regras criam balizas para o comportamento dos agentes e, embora seja impossível prever todos os resultados que um determinado desenho institucional pode produzir, é possível ao menos antecipar, logicamente, quais incentivos levarão os agentes a agir de tal e qual forma. Consequentemente, pressuponho o que ocorreu nos casos analisados tomaria rumos diferentes se novas regras tivessem sido postas em prática. Contudo, esse exercício normativo não se destina a oferecer soluções para o passado, mas a sugerir uma solução que procure evitar os desvios institucionais no processo de *impeachment* ou ao menos minimizá-lo tanto quanto possível.

1. Construindo um Novo Modelo de *Impeachment*

Basicamente, o *impeachment* é um procedimento que pode ser separado em três etapas, a saber: (1) o oferecimento da denúncia, (2) sua análise e, finalmente, (3) o julgamento. Além disso, há prerrogativas institucionais atribuídas ao Poder ou órgão competente para analisar cada etapa que são relevantes e, por isso, devem ser consideradas. Originariamente, como visto no Capítulo 2, o Poder competente para apreciar o *impeachment* é o Legislativo; entretanto, como a análise dos casos mostrou, algumas Constituições também dão essa atribuição ao Poder Judiciário em

determinadas etapas, ou ainda, como visto na tradição francesa, estabelecem uma Corte Especial para julgar o Presidente. Tal Corte geralmente é composta por membros do Parlamento ou, então, tem composição mista, mediante a inclusão de membros do Judiciário. Há, também, como vimos, vários casos em que o Judiciário participa de fases anteriores ao julgamento.

Diante disso, considero que para repensar o quadro procedimental de cada etapa do processo reputada como fundamental, é indispensável que o *impeachment* seja compreendido não apenas no âmbito da teoria democrática, mas acima de tudo da teoria da justiça. Nesse caso, a concepção de *posição original*, proposta por Rawls (1997), assim como seu corolário, o *véu da ignorância*, podem servir de parâmetros normativos. Em linhas gerais, esse autor procurou estabelecer princípios para uma teoria da justiça preocupada com os fundamentos do contrato social que regulará a vida em sociedade e, nesse sentido, o *impeachment*, enquanto um instrumento a serviço da democracia, pode ser considerado uma de suas partes integrantes. Ou seja, devemos estabelecer quando representantes de indivíduos livres e racionais estariam autorizados a remover do Poder Executivo aqueles que os representados elegeram como seu Chefe-de-Governo por cometimento de crimes incompatíveis com sua função.

Grosso modo, a *posição original* é um pressuposto tipicamente contratualista (RAWLS, 1997) que lida com uma situação hipotética na qual atores deliberam a respeito dos princípios que devem nortear suas respectivas associações. Mas, a *posição original* só pode ser devidamente compreendida em articulação com o que o autor chamou de *véu da ignorância*, que é a situação na qual o consenso sobre os princípios é dado sem se saber qual é o lugar que os associados ocupam na sociedade. Nas palavras de Rawls (1999, p. 11):

In justice as fairness the original position of equality corresponds to the state of nature in the traditional theory of the social contract. This original position is not, of course, thought of as an actual historical state of affairs, much less as a primitive condition of culture. It is understood as a purely hypothetical situation characterized so as to lead to a certain conception of justice. Among the essential features of this situation is that no one knows his place in society, his class position or social status, nor does any one know his fortune in the distribution of natural assets and abilities, his intelligence, strength, and the like. I shall even assume that the parties do not know their conceptions of the good or their special

psychological propensities. The principles of justice are chosen behind a veil of ignorance. This ensures that no one is advantaged or disadvantaged in the choice of principles by the outcome of natural chance or the contingency of social circumstances. Since all are similarly situated and no one is able to design principles to favor his particular condition, the principles of justice are the result of a fair agreement or bargain.

Rawls utiliza esse conceito como uma forma de estabelecer os princípios anteriores ao contrato; anteriores inclusive à definição da própria Constituição e das Leis em geral (Ibid, p.14. 1997). De qualquer maneira, o *véu da ignorância* é o mecanismo que melhor se aplica ao objetivo desta discussão, na medida em que dispensa o estabelecimento de um modelo que esteja preocupado com as vicissitudes partidárias, algo fundamental para que as regras do *impeachment* sejam aceitas de forma equânime por aqueles que se disponham a respeitar os ditames democráticos. Em outras palavras, a pretensão aqui é simular uma situação hipotética e apriorística de qual seria o procedimento capaz de assegurar, com a máxima lisura, o processo de *impedimento* do Presidente, sem que isso gere suspeitas, seja qual for o resultado.

1.1. Primeira Etapa: A Propositura da Denúncia

A propositura da denúncia é o momento em que esta é levada ao conhecimento do Parlamento. Na maior parte dos países, para se provocar a análise do pedido de *impeachment*, basta que a denúncia seja encaminhada pelo Procurador Geral, por um membro do Parlamento ou mesmo por alguém do povo. Porém, como visto na análise dos casos, alguns países estipulam que tal pedido deve ser subscrito por um determinado número de parlamentares, que pode variar desde 10%, como no caso do Chile, até a maioria dos membros do Poder Legislativo, como na Romênia. Em princípio, a exigência de uma quantidade mínima de subscrições não é algo desarrazoado, pois a mera aceitação do pedido já é por si só capaz de produzir instabilidade política. Não obstante, a questão é saber qual é o número desejável de subscrições necessárias para que a denúncia seja levada ao Presidente do Parlamento ou ao Presidente da Corte.

Não parece ser razoável que o número suficiente de assinaturas para o encaminhamento do pedido de *impeachment* seja muito elevado, pois isso implicaria em duas consequências não desejáveis. A primeira delas, e mais evidente, é que tal exigência pode indicar uma antecipação de juízo, uma vez que aqueles que dão fé na denúncia, antes mesmo de uma análise mais detida e apurada dos seus elementos acusatórios e dos seus fundamentos, tendem a não mudar de opinião. Obviamente, a mera subscrição do pedido não conta com o mesmo envolvimento que a Comissão que analisará seu teor, demandará de seus integrantes; mas, ainda assim, ao se exigir que metade da Casa Legislativa, por exemplo, subscreva o pedido antes mesmo do início dos trabalhos de julgamento, na prática, promove-se uma antecipação de juízo antes de ouvida a defesa. Essa preocupação, como visto antes, levou o legislador peruano a impedir que quem analisa a denúncia também participe da votação final do *juicio político*.

Na Romênia os parlamentares precisam da maioria dos parlamentares para subscrever a denúncia. Após as subscrições, a Constituição do país exige que a denúncia seja aprovada por 2/3 das duas Casas Legislativas para então ser encaminhada para o julgamento pelo Judiciário. Porém, essa exigência só se justifica no caso romeno porque o julgamento final é realizado por outra instância institucional, o Supremo Tribunal de Cassação e Justiça. Ademais, o fato de ser bicameral também mitiga o alto número de subscrições, dado que uma vez alcançado o número de assinaturas exigidas da denúncia, não faltariam muitos parlamentares para aprová-la. Assim, ao exigir 2/3 como um requisito também em outra Casa, a antecipação de juízo acaba sendo suavizada.

Em suma, onde compete ao Tribunal julgar o Presidente, a exigência de um elevado número de subscrições pode não ser distorcida, já que nesses casos não se trata apenas de incumbir outra arena institucional de proferir a palavra final sobre a inocência ou culpa do Presidente, mas também de não antecipar para o início do processo a etapa do julgamento, que deveria ser a terceira e última. Assim, evita-se a conflagração de um pedido que já chegaria com a aceitação da metade dos parlamentares que depois votarão sobre sua admissão.

Além disso, há mais um aspecto a ser considerado. Ao se exigir uma quantidade elevada de assinaturas para o encaminhamento do pedido de *impeachment*, cria-se um obstáculo para se iniciar a apuração de uma denúncia cuja eventual investigação pode demonstrar a procedência de suas alegações. Dessa maneira, enquanto por um lado essa exigência pode prejudicar a defesa, por outro ela também pode prejudicar a acusação inicial e a possibilidade de se conduzir uma investigação das denúncias, o que pode contribuir para a impunidade. Portanto, a exigência de uma quantidade elevada de assinaturas para o encaminhamento do pedido de *impeachment* pode ser prejudicial tanto para a acusação como para a defesa, mas por razões inversas. No caso da defesa, a obtenção das assinaturas praticamente antecipa a acolhimento do processo e, conforme o caso, a possibilidade de condenação do Presidente. No caso da acusação, a não obtenção das assinaturas em número suficiente representa um obstáculo ao controle do governo pelas oposições e à investigação de denúncias que talvez pudessem levar a uma justa condenação do Presidente.

Diante desse cenário, parece ser razoável a exigência chilena de estipular que a denúncia seja feita por, no mínimo, 10% e, no máximo, 20% dos parlamentares, especialmente se considerarmos que se trata apenas da etapa inicial do processo, na qual a denúncia ganharia o *status* de apreciável. Inclusive, a previsão do mínimo necessário de 10% de assinaturas contempla a intenção de se evitar distorções contrárias, ou seja, oriundas de exigências muito brandas ou inexistentes. Assim, nos países onde a denúncia pode partir de apenas um parlamentar, de alguém do povo ou do Procurador Geral, confere-se grande poder ao ator que tem a competência institucional para analisar a denúncia, como no caso brasileiro, em que o Presidente da Câmara dos Deputados pode acolher ou arquivar os inúmeros pedidos de *impeachment* que são protocolados contra o Presidente da República. Essa situação pode conferir a apenas uma pessoa um enorme poder de barganha diante do Executivo e, assim, em casos de crise política, de crise econômica ou de insatisfações desse ator que controla a entrada dos pedidos de *impeachment* na Casa Legislativa, esse instrumento pode ser utilizado como forma de pressão sobre o Presidente. Outrossim, o Executivo também pode se beneficiar desse tipo de barganha, afinal,

aquelas denúncias que contam com alguma verossimilhança do que alegam podem ser arquivadas por pressão do Presidente ou por concessão de benefícios. O problema surge quando um pedido de *impeachment* se torna um instrumento de barganha, pois neste caso perde sua razão de ser como dispositivo constitucional.

O importante aqui, sem embargo, é não cercear a possibilidade de investigação de possíveis crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente e, ao mesmo tempo, não prejudicar sua defesa por antecipação do julgamento. Em razão disso, a primeira característica que deveria ser incorporada no modelo matricial do *impeachment* desenvolvido nos Estados Unidos, mas que parece ter sido olvidado pelos seus pais fundadores, é o estabelecimento de subscrições mínimas da denúncia para que esta se torne apta à avaliação de sua admissibilidade, como nos moldes chilenos. Isso não torna inviável a oferta da denúncia, e, ao mesmo tempo, impede a antecipação de juízo; e mais, um pedido que chega ao Presidente do Legislativo ou do Judiciário com no mínimo 10% de apoio dos parlamentares, torna-se melhor protegido contra interferências não republicanas como do próprio Chefe-do-Executivo. Dessa maneira, embora não se possa assegurar que tal medida, por si só, seja garantia de lisura do procedimento, todavia, ela cria um embaraço às pressões e barganhas que podem atuar como obstáculo à investigação ou que podem dificultar a governabilidade.

Em contrapartida, deve ser observado, a exigência de poucas assinaturas para a abertura de processos de impedimento podem aumentar o potencial de uso exclusivamente político do *impeachment* como arma política das oposições contra o governo. Frequentemente, as oposições são minoritárias e uma exigência de subscrições elevadas para se investigar o Presidente são um entrave para sua atuação de fiscalização e controle. Assim, ao se reduzir a exigência para um mínimo de 10% de apoios, torna-se mais viável a mobilização do *impeachment* como um instrumento de controle do governo pela oposição. Porém, nem sempre esse controle pode ser dar sobre bases constitucionalmente justificáveis, de modo que as oposições podem recorrer ao *impeachment* como um instrumento para dificultar a governabilidade ou até mesmo para remover o Presidente por interesses exclusivamente partidários. Para evitar isso, é necessário revestir o modelo de antídotos institucionais contra essa

possibilidade, o que corresponde à segunda e à terceira das etapas do processo de *impeachment*.

1.2. Segunda Etapa: A Análise da Denúncia

Como vimos, a denúncia que propõe o *impedimento* do Presidente pode ser introduzida por qualquer pessoa do povo, pelo Procurador Geral ou, em alguns casos, deve ser subscrita por um determinado número de parlamentares. Defendi que a exigência de uma proporção mínima de 10% de assinatura dos parlamentares tornaria a oferta da denúncia mais legítima, dado que ao menos a suspeita que a fundamenta não dependeria da anuência de apenas uma pessoa e, simultaneamente, não indicaria como poderia ser o resultado do julgamento. Agora, trata-se de avaliar como deveria ser o tramite da denúncia, ou seja, a investigação.

Normalmente, nessa etapa é instalada uma comissão investigativa, muitas vezes considerada crucial para o desfecho do processo (KADA, 2003). Isso porque a participação de políticos impregna sua atuação de um caráter inevitavelmente político, o que faz com que a investigação nem sempre transcorra de modo apropriado — um crime de responsabilidade pode não ser punido ou, então, pode-se punir um Presidente que não tenha cometido um crime de responsabilidade. A questão central aqui é encontrar algum mecanismo para minimizar a influência política nessa etapa do processo de *impedimento*.

De início, cabe considerar a compatibilidade da denúncia com o ordenamento jurídico. Por esse prisma, uma solução possível seria estabelecer que a denúncia seja analisada por uma comissão que disponha de um corpo técnico habilitado a verificar o preenchimento dos requisitos constitucionais e legais da denúncia. Esse pessoal especializado poderia tanto ser oriundo do próprio Parlamento como de alguma instituição exterior, como o Judiciário. Seguindo o princípio proposto por Rawls (1997), em uma situação de abertura de *impeachment*, ao menos a etapa de validação das bases jurídicas do encaminhamento da denúncia deveria ser isenta de influências partidárias. Para a resolução desse problema é necessária a formação de uma comissão de análise do recebimento da denúncia composta por um corpo de técnicos

que não possuam vínculos com os partidos em seu desempenho profissional. Também seria indispensável que esses especialistas fossem imunes à influências do Poder Executivo, seja no que toca à possibilidade de promoções ou de algum outro incentivo seletivo que o Presidente pudesse lhes oferecer a fim de influenciar os trabalhos da comissão. Para assegurar essas condições, uma possibilidade a ser considerada é fazer com que a comissão seja composta por membros do Poder Judiciário, preferencialmente de carreira, isto é, que não seja reservada a Juizes da Corte Suprema. Como já bem salientou Hamilton, nos artigos do Federalista (p.57, 1840), esses magistrados farão o julgamento dos crimes comuns conexos ao *impeachment*. Não parece despropositado, também, compor a comissão com membros do Ministério Público, desde que esse órgão seja independente do Poder Executivo.

Assim composta, em um número não tão pequeno de membros que torne mais fácil a pressão externa sobre eles, e nem tão grande que dificulte o entendimento entre as partes, em princípio, tal comissão teria apenas um propósito, qual seja, a análise do cabimento, em tese, da denúncia. De modo mais preciso, sua finalidade única seria avaliar se o caso denunciado se enquadra nas hipóteses legais que acarretam o *impeachment* e, assim, emitir um parecer indicando se os fatos narrados na denúncia constituem ou não um crime de responsabilidade. Ainda, essa comissão teria autonomia para conferir a validade legal das provas que eventualmente acompanhassem a denúncia e dar seu parecer sobre elas. Seu relatório, entretanto, não teria poder vinculante e tampouco poderia encerrar o andamento do procedimento, pois apenas seria encaminhado à comissão parlamentar destinada à investigação dos fatos; mas, com ele, seja qual for seu parecer, dada a expertise da comissão que analisa em caráter preliminar o pedido, os parlamentares comprometidos com a apuração técnica dos fatos estarão municiados de informações fundamentadas.

Além disso, na hipótese do Executivo dispor de recursos institucionais ou de outra natureza que lhe permita bloquear o processo, uma comissão independente de técnicos poderia gerar um fato político capaz de levar a opinião pública a pressionar os parlamentares no sentido de empreender a investigação quando for atestada a existência de indícios robustos do cometimento de algum crime de responsabilidade.

