Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Coordenação de Pós-Graduação

JOÃO COSTA RIBEIRO FILHO

O Impeachment como Sucedâneo do Recall: Fundamentos Teóricos e Históricos, Estudos de Caso e Propostas para Participação Popular

Brasília
Maio de 2025

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Coordenação de Pós-Graduação

JOÃO COSTA RIBEIRO FILHO

O Impeachment como Sucedâneo do Recall: Fundamentos Teóricos e Históricos, Estudos de Caso e Propostas para Participação Popular

Tese apresentada na Defesa Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB), vinculada à linha de pesquisa Constituição e Democracia, sublinha Direito e Instituições.

Orientador: Professor Doutor **MARCELO** da Costa Pinto **NEVES**

Brasília
Maio de 2025

JOÃO COSTA RIBEIRO FILHO

O Impeachment como Sucedâneo do Recall: Fundamentos Teóricos e Históricos, Estudos de Caso e Propostas para Participação Popular

Tese apresentada na Defesa Pública como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB), vinculada à linha de pesquisa Constituição e Democracia, sublinha Direito e Instituições.

Aprovado. Brasília, DF, 13 de Maio de 2025, às 14h.

BANCA EXAMINADORA

_____

PROFESSOR DOUTOR **MARCELO** DA COSTA PINTO **NEVES**
Universidade de Brasília
Presidente

_____

PROFESSOR DOUTOR **EDVALDO** PORTELA **MOITA**
Universidade de Brasília

_____

PROFESSORA DOUTORA **FERNANDA LAGE**
Universidade de Brasília

_____

PROFESSOR DOUTOR **LUCAS** FUCCI **AMATO**
Universidade de São Paulo

_____

PROFESSOR DOUTOR **OLAVO HAMILTON** DE ANDRADE
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte

Dedico esta pesquisa a todos que contribuíram para minha formação acadêmica, desde a professora Iolanda, que iniciou meu percurso no ensino fundamental em 1975, até meu orientador, Professor Doutor Marcelo Neves, aos membros da Banca Examinadora, e aos autores(as) cujas obras tive o privilégio de ler e consultar ao longo de minha trajetória. Estendo, ainda, esta homenagem, de forma antecipada, a todos que seguirão auxiliando-me.

AGRADECIMENTOS

À Trindade Santa, em reconhecimento pelas bênçãos, honras, vitórias e graças concedidas. Em seguida, a todos que, lado a lado, apoiaram minha caminhada, seguraram minha mão e impulsionaram meu progresso: pais (ele, *in memoriam*), esposa e filhos, irmãos, professores, conselheiros e amigos. Nomear cada um deles seria incorrer em possível injustiça para com aqueles cujos nomes ultrapassam as páginas desta pesquisa. E, por fim, à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), por meio de sua Direção, de seus professores e servidores, por tudo o que proporcionou e pelo bem que fez a mim, à minha esposa Rosilene e aos nossos filhos, João, Clarissa e Mateus. A gratidão permanece eterna, pois na terra jamais conseguirei retribuir.

In politics, if you want anything said, ask a man. If you want anything done, ask a woman.

Margaret Thatcher

RESUMO

A pesquisa analisa a utilização do impeachment presidencial como alternativa ao *recall*, avaliando o impacto negativo dessa substituição no desenvolvimento e consolidação da democracia. A estrutura divide-se em três partes: a democracia direta, a evolução político-histórica brasileira e o impeachment como instrumento de fortalecimento republicano. Na Parte 1, são examinados fundamentos históricos e teóricos da democracia, abordando instrumentos como *recall*, referendo, plebiscito, iniciativa popular e júri, além da educação e da democracia digital como pilares para a participação cidadã. A Parte 2 apresenta a evolução política do Brasil, do período pré-colonial ao século XXI, destacando golpes e processos de redemocratização que moldaram a história nacional, servindo de base para estudar a constitucionalidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Por fim, a Parte 3 analisa o impeachment sob perspectivas histórica e comparativa, abrangendo os sistemas jurídicos da Inglaterra, Estados Unidos, República da Coreia e Brasil, com foco em suas especificidades constitucionais. O objetivo geral é investigar os fundamentos dos impeachments no Brasil e na Coreia, avaliando sua eventual proximidade com o *recall*. Como objetivos específicos, busca-se comparar conceitos, motivações e procedimentos; analisar os impeachments de Dilma Rousseff e Roh Moo-hyun conforme os textos constitucionais; e verificar possíveis violações a princípios constitucionais. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com método hipotético-dedutivo e estratégia exploratória, examinando o desvirtuamento do impeachment como sucedâneo do *recall*. Os resultados apontam práticas autoritárias herdadas de regimes passados, promovendo a "tirania da maioria" e comprometendo a legitimidade do processo. Propõe-se condicionar o afastamento definitivo do presidente a referendo popular obrigatório, fortalecendo a soberania popular. Conclui-se que a integração de mecanismos de democracia direta ao processo de impeachment pode mitigar abusos, promover maior legitimidade democrática e equilibrar democracia representativa e direta, assegurando a proteção da República.

