

# A SOBREVIVÊNCIA DO MANDATO PRESIDENCIAL NA AMÉRICA DO SUL A PARTIR DA ENGENHARIA INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT ADOTADA NAS CONSTITUIÇÕES DA REGIÃO

## THE PRESIDENTIAL FINAL TERM SURVIVAL IN SOUTH AMERICA STARTING FROM INSTITUTIONAL ENGINEERING OF IMPEACHMENT ASSIGNED ON THE CONSTITUTIONS IN THE REGION

*Adwaldo Lins Peixoto Neto*

### RESUMO

Esta pesquisa analisa a relação entre a engenharia institucional do *impeachment* e a estabilidade do mandato presidencial na América do Sul, a partir da observação do critério de tipificação dos crimes de responsabilidade que definem as situações de cabimento desse instituto nos referidos ordenamentos constitucionais da região. A análise parte da hipótese de que uma engenharia institucional débil do *impeachment* na constituição, mais especificamente quanto a vagueza na definição das infrações político-administrativa ensejadoras do instituto, pode acarretar a instabilidade do mandato presidencial no respectivo sistema presidencialista adotado pelo país. A verificação empírica dar-se-á a partir dos 18 (dezoito) casos de mandatos presidenciais prematuramente interrompidos nos países da região e suas causas (*impeachments*, renúncias, declaração de incapacidade e destituição congressual-militar), bem

Doutorando em Ciência Política pela UFMG. Mestre em Direito pela UniFG. Advogado. Vice-Presidente da Comissão de Estudos Constitucionais e Democracia da OAB/BA Subseção Vitória da Conquista. Membro dos Grupos de Pesquisa PEX Presidências e Executivos (UFMG), Direito Eleitoral e Democracia da Escola Judiciária Eleitoral da BA (EJE-BA), e Estrutura e Dinâmica do Estado Federal (USP). Membro associado do Colégio de Professores da Associação Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst)

Este artigo é fruto da pesquisa realizada junto ao grupo de pesquisa Direito Eleitoral e Democracia da Escola Judiciária Eleitoral da BA (EJE-BA) em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Uma versão preliminar desse texto foi apresentado como requisito para aprovação na disciplina Instituições Políticas na América Latina (FLS6479), ministrada pelo professor Dr. Danilo Buscatto Medeiros no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (PPGCP USP) durante o semestre letivo de 2021.2. A pesquisa ainda está em fase de desenvolvimento, e o artigo apresenta resultados preliminares que ainda serão aprofundados no desenrolar do estudo, sendo posteriormente publicados em outros meios de divulgação científica.

como a observação da relação entre os países que os vivenciaram, as circunstâncias do encerramento prematuro do mandato presidencial e a engenharia institucional do impeachment disposta da constituição do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Améri cado Sul; engenharia institucional; estabilidade do mandato; *impeachment*; presidencialismo.

## ABSTRACT

This research analyzes the relation between the institutional engineering of impeachment and the stability of presidential term limit in South America, growing out of the observation of the criteria of typification of the crimes or political infringement which define the situations of suitability of that institute on the constitutional arrangement of the countries of the region. The analysis starts from the hypothesis of a fragile institutional engineering of impeachment on the constitution, especially as the vagueness of the definition of the political and administrative infringements on the suitability of this institute may cause a instability of the presidential final term on the related presidential system adopted by the country. The empirical evidence will be acquired by the observation of the 18 cases of presidential falls on the region and its reasons (impeachments, resignations, declaration of incapability and military-congressional deposition), as well as the observation of the relation between the countries where they took place, the circumstances of the early presidential final term and the impeachment's institutional engineering assigned on the country constitution.

**KEYWORDS:** South America; institutional engineering; stability of presidential term limit; *impeachment*; presidential system.

## 1 INTRODUÇÃO

Esse artigo busca analisar a estabilidade do mandato presidencial na América do Sul a partir do desenho institucional do *impeachment* adotado nas constituições dos países da região, mais especificamente no critério de tipificação dos crimes de responsabilidade que definem as hipóteses de cabimento desse instituto nos referidos ordenamentos constitucionais. Para tanto, a presente pesquisa faz uso da política comparada e do direito constitucional

comparado, centrando-se numa abordagem qualitativa, a partir da análise das destituições presidenciais ocorridas na região, bem como dos modelos teóricos que definem o sistema presidencialista e o instituto do *impeachment*.

Tomando-se por base a premissa da estabilidade do mandato como característica do sistema presidencialista, bem como a independência do presidente em relação à confiança do Legislativo, este estudo busca compreender porque o sistema presidencialista, em que pese concebido nos Estados Unidos para ser mais estável do que o sistema parlamentarista de gabinete de tipo inglês, tem apresentado constantes instabilidades, sobretudo na América do Sul, onde 18 (dezoito) presidentes tiveram seus mandatos interrompidos em 3 (três) décadas de redemocratização na região. Para tanto, a pesquisa apresenta a seguinte hipótese: a vagueza na tipificação das condutas passíveis de responsabilização do Presidente da República por *impeachment* nos textos constitucionais acaba por influenciar na instabilidade dos mandatos presidenciais na região.

Este estudo está organizado em 3 (três) seções. A primeira seção ocupa-se em realizar uma sistematização distintiva entre os sistemas presidencialista na literatura, ressaltando alguns dos seus traços diferenciadores dos sistemas parlamentaristas sem, contudo, pretender esgotar a análise.

Na segunda seção, o estudo analisa comparativamente os textos constitucionais dos países da América do Sul no tocante à tipificação das condutas passíveis de responsabilização do Presidente da República por *impeachment*. Optamos por realizar esse recorte metodológico no objeto do artigo em virtude da impossibilidade de se realizar uma investigação com o rigor metodológico exigido cientificamente o número absoluto de países que se declaram sistemas presidencialistas na América Latina. Posto isso, como consequência da similitude cultural e da contiguidade físico-geográfica, investigamos apenas os países da América do Sul que compartilham a origem linguística latina. Optamos por retirar da análise a Venezuela, dado o fato de a literatura divergir quanto ao grau de democracia do atual regime no país.

A terceira seção aborda, então, de maneira sucinta, a influência que o modelo de tipificação dos crimes de responsabilidade no desenho institucional do *impeachment* lançado nas constituições

dos países sul-americanos e a estabilidade do mandato presidencial na região, abordando a problemática da elasticidade dos tipos penais dos chamados crimes de responsabilidade, ou seja, as infrações político-administrativas pressupostos de um processo de *impeachment*. Considerações finais encerram a pesquisa.

## 2 ENTRE O PARLAMENTARISMO E O PRESIDENCIALISMO: CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DESSES SISTEMAS DE GOVERNO

Antes de analisar os traços distintivos típicos entre parlamentarismo e presidencialismo, faz-se imperioso salientar que, atualmente, uma parcela da literatura<sup>31415</sup> vem chamando atenção para incoerências entre as características tradicionais apresentadas na classificação entre os sistemas presidencialista, semiparlamentarista e parlamentarista e os atributos ou instrumentos institucionais observados empiricamente nas constituições de cada sistema de governo, demonstrando que, na verdade, o desenho institucional desses sistemas varia muito entre si dentro de um vasto espectro, apresentando incongruências entre o que tradicionalmente se entendeu como características desses sistemas e o que se observa na prática nos seus respectivos textos constitucionais.