O contrário também poderia ocorrer, ou seja, uma oposição que procura apenas gerar desgastes no governo com base em denúncias frágeis teria seu ímpeto mitigado pela atuação de uma comissão independente que desacreditasse suas acusações perante o eleitorado. Em resumo, o eventual "denuncismo" em ambientes de polarização política, que muitas vezes busca apenas a desestabilização do governo, seria vetado.

Todavia, uma comissão composta por membros oriundos do Judiciário não estaria livre de algumas vicissitudes. A primeira delas decorre da influência que um juízo mais detido dessa comissão poderia ter no julgamento final do Senado, no caso de países bicamerais. A segunda decorre de um vício de difícil solução, pois tratar-se-ia de uma comissão não-eleita pela população, isto é, não-legitimada pelo voto popular. Se, de um lado, o *impeachment* necessita de rigor técnico, de outro, não há como prescindir do seu caráter político; afinal, trata-se de um instituto que contém essas duas características. É isso, aliás, que distingue o *impeachment* de um procedimento de apuração de crime comum, ou então da moção de desconfiança.

Sem dúvida, uma tal comissão não escaparia das críticas que Hamilton (1840) endereçou à Suprema Corte, talvez até de forma mais aguda, uma vez que seus integrantes seriam subalternos daquela. Isso impõe uma indagação relevante: como o mais alto cargo do Executivo poderia estar sujeito ao crivo político de uma comissão de promotores e de magistrados de instâncias inferiores? E mais: como e quem teria a prerrogativa de escolher os integrantes dessa comissão? Além disso, esses profissionais estariam vulneráveis a todo tipo de pressão dos seus superiores e, por intermédio deles, em alguma medida, também do Executivo — não se pode descartar que, normalmente, os membros da Suprema Corte são indicados pelo Presidente. Mesmo que lhes sejam dadas garantias contra arbitrariedades, como se espera em uma democracia, ainda persistirão incentivos seletivos que podem servir como instrumentos de pressão e cooptação, como a ascensão na carreira. Assim, as indicações para instâncias superiores poderiam se tornar moeda de troca, ainda mais quando se considera o fato de serem carreiras que não estão sujeitas ao crivo das urnas.

Acrescente-se a isso que, por maior que seja sua formação técnica, os membros do Judiciário e do Ministério Público não estão imunes ao clima de polarização partidária da sociedade em que estão inseridos; esses atores não são imunes ao que ocorre na política e, portanto, não são intrinsecamente neutros. A ausência de neutralidade, em si, não é um problema, pois é esse o caráter necessário e legítimo da representação política realizada pelos partidos e seus parlamentares, chancelados pelo voto popular. O problema consiste no fato de que um membro do Poder Judiciário ou de um órgão estatal de controle não conta com o lastro eleitoral para atuar de maneira partidária. Ao agir assim, seu comportamento abre um perigoso precedente não-democrático, fazendo valer suas convicções e inclinações pessoais num procedimento que requer sobriedade e isenção.

Portanto, formar uma comissão com membros do Judiciário não é a melhor alternativa para a análise adequada do pedido de *impeachment*. A melhor solução para esse problema ainda parece ser a instalação de uma comissão especial de inquérito formada por parlamentares e que possa convocar especialistas para o esclarecimento de determinados pontos técnicos. Em outros termos, uma comissão que conte já com um corpo de especialistas para auxiliar os parlamentares com validação jurídica das informações que eles reputarem importantes para a resolução de qualquer dúvida de natureza constitucional e legal.

Assim, a comissão especial de investigação procederá a requisição de documentos, oitiva de testemunhas e das partes, sempre contando com o auxílio de pessoal técnico requisitado ou assessorio ao Parlamento. Com isso, a comissão poderia proferir seu parecer com embasamento jurídico apropriado que seria então votado por seus membros. Concluídos os trabalhos da comissão, seu relatório deveria ser remetido ao Plenário da Câmara Baixa, em países bicamerais, ou da Assembleia Nacional, em países unicamerais, que teria o poder de encaminhar ou não o caso para julgamento pela Câmara Alta ou a própria Assembleia. É importante considerar que a elaboração do parecer pela comissão especial deve ser de mais alta transparência para que o público e uma imprensa livre, plural e imparcial dê publicidade a todos os procedimentos apurados em qualquer etapa do processo.

1.3. Terceira Etapa: O julgamento do *Impeachment*

O julgamento do *impeachment* suscita duas questões inevitáveis. Primeira, ao se chegar nessa etapa, deve-se ou não permitir a permanência do Presidente no cargo até o julgamento definitivo? Segunda, o julgamento deve ser realizado por qual Poder Constitucional, o próprio Legislativo ou o Judiciário? Quanto à primeira indagação, à primeira vista, parece que a melhor alternativa é o afastamento do Presidente do cargo assim que a admissibilidade do processo obtenha votação favorável. Isso porque o chefe do Executivo pode utilizar recursos estatais para oferecer vantagens aos parlamentares e, desse modo, interferir na condução do julgamento. Por outro lado, também há que se considerar a interferência que pode ser exercida pelo sucessor que provisoriamente ocupará o cargo, geralmente o Vice-Presidente. Caso o Vice-Presidente seja fiel ao titular do Executivo, ele poderá agir da mesma maneira e oferecer incentivos para que os parlamentares absolvam o acusado; caso o Vice-Presidente não seja fiel, ele poderá operar em sentido contrário e oferecer incentivos para que os parlamentares condenem o réu e, desse modo, permanecer na cadeira Presidencial.

Devemos então evitar que o Vice-Presidente atue de modo a maximizar seus benefícios pessoais nessas situações, seja por lealdade ao seu partido, que pode ou não ser o mesmo do Presidente, seja por ambicionar a sua permanência no cargo. Uma forma de assegurar isso seria estabelecer que, uma vez confirmado o afastamento do Presidente, impede-se, conjuntamente, o seu Vice-Presidente. Perceba-se que, embora na maioria dos países seja o Vice quem substitui o Presidente no caso de ser impossível sua continuidade no posto, devemos considerar que o *impeachment* é um caso excepcional e, portanto, bastante diferente das outras hipóteses de vacância do cargo. Por isso, o ideal seria o chamamento de novas eleições após a condenação do Presidente. Essa previsão evitaria ou diminuiria a possibilidade do Vice-Presidente tramar para a interrupção do mandato Presidencial ou então para a sua absolvição.

Mas, enquanto o processo está em andamento e, portanto, o Presidente ainda não foi condenado, quem poderia ficar em seu lugar? Como vimos, se fosse o Vice-Presidente, nada impediria que se continuasse a oferecer incentivos para os Senadores absolverem o mandatário. Em todo caso, é de se pensar que, se na Câmara Baixa tais incentivos não foram suficientes para evitar que o caso chegasse ao Senado, talvez o Executivo não pudesse interferir no julgamento final. Isso, porém, seria contar com fatores conjunturais que nem sempre se fazem presentes. Um Presidente pode ter apoio instável da maioria dos parlamentares da Câmara Baixa e, ao mesmo tempo, dispor de apoio majoritário estável na Câmara Alta; assim, ele talvez não evite a aceitação da denúncia mas consiga evitar sua condenação, mesmo com a atuação de seu Vice-Presidente como interino no cargo de Chefe-de-Governo.

E se o Presidente do Senado fosse seu substituto do Presidente durante o processo? Nesse caso, o julgamento poderia ficar negativamente comprometido porque quem julgaria teria interesse ou na condenação ou na absolvição — no primeiro caso, se a maioria for opositiva ao Presidente, no segundo, se a maioria dos senadores forem da base de apoio do governo. Em qualquer um dos casos, o julgamento dificilmente seria imparcial. Além disso, se o Presidente do Senado resolver se manter no cargo, mesmo que o Presidente da República contasse com o apoio da maioria, seu substituto poderia distribuir recursos do Poder Executivo de uma forma que levasse à retirada do suporte legislativo do chefe de governo afastado. Se o Presidente da Câmara Baixa fosse o interino no cargo, as hipóteses seriam as mesmas, só que, agora, em relação à aceitação da denúncia. E se fosse um membro do Judiciário? Teríamos interinamente no cargo, e por um período que pode ser longo, alguém que não recebeu nenhum voto e sequer foi candidato.

Como resolver isso? Uma alternativa seria considerar que, mais importante do que o afastamento do Presidente quando o *impeachment* estiver em fase de julgamento, é a restrição de poderes durante esse período. O Presidente seria afastado para cuidar de sua defesa pessoal, e o seu Vice assumiria em uma condição de poderes que impediria a distribuição de incentivos aos parlamentares. Nessa situação, o Vice ficaria impossibilitado de nomear ou exonerar ministros e funcionários do alto escalão do Poder Executivo. É verdade que os ministros, sendo

estes fieis ao Presidente que os nomeou, poderiam distribuir tais recursos e, por isso, o julgamento deveria também impedir que eles fizessem nomeações de natureza política. Também é verdade que os incentivos não se restringem às nomeações de novos servidores, mas elas são muito relevantes, principalmente no que diz respeito aos novos ministros que formam o gabinete do alto Executivo. Essa restrição poderia diminuir a influência do Executivo sobre os Senadores, para além daquelas adstritas aos casos em julgamento. Além disso, tal medida serviria de estímulo para que o julgamento ocorra de forma mais célere, dada a paralisação parcial do Executivo em decorrência disso.

Enfim, a permanência do Presidente no cargo durante o processo de *impeachment* não é decisiva, embora, por cautela, o melhor é determinar o seu afastamento provisório até o julgamento. Em caso de condenação, o mais indicado é realizar nova eleição, vedando-se a possibilidade de que o Vice-Presidente concorra ao cargo. Isso também reduziria seu poder de barganha junto à Câmara Alta.

A segunda pergunta a ser respondida é sobre a que órgão deve competir o julgamento. Como apontado anteriormente, há basicamente duas matrizes de *impeachment*, a norte-americana e a francesa, a partir das quais se desenvolveram dezoito modelos de *impeachment*. A partir da matriz francesa, o *impeachment* evoluiu de modo a incluir o Poder Judiciário no processo, em especial como a instância que julga o Presidente. Na matriz norte-americana, o julgamento do Presidente é uma atribuição do Poder Legislativo e, ao Judiciário, cabe a participação indireta como supervisor das garantias processuais. A resposta que apresento para tal indagação é favorável à matriz norte-americana, ou seja, o Legislativo deve ser a arena institucional responsável pelo julgamento do *impeachment*. Essa opção decorre dos motivos já apontados por Hamilton, em o Federalista, assim como aquelas outras razões apontadas na Convenção que definiu a Constituição dos EUA, conforme discutido no Capítulo 2.

Em linhas gerais, as justificativas apresentadas naquela ocasião permanecem válidas — embora conte com certo componente técnico-jurídico, o *impeachment* é essencialmente um procedimento político; tanto que as penas previstas são,

basicamente, o afastamento da Presidência e/ou a inabilitação para cargos eletivos. Ademais, assim como destacado por Hamilton e pelos debates travados na Convenção, além dos membros do Judiciário não serem oriundos de escolha popular, seu reduzido número facilitaria a pressão política sobre seus integrantes.

Já no caso dos Senadores, sua permanência no poder é assegurada pelo voto, logo, podemos supor que sua atuação não contradiga o sentimento majoritário. Evidentemente, esse sentimento pode, por si mesmo, ser uma pressão política que constrange os membros do Senado a votarem o *impeachment* seguindo motivação meramente eleitoral e, dessa maneira, eles podem cometer uma injustiça contra o Presidente que, embora impopular, não tenha cometido nenhum crime de responsabilidade. Os senadores podem, ainda, ser submetidos às pressões dos seus partidos, mais ávidos pela conquista do poder do que pela observância da letra dos dispositivos constitucionais e da legislação. Portanto, se a proposta consiste em indicar que o Senado é a instância mais adequada ao julgamento do Presidente, é necessário que encontremos algum mecanismo que possa mitigar esses efeitos deletérios.

Diante disso, sugiro dois mecanismos que poderiam atuar em contraposição às pressões dessa natureza sobre os Senadores. O primeiro, já discutido, é a existência de um assessoramento técnico oficial à comissão parlamentar responsável pela decisão sobre a admissibilidade da denúncia. Se for efetiva, essa assessoria poderia funcionar como um filtro jurídico aos pedidos de *impeachment* que, assim, já teriam assegurados seus fundamentos jurídicos, mesmo que existam interferências políticas no seu julgamento pelo Senado. Em outros termos, o julgamento do Presidente, que é realizado por políticos, necessariamente será político, mas, desse modo, também será jurídico. Isso porque quando o *impeachment* chegasse à Câmara Alta, tratar-se-ia mais de averiguar condutas tais como o dolo e a produção probatória do caso. O segundo é a existência de uma imprensa livre e plural que permita aos cidadãos uma diversidade de informações confiáveis. Entretanto, esse segundo mecanismo independe do modelo de *impeachment* e envolve outras questões que demandariam aperfeiçoamentos em aspectos institucionais de esferas diversas.

Diante de tudo isso, parece acertada a formatação do *impeachment* dada pelos fundadores da República norte-americana nesse aspecto. Não obstante, em países unicamerais, a matriz francesa parece ser a mais indicada, já que não é apropriado que a instância institucional que denuncia seja a mesma que julga, como ocorre em alguns países que foram analisados anteriormente.

Contudo, na matriz francesa, o estabelecimento de uma Corte Especial, pretérita ao pedido de *impeachment*, pode estimular os partidos a indicarem para sua composição membros do meio jurídico que estejam alinhados com seus interesses. Por isso, seria importante que os integrantes da *Haute Cour de Justice* não pudessem votar na sessão da Câmara Baixa quando esta deliberasse sobre o oferecimento da denúncia. Ainda assim, a *Haute Cour de Justice* tem um número reduzido de "magistrados", o que resulta no mesmo problema que Hamilton identificou no caso do julgamento pela Suprema Corte — uma pressão mais fácil sobre seus membros. Além disso, uma Corte Excepcional, nos moldes franceses, tem outro inconveniente. Mesmo que a escolha de seus membros seja feita com base na proporção partidária do tamanho das bancadas no Parlamento, muitos eleitores podem não se sentir representados no processo, novamente em virtude do tamanho reduzido da Corte. Isso ganha contornos mais graves nos países onde o Senador não é o representante de determinada população, mas sim de uma unidade federativa composta de eleitores com preferências muito distintas. Por último, o fato dessa Corte ser um Tribunal instituído de forma excepcional conspira contra a ideia de juiz natural.

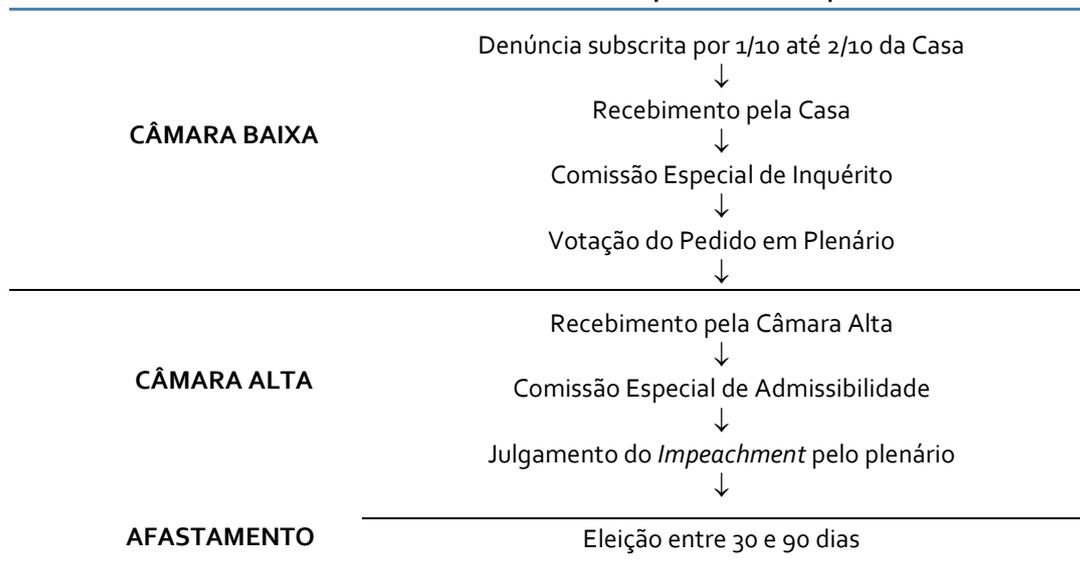
1.4. Síntese do Modelo

O **Quadro 32**, logo abaixo, sintetiza o modelo de *impeachment* proposto. Ele descreve o itinerário institucional a ser percorrido no caso de uma condenação. As comissões teriam auxílio de servidores especializados no Parlamento para a produção dos relatórios que acompanhariam cada etapa. Não há aqui uma definição sobre o prazo mínimo para se organizar novas eleições — apenas registre-se que o quanto antes, melhor; talvez num prazo de até 90 dias, como em Ruanda e no Afeganistão. Ainda no

que tange às eleições, seria importante impedir que o substituto eleito nessa eleição extraordinária do Presidente pudesse concorrer à reeleição, cabendo-lhe apenas a função de cumprir o restante do mandato.

Outra observação a ser feita é que, apesar de não ser apontada a maioria exigida para a condenação, fica aceito, tacitamente, o que foi proposto no modelo dos Estados Unidos, que é a maioria mínima de 2/3, algo que parece razoável para garantir um veredito justo. Onde houver alta fragmentação, seria o caso de uma votação mais elevada, talvez de 3/4. O inverso também seria possível; é provável que fosse mais justo uma maioria menos exigente quando se trata de sistemas bipartidários — talvez maioria absoluta para aceitação da denúncia, mas mantendo-se a proporção de 2/3 para a condenação. Em todo o caso, as maiorias mínimas necessárias devem ser pensadas em consonância com a herança histórica de cada país e com aquilo que cada comunidade política busca evitar. É por isso que nas Filipinas, por exemplo, tendo em vista seu histórico de regimes autoritários, estabeleceu-se a exigência de apenas 1/3 dos votos.

Quadro 32
Percurso Institucional do Modelo de *Impeachment* Proposto



A seguir, esse modelo será confrontado com alguns casos em que se considerou haver dúvidas sobre a legalidade ou a legitimidade do *impeachment*. Estes são o de Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, Albert Zafy, em Madagascar, de Boris Yeltsin, na Rússia, de Joseph Estrada, nas Filipinas, e de Dilma Rousseff, no Brasil. Essa confrontação consiste na simulação da aplicação desse modelo em casos extremos, com a finalidade de se avaliar possíveis saídas institucionais para *impedimentos* que, senão falharam, pelo menos causaram desconfiança generalizada, prejudicando a estabilidade democrática desses países. Afinal, segundo Norkus (2008), fundamentando-se em Carl Schmitt para analisar o *impeachment* do Presidente Paksas, da Lituânia, são os casos extremos que põem à prova a consolidação de um regime democrático.

2. Confrontando o Modelo Proposto com Casos Polêmicos

Os casos aqui considerados não são exaustivos. Eles são utilizados, como já mencionado, para um teste simulado sobre a possibilidade de que o modelo proposto anteriormente pudesse produzir resultados diferentes daqueles que efetivamente ocorreram ou que, pelo menos, pudesse produzir o mesmo resultado sem gerar a mesma desconfiança junto à parcela significativa da opinião pública. De maneira mais direta: a expectativa é a de que o modelo de *impeachment* proposto possa (a) gerar resultados diferentes e mais legítimos ou (b) gerar os mesmos resultados anteriores com maior legitimidade.

Para esse exercício de teste simulado, cada etapa do procedimento proposto será confrontada com um ou mais casos específicos de *impeachment* considerados controversos, seja em virtude da absolvição ou da condenação do Presidente. A intenção principal dessa simulação é minimizar a tendência da aplicação abusiva desse instrumento constitucional.

2.1. Teste do Modelo no Caso Brasileiro

O Brasil já enfrentou dois processos de *impeachment* que resultaram na interrupção dos mandatos presidenciais de Collor e de Dilma Rousseff. O caso de Dilma foi extremamente polêmico, dividiu a sociedade e repercutiu negativamente no plano internacional. Para muitos, seu *impedimento* foi realizado com fundamentos jurídicos frágeis e, portanto, contemplou muito mais os interesses políticos dos opositores do que a Constituição e a legislação. Por isso, o *impeachment* de Dilma é utilizado aqui como um caso-teste do modelo proposto.

Para ser mais direto, tomo como ponto inicial do processo o momento da aceitação do pedido de *impedimento* pelo então Deputado Federal Eduardo Cunha. Conforme o Art. 218, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados do Brasil, cabe ao Presidente da Câmara Baixa aceitar ou não o pedido de *impeachment*.¹⁶⁶ Além disso, não há previsão de prazo regimental para a análise da denúncia, o que significa que o Presidente da Casa analisa o pedido quando lhe convier. Foi justamente essa característica da denúncia que deu oportunidade para que se suspeitasse que seu acolhimento pela Casa seguia motivações exclusivamente políticas.

Explica-se: em fins de 2015, o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, estava sendo processado no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados por quebra de decoro parlamentar, imputação que poderia levar, como de fato levou,¹⁶⁷ à cassação do seu mandato. Coincidentemente ou não, no mesmo dia em que os Deputados do Partido dos Trabalhadores anunciaram que votariam pelo prosseguimento do

¹⁶⁶ Conforme o RICD: Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade. (...)§ 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.

¹⁶⁷ Conforme portal da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/516150-CAMARA-CASSA-MANDATO-DE-EDUARDO-CUNHA.html>>.

processo, Eduardo Cunha, na qualidade de Presidente da Câmara, recebeu a denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff.¹⁶⁸

Na ocasião, os críticos protestaram, alegando que o recebimento da denúncia era uma retaliação do Presidente da Câmara dos Deputados ao partido da Presidente.¹⁶⁹ Não há como demonstrar a veracidade dessa alegação, mas, de qualquer forma, é possível especular que o simples fato do recebimento da denúncia ter ocorrido pouco depois dos correligionários de Dilma terem se pronunciado pela cassação precisamente de quem tinha a competência para recebê-la, abriu espaço para se desconfiar da legitimidade do processo, desde o início.

Indubitavelmente, o caso da aceitação do *impeachment* de Dilma Rousseff ilustra bem a importância de um procedimento que seja capaz de prevenir desconfianças já no recebimento da denúncia. A solução do modelo aqui proposto, provavelmente, tornaria mais difícil o recebimento do pedido no momento que o Presidente da Casa achasse mais oportuno, reduzindo a possibilidade de manipulações e de perda de legitimidade do processo. Isso porque, para ser recebido para análise, o pedido de *impeachment* deveria contar com a subscrição de, no mínimo, 1/10 dos deputados.

Não obstante, uma coisa é o recebimento do pedido para sua análise, outra coisa é a realização dessa avaliação a fim de se tomar alguma decisão conclusiva sobre sua aceitação ou não. Isso indica que é necessário introduzir um aperfeiçoamento no modelo para restringir ainda mais a arbitrariedade do poder de agenda do ator que deve apreciar a denúncia. A proposta, nesse caso, é a estipulação de um prazo para que as denúncias sejam submetidas à análise conclusiva. Evidentemente, denúncias mais sofisticadas talvez demandem uma análise mais detida, o que demandaria um tempo alargado; mas, como se trata de um exame preliminar — visto que, no modelo que proponho, o pedido ainda seguiria para uma comissão especial —, poder-se-ia

¹⁶⁸ Conforme amplamente noticiado pela imprensa na ocasião, i.e, Portal do UOL. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/02/eduardo-cunha-impeachment.htm>>;

¹⁶⁹ Conforme noticiado pela Folha de São Paulo em 02 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha precisava do PT para formar maioria a favor do arquivamento do caso. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>>

estipular um prazo máximo de 15 dias para que o Presidente da Câmara tomasse a decisão de acolher ou não a denúncia.

Note-se que um dos efeitos dessa regra seria impor algum limite no considerável poder de agenda que é conferido ao Presidente da Câmara brasileira, especialmente no caso do processo de *impeachment*, quando o recebimento e a análise da denúncia dependem apenas e exclusivamente de sua decisão. A intenção aqui, portanto, é clara, qual seja: tornar a análise do recebimento menos política e mais técnica, embora seja impossível eliminar a influência política em qualquer etapa do *impeachment*. Aliás, isso nem é desejável. Contudo, é importante ressaltar o caráter técnico no que toca à imputação do crime, à adequação do fato ao que é previsto na legislação e ao cumprimento das regras que estabelecem o procedimento. Isso é relevante porque, como já discutido, o *impeachment* é um procedimento jurídico-político, diferente da monção de desconfiança, que é um expediente exclusivamente político.

Adotados esses dois elementos — subscrições mínimas para a apresentação da denúncia e prazo para a análise do pedido —, é muito pouco provável que, entre o recebimento da denúncia, com um número mínimo de subscrições exigidas, e sua análise em até 15 dias, pudesse ter havido a coincidência de prazos com o processo do Conselho de Ética. Veja-se que o pedido de *impeachment* de Dilma foi apresentado por seus subscritores em 15 de outubro de 2015,¹⁷⁰ ou seja, quase dois meses antes da aceitação pelo Presidente da Casa, que, repito, aceitou o pedido justamente no dia em que o partido da Presidente resolveu votar a favor de sua cassação no Conselho de Ética. Se adotado esse modelo, ou não haveria o processo de *impeachment* em virtude de uma disputa política envolvendo pressões por barganhas de vantagens que, ao falharem, estimularam a retaliação do Presidente da Câmara em relação à Presidência, ou o processo de *impedimento*, que eventualmente tivesse sido aberto, ter-se-ia iniciado com maior legitimidade.

¹⁷⁰ Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) 01/2015. Portal da Câmara dos Deputados. Online: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7F31CCB1B8B2F442BCAF32DD222AA6BA.proposicoesWebExterno2?codteor=1420818&filename=DCR+1/2015>

Outro aperfeiçoamento pode assegurar maior legitimidade ao começo do processo e também reduzir a discricionariedade do ator responsável pelo recebimento e análise da denúncia. Além do mínimo de subscrições e do prazo limite para a análise do pedido, podemos acrescentar a possibilidade do Pleno da Casa Legislativa apresentar recurso à decisão do seu Presidente quando este indeferir o pedido de *impeachment*. Essa cláusula atingiria dois objetivos técnicos relevantes — em primeiro lugar, como o pedido é apreciado por apenas um parlamentar, e é possível que sua análise seja equivocada, o recurso pode atuar como um corretor desse erro; em segundo lugar, como a decisão desse parlamentar pode ser motivada por interesses exclusivamente partidários, o recurso poderia atuar como um contrapeso político à sua posição.

Dessa maneira, a aplicação do modelo sugerido mostrou que, talvez, o processo de *impeachment* de Dilma sequer teria ocorrido. Mostrou ainda que, mesmo no caso de ter ocorrido de qualquer forma, pelo menos seu início teria sido revestido de maior legitimidade. Além disso, sua aplicação permitiu a proposição de dois aperfeiçoamentos que poderiam levar à limitação da arbitrariedade do ator responsável pelo recebimento e análise dos pedidos. Assim, no que se refere aos momentos iniciais do *impeachment*, ainda na Câmara Baixa, a proposta contempla três pontos: (1) exigência de subscrição de 1/10 da Casa para a apresentação do pedido, (2) prazo de 15 dias para que o Presidente da Câmara dos Deputados avalie o pedido e emita seu parecer pelo seu acolhimento ou por sua rejeição e (3) a possibilidade de recurso do Plenário à decisão do Presidente da Casa quando o pedido for rejeitado.

2.2. Teste do Modelo no Caso de Madagascar

Outro caso considerado polêmico foi o de Alberty Zafy, em 1996, em Madagascar. Seu processo de *impeachment* foi controverso não tanto pelo procedimento em si, mas por suas consequências. Zafy foi o quinto Presidente do país após sua independência, conquistada em 1960. Ele foi eleito em 1993, após um

período autoritário de dezessete anos, conduzido pelo Capitão Didier Ratsiraka. Desde o início, Zafy enfrentou dificuldades para formar uma base parlamentar majoritária, além de ter perdido o apoio de agências internacionais em decorrência do seu radical programa econômico nacionalista. Isolado politicamente, Zafy acabaria perdendo seu mandato numa votação que o condenou por uma maioria consideravelmente superior aos 2/3 exigidos pela Constituição. Como Madagascar tem um Legislativo unicameral, a votação foi confirmada posteriormente pela Suprema Corte (ALLEN, 2003).

Zafy, entretanto, nunca se conformou com o resultado. Mesmo após as eleições subsequentes, ele continuou a denunciar o procedimento como um golpe de Estado dado pelo Legislativo em represália às suas duras críticas aos parlamentares (ALLEN 2003). Esse comportamento "malicioso" do Parlamento, segundo o ex-Presidente, já se fez presente logo no momento de formação do governo, quando ele se deparou com inúmeras dificuldades para nomear o Primeiro-Ministro, Ravony, confirmado no cargo por uma votação com margem bastante estreita. É importante assinalar que, no desenho constitucional de Madagascar, as funções administrativas eram atribuídas ao Primeiro-Ministro, cuja posse dependia da indicação Presidencial e da aprovação do Parlamento.

No entanto, logo após a posse do Primeiro-Ministro, o conflito político tornou-se mais amplo, englobando agora um confronto entre Zafy e o Primeiro-Ministro Ravony, especialmente por causa da política econômica. Ravony pretendia revigorar a economia do país por meio de investimentos estrangeiros e assistências internacionais, medidas que se chocavam com a perspectiva nacionalista do Presidente. Essa tensão levou a um impasse entre o Legislativo e o Executivo, o que levou o Zafy a convocar, para Setembro de 1995, um referendo para autorizar o aumento dos poderes presidenciais, num movimento contrário à Constituinte de 1992. Zafy pretendia recuperar o poder de nomear ministros, inclusive de nomear diretamente o Primeiro-Ministro, e de dissolver a Assembleia.

Contando a participação de metade do eleitorado, Zafy venceu o referendo com 63,5% dos votos. Com esse resultado, o Presidente anunciou que, enfim, estava

em condições de governar. Mas, paradoxalmente, esse aumento dos poderes Presidenciais teve um efeito negativo inesperado — o *impeachment* restou como a única "arma" à disposição do Legislativo para se contrapor mais vigorosamente ao Executivo. Bastava a concorrência de fatores de potencialização do conflito entre o Presidente e o Parlamento para que essa arma fosse mobilizada pelas oposições. No plano internacional, surgiu esse fato desestabilizador, que foi a decisão que o FMI [Fundo Monetário Internacional] tomou de postergar em um ano as negociações em curso com o país, numa clara demonstração de contrariedade com o governo nacionalista de Zafy. No plano nacional, seu terceiro ministro, Norbert Ratsirahonana, um importante jurista do país e líder religioso, conseguiu, em 27 de novembro de 1996, em Washington, a assinatura de um novo IMF [*Enhanced Structural Adjustment Facility*]. Essa vitória permitiu-lhe obter apoio de dissidentes da base de Zafy e do Conselho Nacional de Igrejas para o *impeachment* do Presidente, cujo processo havia iniciado em 26 de julho de 1996.

No processo, perante a Suprema Corte, o Parlamento acusou Zafy de diversas violações à Constituição e de abuso de autoridade. A Assembleia Nacional aprovou a resolução por 99 votos a 32, ou seja, 7 votos a mais do que o necessário. Em setembro do mesmo ano, a Suprema Corte confirmou a votação e afastou o Presidente em definitivo. Enquanto não sobrevinham novas eleições, Zafy, de forma ambígua, aceitou o que havia sido decidido pela Corte Constitucional, porém, explicitou sua oposição à posse de Ratsirahonana como interino no cargo até que se realizasse o processo eleitoral. À época, ele chegou a afirmar que somente passaria as regalias Presidenciais [selo, brasão, insígnias do veículo] para o novo chefe de Estado eleito.

Naquele período, o procedimento de *impeachment* do país não vetava a ocupação de cargos públicos pelos Presidente condenados nesse processo, tampouco os proibia de disputar eleições. A consequência disso foi a intensificação do clima de polarização no país, pois Zafy resolveu se lançar na disputa pelo cargo novamente já na competição eleitoral seguinte. Ele acabaria perdendo a eleição no segundo turno para o antigo ditador Didier Ratsiraka, mas por uma pequena diferença de votos.