Aqui, trabalharei inicialmente as características apontadas pela literatura clássica como típicas do sistema parlamentarista e presidencialista, abordando essas observações das características tradicionais - *core defining attributes*<sup>6</sup> - de cada sistema, a fim de estimular algumas reflexões necessárias sobre a finalidade do *impeachment* enquanto instrumento de destituição do governo distintivo entre esses sistemas. Em virtude das limitações do objeto dessa pesquisa, que parte do *impeachment* para a análise e reflexão do sistema presidencialista e sua pretensa oposição ao sistema parlamentarista, não abordarei o sistema semipresidencialista aqui, ficando essa temática para uma investigação posterior.

3 CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v.44,n.3,p. 1-30,2013,p. 1-3.

4 MOE, T. & CALDWELL, M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994, p. 172.

5 SIAROFF, Alan. 2003. Comparative Presidencies: The inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential, and Parliamentary Distinction. *European Journal of Political Research*, v. 42, p. 287-312,2003, p. 287-288.

6 CHEIBUB, José Antonio. ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. *Op. cit.*, p. 4

O presidencialismo, enquanto sistema de governo, surgiu com a própria formação dos Estados Unidos enquanto nação, razão pela qual é comum que se afirme que a história do país, da sua constituição e desse sistema de governo se confundem. A criação da presidência é fruto da vontade dos Estados Unidos da América, desde sua fundação, em se organizar política e institucionalmente de maneira distinta da coroa britânica que os explorara enquanto colônia. Os Estados Unidos tinham por intenção serem uma nação intolerante com o abuso do poder político desde o seu nascedouro<sup>7</sup>.

Desenhado nos Estados Unidos para se distinguir tanto da monarquia quanto do sistema parlamentarista de gabinete que vigoravam na Inglaterra, o presidencialismo enquanto sistema de governo acabou se expandindo pelo continente americano, estando ausente apenas nos países caribenhos e no Canadá, que compõem meros 9,7% da população da América. Tanto no plebiscito realizado no Brasil em 1993, quanto nos 8 (oito) processos constituintes que tomaram lugar nos países americanos no fim da década de 80 (Nicarágua em 1987; Brasil em 1987-88; Colômbia em 1991; Paraguai em 1992; Peru em 1993; Argentina em 1994; Equador em 1997 e Venezuela em 1999), tomou-se a decisão institucional de se adotar o presidencialismo como sistema de governo<sup>8</sup>.

Faz-se necessário ressaltar que essa institucionalização generalizada pelo presidencialismo no continente americano toma lugar num momento no qual, sob a influência dos trabalhos de Linz, especialmente o manuscrito *Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference?*<sup>9</sup>, de 1987 e que somente seria publicado na sua feição final em 1994, a Ciência Política foi palco de grandes debates no seio acadêmico acerca de qual desses 2 (dois) sistemas de governo seria mais propenso a consolidar o regime democrático.

7 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018, p. 76.

8 AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 17.

9 LINZ, Juan J. *Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?* In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 1 v., p. 6-7

Na visão de Linz, um sistema parlamentarista é caracterizado por ser o Parlamento a única instituição que goza politicamente de legitimidade democrática. Assim, a autoridade do governo deriva justamente da confiança que este obtém junto ao parlamento. Para o cientista político espanhol, a eleição direta do presidente, que cumpre então um mandato fixo, independentemente da confiança dos parlamentares, são as características principais do presidencialismo. Dessa observação deriva a crítica de Linz, para quem o presidente disputaria a legitimidade democrática com o legislativo, alegando-a superior<sup>10</sup>.

Lijphart, por sua vez, classifica parlamentarismo e presidencialismo a partir de um aspecto dual, melhor dizendo, com aspectos opostos no espectro político que se antagonizam mutuamente. Para o autor, a figura do primeiro-ministro, o chefe de governo no parlamentarismo, é eleito indiretamente pelos integrantes do parlamento, e sua permanência no cargo depende da confiança do corpo legislativo, podendo ser destituído pelo voto de desconfiança ou censura. Além disso, o Executivo acaba por ser composto por um corpo coletivo, integrado pelo primeiro-ministro e pelo gabinete, assumindo seu processo decisório um aspecto colegiado<sup>11</sup>.

Em contrapartida, para Lijphart a eleição do presidente no sistema presidencialismo lhe outorga um mandato fixo, cujo termo é regulado no texto da constituição, e sua permanência no cargo não depende da confiança do Poder Legislativo, não se admitindo sua destituição em condições naturais. A eleição do presidente é feita diretamente pelos eleitores, assumindo o executivo uma feição unipessoal, quer dizer, integrado por um único indivíduo<sup>12</sup>.

Já Shugart e Carey definem como características elementares do presidencialismo a eleição direta do chefe do executivo e o seu mandato gozar de um termo certo em relação aos legisladores, não havendo nesse sistema uma dependência de confiança mútua. Além disso, os autores apontam os poderes presidenciais tanto de montar o governo quanto poderes legislativos definidos constitucionalmente<sup>13</sup>.

10 *Ibidem*.

11 LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 1 et. sequ.

12 LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 1 et. sequ.

13 SHUGART, M. S., CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 19. LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART,

Sartori, seguindo o caminho trilhado por Lijphart, defende que é possível a definição dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas a partir de uma exclusão recíproca. Entretanto, o autor italiano destaca que a ideia de que os sistemas parlamentaristas sejam todos semelhantes é equivocada, dado que estes sistemas derivam demasiadamente uns dos outros, enquanto que os sistemas presidencialistas, para o autor, não são definidos adequadamente<sup>14</sup>.

Para Sartori, um sistema dito presidencialista é marcado pela eleição popular e direta do presidente por um período determinado; o fato do governo não ser nem indicado nem destituído pela vontade do legislativo; e o presidente dirigir ou presidir de alguma maneira o governo que compõe<sup>15</sup>.

Observa-se nessa breve revisão de literatura que, no presidencialismo, o presidente é eleito diretamente para cumprir um mandato fixo, quer dizer, por um prazo determinado. Daí depreende-se que a sua permanência no cargo não depende que o parlamento aprove ou confie em sua governabilidade, liderança ou política de governo. Assim como bem apontado por Lijphart, no presidencialismo, não pode o presidente, em circunstâncias ordinárias, ser destituído pelo Poder Legislativo, consista esse poder num congresso ou assembleia. É assegurada ao presidente, no sistema presidencialista, a estabilidade do mandato<sup>16</sup>.

Os *framers* da Constituição dos Estados Unidos, ao definirem os contornos da presidência norte-americana, debateram qual dos caminhos possíveis seria mais eficiente em evitar o abuso de poder por parte do chefe do executivo. Para os *founding fathers*, o escopo dos poderes presidenciais e sua independência em relação aos outros 2 (dois) poderes dependeria da existência de um instituto capaz de retirá-lo do cargo, o que implicava tanto na competência quanto no procedimento para isso. Esse instrumento, entretanto, deveria ser minuciosamente engendrado, sob o risco de se obter

Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 1 et. sequ.

14 SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. Houndmills: Macmillan Press Ltd, 1994, p. 83 et. seq.; LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, p. 1 et. sequ.

15 *Ibidem*, ^, 1 et. sequ.