Ironicamente, assim que assumiu, Ratsiraka convocou um novo referendo com um intuito similar ao de Zafy, ou seja, aumentar os poderes presidenciais.

Ao contrário do que se esperava, Ratsiraka não abrandou a crise, na verdade, seu governo foi ainda mais tumultuado e levou Madagascar a uma guinada autoritária. Além disso, ele também sofreria uma tentativa de *impeachment*, em 1998, dessa vez promovida pelo próprio Zafy, que contou com o apoio de 48 deputados. O ex-Presidente, no entanto, não obteve êxito. Na sequência, ele se candidatou ao Parlamento, foi eleito e escolhido o líder de uma oposição pequena, porém implacável, que criaria dificuldades para o governo. Ratsikara, em contrapartida, pôde resistir porque havia conquistado no referendo uma ampliação de seus poderes, inclusive o de dissolver a Assembleia. As sequelas provocadas pelo *impeachment* de Zafy no sistema político de Madagascar só se dissiparam após a eleição de 2001, que deu vitória a Marc Ravalomanana logo no primeiro turno contra Didier Ratsikara.

O caso de Madagascar não deixa dúvidas sobre a necessidade de se impedir que os presidentes condenados concorram a cargos eletivos por determinado tempo, assim como seus substitutos interinos. É difícil prever como o cenário político de Madagascar teria se configurado sem a presença de Zafy nas eleições seguintes ao seu *impeachment*; mas o fato é que sua participação no processo eleitoral seguinte contribuiu para acirrar a polarização social e prolongar a crise política. Inclusive, as eleições subsequentes acabaram favorecendo figuras já conhecidas do eleitorado, no caso, o ex-ditador Didier Ratsikara e o próprio Zafy. Portanto, é fundamental considerar que, como sugere o modelo de *impeachment* aqui proposto, após o *impedimento* do Presidente, aquele que assumir o cargo deve completar o mandato sem possibilidade de concorrer novamente. Assim, é provável que, no caso de Madagascar, um breve mandato de Didier Ratsiraka não acarretasse as sérias consequências que seu governo provocou, principalmente no tocante ao acirramento da polarização. Ou, talvez, o próprio ex-ditador não concorresse, uma vez que tratar-se-ia de um breve mandato, apenas para completar o tempo originalmente conferido ao Presidente impedido.

2.3. Teste do Modelo no Caso Russo

O modelo de *impeachment* russo prevê a subscrição de 1/3 dos Deputados para que o processo seja iniciado. Obtido esse apoio, cria-se uma comissão com poderes para examinar as evidências, inquirir e chamar testemunhas. Por maioria, a comissão pode encaminhar a acusação ao plenário da Duma, que decidirá por 2/3 de votos favoráveis. Após essa etapa, a decisão da Duma deverá passar pelo crivo das duas cortes superiores russas — a Suprema Corte e a Corte Constitucional. A primeira deve decidir se a ofensa imputada pela Duma constitui uma ofensa passível de *impeachment* e, a segunda, deve decidir sobre a constitucionalidade do procedimento. Apenas depois disso o pedido de *impeachment* segue para o Conselho da Federação, a Câmara Alta, que poderá impedir o presidente pela votação favorável de 2/3 de seus membros. Mas, a decisão da Corte Constitucional tem que ser tomada em até 30 dias após a decisão da Duma, enquanto a votação no Conselho da Federação deve ocorrer em até 90 dias depois da votação na Câmara Baixa (BAUMGARTNER, 2003), o que torna a possibilidade de *impeachment* muito remota.

Essa dificuldade pode ser vislumbrada na série de tentativas de *impeachment* das quais Boris Yeltsin conseguiu sair ileso. Ele foi o Presidente que completou a transição da Ex-URSS para a Rússia, e, entre 1998 e 1999, enfrentou sete ameaças de *impedimento* que não chegaram sequer a formar uma comissão investigativa, assim como uma tentativa de *impeachment* que chegou a avançar por mais etapas e que, provavelmente, ganhou apoio diante do fracasso da guerra da Rússia contra a Chechênia (BAUMGARTNER, 2003). Yeltsin, entretanto, foi absolvido de todas as acusações que o imputaram em todos os pedidos, a despeito de sua baixa popularidade. Em princípio, essa seria uma variável relevante na configuração ambiental favorável ao *impeachment* (PÉREZ-LIÑAN, 2007), mas, no caso russo, foi insuficiente para sobrepujar as dificuldades institucionais para a condenação do Presidente. Ao que tudo indica, a impopularidade de Yeltsin na ocasião demonstra que esse não é um requisito que por si só seja suficiente para cassar o mandato presidencial.

As tentativas de *impeachment* de Boris Yeltsin tiveram início em Março de 1998, quando Aleksandr Morosov e os líderes do Partido Nossa Rússia e do Partido Comunista, respectivamente, os deputados Lev Rokhin e Victor Ilyukhin, começaram a coletar assinaturas para que se investigasse a possibilidade de levar o Presidente ao *impeachment*, com base em cinco acusações. Uma delas objetivava levar Yeltsin ao Tribunal de Haia, sob a alegação de que ele havia promovido o genocídio do povo russo; mais precisamente, à redução de 8 milhões de sua população, em decorrência das políticas econômicas do governo, responsáveis pela baixa natalidade e o aumento no número de abortos. As outras acusações apontavam crime de alta traição, em razão da assinatura do tratado de Belovezha com a Ucrânia e a Bielorrússia, em 1991. De acordo com a acusação, essa ação levou à efetiva desintegração da URSS, resultando na incitação à desordem civil. Outras acusações indicavam a utilização inapropriada das forças de segurança na dissolução do Parlamento, em 1993, abuso de poder quando do início da guerra contra a Chechênia, decidida sem autorização do Legislativo, e, finalmente, desintegração das forças militares do país.

Em 20 de maio de 1998, em meio a greve de mineiros e o descontentamento de outros setores por causa de salários atrasados, o líder do Partido Comunista, Gennadi Zyugannov, anunciou que tinha coletado as assinaturas para iniciar o processo de *impeachment* de Yeltsin. Embora a greve tenha impulsionado a coleta de subscrições, que já contava com o apoio de 215 deputados, o Partido Comunista acabou adiando para o dia 9 de junho o envio do pedido formal à Duma. A comissão investigativa para o caso reuniu-se pela primeira vez no dia 29 de junho, sendo formada por 15 membros. Dentre eles, cinco do próprio Partido Comunista, um do Partido Agrário e um do Partido O Povo Manda, ambos aliados do Presidente. A oposição, por sua vez, teve direito a sete vagas na comissão, bastando a votação por maioria simples para que acusação tivesse seguimento.

Em julho, a comissão apreciou a primeira das acusações, o acordo de Belovezha; em agosto, a crise financeira russa levou a uma brutal desvalorização do rublo, dando maior ímpeto ao processo de *impeachment*. Nessa ocasião, Yeltsin demitiu o Primeiro-Ministro, Kirienko, tumultuando ainda mais o a relação política com o Parlamento. De acordo com a Constituição russa, o poder Executivo é

compartilhado pelo Presidente e o Primeiro-Ministro, cuja independência relativa se baseia no processo de nomeação vinculada à aprovação da Duma. Se a Câmara Baixa rejeitar três indicações Presidenciais consecutivas, ele então está autorizado a dissolver a Assembleia para convocar novas eleições para a Casa. Contudo, essa dissolução não pode ser ordenada na hipótese de haver um processo de *impeachment* em andamento (BAUMGARTNER, 2003). O problema é que embora Yeltsin contasse com o apoio majoritário Câmara Alta [Conselho da Federação], na Câmara Baixa [Duma], a maioria das cadeiras era controlada pela oposição. Em razão disso, a Duma rejeitou duas indicações dos aliados do Presidente para o cargo de Primeiro-Ministro, e só aceitou a terceira delas, Yevgeny Primakov, ligado ao Partido Comunista. A crise política, no entanto, não cessou. Em setembro, a comissão concluiu os trabalhos relativos à primeira acusação e, em Novembro, aceitou as acusações de alta traição devido à dissolução da Duma, em 1993, e à guerra na Chechênia. As demais acusações foram processadas e concluídas apenas em fevereiro do ano seguinte. Ao final, as cinco acusações foram aprovadas.

Em meados de março de 1999, foi anunciado que as audiências do processo de *impeachment* teriam início em 15 de abril, na Câmara Baixa. Um dia antes disso, Yeltsin demitiu o popular Primeiro-Ministro Primakov, em razão da situação econômica. A Duma, descontente, aprovou uma resolução pedindo a renúncia do Presidente, levando a uma situação de impasse —em face do procedimento de *impeachment*, Yeltsin não poderia dissolver a Duma, ao mesmo tempo, caso a Duma rejeitasse por três vezes a escolha do novo Primeiro-Ministro, estaria sujeita a dissolução. Nesse cenário de incerteza, em 15 de Maio de 1999, a Duma votou o *impeachment*. Dos seus 442 membros, 408 compareceram à sessão e 348 tiveram seus votos validados. Entretanto, nenhuma das acusações conseguiu a maioria necessária para levar o *impeachment* às etapas seguintes. A acusação mais bem sucedida foi a da guerra da Chechênia, que obteve 283 votos, 17 a menos do que os 300 votos necessários para a aprovação do pedido (BAUMGARTNER, 2003).

Há quem considere que a rápida decisão de levar o *impeachment* de Yeltsin à votação foi uma estratégia dos parlamentares da Câmara Baixa para se prevenir contra sua possível dissolução pelo Presidente. O impasse constitucional entre a

impossibilidade de dissolução da Duma quando há um processo de *impeachment* em andamento, por um lado, e a prerrogativa Presidencial de dissolvê-la quando três indicações para o cargo de Primeiro-Ministro são rejeitadas, por outro, podia dar uma margem de manobra para que Yeltsin se livrasse do processo ao renovar a composição da Câmara Baixa. Daí, os parlamentares de oposição se anteciparam para não perder os dedos junto com os anéis, ou seja, votaram o *impeachment* quando ainda não haviam convencido um número suficiente de parlamentares a votarem favoravelmente à cassação do mandato do Presidente, mas, desse modo, asseguraram seus mandatos (BAUMGARTNER, 2003).

Além disso, as tentativas de *impedimento* falharam porque a elite política estava dividida e havia pouco interesse por parte da imprensa no caso, que sequer transmitiu os debates. Também é importante mencionar que as indicações dadas pela Corte Constitucional de que os magistrados não entendiam que a Guerra da Chechênia era um ato que configurava abuso de poder pesaram na decisão de muitos parlamentares. Esse aspecto valida a pressuposição indicada na elaboração do modelo de que a indicação de uma Corte ou comissão técnica com poder decisório pode influenciar a decisão do Parlamento. No mais, a opinião pública, antes favorável, ao fim do processo havia mudado de posição. Assim, as cinco acusações, três das quais anteriores ao segundo mandato de Yeltsin, revelaram-se muito difusas e as investigações levadas a cabo pelas comissões não conseguiram nem mesmo ouvir a maioria das testemunhas — apenas seis de um total de quarenta —, indicando que, na prática, poucos levaram a sério os debates do processo de *impeachment*.

Ademais, Yeltsin se livrou dessas acusações porque formou um "escudo legislativo", ou seja, ele conseguiu organizar um coeso grupo de Parlamentares num número suficiente de votos para evitar que o *impeachment* obtivesse a mínima maioria necessária para afastá-lo do cargo. Aliado a isso, ele recorreu a três táticas principais para evitar apoio maciço ao seu impedimento entre os demais representantes: persuasão, subornos e ameaças. Assim, alguns parlamentares se abstiveram ou anularam seus votos, ou, ainda, votaram de forma trocada em cada acusação, de maneira a serem a favor de algumas, mas não de todas, e, dessa maneira, não se pôde atingir a maioria exigida para aprovação do *impeachment* (BAUMGARTNER, 2003).

Desse modo, ao eliminar a possibilidade de um procedimento misto, isto é, com participação direta do Judiciário, o modelo proposto nesta tese se mostrou acertado, pois atribuir a análise do *impeachment* à Corte Judicial parece ser contraproducente. No caso de Yeltsin, como já mencionado, os sinais emitidos pela Corte Constitucional, dando conta de que ela considerava válidos seus atos no que toca à guerra da Chechênia, anteciparam de forma indesejável o juízo dos Parlamentares. Paralelamente, o *impeachment* naquele episódio foi utilizado mais como uma estratégia de sobrevivência dos Deputados do que como um instrumento de controle dos atos Presidenciais. Mesmo assim, devemos atentar para algo relevante, que é a coleta de assinatura exigida para o início do procedimento. Dado o uso desviante do *impeachment* no caso russo, é possível supor que se não houvesse esse requisito, provavelmente o instituto seria utilizado de modo até mais frequente do que foi nos anos 1990.

2.4. Teste do Modelo no Caso Filipino

O caso do Presidente das Filipinas, Joseph Estrada, é interessante porque ele foi retirado do cargo de forma extra-constitucional, isto é, fora do ordenamento da Constituição (KASUYA 2003), em meio a uma grave crise política, com baixa popularidade, problemas econômicos e denúncias de corrupção. Estrada foi eleito em 1998, com 40% dos votos, uma ampla margem sobre o segundo colocado, que obteve apenas 15%. A sua popularidade, no entanto, começou a declinar depois de sucessivos escândalos de corrupção que surgiram a partir de 1999.

O principal escândalo, que inclusive teve consequências econômicas e serviu de lastro para seu pedido *impeachment*, ficou conhecido como "Juetengate". Um amigo de longa data do Presidente o acusou publicamente de ter recebido propinas milionárias de uma organização que controlava os jogos ilegais, chamada Jueteng. Esse escândalo fez o peso filipino despencar frente ao dólar, assim como a confiança dos mercados. Menos de uma semana depois, a Vice-Presidente, Gloria Macapagal-Arroio, renunciou à Secretaria de Bem-Estar Social, por pressão do seu partido, a União Nacional dos Cristãos Democratas, que, junto com a União Nacional dos

Muçulmanos Democratas, passou a pedir a renúncia do Presidente. Uma variedade de líderes religiosos, políticos e empresários também passaram a pedir o mesmo e, assim, o movimento pela renúncia de Estrada, iniciado por pequenos grupos de esquerda, em março de 2000, após o *Juetenggate*, aumentou rapidamente.

Nesse contexto de crise política, três deputados e vinte e quatro grupos civis protocolaram um pedido de *impeachment* com as seguintes acusações: suborno, corrupção, traição da confiança popular e a violação de mais quatro fundamentos listados na constituição de 1987 (KASUYA, 2003). A votação na casa pela aceitação da denúncia obteve votos favoráveis acima do 1/3 exigido pela Constituição. Aceita a denúncia da Câmara Baixa, seguiu o processo para julgamento pela Câmara Alta. Assim, após a denúncia chegar ao Senado, durante a sua fase de tramitação naquela Casa, chegou ao processo um envelope supostamente contendo informações danosas às transações financeiras do Presidente, informações estas que poderiam servir de prova para sua condenação. Porém, o documento não foi aceito pela Casa, uma decisão que provocou protestos massivos em Manila, capital do país. O contingente de manifestantes aumentou cada vez mais nos dias seguintes até que, em 20 de janeiro, a Suprema Corte decidiu tomar o juramento da Vice-Presidente, Macapagal-Arroio, para que ela assumisse o cargo. A Corte tomou essa decisão por entender que Estrada já não tinha mais condições de governar o país. Poucas horas depois, ele e sua família abandonaram o Palácio Presidencial.

Dessa maneira, o Presidente Estrada acabou removido do cargo não por uma decisão do Senado, instância constitucionalmente prevista para o julgamento do *impeachment*, mas sim em virtude das pressões das ruas que se fizeram sentir na Suprema Corte. Não previsto na Constituição filipina, esse procedimento foi uma resposta às demandas de um movimento que ficou conhecido como "People Power II", encabeçado principalmente pela classe média — em 1986, já havia ocorrido outro movimento popular, batizado de "People Power Revolution", que levou à queda do ditador Ferdinand Marcos.

Sem embargo, no caso de Estrada, tratou-se de uma pressão popular pela deposição de um Presidente eleito e que foi removido do cargo por um expediente

simplesmente não previsto nos dispositivos constitucionais. Consequentemente, isso levantou dúvidas quanto à constitucionalidade do processo sucessório, à legitimidade do novo governo e até mesmo à qualidade da democracia filipina. Era inevitável, portanto, que a estabilidade do governo de Arroyo fosse abalada, principalmente porque, logo após o "People Power II", surgiram suspeitas sobre a possibilidade de um golpe de Estado. Além disso, quatro meses após o *impeachment*, apoiadores de Estrada iniciaram protestos contra o governo e eles atingiram tal magnitude que Arroyo foi levada a decretar estado de emergência. A maioria da população estava insatisfeita justamente com a forma pela qual se deu a sucessão (KASUYA, 2003).

Esse episódio mostra a relevância de um modelo de *impeachment* que determine um novo chamado às urnas no caso de condenação do Presidente. Isso porque um Chefe-de-Governo eleito diretamente pelo povo conta com mais respaldo popular para terminar o mandato do que qualquer alternativa que possa parecer resultante de conchavos de bastidores. Isso é especialmente necessário quando as instituições representativas do país não são fortes o suficiente para assegurar a normalidade democrática, como parece ter sido o caso das Filipinas (KASUYA, 2003).

Instituições pouco efetivas, especialmente os partidos, estão na raiz do *impeachment* de Estrada, pois seus correligionários desertaram numa situação de baixo controle partidário, o que permitiu à oposição a conquista dos votos necessários para o *impedimento* do Presidente. Segundo dados de pesquisa (KASUYA, 2003), a disciplina partidária no Parlamento dependia muito mais da patronagem do que da coesão dos parlamentares ou de sua fidelidade aos programas dos seus partidos ou, ainda, da possibilidade de punição por parte de suas lideranças. Além disso, a própria Suprema Corte se mostrou suscetível às pressões do movimento popular urbano de classe média e cedeu aos seus apelos, distanciando-se de sua obrigação institucional de zelar pela Constituição.

Como visto no Capítulo 3, a Constituição filipina exige votação reduzida de apenas 1/3 para o acolhimento do processo de *impeachment* pela Câmara Baixa, e a condenação de 2/3 no Senado. Essa baixa exigência talvez seja decorrente da tentativa de se evitar a instalação de Presidentes autoritários no Poder Executivo,

preocupação que faz sentido quando consideramos a longa história de regimes com esse perfil no país. Sua Constituição de 1935, por exemplo, previa votação favorável de 2/3 dos membros, assim como boa parte das Constituições pelo mundo. Mas, depois de Ferdinand Marcos, seu último ditador antes da Constituinte de 1987, que só foi removido do cargo após quinze anos no poder graças à pressão das ruas, a Constituição filipina adotou o *impeachment* como um mecanismo de segurança para facilitar a remoção de presidentes com tentações autoritárias. Com isso, Estrada foi facilmente impedido por 87 votos dos 220 parlamentares.

Com efeito, para além de ilustrar a importância da convocação de novas eleições, o caso filipino reafirma a necessidade de se repensar o modo pelo qual o *impeachment* foi inserido nas legislações dos países. Há que se avaliar os efeitos negativos e positivos das maiorias exigidas para a aceitação do pedido de *impedimento* e para a condenação do Presidente — maiorias muito elevadas podem ser um obstáculo intransponível e tornar o *impeachment* um instrumento inócuo; por outro lado, exigir votação muito reduzida pode expor o Presidente às estratégias desleais das oposições, mesmo quando minoritárias. Talvez, a maioria para a aceitação do pedido possa ser mais reduzida do que a maioria exigida para a condenação, mas ainda assim parece ser mais sensato supor que a aceitação do pedido de *impeachment* deva exigir pelo menos maioria absoluta dos votos.

Para além da importância da convocação de uma eleição extraordinária após o *impedimento* do Presidente eleito, o caso filipino ilustra a importância do afastamento do Chefe do Executivo após a aceitação da denúncia pela Câmara Baixa. Veja-se que os protestos tomaram uma dimensão insustentável após o Senado se recusar a abrir o envelope que continha supostas provas das ilicitudes cometidas por Estrada; portanto, não é exagero supor que, se ele estivesse afastado do cargo até o fim do julgamento, sua influência sobre aquela Casa Legislativa teria sido reduzida. Registre-se também que, dos 22 Senadores, o governo contava com o apoio de 15; com aceitação da denúncia, esse apoio reduziu-se para 11; e foi por 11 votos a 10 que o Senado rejeitou a abertura do envelope.

Embora não haja evidências de que se Estrada estivesse afastado, a votação teria sido diferente, é razoável supor que os incentivos de patronagem não estariam à sua disposição para influenciar os Senadores. Num sistema partidário de baixa efetividade e sujeito ao clientelismo, isso faz toda a diferença, e não é exagero cogitar que o resultado da votação sobre abertura do envelope pudesse ter sido distinta. Inclusive, isso evitaria a explosão dos protestos em Manila, o que acabou forçando a deposição do Presidente por um expediente não previsto na Constituição filipina.

2.5. Teste do Modelo no Caso Venezuelano

A importância do caso do Presidente Carlos André Pérez, ocorrido em 1993, não se deve tanto ao procedimento do *impeachment* em si, mas às suas consequências à democracia venezuelana. Pérez ocupou a Presidência da Venezuela por duas vezes. Na primeira, governou de 1974 a 1979, terminando o mandato com grande popularidade. Nessa ocasião, graças ao alto preço do petróleo, as condições de vida no país melhoraram consideravelmente, o que permitiu a implementação de políticas popular-nacionalistas. Seu governo estatizou a produção de óleo e petróleo, expandiu o setor público para outras esferas e, além disso, denunciou as multinacionais e as instituições financeiras internacionais por práticas abusivas (PEREZ-LIÑAN, 2007).

Nas eleições de 1989, em seu segundo governo, Pérez entrou na disputa com favoritismo em razão do sucesso do seu governo e acabou vencendo com 53% dos votos. Todavia, ao assumir o cargo pela segunda vez, ele encontrou situações adversas devido à herança do governo anterior (1984-1989), quais sejam: uma combinação de déficit comercial, controle generalizado de preços, escassez de bens básicos e dívidas internacionais. Diante desse cenário de crise econômica, Pérez anunciou um pacote de reformas chamado "A Grande Virada", inicialmente focado na liberalização de preços e da taxas de juros. Essa medida, contudo, acarretou o abrupto aumento da inflação, que passou de 7%, em Dezembro de 1988, para 23 %, em Março de 1989. Assim, rapidamente a lua de mel do governo com o eleitorado acabou em protestos contra o transporte público. Esses protestos paralisaram Caracas, a Capital,

levando à escassez de gêneros alimentícios. Em poucos dias, as manifestações se espalharam pelo país.

A repressão aos protestos foi violenta. Segundo denúncias e reportagens de diversos jornais, houve graves violações aos direitos humanos e mais de 300 pessoas morreram nos confrontos. Esses dias, conhecidos como *Caracazo*, criaram uma profunda ferida no sistema político venezuelano; parte das sequelas já se fizeram sentir em maio de 1989, quando a *Confederación de Trabajadores de Venezuela* [CTV] deflagrou uma greve que tensionou as relações entre o Presidente e a Ação Democrática [AD], seu partido. Essa greve deu início a um ciclo de protestos que persistiu mesmo após o termo do mandato de Pérez (Idem).

Mesmo a parcial recuperação econômica do país, em 1991, não arrefeceu a crise política. As turbulências tinham se tornado maiores depois do *Caracazo* e assim continuaram até o *impeachment* do Presidente. Ocorre que, além do ciclo de protestos, a partir de abril de 1990, seu governo passou a lidar com sucessivos escândalos de corrupção. Some-se a isso a criação de um grupo de 25 artistas liderado pelo famoso escritor Arturo Uslar Pietri, que havia sido ministro durante o governo autoritário de Medina Angarita, cuja atuação seria central. Esse grupo, conhecido como os "*Notables*", pressionou por mudanças no sistema político venezuelano e conseguiu que o governo e a oposição assinassem um acordo chamado "Pacto pela Reforma". Não demoraria muito para que os *Notables* acusassem o governo de não cumprir esse pacto e, assim, colocarem mais um comburente numa situação que era explosiva.

A crise política, finalmente, atingiu a estrutura organizacional do partido do Presidente. Em suas eleições internas, a facção rival à de Pérez, descontente com as políticas implementadas pelo seu governo, venceu a disputa e conquistou a direção da AD. Apenas sete dias após a vitória desse grupo, o novo Presidente do partido, Humberto Celli, assinou um manifesto pedindo a renúncia de toda a equipe econômica do governo. Em fevereiro de 1992, Hugo Chavez, então um jovem paraquedista, liderou um grupo de militares na tentativa de um golpe de Estado. Dissipada essa ameaça, o líder da oposição, Rafael Caldeira [Copei], fez um

pronunciamento no qual condenou a tentativa de golpe, mas culpou o Presidente Pérez pela situação. Em novembro do mesmo ano, outra tentativa de golpe fracassou, dessa vez conduzida por oficiais de Marinha. A situação caótica vivida pelo país, levou os *Notables* a iniciarem uma campanha pela renúncia de Pérez (PÉREZ-LIÑAN, 2007). Com todo esse caos, a imprensa ainda revelou um novo escândalo envolvendo o desvio de dezessete milhões de dólares, destinados ao Ministério do Interior, para um "fundo secreto de segurança interna". Era o que faltava para iniciar o *impeachment*.

A atual Constituição da Venezuela, como já mencionado anteriormente, não tem o dispositivo do *impeachment*. Mas, antes da Carta de 1999, esse instrumento era adotado e previa forte participação do Judiciário. Mais precisamente, o modelo de *impeachment* da Venezuela previa o seguinte: feita a acusação, era necessário seu julgamento pela Suprema Corte; esta, se entendesse que havia indícios de crime político, em votação por maioria simples dos seus membros, devia abrir uma investigação sobre o caso, que então seguia para o Senado, onde o processo era avaliado e votado, e o Presidente seria afastado mediante aprovação da maioria absoluta dos seus membros; com o afastamento do Presidente, a Suprema Corte retomaria o julgamento e, em caso de condenação, a punição seria determinada pela própria Corte (KADA, 2003). Foi esse o procedimento aplicado no processo contra Carlos Andrés Pérez.

O Presidente foi condenado, porém não em virtude das acusações de corrupção, mas sim por uso temerário dos recursos públicos que foram destinados a finalidades distintas daquelas originalmente prevista (KADA 2003). Isso levou Pérez a considerar que o julgamento foi uma vitória pessoal, pois, desse modo, ele pôde sustentar que seu pedido de *impeachment* tinha motivações exclusivamente políticas — de fato, esse resultado reduziu a credibilidade das acusações contra o Presidente. Seja como for, o que importa, nesse caso, é que, além do último governo de Carlos Andrés Pérez decretar o fim do "*Pacto do Punto Fijo*", acordo entre as elites políticas venezuelanas que permitiu que o país se mantivesse democrático após 1958, esse episódio levou a Venezuela a uma crescente polarização. Assim, o governo seguinte, de Rafael Caldeira, cuja tardia agenda neoliberal não se mostrou eficiente para

estabilizar o país, acabou pavimentando o caminho para a eleição de Hugo Chávez, em 1998 (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

O *impeachment* venezuelano é, portanto, um exemplo que põe em dúvida a teoria de que esse instrumento é válido como arma política para remover Presidentes indesejados e restabelecer a estabilidade política. Na verdade, as consequências são mais sérias do que o fim de um governo impopular. A crise na Venezuela se arrastou a tal ponto que, mesmo a eleição de Hugo Chaves, com forte apelo popular, não significou o encerramento da polarização e das ameaças de desestabilização do governo pela oposição. Chaves, que havia tentado um golpe, foi ele mesmo vítima de uma tentativa de um golpe de Estado. Por isso, para tentar aumentar as condições de estabilidade política logo no início de seu mandato, Chaves convocou uma Assembleia Constituinte cujo objetivo maior era repactuar as condições do jogo político. Portanto, independentemente da solução chavista ter sido acertada ou não, a ocorrência de um *impeachment* pode convulsionar o ambiente político e social, pode criar polarizações radicalizadas irreconciliáveis que transcendem o eventual cometimento de um crime de responsabilidade. O *impeachment* utilizado com desvio de finalidade, enfim, pode ser um sintoma de deterioração do arranjo institucional e talvez revele uma crise mais profunda que ultrapassa o governo de turno.

Na própria Venezuela, mais recentemente, essa polarização voltou à tona com mais força. Eleições que não são reconhecidas, denúncias de fraude, corrupção, repressão e autoritarismo dominam o cenário de um país que está em crise social e econômica. A oposição não dispõe do *impeachment* para tentar remover o Presidente Maduro do cargo e, dessa forma, investe numa estratégia que implica numa disputa pela interpretação constitucional acerca da legitimidade do governo. Em situações como essas, se os atores não negociarem, a crise pode ter um desfecho mais trágico do que o *impeachment* de um Presidente. No próprio caso brasileiro, a grave crise política que o país enfrenta desde 2013 não foi dissipada com o *impeachment* de Dilma, pelo contrário, agravou-se e contribuiu para uma polarização radicalizada do país, com atos de violência e discursos autoritários que talvez dominem o ambiente político por algum tempo.

Todavia, se o *impeachment* não necessariamente resolve crises políticas, por outro lado, não se pode negar que ele pode ser uma saída menos traumática para situações tais situações de impasse. Se bem desenhado e utilizado com responsabilidade, esse é um instrumento democrático indispensável dos regimes presidencialistas. Ele é um instrumento que faz parte do sistema de controles mútuos da divisão dos Poderes e, como tal, não deve ser utilizado como atalho para o encerramento de governos considerados impopulares ou para que as oposições cheguem mais rapidamente ao poder.

2.6. Ajustes no Modelo

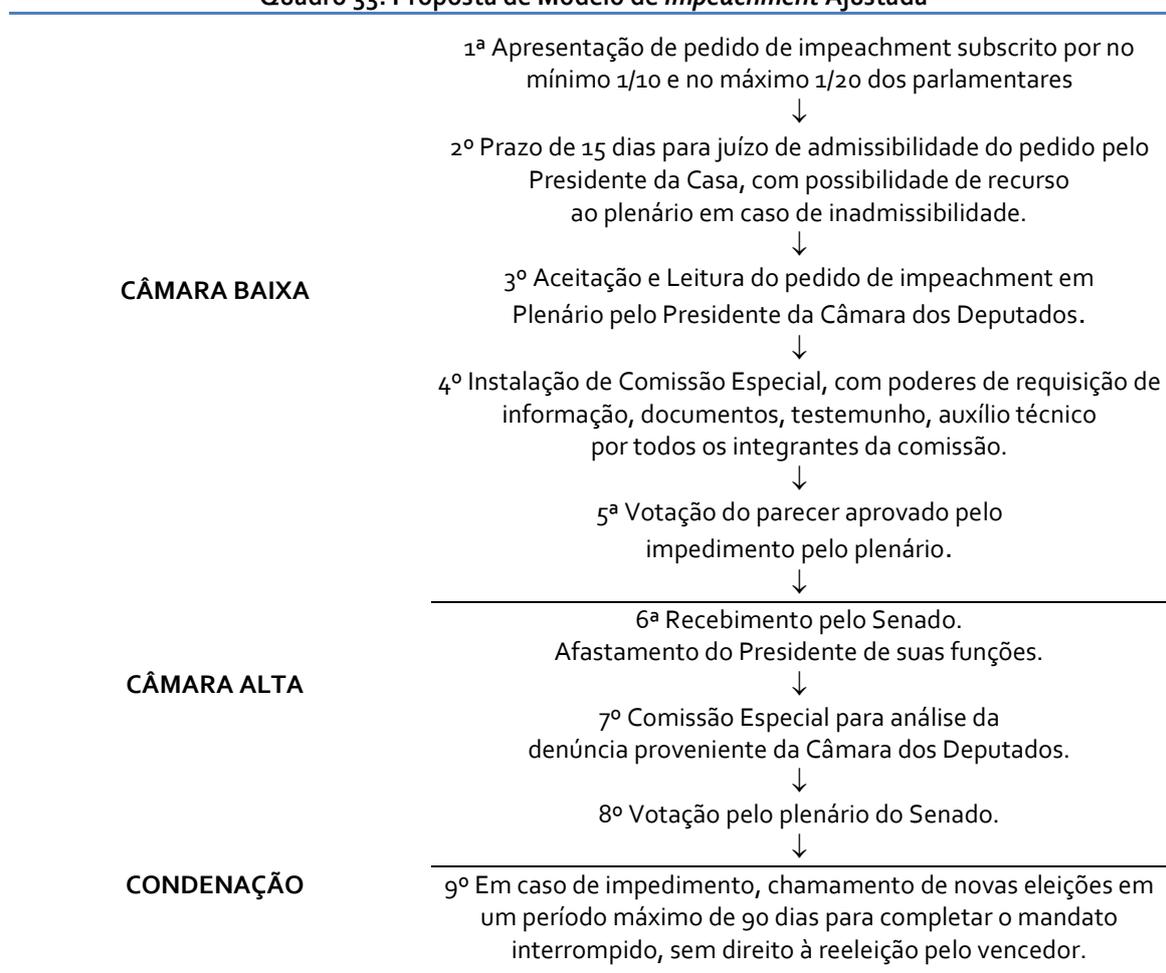
Diante dos casos analisados em confronto com o modelo de *impeachment* aqui proposto, cabe agora considerar alguns ajustes para seu aperfeiçoamento. O **Quadro 33**, mais abaixo, descreve o modelo ajustado. Além de um novo formato de *impeachment*, talvez seja interessante pensar em algum outro instituto paralelo a esse instrumento. Uma possibilidade seria algo similar à moção de desconfiança, mas que fosse adequado às necessidades do presidencialismo. Uma alternativa como essa podia ser interessante na medida em que o choque entre Executivo e Legislativo não pode ser resolvido com o *impeachment* quando não há base técnico-jurídica na peça de acusação. Em outros termos, quando não há crimes que justifiquem o impedimento. Assegurar um modelo institucional de *impeachment* mais transparente e com as devidas salvaguardas jurídicas é uma necessidade para se evitar seu uso indevido. Trata-se, ademais, de uma garantia processual democrática que deve ser vista inclusive como um fim.