16 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018, p. 42.

um recurso que em verdade controlasse a presidência, ao invés de destituí-la. Depois de inúmeros e acentuados debates, os pais fundadores chegaram ao consenso de importação - e adequação - de um instituto do antigo direito inglês que permitia a responsabilidade criminal: justamente o *impeachment*<sup>17</sup>.

Em que pese ter sido trazido do direito britânico, os *framers* deram ao *impeachment* no direito constitucional norte-americano uma feição completamente distinta de sua versão inglesa, o que também acabou, por consequência, a acontecer nos *impeachments* desenhados nas constituições da América Latina, o que leva a literatura a defender que há, de comum entre os 2 (dois) institutos, apenas o seu vocábulo<sup>18,19</sup>.

Os *framers* lançaram mão de diversos mecanismos e características próprias com a intenção de distinguir o *impeachment* da *motion of no confidence* do parlamentarismo. De início, podemos destacar a divisão de funções em operacionalizar o *impeachment* entre as 2 (duas) câmaras do Congresso norte-americano, ficando a cargo da *House of Representatives* o poder de acusar o presidente, e ao *Federal Senate* o poder de julgá-lo. Apesar de se exigir um quórum de maioria simples para que se aprove os *impeachment articles* na primeira casa, foi disciplinado na Constituição norte-americana que a condenação do presidente somente se daria com o quórum de 2/3 (dois terços) dos membros do Senado, a fim de que se dê ao resultado o maior consenso possível<sup>20</sup>, obstando que uma simples maioria fosse capaz de destituir o presidente do cargo, como ocorre nas moções de desconfiança típicas dos sistemas parlamentaristas.

Além disso, diferentemente do direito inglês, que não expunha limitações quanto aos indivíduos passíveis à responsabilização ante o Parlamento, tampouco quais condutas seriam questionadas, a Constituição norte-americana busca demarcar quais são os atos, assim como quem são as autoridades que se sujeitam à responsabilização por *impeachment*. Em ambos presidencialismos

17 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018, p. 1-24.

18 GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do Constitucionalismo Contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016, p. 25-26.

19 BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 21-33.

20 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *Op. cit.*, p. 11.

21 GERHARDT, Michael J. *The lessons of Impeachment History*. University of North Carolina School of Law Carolina Law Scholarship Repository. Faculty Publications, 1999. p. 2.

brasileiro e norte-americano outras autoridades são passíveis de responsabilização por *impeachment* além do presidente<sup>22</sup>. Todavia, este trabalho centra-se somente no estudo do *impeachment* presidencial.

Logo, apresentamos um traço distintivo fundamental entre os sistemas presidencialista e parlamentarista e, conseqüentemente, definidor do instituto do *impeachment*: o pressuposto de que haja o cometimento de uma infração para que se opere a responsabilização do presidente da república. Passemos, agora, à análise comparada da previsão dessas infrações ou crimes de responsabilidade<sup>23</sup> no desenho institucional do *impeachment* disposto no texto das constituições sul-americanas.

### 3 O DESENHO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT NA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE DA TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NAS CONSTITUIÇÕES DA REGIÃO

Os registros da convenção federal e os ensaios registrados nos *Federalist Papers* denotam a finalidade dos *founding fathers* norte-americanos em diferenciar o *impeachment* presidencial por eles desenhado da *motion of no confidence* do sistema parlamentarista. Isso fez com que, apesar de ter sido debatida, foi rechaçada a proposta de previsão de cabimento de *impeachment* presidencial por *maladministration*, tendo sido esse termo retirado do texto proposto. Para os vencedores da proposta, a vagueza desse termo acabaria por permitir sucessivos questionamentos da legitimidade do mandato presidencial, fazendo com que a sobrevivência do governo dependesse da vontade do Senado, acabando por verter o instituto arquitetado nos Estados-Unidos num voto de desconfiança<sup>24</sup>.

22 Por todos, GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: Editora D'placido, 2016, p. 76 e et seq..

23 A expressão crimes de responsabilidade foi a utilizada na Constituição da República Federativa do Brasil para designar as infrações político-administrativas praticadas pelo Presidente da República que ensejariam o cabimento do processo de impeachment, em seu art. 85. Assim, usaremos, a partir de então, o termo para designar as infrações político-administrativas presidenciais passíveis de responsabilização por impeachment, ainda que seja outro o termo utilizado em outras constituições. Cf. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, 5 de out. 1988. Página 1 (Publicação Original), art. 85.

24 UNITED STATES OF AMERICA. *Impeachment grounds part 2: Selected Constitutional Convention Materials*. National Congress - Congressional Research Service: Washington D. C., 1988. p. 2. Disponível em: <https://www.senate.gov/CRSPubs/27014603-8d4e-4ee2-b5cc-19b81e252abd.pdf>. Acesso em: 28 out. 2021.

Entretanto, o resultado do desenho institucional, com a previsão de cabimento de *impeachment* presidencial nos casos de *other high crimes and misdemeanors* (outros grandes crimes e delitos) em detrimento da previsão original de *maladministration* não convenceu a todos de trazer segurança jurídica ao instituto, como bem assevera Aléxis de Tocqueville:

Nada mais assustador do que a vagueza das leis americanas, quando definem os crimes políticos propriamente ditos. "Os crimes que motivarão a condenação do presidente (diz a constituição dos Estados Unidos, seção IV, art. 1) são a alta traição, a corrupção ou outros grandes crimes e delitos." A maioria das constituições dos Estados são muito mais obscuras ainda<sup>25</sup>.

Seja qual for o processo punitivo - penal/criminal, administrativo ou político como o *impeachment* - a vagueza da previsão proibitiva das condutas ou a sua não tipificação estrita acaba por consistir num procedimento muito perigoso, ainda mais quando se trata do processo punitivo da maior autoridade do país, o que pode verter um instituto que se pretende democrático e republicano numa arma apontada para o presidente, intimidando a sobrevivência do governo no seu eventual uso desarrazoado diante de uma crise econômica ou reprovação do governo pela população, elementos costumeiramente observados em conjunturas de processos de *impeachment*<sup>26</sup>.

Destarte, partilhamos do entendimento de Antônio Cheibub quem, ao descrever o sistema presidencialista, acertadamente observa que "O chefe de governo pode ou não ser escolhido pela casa legislativa, mas uma vez escolhido ele cumprirá um mandato fixo no cargo: nos sistemas presidencialistas, o chefe de governo

25 TOCQUEVILLE, Aléxis. *A democracia na América*. Livro 1. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 125.

26 O cientista político e Professor da Universidade de Notre-Dame Aníbal Pérez-Lifián analisou o impeachment presidencial e a instabilidade política do continente latino-americano. Em sua pesquisa empírica, Pérez-Linan constatou alguns fatores, dentre eles a reprovação popular que acabam por definir a estabilidade governamental do presidente e que podem, se conjugados, levar a uma provável destituição presidencial. São eles: crise econômica, escândalo político, reprovação popular do governo e perda de apoio legislativo. Cf. PÉREZ-LINAN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2007, p. 3 e et seq.. (Cambridge Studies in Comparative Politics). Nossa pesquisa centra-se num aspecto não analisado pelo professor, qual seja, a influência do desenho institucional do impeachment nas constituições dos países presidencialistas, no caso do presente estudo a América do Sul, na estabilidade do mandato presidencial, ou seja, na facilidade de se remover um presidente sul-americano pela via do impeachment.

não pode ser removido do cargo ainda que ele favoreça políticas opostas pela maioria legislativa" (tradução livre)<sup>27</sup>.