Resta ainda uma última tarefa, que é aplicar a pontuação proposta no **Quadro 7** ao modelo proposto, a fim de termos um parâmetro comparativo com os casos analisados em relação ao grau de dificuldade para a realização do *impeachment*. De acordo com essa classificação, esse modelo alcançaria a pontuação 3, o que significa que teria uma dificuldade média, conforme o *ranking* estipulado no **Quadro 31**. Porém, como visto, alguns pequenos custos foram incluídos, como a iniciativa do pedido ser chancelada por no, mínimo 10%, e, no máximo, 20% dos Parlamentares, assim como a previsão de se realizarem novas eleições num período de até 90 dias

após o *impedimento*. Tais consequências, em princípio, dificultariam o procedimento e ajudariam a evitar que seu resultado fosse menos oportunista.

Além disso, sendo um modelo de dificuldade média, o modelo proposto, ao mesmo tempo em que não facilita seu uso como mera arma política, permite a realização de *impeachment* sem grandes obstáculos, pois não cria barreiras que impeçam sua utilização em decorrência de excessiva formalidade. Nesse sentido, podemos dizer que mudanças pontuais na matriz estadunidense, que basicamente é o adotado na maioria dos países da América, seriam o adequadas para assegurar um modelo de *impeachment* mais consentâneo com a democracia.

Quadro 33. Proposta de Modelo de *Impeachment* Ajustada



É importante ressaltar que cada fase deve ter um prazo para a conclusão de seus trabalhos, fixado segundo a realidade de cada lugar.

Conclusão

Este estudo mostrou que há uma considerável variabilidade de modelos de *impeachment* nos países presidencialistas e semipresidencialistas. A análise das Constituições e das legislações infraconstitucionais dos setenta e sete casos permitiu identificar duas matrizes e dezoito modelos. Com isso, ficou demonstrado que a avaliação dos protocolos previstos para o procedimento de *impeachment* é algo essencial para sua devida compreensão. De fato, esses achados reforçam o ponto de partida deste estudo, que foi a constatação de que há uma injustificável lacuna na literatura sobre esse aspecto do problema. A maior parte dos autores que trataram do dispositivo constitucional do *impeachment* é da área jurídica e, portanto, adotaram enfoques excessivamente formalistas e dedutivos. Por outro lado, os cientistas políticos que analisam o *impeachment* se preocuparam exclusivamente com as variáveis que concorrem para a formação das condições favoráveis para sua utilização enquanto um mecanismo de resolução de problemas de governabilidade e de crise institucional. Faltava, entretanto, um estudo do *impeachment* enquanto um dispositivo institucional por uma abordagem empírica, comparada e indutiva.

Desse modo, este estudo procurou trazer três contribuições. A primeira delas, metodológica, refere-se à abordagem institucional evolucionária como um modelo heurístico para enquadrar o problema. Compreender o *impeachment* como um caso de evolução institucional é uma inovação nessa área de investigação e permitiu analisá-lo como o produto de uma trajetória histórica manifestada na forma de variação, seleção e retenção. Permitiu identificar as matrizes e os modelos hereditários, com suas respectivas variações contextuais. Ainda em relação à metodologia, a proposta de classificação taxonômica dos modelos e de distinção das matrizes de *impeachment* de acordo com o tipo de participação do Judiciário no processo também é uma forma inovadora de se analisar esse fenômeno. Este estudo contribuiu também no que se refere à identificação das variáveis que permitem perceber a diversidade de aplicação do dispositivo do *impeachment*, quais sejam: a instância institucional que acolhe ou rejeita o pedido, a instância institucional que condena ou absolve o Presidente, o tipo e a modalidade de participação do Judiciário no processo e as maiorias exigidas em cada tomada de decisão. Ainda, a utilização desses indicadores para a composição de um índice de dificuldade formal para a realização do *impeachment* também contribuiu para o estudo desse dispositivo. De modo geral, essas contribuições resultam num modelo de análise passível de ser replicado em estudos futuros tanto do próprio *impeachment* como de outros dispositivos institucionais.

A segunda contribuição é empírica. Até aqui, a literatura havia deixado o dispositivo constitucional do *impeachment* em segundo plano para privilegiar o estudo das variáveis políticas, econômicas e sociais que propiciam o *impedimento* dos Presidentes. Dava-se a entender que o procedimento de *impeachment* é uma constante, quando, na verdade, ele é uma variável. Há diversos modelos de *impeachment* em operação atualmente e, em termos lógicos, há uma variedade ainda maior de possibilidades a serem implementadas e que até poderiam ser consideradas em propostas de reformas desse instrumento constitucional. A constatação de que os modelos variam conforme as instâncias responsáveis pela aceitação do pedido e pelo julgamento, conforme as votações exigidas em cada etapa decisória e o tipo e a modalidade de participação do Judiciário são achados empíricos que contribuem não

apenas para a compreensão desse dispositivo como também para se pensar possibilidades de ajustes visando a aperfeiçoá-lo.

Isso nos leva à terceira contribuição, que é normativa. A análise pormenorizada do *impeachment* permitiu classificar os modelos de acordo com seu nível formal de dificuldade para a realização desses processos e, assim, formular a proposta de um modelo menos propício ao seu uso político casuístico. Foi possível constatar que modelos com reduzida dificuldade formal para o *impeachment* podem trazer incertezas e instabilidades para os mandatos presidenciais. Por outro lado, modelos mais exigentes acabam servindo de incentivo para remoções ilegais, envolvendo inclusive assassinatos e toda sorte de rupturas. Dessa maneira, tendo em mira a idealização de um procedimento compatível com a democracia, foi apresentada uma proposta de modelo de *impeachment* que articula a necessidade de remoção de Presidente de forma pacífica, institucional, legal — ou seja, quando há crimes de responsabilidade — com a garantia de que esse instrumento não seja um salvo conduto para a resolução de crises políticas sem que os presidentes tenham cometido crimes claramente tipificados ou que tenham abusado das prerrogativas do cargo.

Por fim, a consecução dos objetivos propostos e as contribuições que o estudo procurou trazer dão a oportunidade para uma reflexão teórica mais ampla sobre a relação entre *impeachment* e presidencialismo. Tal sistema de governo foi originalmente pensando para garantir que o chefe do Executivo tenha maior estabilidade no cargo, podendo inclusive implementar medidas impopulares que, embora no médio e longo prazos pudessem trazer benéficos para o conjunto da população, no curto prazo, teriam custos elevados. Essa característica, sem dúvida alguma, é uma importante distinção em relação ao sistema parlamentarista. Mas, na hipótese do *impeachment* se tornar um expediente corriqueiro, essa função original do presidencialismo perderá eficácia, dado que esse instrumento assumiria as funções não previstas da moção de desconfiança.

Esse desvio de finalidade choca-se com as bases institucionais do presidencialismo, pois impõe uma via de remoção do Presidente por uma regra não-

formalizada que conspira contra a ideia da soberania do voto popular. Isso porque, no presidencialismo, é ao cidadão eleitor que se faculta a escolha de prosseguir na chancela do mandatário, premiando-o com sua reeleição ou então rechaçando-se sua continuidade no cargo ao se eleger um opositor. Em outras palavras, o *impeachment* faz parte do sistema de pesos e contrapesos das democracias presidencialistas e semipresidencialistas. Fundamentalmente, o *impeachment*, bem como outros instrumentos de controle, são garantias à relação de confiança que se estabelece entre representantes e representados no ato político e legal de se instituir o governo. Podemos dizer, portanto, que a condição de legitimidade das democracias representativas, entre outros requisitos, é a confiança depositada na autoridade política de dado período por intermédio de eleições regulares e periódicas

Uma vez no poder, o representante precisa da confiança do representado para desempenhar suas funções, mas essa confiança deve ser renovada durante o próprio exercício do mandato. Essa relação de fidúcia, em realidade, é indispensável por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, dada a complexidade da atividade política — que envolve conhecimentos especializados a respeito dos processos decisórios, desde a produção legislativa, passando pelas regras burocráticas mais triviais e particulares, até as tratativas inerentes ao jogo político —, é inviável para o eleitor acompanhar diariamente as ações de seus representantes. Essa confiança é, antes de mais nada, uma premissa dessa relação e será quebrada quando ocorrer algo grave que chama a atenção do público e, assim, sinalizar para o eleitor que é hora de buscar outra representação. Em segundo lugar, como os eleitores não têm condições de acompanhar os meandros da atividade política, seja por sua complexidade ou pela indisponibilidade de tempo hábil para tanto, os próprios representantes devem se responsabilizar pela publicidade de suas atividades, justificando-as, de modo a renovar a relação de confiança com o representado. Com isso, podemos dizer que o representante é constantemente incentivado a prestar contas de seus atos.

Temos aí os fundamentos políticos do ciclo da representação. O eleitor vota em determinado candidato porque confia que ele levará adiante as políticas de seu interesse e, uma vez eleito, o representante deve fazer jus a essa confiança e se mostrar responsável. Se for bem sucedido, o representante terá maiores chances de

conseguir sua reeleição; se falhar, ele pode ser punido com a não-renovação do seu mandato. O mecanismo por excelência de aferição da confiança política é o voto, o que quer dizer que o julgamento dos representantes é processado pelas urnas. Destarte, embora as democracias representativas procurem reduzir a distância entre representantes e representados por meio de diversos mecanismos de participação direta, o voto permanece como o principal instrumento à disposição dos representados para coibir o arbítrio e se precaver contra a permanência prolongada no poder de indivíduos considerados inconfiáveis. Obviamente, para que esse instrumento seja minimamente efetivo, as eleições devem ser periódicas, competitivas e ter regras claras.

Não obstante, o voto não pode significar um salvo conduto para que os representados façam o que quiserem para conquistar ou manter a confiança do representado. Aqui há algo um tanto paradoxal e de equacionamento delicado: ao mesmo tempo em que o representante deve agir de modo a renovar a confiança de seu eleitorado — em grande medida, essa é a própria natureza da representação —, ele não pode cometer abusos para realizar esse objetivo. Ocorre que o representante não pode atuar sem limites, seja em desfavor dos cidadãos que não fazem parte de sua base eleitoral, seja pelo abuso da máquina estatal para mudar as regras a seu favor visando a se eternizar no poder. Alcançar esse ponto de equilíbrio entre o cultivo da confiança da base eleitoral e o respeito às oposições e às regras do jogo é crucial para que a natureza da confiança política, indispensável à representação, não resulte em outra forma de abuso de poder. Para evitar essas situações, os países democráticos contam com mecanismos constitucionais cuja função é remover dos seus cargos os agentes políticos que cometem crimes considerados incapacitantes para a continuidade do exercício regular do mandato, e o *impeachment* é uma delas.

De fato, o *impeachment* está previsto em quase todas as Constituições presidencialistas e é indicado como o instrumento mais adequado para se remover do cargo os chefes do Executivo que cometerem algum crime político — o Legislativo, como se sabe, conta com outros instrumentos para a remoção de parlamentares que incorrem em faltas consideradas indignas do exercício do seus mandatos. Essa

salvaguarda contra abusos ou falhas no comportamento dos Presidentes, sem dúvida, também interage com o princípio da confiança política.

Em primeiro lugar, como o *impeachment* é um processo que envolve a acusação do cometimento de um crime de responsabilidade, cuja gravidade justificaria o rompimento da delegação conferida pelo voto e até a impossibilidade de que o condenado ocupe cargos eletivos por um dado período, temos que sobrepesar as responsabilidades dos Poderes na condução desse tipo de procedimento. Isso porque competirá ao Parlamento ou, em alguns casos, como foi mostrado na análise comparada desta tese, ao Judiciário, o poder de decidir não apenas sobre a cassação de um mandato, mas também sobre a cassação dos votos que delegaram tal mandato. Isso quer dizer que é indispensável ter a certeza da existência do crime e, desse modo, da quebra da confiança política. Portanto, o Legislativo e o Judiciário têm em suas mãos uma responsabilidade ímpar, pois se a condenação for injusta ou percebida como injusta por grande parte dos representados, além da injustiça e da interferência indevida desses Poderes num mandato popular, e até mesmo no futuro político do condenado, a própria relação de confiança entre a Justiça e o Parlamento, por um lado, e os representantes, por outro, ficará abalada. A democracia, por consequência, sofrerá rachaduras devido à iniquidade contra um presidente injustiçado, devido à cassação dos votos populares e devido à perda de legitimidade dos parlamentares e dos magistrados perante uma parcela significativa da população.

Em segundo lugar, o *impeachment* comporta um elemento potencialmente contraditório que demanda alguma cautela na sua aplicação. Esse instrumento constitucional se alicerça na premissa de que a confiança política entre representante e representado foi rompida pelo Presidente, em virtude de seu comportamento inadequado, mas isso não significa que seus eleitores realmente tenham perdido a confiança que nele depositaram. Em outros termos, os crimes que o representante possa ter cometido ou que se alegou que ele cometeu não necessariamente provocam a perda da confiança por parte dos representados. Seu eleitores podem ser fiéis a ponto de não acreditarem nas denúncias ou então podem ser bem informados o suficiente para reputar as acusações como infundadas, quando esse for o caso, e daí um processo de *impeachment* pode, na verdade, ter um efeito contrário, ou seja, pode

umentar a relação de confiança entre um presidente e seu eleitorado. Na eventualidade da ocorrência de um episódio desse tipo, poderemos supor que o *impeachment* corresponderá muito mais à remoção de um presidente com o suporte de eleitores que já não confiavam nele desde o princípio, uma vez que votaram em seus concorrentes. Já no caso de um presidente acusado e inocentado, parte dos eleitores podem perder a confiança no Legislativo e no Judiciário porque acreditam que ele deveria ter sido condenado e que sua absolvição foi obtida graças a barganhas e à comunhão de interesses patrimonialistas — logo, a publicidade de um processo de *impeachment*, especialmente pelos meios de comunicação, é indispensável. Claro que isso leva a outro problema, qual seja, como esses meios noticiam o caso.

Podemos concluir, então, que o instrumento do *impeachment* não se preocupa, *a priori*, com a confiança depositada no representado. Em realidade, esse instrumento diz respeito tão somente ao cometimento de crimes que impossibilitam a continuidade da representação e do exercício do governo, conforme o pacto político previamente estabelecido no momento eleitoral. No entanto, embora não seja um requisito formal, a confiança política está subjacente a qualquer processo de *impeachment* devido ao seu caráter político — não se olvide de que a abertura de um processo de *impedimento* decorre de escolhas estratégicas dos agentes políticos em determinados contextos.