Avista disso, por mais paradoxal que seja, a reprovação a um governo ou às suas medidas ou políticas não enseja a destituição do chefe do Executivo no presidencialismo - ao menos num sistema de governo que se declare ou se pretenda presidencialista - sendo em verdade uma dinâmica típica do sistema parlamentarista<sup>28</sup>. No primeiro, a dinâmica institucional é alicerçada na igualdade, harmonia e separação de poderes, exigindo-se uma conduta ilícita do presidente, apurada numa acusação formal no processo de *impeachment*, enquanto no parlamentarismo, basta a perda de apoio parlamentar, que enseja o manejo do voto de desconfiança, hábil a destituir o governo.

A não tipificação estrita de infrações no corpo do desenho institucional do *impeachment* lançado no corpo da Constituição, o que consideramos uma fragilidade, não é observada, por mim, como uma debilidade suficiente capaz de ostentar uma insegurança jurídica no instituto do *impeachment* nos Estados Unidos, em virtude de se adotar, nesse país, o sistema jurídico do *common law*. No desenho institucional norte-americano, a Constituição delega à legislação criminal as condutas ensejadoras de responsabilidade presidencial<sup>29</sup>.

Contudo, essa mesma observação não se sustenta como hipótese na América Latina, continente onde o sistema presidencialista, sob influência das conquistas liberais da revolução americana, acabou por se difundir. Como a grande maioria dos países Latino-americanos adota o sistema jurídico do *civil law*, a consequência é ser a lei escrita a fonte primária do direito, exigindo, para que uma pena seja aplicada, a tipificação estrita na definição legal da conduta, independentemente de se tratar uma pena criminal, política ou administrativa<sup>30</sup>.

27 CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2007, p. 1.

28 TPJBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018, p.153-154.

29 Para mais detalhes sobre o desenho institucional dos crimes passíveis de responsabilização por impeachment no presidencialismo norte americano, cf. BOWMAN III, Frank O. *High crimes and misdemeanors: a history of impeachment for the age of Trump*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2019, p. 94 et. seq. .

30 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A Estabilidade do Sistema Presidencialista sob a ótica do Princípio da Legalidade: Uma Análise da Tipificação dos Crimes de Responsabilidade nas Constituições Sul-Americanas. In: MARTINS, Carlos Eduardo Berhmann Rátis; BARREIROS FILHO, Jaime; PAMPLONA FILHO, Rodol-

Observamos que a vagueza avaliada por Tocqueville na Constituição dos Estados Unidos da América nem de longe pode ser comparada ao grau de abstratividade da técnica proibitiva de alguns dispositivos constantes no desenho institucional dos textos constitucionais da América do Sul<sup>31</sup>.

Como primeiro exemplo, tem-se a constituição da Colômbia, que outorga ao Senado competência para julgar o presidente pela prática de delitos cometidos no exercício das funções ou por má-conduta (art. 175.2), reservando, de outro lado, à Câmara Alta a competência de apreciar o seguimento ou óbice das condutas quando se tratar de "delitos comuns" (art. 175.3)<sup>32</sup>, situação na qual o presidente fica à disposição da Suprema Corte. Entendemos que essa segunda função acaba por ser uma condição de procedibilidade que integra um procedimento mais amplo<sup>33</sup>.

Numa análise dos arts. 175.2 e 175.3 da Constituição Colombiana, entendo que os delitos apontados nesses dispositivos consistem em infrações político-administrativas, sendo sua redação vaga no sentido do que se consideraria má-conduta<sup>34</sup>.

No Equador, a Constituição adota um *design* institucional que exige, para a instrumentalização do *impeachment*, sejam praticados pelo presidente crimes contra a segurança do Estado, suborno, enriquecimento ilícito, crimes de extorsão, apropriação indevida, tortura, genocídio, sequestro, desaparecimento forçado de pessoas ou homicídio em base política ou moral, sendo o juízo de admissibilidade competência da Corte Constitucional (art. 129)<sup>35</sup>.

fo; BAHIA, Saulo José Casali (Orgs.). *Democracia e poderes em crise*. São Paulo: Editora Iasp, 2022, p. 32.

31 A despeito do Presidencialismo não estar adstrito apenas à América do Sul, a impossibilidade empírica de analisar todos os sistemas presidencialistas neste artigo impunha um recorte metodológico. Então, em decorrência da similitude cultural e da proximidade físico-geográfica, foram objeto de investigação apenas os países da América do Sul que compartilham a origem linguística latina. Não foi incluída na pesquisa a Venezuela, em virtude de atualmente haver controvérsia na literatura sobre o grau de democracia do seu atual regime, e a análise do seu desenho institucional do impeachment pouco influenciaria, atualmente, na possibilidade de destituição dos seus mandatários.

32 COLOMBIA. [Constitución (1991)]. *Constitution política de Colombia 1991*. Edición actualizada. Bogotá: Editorial Atenea Ltda, 2017,

33 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Revista Populus/Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral - n° 11, 2021.2- Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, p. 15.

34 COLOMBIA, *Op. cit.*,

35 ECUADOR. *Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: [https://constituteproject.org/constitution/Ecuador\\_2021?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=en). Acesso em: 25 dez. 2021.

Em que pese o texto constitucional apresentar um rol de condutas que consistem em ilícitos penais, a expressão constante no fim do item 3 do art. 129, qual seja, "com fundamento político ou moral"<sup>36</sup> (tradução livre) acaba por revestir o instituto no Equador de natureza político-administrativa às infrações, a despeito dessas condutas se tratarem de uma violação legal que prescindida de cunho político.

No Peru, não há na constituição uma preocupação em capitular num rol quais seriam as condutas que ensejariam o cabimento de um pedido de *impeachment* de maneira estrita, não apresentando nem mesmo um rol exemplificativo, na contramão dos países sul-americanos vizinhos. A carta constitucional peruana assente a destituição presidencial por sua "(...) permanente incapacidade moral ou física, declarada pelo Congresso." (art. 113.2)<sup>37</sup> (tradução livre).

Em minha análise, esse desenho institucional do *impeachment* deficitário, permitindo o cabimento do processo de destituição de maneira muito ampla, acaba propiciando no país uma crise de sucessão da presidência jamais observada no continente sul-americano. No Peru, o cargo de presidente chegou a ser ocupado por 3 indivíduos em menos de 7 dias<sup>38</sup>.

Essa instabilidade político-institucional é ocasionada, parcialmente<sup>39</sup>, pela facilidade de se requerer, proceduralizar e aprovar um *impeachment* contra o presidente no Peru, a começar pela subjetividade na redação do cabimento do processo, que permite seu manejo em decorrência de incapacidade moral<sup>40</sup>. O

36 *Ibidem*.

37 ARROYO, César Landa. *Constitution política dei Peru 1993*. Comentários, reformas, índice analítico. 2. ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Peru, Fondo Editorial, 2019, p. 58.

38 TURKEWITZ, Mie; KURMANAEV, Anatoly. Peru Chooses 3rd President in a Week Amid Street Protests

The naming of Francisco Sagasti as president was not expected to immediately quell popular anger at the country's legislators, whom many Peruvians see as corrupt — and responsible for the turmoil. *The New York Times*, 16 nov. 2020. Disponível em <https://www.nytimes.com/2020/11/16/world/americas/Peru-president-Francisco-Sagasti.html>. Acesso em: 14 de maio de 2022.