Mais uma vez, estamos diante da necessidade de que o *impeachment* tenha fundamentos sólidos, pois ele deve corresponder à remoção de um Presidente que já de partida não inspirava confiança em parte do eleitorado e que, ao mesmo tempo, rompeu efetivamente a relação de confiança que nutria com a outra parcela dos eleitores desde sua chegada ao cargo. Para isso, os desvios sujeitos a *impedimento* devem estar claramente definidos no ordenamento jurídico e todos os procedimentos previstos devem ser observados. Com efeito, o uso do *impeachment* não requer apenas que estejam presentes as condições jurídicas, a materialidade do fato, o crime, enfim; é preciso que os representados tenham ciência disso, que estejam informados da existência desses crimes, que estejam convencidos de uma ilicitude que justifique a condenação de um presidente. Se seguir esse protocolo, o *impeachment* poderá ter

efeitos positivos, pois reforçará a confiança dos representados em seus representantes, vistos como capazes de fiscalizar graves desvios de conduta.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o instrumento do *impeachment* está em conexão com todo o sistema representativo, pela repercussão que desencadeia na relação entre representantes e representados. Diante disso, parece claro que pesquisas futuras devem focar na análise do *impeachment* tendo como parâmetro o da sistema de governo. Instrumento criado no sistema parlamentarista inglês, o *impeachment*, como visto, perdeu sua relevância no parlamentarismo em virtude do advento do voto de desconfiança; assim, ele é hoje um elemento exclusivo dos sistemas presidencialistas e semipresidencialistas. É portanto nessas estruturas constitucionais que a relação entre representantes, no caso Executivo e Legislativo, torna-se mais problemática *vis-à-vis* o *impeachment*, uma vez que os dois poderes são depositários da confiança dos representados, ao contrário do sistema parlamentarista, em que o Chefe de Governo é fruto das escolhas do parlamento. Não obstante, no presidencialismo, cabe ao Legislativo iniciar o processo e, muitas vezes, julgar o Presidente.

Vista por esse ângulo, a dimensão que envolve um processo de *impeachment* e a confiança entre os representados e representantes fica mais patente, pois sendo os dois Poderes uma consequência direta das escolhas dos representados e, em decorrência disso, sendo ambos os depositários de sua fidúcia, o processo de *impedimento* deve ser capaz de se justificar perante o representado de forma a não deixar dúvidas sobre seu eventual cabimento. De maneira mais direta, o conjunto de provas do crime política deve ser cristalino e cabal.

Ademais, não se pode olvidar que o presidencialismo não é o mesmo em todos os lugares — dependendo da configuração institucional, um Presidente pode conviver com um sistema unicameral ou bicameral, e mais, para além dessa formatação institucional, também há que se considerar o sistema partidário, em virtude da votação exigida para a abertura do processo e a condenação do Presidente. Em sistemas bipartidários, os Presidentes encontrarão dificuldades se ocorrer o chamado “governo dividido”, ou seja, seu partido é minoritário no Parlamento. Nessas

circunstâncias, ele terá que contar com o bom-senso da oposição e seu apego às regras democráticas, ou então terá que buscar entendimento com o líder do partido ou da fração partidária oposicionista para tentar levar adiante seu governo e não ser submetido a um processo de *impeachment* por razões meramente políticas. Em sistemas multipartidários, há uma considerável variação no nível de fragmentação e, na prática, raramente os Presidentes contam com uma maioria parlamentar decorrente do seu próprio partido, o que os obriga a construir amplas alianças para governar. Assim, além de precisar lidar com defecções entre seus próprios aliados, eles necessitam dialogar com mais de um líder de oposição, dado que esta pode ser dividida em mais de um partido. Em suma, Presidentes que lidam com Parlamentos fragmentados tendem a encontrar mais problemas para governar, posto que o número de *veto players* aumenta.

Com efeito, a fragmentação partidária tem consequências em um processo de *impeachment*, pois quanto menos habilidoso for o Presidente para formar uma ampla coalizão de governo, maiores são as chances de um *impedimento* ser aprovado em situações de crise, seja ele justo ou não. O inverso também é verdadeiro, ou seja, Presidentes hábeis em montar amplas maiorias podem barrar processos de *impeachment*, mesmo quando há motivos justificados para sua instalação. E mais, como esse tipo de procedimento geralmente depende de aceitação do Parlamento, um presidente acusado enfrentará cenários diferentes em sistemas bipartidários e multipartidários. A condenação tende a se tornar mais difícil em sistemas bipartidários, considerando que um dos partidos é o do presidente e que sua legenda raramente não controlará um número de cadeiras legislativas suficiente para dar-lhe o “escudo legislativo” necessário para barrar o *impeachment*. Por outro lado, em sistemas partidários fragmentados, a possibilidade de condenação se torna maior, inclusive porque, num sistema consociativo, a aceitação do processo pode resultar da dissolução dos mecanismos de entendimento que sustentavam a coalizão de governo.

Outro aspecto a ser considerado é o sistema eleitoral, pois o sistema partidário e o comportamento parlamentar são influenciados pelas regras que convertem votos em representação. Em outras palavras, o *impeachment* pode ter relação com os incentivos distintos de cada fórmula de representação. Sistemas

eleitorais majoritários ou proporcionais estabelecem relações de confiança distintas entre representantes e representados — nos majoritários, os representantes procuram satisfazer os interesses circunscritos de seus distritos; nos proporcionais, outras clivagens ganham maior relevância no comportamento parlamentar. Ressalte-se, ainda, que mesmo as variações dentro de cada tipo de sistema eleitoral podem acentuar ou não as tendências desses mecanismos institucionais. É provável então que, diante de um caso de *impeachment*, os incentivos de um parlamentar sejam distintos, a depender de como ele deve se reportar ao seu eleitorado; ou seja, num dado sistema eleitoral, a aceitação de um *impeachment* ou sua recusa levará em consideração a relação de confiança entre os parlamentares e seus eleitores, mediada pelo sistema eleitoral e pautada pela busca da reeleição. Em sistemas majoritários, pode ocorrer de o parlamentar orientar seu voto mais em razão da aprovação do presidente pelo eleitor do seu distrito do que pela existência ou não de crime passíveis de *impeachment*; ao mesmo tempo, em sistemas proporcionais, o parlamentar pode orientar seu voto mais em razão da posição do seu partido em relação ao governo.

Essas hipóteses, de qualquer modo, assentam-se na premissa de que o parlamentar ou parlamento sejam apenas reativos às circunstâncias eleitorais. Entretanto, não se pode descartar que quando os laços de confiança entre o representante e o representado se retroalimentam, sua relação perante um processo de *impeachment* pode ser ativa. Se for assim, o parlamentar procurará sinalizar para o eleitor quais são as razões para a posição tomada, seja pela condenação ou pela absolvição, seja qual for a *constituency* de sua representação.

Em qualquer dos casos, é necessário que o instrumento do *impeachment* seja aperfeiçoado para continuar cumprindo sua função de controle legislativo sobre o presidente e, ao mesmo tempo, não se transformar numa mera arma das oposições contra o governo em situações de crise. Talvez seja o caso de se pensar outro instrumento institucional para situações de impasse entre os Poderes ou perda de popularidade do presidente, algo que tenha uma conotação política e que, não obstante, não viole a representação conferida pelos votos. Por se tratar de um procedimento político, o abuso na utilização do *impeachment* faz com ele deixe de ser uma forma de coibir os abusos do Executivo, para se transformar num incentivo a

possíveis abusos por parte do Legislativo. O *impeachment* é um dos elementos do constitucionalismo moderno, do sistema de controles mútuos, e não pode ser, portanto, ele mesmo, fator de desequilíbrio e de fratura da relação de representação e de instabilidade democrática.

Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados: RJ, 31 (1), 1988.
- ALLEN, P (2003). *Madagascar Impeachment as Parliamentary Coup d'Etat*. In BAUMGARTNER, Jody/ KADA, Naoko. *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*. Westport: Praeger.
- ÁLVAREZ, M., and MARSTEINTREDT, L. (2010). "Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes"; In: LLANOS, M. and MARSTEINTREDT, L. (Eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- ARGUEDAS, Adolfo Felipe Constenla. *El "juicio político" o "impeachment" em el derecho constitucional comparado latinoamericano*. Revista Judicial, Costa Rica, nº 109. Setembro de 2013. Disponível em < [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF05257D490056FDD8/\\$FILE/r31083.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF05257D490056FDD8/$FILE/r31083.pdf) > Acesso em 13 de agosto de 2017;
- BAUMGARTNER, Jody/ KADA, Naoko. *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*. Praeger, Westport, Connecticut, London: 2003;
- BAUMGARTNER, Jody C. *Impeachment, Russian Style (1998-199)*. In BAUMGARTNER, Jody/ KADA, Naoko. *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*. Praeger, Westport, Connecticut, London: 2003
- BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts, 1973.
- BERNTZEN, E. and MARSTEINTREDET, L. 2008. Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. *Comparative Politics* 41 (1), pp. 83-101.

- BLYTH, M.; HODGSON, G.; LEWIS, O. and STEINMO, S. (2011). "Introduction to the Special Issue on the Evolution of Institutions", *Journal of Institutional Economics*, 07/03, pp. 299-315.
- BROSSARD, Paulo Brossard de Souza Pinto. O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992;
- BOCHMANN, C. (2016). Evolutionary Institutionalism, Evolutionary Concepts in Institutional Analysis. ECPR General Conference, Panel Biology and Political Science, Technische Universität, Dresden.
- BRANT, Irving. *Impeachment: trials and errors*. New York A. A. Knopf 1974;
- BUCHANAN, J. and TULLOCK, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- CHAFETZ, Josh. Impeachment and Assassination. *Minn. L. Rev.* 95, 347, 2010. Disponível em <<https://scholarship.law.umn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1435&context=mlr>>;
- CHÁVARRI, Abraham García. *Acusación Constitucional, Juicio Político y Antejjuicio desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial*. Cuaderno de Trabajo Nº 9. Noveno Cuaderno de Trabajo del Departamento Académico de Derecho de la PUCP. Lima, 2008. Disponível em <http://departamento.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2014/05/ct9_acusacion_constitucional.pdf> Acesso em 28 de agosto de 2017;
- CHASQUETI, Daniel. *Instituciones, democracia y coaliciones em America Latina*. In: Idem Democracia, presidencialismo y partidos políticos em América Latina: evaluando la "difícil combinación". Montevideo: ICP-UDELAR, 2008 (p. 18-43).
- COELHO, Henrique. *O Poder Legislativo e o Poder Executivo no Direito Publico Brasileiro*. São Paulo: Typographia do Diario Oficial, 1905.
- COLLIER, R. and COLLIER, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- COLLOMER, J. (2001). "Disequilibrium Institutions and Pluralist Democracy", *Journal of Theoretical Politics*, 13/01, pp. 235-247.

- CROMARTIE, Alan. *The Constitutionalist Revolution An Essay on the History of England, 1450–1642*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo:2006;
- DOWNS, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- DUVERGER, Maurice. *Les Institutions Françaises*. Presses Universitaires de France, Paris: 1962.
- EDWARDS, M., and HOCHSTETLER, K. (2009). Failed Presidencies: Identifying and explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), pp. 31-57.
- Encyclopædia Britannica. Disponível em <https://global.britannica.com/topic/impeachment>. Acesso em 21 de abril de 2017;
- ESMEIN, A. *Elements de droit constitutionnel*. Paris Librairie de La Société du Recueil Général des Lois et des Arrêts et du Journal du Palais: 1896;
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 37 ed. São Paulo: Saraiva, 2011;
- FERNANDO, M. Enrique. *The Constitution of the Philippines*. Phoenix Press, Inc: Quezon City, Philippines: 1974.
- FIGUEIREDO, Argelina/ LIMONGI, Fernando. *Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. Dados. RJ, 48 (4), 2005, p. 737-776;
-
- _____. *Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário*. In: SOARES, Glaúcio Ary Dillon/ RENNÓ, Lucio (org). *Reforma Política – Lições da História Recente*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. (p. 249-280);
- FIORITOS, O.; FALLETI, T. and SHEINGATE, A. (2016). "Historical Institutionalism in Political Science"; In: FIORITOS, O.; FALLETI, T. and SHEINGATE, A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- FÜRSTENBERG, K. (2016). "Evolutionary Institutionalism: New Perspectives", *Politics and the Life Sciences*, 35/01, pp. 48-60.

- GONZALEZ, Joaquin Victor. *Manual de la constitución argentina : escrita para servir de texto de instrucción cívica en los establecimientos de instrucción secundaria* / 18. ed. - Buenos Aires: Angel Estrada, 1897.
- HALL, P. (2016). "Politics as a Process Structured in Space and Time"; In: FIORETOS, O.; FALLETI, T. and SHEINGATE, A. (Eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford: Oxford University Press. HALL, P. and TAYLOR, R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, 44, pp. 936-957.
- HALLAN, Henry. *The constitutional history of England, from the accession of Henry VII to the death of George II*. Publisher Paris Printed for the L. Baudry, at the English, Italian, German and Spanish Library, 1827. Disponível em <<https://archive.org/details/constitutionalhio3halluoft/page/n4>>;
- HAMILTON, Alexander et MADISON, James. *O Federalista*. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp. VOL III. 1840. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>;
- HIDALGO, Enrique. *Controles Constitucionales sobre Funcionarios y Magistrados. Un estudio sobre el juicio político y el Consejo de La Magistratura en la República Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997.
- HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova* [online]. 2007, n.72 [citado 2017-04-13], pp.09-46. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000300002&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0102-6445. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452007000300002>.
- HOCHSTETLER, K. 2011. The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown. *Journal of Politics in Latin America* 3(1), pp. 125-141
- IMMERGUT, E. (2006). "Historical Institutionalism in Political Science and the Problem of Change"; In: WIMMER, A. and KÖSSLER, R. (Eds.), *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Basinstoke: Palgrave.
- IMPEACHMENT, Selected Materials. *Impeachable Offenses: Extracts From Hind's and Cannon's Precedents of the House of Representatives*. Committe on the Judiciary House of Representatives. Ninety-Third Congress. First Session. October 1973. House Document No. 93-7. U.S Government Printing Office, Washington: 1973.