39 Não afirmamos que essa seja a causa primordial, tampouco a única razão. O tema demanda constantes pesquisas, e segue sendo objeto de meus estudos e análises, sobretudo no tocante a quais seriam os outros elementos que influenciariam as destituições presidenciais. Futuras conclusões e observações empíricas virão a ser publicadas em pesquisas subsequentes.

40 PEDCOTO NETO, Adwaldo Lins; COSTA, Thiane Dutra Luz; NERI, Larissa Pereira Macedo. Impeachment presidencial, crise institucional no Peru e a influência da engenharia constitucional na estabilidade governamental do presidencialismo. *Anais do I Colóquio Jurídico Interinstitucional da Pós-Graduação Stricto Sensu do Centro Universitário FG (UniFG) e da Universidade de Caxias do Sul (UCS) - Ética, Fundamentos*

atual presidente, Pedro Castillo, já enfrentou 2 (dois) processos de *impeachment* em menos de 1 (um) ano de governo<sup>41</sup>.

Na Bolívia, o texto constitucional não prevê formalmente o instrumento do *impeachment* ou julgamento político do presidente, prevendo a cessação do mandato presidencial em caso de morte, renúncia, ausência ou impedimento, por condenação criminal em instância final e por revocatória de mandato (art. 170)<sup>42</sup>. O desenho institucional boliviano prevê que, em caso de delitos praticados no exercício do mandato presidencial, o chefe de Estado será julgado pelo Tribunal Supremo de Justiça, lançando como condição de procedibilidade a autorização pela Assembleia Legislativa Plurinacional (art. 184.4)<sup>43</sup>.

A constituição boliviana não diferencia a natureza dos crimes presidenciais que ensejem a responsabilidade do presidente, quero dizer, se essas infrações abrangem infrações político-administrativas (às quais denominamos crimes de responsabilidade) ou somente infrações penais. Todavia, o art. 170 da carta constitucional da Bolívia nos leva a inferir que o *impeachment* naquele Estado é cabível apenas no caso de violações à lei penal, ficando o juízo político reservado, no texto da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009, à possibilidade de revocatória de mandato (*recall* presidencial), que não integra o objeto desta pesquisa, razão pela qual não o abordarei.

No Chile, o desenho institucional entrega à Câmara dos Deputados a competência de declarar serem cabíveis ou não as acusações contra "O Presidente da República por atos da sua administração que tenham comprometido gravemente a honra ou a segurança da nação, ou infringindo abertamente a Constituição ou as leis. (...)" (art. 52, 2, a) (tradução livre)<sup>44</sup>.

*e Efetividade do Direito para o Século XXI*. Guanambi-BA/Caxias do Sul-RS, 26 nov. 2020 (no prelo).

41 PEDRO CASTILLO SOBREVIVE A SEGUNDA TENTATIVA DE IMPEACHMENT NO PERU. Valor Econômico, São Paulo, 29 de março de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/03/29/pedro-castillo-sobrevive-a-segunda-tentativa-de-impeachment-no-peru.ghtml>. Acesso em: 16 fev. 2022.

42 BOLÍVIA. [Constitución (2009)]. *Nueva Constitución Política del Estado*. Estado plurinacional de Bolivia. Aprobada en el Referendum del 25 de Enero de 2009 y Promulgada el 7 de febrero de 2009. La Paz: UPS. Editorial Sri., 2017.

43 *Ibidem*.

44 CHILE. [Constitución (2005)]. *Constitución política de la República de Chile, Decreto Supremo n° 100*. Texto refundido coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile. Nueva Edición. Santiago: Lexnova Ediciones, 2017.

A carta chilena apresenta também um cabimento vago de *impeachment* ao possibilitar a acusação contra o presidente por atos que atinjam a honra da nação, mas segue a obviedade de um *impeachment* ao prever, assim como a constituição uruguaia, o seu cabimento em caso de violação à constituição e às leis do país.

Pelo conjunto de minhas pesquisas, sobretudo nesse aspecto de desenho institucional do cabimento do *impeachment* presidencial, as constituições argentina (art. 53)<sup>45</sup> e paraguaia (art. 225)<sup>46</sup>, assim como a constituição peruana analisada em linhas anteriores, apresentam a maior debilidade no desenho institucional da destituição do presidente nas constituições da América do Sul, sobretudo por exprimirem a maior vagueza na previsão do cabimento de *impeachment*, possibilitando que suas respectivas Câmaras dos Deputados acusem perante seus Senados o presidente da república por "mau desempenho de suas funções", uma conduta vaga e de ampla subjetividade.

A Constituição do Uruguai apresenta uma redação muito semelhante à Constituição dos Estados Unidos no tocante ao desenho institucional do *impeachment*, estabelecendo a competência da Câmara dos Representantes de acusar o presidente da república, perante a Câmara dos Senadores, por violação à Constituição e outros delitos graves (art. 93)<sup>47</sup>.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 seguiu um caminho diverso das cartas constitucionais dos países sul-americanos vizinhos, apresentando, a partir dos argumentos que levantei acima, uma maior segurança jurídica no que se refere à capitulação dos crimes de responsabilidade (infrações político-administrativas) do presidente da república. No art. 85<sup>48</sup> é apresentada como crime de responsabilidade uma proibição genérica de o presidente atentar contra a Constituição, desdobrando em sete incisos instituições e organizações protegidas contra investidas presidenciais.

45 ARGENTINA. [Constitution (1853)]. *Constitution de la nation argentina*. Texto oficial de 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. 1. ed. 2. reimpr. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2017.

46 PARAGUAY. [Constitution (1992)]. *Constitution de la República (1992)*. Assunção, 1992.

47 URUGUAY. [Constitution (1967)]. *Constitution de la República Oriental del Uruguay 1967*. Edition actualizada con las enmiendas aprobadas por los plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/04. Montevideo: Tradinco, 2014.

48 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, 5 out. de 1988. Página 1 (Publicação Original), art. 85.

Essas condutas que implicam o cabimento de *impeachment* presidencial no corpo do texto constitucional brasileiro são regulamentadas em legislação especial, cabendo atualmente à Lei 1.079/50<sup>49</sup> - Lei de Crimes de Responsabilidade - essa tarefa. Ainda assim, não obstante o avanço da constituição brasileira em comparação com as demais constituições sul-americanas quanto ao desenho institucional do *impeachment*, essa instituição nacional também apresenta vulnerabilidade em nosso constitucionalismo<sup>50</sup>.

O trabalho comparativo dos textos constitucionais da América do Sul acima empregado presta-se a expor a fragilidade de um traço elementar do *impeachment*, qual seja, a imprescindibilidade de uma infração para o seu cabimento, seja essa infração criminal, administrativa ou política. A partir desse atributo, elementar num estado que se pretenda Democrático de Direito, defendo o princípio do *nullum impeachment sine crimen*.<sup>51</sup>

A debilidade da previsão do cabimento do *impeachment* presidencial, como pode ser observada a partir da análise empregada, acabam por evidenciar a grande margem de discricionariedade que os textos constitucionais outorgam às instituições competentes por julgar ou autorizar o julgamento dos presidentes na América do Sul (sejam Câmaras dos Deputados, Senados, Tribunais Supremos ou Cortes Constitucionais). Essa amplitude de poderes interpretativos quanto à destituição presidencial colocando a estabilidade do governo em risco, oportunizando *impeachments* presidenciais sumárias, como a destituição Fernando Lugo no Paraguai em 2012<sup>52</sup>, assemelhando a praxis do *impeachment*, do voto de desconfiança típico do parlamentarismo<sup>53</sup>.

49 BRASIL. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 1950.

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

51 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Revista Populus/Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral - n° 11, 2021.2- Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, p. 32 e et seq..

52 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? In: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Orgs.). *Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018, v. 1, p. 105 e et seq..

53 Essa vagueza na tipificação das condutas presidenciais passíveis de responsabilização por impeachment previstas nas constituições do continente sul-americano, somada a outras características típicas dos sistemas parlamentaristas adotadas pelas constituições dos estados do continente faz com que parcela da literatura defenda a ocorrência do fenômeno da parlamentarização dos sistemas presidencialistas na região. (Cf. SANTANO, Ana Claudia; NAKAMURA, Luis Antonio Corona. La parlamentarización de los sistemas presiden-

#### 4 MODELO DE TIPIFICAÇÃO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO *IMPEACHMENTE* A SOBREVIVÊNCIA DO MANDATO PRESIDENCIAL

A partir da exposição das seções anteriores, cabe-nos indagar se haveria alguma relação entre o modelo de tipificação dos crimes de responsabilidade adotado no desenho institucional do *impeachment* nas constituições dos países do continente Sul-Americano e a instabilidade que os mandatos presidenciais têm enfrentado na região.

A instabilidade política na América Latina tem sido objeto de diversos estudos, que buscam apontar as suas prováveis causas. Para Linz, o presidencialismo seria menos hábil que o parlamentarismo para viabilizar ou manter a democracia<sup>54</sup>. Essa hipótese foi confirmada no trabalho de Przeworski, Alvarez, Cheibub e Limongi, que afirmam que democracias presidenciais são mais tendentes a morrerem do que democracias parlamentares em qualquer nível de desenvolvimento<sup>55</sup>.

Ademais, Hochstetler aponta que, até 2003, 40% dos presidentes da América do Sul tiveram seus mandatos questionados, dos quais 23% tiveram suas presidências interrompidas<sup>56</sup>. Numa análise atualizada, até 2021 um total de 18 (dezoito) presidentes tiveram seus mandatos interrompidos na América do Sul, seja por renúncias, processos de *impeachment* ou destituição congressual, chegando até a haver declarações de incapacidade mental, como pode ser observado no Quadro 1 seguinte:

cialistas y los derechos políticos de presidentes democráticamente elegidos: una vision desde los derechos humanos. *Revista Estudios Constitucionales*, vol. 18, num. 2, 2020, p. 335-361; CAMPOS, Maria Milagros S. La parlamentarización dei presidencialismo peruano. In: ARROYO, César Landa. (org.). *Derechos Fundamentales: actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. LIMA: Palestra Editores, 2020, p. 20-22).

54 LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 1 v., p. 4-5.

55 PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press, 2000, p. 131.

56 HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics*, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, New York, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), p. 401-418.

### Quadro 1 - Presidências prematuramente interrompidas na América do Sul (1989-2020)

ANO	PRESIDENTE	PAÍS	CAUSA
1989	Raul Alfonsín	Argentina	Renunciou
1992	Fernando Collor de Mello	Brasil	Impeachment (condenado)
1993	Carlos Andrés Pérez	Venezuela	Impeachment (condenado)
1997	Abdala Bucarán	Equador	Declarado mentalmente incapaz
1999	Raul Cubas Grau	Paraguai	Renunciou (ante impeachment)
2000	Jamil Mahuad	Equador	Destituição pelo Congresso (golpe parlamentar-militar)
2000	Alberto Fujimori	Peru	Renunciou (ante impeachment)
2001	Fernando de la Rúa	Argentina	Renunciou
2003	Luis Gonzales Machi	Paraguai	Renunciou (ante impeachment)
2003	Sanchez de Lozada	Bolívia	Renunciou
2005	Lucio Gutierrez	Ecuador	Destituição pelo Congresso
2005	Carlos Mesa	Bolívia	Renunciou
2012	Fernando Lugo	Paraguai	Impeachment (condenado)
2016	Dilma Rousseff	Brasil	Impeachment (condenada)
2018	Pedro Pablo Kuczynski	Peru	Renúncia (ante impeachment)
2019	Evo Morales	Bolívia	Renúncia (ante pressão militar)
2020	Martin Vizcarra	Peru	Impeachment (condenado)
2020	Manuel Merino	Peru	Renúncia (ante impeachment)

Fonte: elaboração própria com base nos dados de PEIXOTO NETO<sup>57</sup>; MARISGUIA<sup>58</sup>; HOCHSTETLER<sup>59</sup>.

A hipótese de instabilidade do sistema presidencialista em decorrência da engenharia institucional deficitária nos textos das constituições sul-americanas, em especial quanto à vagueza da tipificação das condutas ensejadoras de responsabilização por *impeachment* pode ser comprovada ao se observar as destituições

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

58 MARISGUIA, Breno André Horta. *Predizendo e explicando interrupções presidenciais na América Latina*. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte/MG, 2020.

59 HOCHSTETLER, Kathryn. *Rethinking presidentialism: challenges and presidential falls in South America*. *Comparative Politics*, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, New York, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), p. 401-418.

presidenciais nas últimas 3 (três) décadas no continente, período no qual se operou a transição dos regimes ditatoriais militares para as democracias. Essa conclusão pode ser extraída a partir da observação dos dados no Quadro 1.

Dos 18 (dezoito) mandatos presidenciais prematuramente interrompidos, apenas Venezuela (1), Brasil (2), Paraguai (1) e Peru (1) presenciaram processos de *impeachment* concretizados (isto é, resultando em destituição presidencial), num total de 5 (cinco), o que corresponde a 27,8%. Desses 5 (cinco), 3 (três) têm cabimento controverso (Fernando Lugo em 2012; Dilma Rousseff em 2016 e Martin Vizcarra em 2020). No caso de Fernando Lugo<sup>60</sup> e Marin Vizcarra<sup>61</sup>, a vagueza das condutas ensejadoras do processo de *impeachment* previstas nas respectivas constituições permitiram a abertura dos processos por condutas questionáveis.

No caso de Dilma Rousseff, em que pese a Constituição brasileira trazer um rol de condutas que ensejam a abertura de um *impeachment*, regulamentadas em lei especial, o fundamento teria sido o desrespeito à lei orçamentária, quando na verdade as condutas praticadas pela presidente, as chamadas "pedaladas fiscais", eram uma prática contábil tolerada pelo Tribunal de Contas da União, tendo sido praticada anteriormente por outros presidentes. A corte de contas mudou de entendimento quanto a essa conduta apenas no mandato da presidente que seria questionado posteriormente no aludido processo de *impeachment*?<sup>2</sup>.