- KADA, Naoko. *The Role of Investigative Committees in the Presidential Impeachment Processes in Brazil and Colombia*. LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY, XXVIII, 1, February 2003;
- KASUYA, Yuko. *Weak Institutions and the Strong Movements: The Case of President Estrada's Impeachment and Removal in the Philippines*. IN: BAUMGARTNER, Jody/ KADA, Naoko. *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*. Praeger, Westport, Connecticut, London: 2003
- KIM, Y. 2014. Impeachment and presidential politics in new democracies. *Democratization*. 21(3), pp. 519-553.
- KIM, Y. and Bahry, D. 2008. Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. *The Journal of Politics* 70(3), pp. 807-822.
- LANZARO, Jorge. *Tipos de Presidencialismo y democracia em America Latina: revision de los términos del debate*. In: Idem (Org). *Presidencialismo y democracia em América Latina*. Buenos Aires: Piados, 2002 (p. 19-64);
- LAIR, Adolphe-Émile. *Des Hautes Cours Politiques en France et a L'Etranger et de la Mise en accusation du President de la République et des Ministres*. Ernest Thorin, Éditeur. Paris: 1889.
- Llanos, M. and Marsteintredet, L. 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan
- LEWIS, O. and STEINMO, S. (2012). "How Institutions Evolve: Evolutionary Theory and Institutional Change", *Polity*, 44/03, pp. 314-339.
- _____ (2010). "Taking Evolution Seriously in Political Science", *Theory in Biosciences*, 129, pp. 235-245.
- LESSA, Mario. *Da Responsabilidade do Presidente da Republica: o impeachment no Direito Brasileiro: doutrina, legislação e jurisprudencia*. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal, 1925;
- LIMONGI, F., ALMEIDA, M. H. T. de, & FREITAS, A. (2016). *Da sociologia política ao (neo) institucionalismo: 30 anos que mudaram a ciência política no Brasil*. In L. Avritzer, C. Milani, & M. do S. Braga (Eds.), *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. São Paulo: FGV Editora.
- LUSTICK, I. (2011). "Taking Evolution Seriously: Historical Institutionalism and Evolutionary Theory", *Polity*, 43/02, pp. 179-209

- MACHIAVELLI, Niccolo. O príncipe. Trad. Lívio Xavier. Edições de Ouro: Rio de Janeiro. 1984.
- MAITLAND, F.W. The constitutional history of England. Cambridge, The University Press, 1909. Disponível em <<https://archive.org/details/constitutionalhoomait/page/n7>> ;
- MARSTEINTREDT, L. 2014. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review* 35(2), pp. 173-194.
- MARSTEINTREDT, L. 2008. Las Consecuencias sobre el regimen de las interrupciones presidenciales em América Latina. *America Latina Hoy*. Nº 49. pp. 31-50.
- MUSTAPIC, A. 2010. Presidentialism and The Early exits: The Role of Congress. In: M. Llanos and L. Marstentredet. *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 17-32.
- MAHONEY, J. (2000). "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, 29, pp. 507-548.
- MARCH, J. and OLSEN, J. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, 78/03, pp. 734-749.
- MEJIA ACOSTA, Andrés. *Polít. gob* [online]. 2009, vol.16, n.2 [citado 2017-04-13], pp.466-469. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372009000200013&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1665-2037.
- MICHAUT, Françoise. *L'equilibre et le changement des systemes politiques sur deux crises significatives de la fin du xixe siecle*. Paris Presses Universitaires de France, 1977
- MOSCOTE, José Dolores. *El Derecho Constitucional Panameño: antecedentes, doctrinas y soluciones*. por J.D. Moscote ed. conmemorativa Panama Impr. Nacional 1960
- MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; PORTO, Walter Costa et MANTOVANINI, Thelmer Mário (org). As constituições dos países da comunidade de língua portuguesa: comentadas. Brasília: Edições do Senado Federal, Conselho editorial, 2007. v. 91. Disponível em <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/188898/Constituições%20de%20Língua%20Portuguesa.pdf?sequence=4>> Acesso em 19 de agosto de 2017.

- NOGUEIRA, Lauro. *O Impeachment: especialmente no direito brasileiro*. Paulina: Fortaleza, 1947;
- NORKUS, Zenonas. *Carl Schmitt as a Resource for Democratic Consolidation Studies. The Case of the President's Impeachment in Lithuania*. East European Politics and Societies. Volume 22 Number 4. November 2008, p. 784-801. Sage Publications. Disponível em < <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0888325408316533>> Acesso em 16 de dezembro de 2017;
- OLLIER, M. 2008. La Institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1992-2003). *América Latina Hoy* 49(1), pp. 73-103.
- ORDRONAUX, John. *Constitutional legislation in the United States: its origin, and application to the relative powers of Congress, and of state legislatures*. Published 1891 Philadelphia: T. & J.W. Johnson. Disponível em < <https://archive.org/details/constitutionalleoorder> > Acesso em 01/05/2017;
- PERES, P. (2008). "Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neoinstitucionalismo da Ciência Política", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 23/68, pp. 53-71.
- _____ (2007). "As Abordagens Neoinstitucionais da Política: Uma Proposta Alternativa de Análise Classificatória", *Revista Versões*, 04/01, pp. 145-178.
- PERES, P. e MACHADO, A. (2017). "Uma Tipologia do Recrutamento Partidário", *Opinião Pública*, 23/01, pp. 126-167.
- PERES, P. e LENINI, E. (2017). "Uma Abordagem Ecológica das Coligações Eleitorais"; In: KRAUSE, S.; MACHADO, C. e MIGUEL, L. F. (Orgs.), *Coligações e Disputas Eleitorais na Nova República: Aportes Teórico-Metodológicos e Estudos de Caso*. São Paulo: Editora Unesp/Konrad-Adenauer.
- PÉREZ-LIÑAN, A. (2016). Juicio político, cultura legal y escudo popular. *Revista SAAP* Vol. 10, Nº 1, mayo 2016, 11-33
- _____ (2014). A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics and Society* 56(1), pp. 34-54.
- _____ (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, Nº49, pp. 105-126.

- _____ (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.
- _____ (2005) Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes - Toward congressional supremacy? *Comparative Political Studies*, 2005, 38 (1): 51-74.
- PETERS, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. New York: Pinter.
- PIERSON, P. (2010). "Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94/02, pp. 251-268.
- _____ (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- PEREZ, F. P. (1962). *Derecho Constitucional Colombiano*. 5º ed. Lerner: Bogotá.
- Portal da Câmara dos Deputados. Câmara cassa mandato de Eduardo Cunha. Disponível em
<<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/516150-CAMARA-CASSA-MANDATO-DE-EDUARDO-CUNHA.html>> Acesso em 26 de janeiro de 2018.
- Portal do UOL. *Eduardo Cunha aceita pedido da oposição de impeachment de Dilma*. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/02/eduardo-cunha-impeachment.htm>> Acesso em 20 de dezembro de 2017.
- Portal da Folha de São Paulo. *Eduardo Cunha precisava do PT para formar maioria a favor do arquivamento do caso*. Disponível em
<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide-votar-contracunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml>> Acesso em 20 de dezembro de 2017.
- PLUCKNETT, T. F.T. The Origin of Impeachment. Source: *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. 24 (1942), pp. 47-71; Publicado por: Cambridge University Press on behalf of the Royal Historical Society Stable. Disponível em
<<http://www.jstor.org/stable/3678468>> Acesso em 06 de julho de 2017.
- Portal da Folha de São Paulo de 02/12/2015. *PT decide votar contra Cunha, que pode deflagrar impeachment de Dilma*. Disponível em
<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713918-bancada-petista-decide->

[votar-contra-cunha-no-conselho-de-etica-da-camara.shtml](#)>. Acesso em 11 de dezembro de 2017.

POSNER, Richard A. *An affair of state: the investigation, impeachment and trial of President Clinton*. Third printing, 2000. First Harvard University Press paperback edition, 2000. Printed in the United States of America.

POWELL, W. and DiMAGGIO, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press

RAWLS, J. (1999). *A theory of justice (revised edition)*. Cambridge, Harvard University Press.

_____ (1997). *Uma teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997;

RIKER, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

_____ (1980). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions", *American Political Science Review*, 74, pp. 432-447.

_____ (1982). *Liberalism against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman.

ROUGEAUX, Jean-Pierre. *La haute cour de justice sous la v republique*. In: *Revue du droit public et de la science politique en france et a l'etranger*, v. 94, n. 4, p. 1019-1053, jui/aout. 1978;

ROLDÁN, Omar Cairo. *El juicio político en la Constitución peruana*. Pensamiento Constitucional N° 18, 2013, pp. 121-143 / ISSN 1027-6769. Disponível em <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951/9359>> Acesso em 18 de agosto de 2017.

RICCITELI, Antonio. *Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?* Barueri/SP: Minha Editora, 2006;

SAMUELS, D. y HOCHSTETLER, K. (2011). "Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenges and Falls in Latin America". *Comparative Politics* Vol. 43, N° 2, pp. 127-145.

SHEPSLE, K. (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions"; In: WEISENBERG, H. (Ed.), *Political Science: The Science of Politics*. New York: Agathon. SHEPSLE, K. and WEINGAST, B. (1981). "Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice", *Public Choice*, 37, pp. 503-519.

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

_____ (2008). "What is Historical Institutionalism?"; In: DELLA PORTA, D. and KEATING, M. (Eds), *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (2001). "Institutionalism"; In: POLSBY, N. (Ed.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. New York: Elsevier.

Portal do Senado Francês (Senat) . *Le Sénat transformé en Haute Cour : Historique de la Haute Cour depuis la Révolution*. Disponível em
<<https://www.senat.fr/evenement/archives/D40/hist1.html>> Acesso 10 de agosto de 2018.

SILVA, Thiago Juarez Ribeiro. *Teoria e Método no estudo da Realeza Cristã, 561-633: documentação, leituras e metodologia*. Anais do XX Encontro Regional de História: História e Liberdade. ANPUH/SP – UNESP, Franca. 06 a 10 de setembro de 2010. Disponível em
<http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XX%20Encontro/PDF/Autores%20e%20Artigos/Thiago%20Juarez%20Ribeiro%20Silva.pdf>.

SIMPSON, Alexander. *A Treatise on Federal Impeachments*. Philadelphia, Law Association of Philadelphia. Cornell University Library, 1916.

STEPHEN, James Fitzjames. *A History Of The Criminal Law Of England*. Vol 1. London: Macmillan, 1883. Disponível em
<<https://archive.org/details/historyofcriminao1stepuoft>> Acesso em 01/05/2017;

THELEN, K. (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *Annual Review of Political Science*, 02/01, pp. 369-404.

THELEN, K. and STEINMO, S (1992). "Historical Institutionalism in Comparative Politics"; In: STEINMO, S.; THELEN, K. and LONGSTRETH, F. (Eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

VEDEL, George. *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*. Paris: Le Cours de Droit, 1959-1960;

WALKER, R. (1970). *The english legal system*. By R.j. Walker And M.g. Walker 2. Ed London Butterworths.

WEINGAST, B. (1996). "Political Institutions: Rational Choice Perspectives"; In:
GOODIN, H. (Ed.), A New Handbook of Political Science. Oxford: Oxford
University Press.

Referências Documentais

Portal do Conseil Constitutionnel. Disponível em <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1875-iii-republique> Acesso em 10 de outubro de 2018.

Portal da Central Intelligence Agency (CIA) dos Estados Unidos da América. Disponível em <<https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/fields/2128.html>>. Acesso em 12 de agosto de 2017.

Constituição da República de Angola de 2010. Disponível em <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/pt/ao/a0001pt.pdf>> Acesso em 18 de agosto de 2017.

Constituição da República do Cazaquistão (1995). Portal do Parlamento da República do Cazaquistão. Disponível em <<http://www.parlam.kz/en/constitution>> Acesso em 24 de agosto de 2017.

Constituição da República da Coreia (1948). Portal da Assembleia sul-coreana. Disponível em <http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp> .Acesso em 24 de agosto de 2017.

Constituição da República Centro Africana (2016). Portal da Organização Internacional do Trabalho. Disponível em <http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=fr&p_isn=104713&p_count=12&p_classification=01> Acesso em 20 de agosto de 2017.

Constituição da Costa do Marfim (2016). Constitutionnet. Disponível em <<http://www.constitutionnet.org/vl/item/draft-constitution-cote-divoireoctober-2016>> Acesso em 19 de agosto de 2017.

Constituição de Comores (2009). Disponível em <<http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Comores.pdf>> Acesso em 19 de agosto de 2017.

- Constituição de Comores (2001). Portal WIPO. Disponível em <http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=208360 > Acesso em 19 de agosto de 2017.
- Constituição da República Dominicana. Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informação para Assistência Mútua em Matéria Penal e Extradicação. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/dom/sp_dom_const.pdf > Acesso em 13 de agosto de 2017.
- Constituição do Gabão (2011). Portal da Assembleia Nacional do Gabão. Disponível em < <http://www.assemblee-nationale.ga/5-textes-de-reference/21-la-constitution/>> Acesso em 19 de agosto de 2017.
- Constitución de la Republica do Panamá de 1941. Biblioteca Nacional de Panamá. Disponível em <<http://binal.ac.pa/binal/component/content/article/78-servicios/147-constituciones-art.html> >. Acesso em 06 de agosto de 2017.
- Constituição Política do Império do Brasil de 25 de Março de 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> Acesso em 27 de julho de 2017.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 28 de julho de 2017.
- Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 28 de julho de 2017.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 28 de junho de 2017.
- Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 28 de julho de 2017.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 com redação dada pela Emenda nº1 de 17 de outubro de 1969. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm>. Acesso em 28 de julho de 2017.

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 de julho de 2017.
- Constituição da Tanzânia (1977). Portal do Governo da Tanzânia. Disponível em <https://www.tanzania.go.tz/egov_uploads/documents/Katiba%20ya%20Jamhuri%20ya%20Muungano%20wa%20Tanzania%20_English%20Version_%202009.pdf> Acesso em 21 de agosto de 2017.
- Constitución de la República de Colombia : sancionada por el Congreso Constituyente del año de 1830, 200. de la independência. Imprenta de José Antonio Cualla: Bogotá, 1830. Biblioteca Virtual. Biblioteca Luis Ángel Arango. Disponível em <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/cienciapolitica/constitucion-de-la-republica-de-colombia-sancionada-por-el-congreso-constituyente-del-ano-de-1830>> Acesso em 06 de agosto de 2017.
- Constitución política de la república de la Nueva Granada reformada por el congreso en sus sesiones de 1842 y 1843. Imprenta de José Antonio Cualla: Bogotá, 1843. Biblioteca Virtual. Biblioteca Luis Ángel Arango. Disponível em <<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/derecho/constitucion-politica-de-la-republica-de-la-nueva-granada-reformada>> Acesso em 06 de agosto de 2017.
- Constitución Política de Colombia, reforma de 2015. Corte Constitucional Colombiana. Disponível em <<http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>> Acesso em 06 de agosto de 2017.
- Constitute Project. Disponível em <<https://www.constituteproject.org>> . Acesso em 29 de julho de 2017.
- Constituição da França. Disponível em <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_9> Acesso em 10 de setembro de 2017.
- Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01/2015. Portal da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7F31CCB1B8B2F442BCAF32DD222AA6BA.proposicoesWebExterno2?codteor=1420818&filename=DCR+1/2015> Acesso em 26 de janeiro de 2018.
- Estatuto da Seimas, Parlamento da Lituânia. Disponível em <<http://www.parliament.am/library/Standing%20orders/litva.pdf>> Acesso em 10 de setembro de 2017.

Freedom House. Disponível em < <https://freedomhouse.org/country/belarus>> Acesso em 26 de agosto de 2018.

Legislativo Yuan. Portal oficial do Parlamento de Taiwan. Disponível em < http://www.ly.gov.tw/en/01_introduce/introView.action?id=2 >. Acesso em 25 de agosto de 2017.

Lei de 15 de outubro de 1827. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em 27 de julho de 2017.

Lei Orgânica 017/2015 de Burkina Fasso. Disponível em <http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=&p_isn=101217 > Acesso em 07 e outubro de 2017.

Lei Orgânica de 03 de Janeiro de 2002 da Costa do Marfim. Disponível em <http://www.gouv.ci/doc/textes_fondamentaux/COMPOSITION,%20FONCTIONNEMENT%20ET%20PROCEDURE%20DE%20LA%20HAUTE%20COUR%20DE%20JUSTICE.pdf> Acesso em 09 de outubro de 2017.

Lei Orgânica nº 4 de 7 de abril de 1973, do Djibuti. Disponível em <<http://www.presidence.dj/PresidenceOld/org6.htm>> Acesso em 09 de outubro de 2017.

Lei Orgânica Francesa n. 59-1 de 2 de janeiro de 1958. *Ordonnance n° 59-1 du 2 janvier 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de justice*. Disponível em <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071058&dateTexte=20141125>> Acesso em 10 de setembro de 2017.

Lei Orgânica nº 01 de 13 de janeiro de 1997, do Mali. Disponível em <http://ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=51747&p_country=ML&p_count=227> Acesso em 09 de outubro de 2017.

Lei Orgânica Francesa nº 2014-1392 de 24 de novembro de 2014. *LOI organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution*. Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=A1BEBFo34FBD6B161D37B171C1AD28BE.tpdila11v_3?cidTexte=JORFTEXT000029796562&dateTexte=20141125 > Acesso em 10 de setembro de 2017.

Lei Orgânica nº10 de 22 de fevereiro de 2002 do Senegal. Portal do Governo do Senegal. Disponível em < <https://www.sec.gouv.sn/Loi-organique-sur-la-Haute-Cour-de.html> > Acesso em 12 de outubro de 2017.

Ley en Materia de Antejucio, Decreto 85/2002 da Guatemala. Disponível em
<https://wikiguate.com.gt/w/images/f/f5/Decreto_85-2002.pdf > Acesso em 27
de outubro de 2017.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em
<http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/regInterno.pdf> Acesso em 26 de janeiro de 2018.

Reglamento del congreso de la república (Peru). Edición oficial julio – 2016. Portal do
Congresso Peruano. Disponível em
<<http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/documentos/reglamento-15-07-2016.pdf>> Acesso em 28 de agosto de 2017.