Ainda analisando os dados, percebe-se que, dos 18 (dezoito) mandatos presidenciais interrompidos analisados, 10 (dez) deles se trataram de renúncia, sendo eles Argentina (2), Paraguai (2), Peru (3) e Bolívia (3), totalizando 55,5% das destituições. Das 10 (dez) renúncias, as ocorridas no Peru e no Paraguai consistiram no que chamamos de renúncia defensiva, queremos dizer, a renúncia

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

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

62 PEDCOTO NETO, Adwaldo Lins. Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi/BA, 2018, p. 159 e et seq..

presidencial praticada com o fito de evitar a abertura de processos de *impeachment*. Ademais, como exposto na seção anterior, Paraguai, Argentina e Peru são as constituições que apresentam o desenho institucional mais frágil quanto ao cabimento do processo de *impeachment*, com relação à análise da tipificação das condutas presidenciais, admitindo o seu manejo com previsão de condutas extremamente vagas e imprecisas, como "mau desempenho das funções" e "incapacidade moral", como já descrito na seção 2.

Mister salientar que, em que pese já haver presenciado questionamento dos mandatos de seus presidentes, Chile e Uruguai não contam, até a presente data, com nenhum mandato presidencial prematuramente interrompido. Esse fato corrobora a ressalva de que apenas a engenharia institucional adotada na constituição por si só não garante a estabilidade do mandato presidencial, dado que o desenho institucional do *impeachment* nos aludidos países ainda apresenta certa vagueza e margem de discricionariedade, se comparados com o brasileiro, por exemplo. A razão pela qual tais países não apresentaram *impeachments* presidenciais até a presente data instiga-nos a continuara pesquisa dessa temática de maneira aprofundada, não sendo possível apresentar resultados que esgotem o tema neste momento.

Então, apesar da engenharia institucional do *impeachment* no presidencialismo brasileiro ser melhor estabelecida no que toca à tipificação das condutas em comparação com os países vizinhos do continente, observa-se que essa característica não tem, por si só, garantida a estabilidade do sistema, tendo o país vivenciado o afastamento prematuro de 2 (dois) presidentes em menos de 30 (trinta) anos de redemocratização, situação que já analisamos noutro estudo<sup>63</sup>. Essa constatação exige a continuidade dos nossos estudos dessa temática a fim de identificar quais outros fatores contribuem para a instabilidade do funcionamento desse sistema de governo *in terrae brasiliis*.

Embora consistam em institutos distintos e a sua diferença seja clara, faz-se imperioso ressaltar a diferença entre o *recall* ou referendo revogatório de mandato e *impeachment* presidencial. O

63 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? In: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Orgs.). *Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018, v. 1, p. 150 e et seq..

*recallse* trata, como o próprio nome denota, de um instrumento de revogação do mandato, permitindo o seu manejo em decorrência insatisfação popular com o governo<sup>64</sup>, prescindindo a existência de qualquer infração presidencial prévia, quer político-administrativa, quer criminal. Na América do Sul, o instituto foi denominado de *revocatoria dei mandato*, tendo sido adotado nas constituições da Venezuela, Colômbia, Equador e Bolívia<sup>65</sup><sup>66</sup>, variando o seu desenho institucional em cada país. Já o *impeachment* consiste num processo de acusação formal do presidente e, como toda acusação, exige-se a prática de uma infração, ainda que não seja de natureza estritamente criminal.

Em que pese a revocatoria de mandato presidencial não consistir no objeto de análise desta pesquisa, é necessário destacar que, malgrado sua adoção na Venezuela, Colômbia, Equador e Bolívia, os textos constitucionais desses países deram ao instituto uma regulamentação muito bem definida e as respectivas formalidades bem delineadas, obstando seu manejo desproposital e banalização. Em contrapartida, o *impeachment* tem seu cabimento vagamente regulado nas regras institucionais das Constituições sul-americanas, o que acaba por favorecer o seu manejo desregrado na região, corroborando a hipótese de que há influência entre a estabilidade do mandato presidencial na América do Sul e o modelo de tipificação dos crimes de responsabilidade na engenharia institucional do *impeachment* adotada nas constituições dos estados da região.

Nesse diapasão, a reprovação popular de um governo ou de suas políticas no sistema parlamentarista resolve-se no manejo de uma moção de desconfiança, com a conseqüente destituição do primeiro-ministro pelo parlamento. Entretanto, essa dinâmica não se concebe no sistema presidencialista, que é inculpidado sob os pilares da igualdade, harmonia e separação de poderes<sup>67</sup>.

Se no sistema parlamentarista a destituição do governo é eminentemente política, já no presidencialismo a exigência da

64 GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do Constitucionalismo Contemporâneo*: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016, p. 38-39.

65 BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia "parlamentarismo versus presidencialismo"*. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 70-72. (Série Democracia e Reforma Política).

66 Em decorrência da limitação do objeto dessa pesquisa, ocuparemos apenas em traçar essa breve distinção entre os 2 (dois) institutos.

67 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018, p. 153-154.

prática de uma infração dá à destituição governamental a tônica jurídica. No Brasil, em que pese alguns sustentarem a natureza eminentemente política do *impeachment*<sup>68</sup>, advogamos que essa não é a interpretação mais adequada ao que estabelece a Constituição Federal de 1988<sup>69</sup>.

Destarte, a Constituição brasileira, conforme se exige de uma constituição que adota o sistema presidencialista, exige a ocorrência de um crime de responsabilidade para que se instaure um *impeachment* em face do presidente da república (arts. 85 e 86)<sup>70</sup>. A infração, por seu turno, necessariamente deve corresponder a uma previsão típica na Lei 1.079/50, que regulamenta, tipifica e minudência o rol exemplificativo do art. 85 da CRFB/88. Sem a tipificação, o que se obtém, em verdade, é um voto de desconfiança ou *recall* ilegítimo, consubstanciando-se o desvirtuamento do instituto do *impeachment* nos parâmetros constitucionais estabelecidos<sup>71</sup>.

Faz-se imperioso salientar que a estabilidade do mandato presidencial não depende apenas do desenho institucional do *impeachment* lançado no texto constitucional. Em verdade, numa pesquisa mais abrangente, o prof. Pérez-Linán estudou o *impeachment* presidencial e a instabilidade política do continente latino-americano constatando que diversos fatos, como a reprovação popular, o desempenho econômico, o envolvimento do presidente ou seu partido em escândalos de corrupção e a coalizão de governo ou apoio legislativo acabam por definir a estabilidade governamental do presidente e que, caso sejam conjugados, podem acarretar a destituição presidencial<sup>72</sup>. Saliente-se que a influência do desenho institucional do *impeachment* nas constituições dos países presidencialistas na estabilidade do mandato presidencial, não foi analisada pelo professor, o que consideramos um *gap* na literatura até então.

68 TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 169-170.

69 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Revista Populus / Tribunal Regional Eleitoral da Bahia*, Escola Judiciária Eleitoral - n° 11, 2021.2- Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021, p. 45.

70 BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembléia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, 5 out. de 1988. Página 1 (Publicação Original), art. 85.

71 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Op. cit.*, 2021, p. 45.

72 PÉREZ-LINÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. New York, NY: Cambridge University Press, 2007. p. 3 e et seq.. (Cambridge Studies in Comparative Politics).

Por fim, deve-se lembrar que processos de julgamento político ou *impeachments* fora dos ditames constitucionais podem ser questionados tanto ante cortes constitucionais ou supremas cortes, a depender do desenho institucional do controle de constitucionalidade adotado no país, quanto, na América, perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>73</sup>.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alicerçado no paradigma da importância das instituições para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, este artigo analisou a sobrevivência do mandato presidencial a partir do desenho institucional do *impeachment* lançado nas constituições sul-americanas, especialmente no tocante ao cabimento do instituto de destituição presidencial.

Para alcançar esse propósito, a pesquisa lançou mão do estudo comparado do direito constitucional e do desenho institucional engendrado nas constituições dos países da América do Sul, adotadas após a redemocratização da região que sucedeu os governos ditatoriais cívico-militares. A escolha da região justifica-se, metodologicamente, em decorrência da proximidade geográfica e semelhança institucional dos países do continente, a ampla adoção do presidencialismo na região e a impossibilidade de uma análise comparada de um *n* maior de constituições.

A pesquisa pretendeu mostrar a influência que o desenho institucional quanto ao cabimento do *impeachment* presidencial apresenta na estabilidade desse sistema de governo, especialmente no que se refere à sobrevivência do governo ou permanência do presidente no cargo. Nesse propósito, observou-se a técnica legislativa da proibição ou tipificação das condutas e do cabimento do processo de *impeachment* nas constituições dos estados analisados.

A partir de uma observação empírica, este estudo buscou compreender a razão pela qual, no continente sul-americano, o sistema presidencialista tem apresentado instabilidades contempo-

73 Sobre a questão, Cf. ROAROA, Jorge Ernesto; CHUEIRI, Vera Karam de *et al.* Amicus curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 1, p. 213-266, abr. 2018. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59379>. Acesso em: 30 abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v63il.59379>.

raneamento, contando com a interrupção presidencial prematura de 18 (dezoito) chefes de Estado nos últimos 30 (trinta) anos. Desse universo, 5 (cinco) destituições se deram via *impeachment* e 10 (dez) consistiram em renúncias ao cargo. Observa-se uma concentração das destituições no Peru, Paraguai, Argentina, Bolívia, Equador e Brasil. Esses resultados põem em xeque a estabilidade do mandato como *core attribute* do sistema presidencialista.

Nesse sentido, a hipótese de que a debilidade da definição do cabimento do *impeachment* presidencial engendrado no desenho institucional das constituições dos países da América do Sul acaba por influenciar na sobrevivência do mandato presidencial foi confirmada, sobretudo nas interrupções prematuras das presidências.

É importante salientar que os resultados dessa pesquisa não descartam a existência de outros fatores que acabem por influenciar a instabilidade do sistema presidencialista na região, do mesmo modo que não tem pretende ser um estudo exaustivo ou definitivo. A continuidade desse estudo e a realização de análises posteriores decorrem da amplitude do tema, fazendo-se uso de outros métodos, investigando outros elementos, quer do instituto do *impeachment*, quer do sistema presidencialista.

## REFERÊNCIAS

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV: Konrad AdenauerStiftung, 2006.

ARGENTINA. [Constitución (1853)]. *Constitución de la nación argentina*. Texto oficial de 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994. 1. ed. 2. reimpr. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2017.

ARROYO, César Landa. *Constitución política dei Peru 1993*. Comentários, reformas, índice analítico. 2. ed. Lima: Pontificia Universidad Católica dei Peru, Fondo Editorial, 2019.

BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia "parlamentarismo versus presidencialismo"*. Salvador: Juspodivm, 2018. (Série Democracia e Reforma Política).

BOLIVIA. [Constitución (2009)] *Nueva Constitución Política del Estado*. Estado plurinacional de Bolivia. Aprobada en el Referendum del 25 de Enero de 2009 y Promulgada el 7 de febrero de 2009. La Paz: U.P.S. Editorial Sri., 2017.

BOWMAN III, Frank O. *High crimes and misdemeanors: a history of impeachment for the age of Trump*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Página 1 (Publicação Original)

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

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

CAMPOS, Maria Milagros S. La parlamentarización del presidencialismo peruano. In: ARROYO, César Landa. (org.). *Derechos Fundamentales: actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. LIMA: Palestra Editores, 2020.

CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Beyond Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, v. 44, n. 3, p. 1-30, 2013.

CHILE. [Constitución (2005)]. *Constitución política de la República de Chile, Decreto Supremo n° 100*. Texto refundido coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile. Nueva Edición. Santiago: Lexnova Ediciones, 2017.

COLOMBIA. [Constitución (1991)]. *Constitución política de Colombia 1991*. Edición actualizada. Bogotá: Editorial Atenea Ltda, 2017.

ECUADOR. *Ecuador's Constitution of 2008 with Amendments through 2021*. Comparative Constitutions Project. Disponível em: [https://constituteproject.org/constitution/Ecuador\\_2021?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=en). Acesso em: 25 dez. 2021.

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

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e porque se faz*. Belo Horizonte: Editora D'placido, 2016.

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

HOCHSTETLER, Kathryn. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics*, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York, New York, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006).

LIJPHART, Arend. Introduction. In: LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992.

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

MOE, T. & CALDWELL, M. The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 150, n. 1, p. 171-195, 1994.

PARAGUAY. [Constitución (1992)]. *Constitución de la República (1992)*. Assunção, 1992.

PEDRO CASTILLO SOBREVIVE A SEGUNDA TENTATIVA DE IMPEACHMENT NO PERU. Valor Econômico, São Paulo, 29 de março de 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/03/29/pedro-castillo-sobrevive-a-segunda-tentativa-de-impeachment-no-peru.ghtml>. Acesso: 16 fev. 2022.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A Estabilidade do Sistema Presidencialista sob a ótica do Princípio da Legalidade: Uma Análise da Tipificação dos Crimes de Responsabilidade nas Constituições Sul-Americanas. *In: MARTINS, Carlos Eduardo Berhmann Rátis; BARREIROS FILHO, Jaime; PAMPLONA FILHO, Rodolfo; BAHIA, Saulo José Casali. Democracia e poderes em crise. (Orgs.). São Paulo: Editora Iasp, 2022.*

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

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

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? *In: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Org.). Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018. v. 1.

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

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

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

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, José Antonio; LIMONGI, Fernando. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press, 2000.

ROAROA, Jorge Ernesto; CHUEIRI, Vera Karam de et al. Amicus curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 63, n. 1, p. 213-266, abr. 2018. ISSN 2236-7284. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/59379>. Acesso em: 30 abr. 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v63i1.59379>.

SANTANO, Ana Claudia; NAKAMURA, Luis Antonio Corona. La parlamentarización de los sistemas presidencialistas y los derechos políticos de presidentes democráticamente elegidos: una vision desde los derechos humanos. *Revista Estudios Constitucionales*, vol. 18, n. 2, 2020.

SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes*. Houndmills: Macmillan Press Ltd, 1994.

SHUGART, M. S., CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIAROFF, Alan. 2003. Comparative Presidencies: The inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential, and Parliamentary Distinction. *European Journal of Political Research*, v. 42, p. 287-312, 2003.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. Livro 1. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

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

UNITED STATES OF AMERICA. *Impeachment grounds part 2: Selected Constitutional Convention Materials*. National Congress - Congressional Research Service: Washington D. C, 1988. p. 2. Disponível em: <https://www.senate.gov/CRSpubs/27014603-8d4e-4ee2-b5cc-19b81e252abd.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

URUGUAY. [Constitución (1967)]. *Constitución de la República Oriental del Uruguay 1967*. Edición actualizada con las enmiendas aprobadas por los plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/04. Montevideo: Tradinco, 2014.