Palavras-Chave: *Impeachment*. *Recall.* Democracia. República. Brasil. República da Coreia.

ABSTRACT

This research examines the use of presidential impeachment as a substitute for recall, assessing the negative impact of such substitution on the development and consolidation of democracy. The structure is divided into three parts: direct democracy, the political-historical evolution of Brazil, and impeachment as a tool for strengthening the Republic. Part 1 explores the historical and theoretical foundations of democracy, addressing instruments such as recall, referendum, plebiscite, popular initiative, and jury trials, in addition to education and digital democracy as pillars of effective civic participation. Part 2 presents Brazil's political evolution from the pre-colonial period to the twenty-first century, highlighting coups and redemocratization processes that shaped the national history and served as the basis for examining the constitutionality of President Dilma Rousseff's impeachment. Finally, Part 3 analyzes impeachment from both historical and comparative perspectives, encompassing the legal systems of England, the United States, the Republic of Korea, and Brazil, with a focus on their constitutional specificities. The general objective is to investigate the grounds for impeachment in Brazil and Korea, evaluating their potential convergence with recall. Specifically, the study aims to compare the concepts, motivations, and procedures of impeachment and recall; analyze the impeachments of Dilma Rousseff and Roh Moo-hyun in light of constitutional provisions; and identify potential violations of constitutional principles. The research adopts a qualitative approach, with a hypothetical-deductive method and an exploratory strategy, analyzing the misuse of impeachment as a surrogate for recall. The findings point to authoritarian practices inherited from past regimes, fostering a "tyranny of the majority" and undermining the legitimacy of the process. It is proposed that the definitive removal of a president be subject to a mandatory popular referendum, thus strengthening popular sovereignty. It is concluded that integrating mechanisms of direct democracy into the impeachment process may help curb parliamentary abuses, enhance democratic legitimacy, and balance representative and direct democracy, thereby safeguarding the Republic.

Keywords: Impeachment. Recall. Democracy. Republic. Brazil. Republic of Korea.

RESUMEN

La investigación analiza el uso del juicio político (impeachment) presidencial como alternativa al recall, evaluando el impacto negativo de esta sustitución en el desarrollo y consolidación de la democracia. La estructura se divide en tres partes: la democracia directa, la evolución político-histórica de Brasil y el juicio político como instrumento de fortalecimiento republicano. En la Parte 1 se examinan los fundamentos históricos y teóricos de la democracia, abordando instrumentos como el recall, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y el jurado, además de la educación y la democracia digital como pilares de la participación ciudadana efectiva. La Parte 2 presenta la evolución política de Brasil, desde el período precolonial hasta el siglo XXI, destacando golpes de Estado y procesos de redemocratización que moldearon la historia nacional, sirviendo de base para el estudio de la constitucionalidad del juicio político a la presidenta Dilma Rousseff. Finalmente, la Parte 3 analiza el juicio político desde perspectivas histórica y comparada, abarcando los sistemas jurídicos de Inglaterra, Estados Unidos, República de Corea y Brasil, con énfasis en sus especificidades constitucionales. El objetivo general es investigar los fundamentos de los juicios políticos en Brasil y Corea, evaluando su eventual cercanía con el recall. Como objetivos específicos, se pretende comparar conceptos, motivaciones y procedimientos; analizar los juicios políticos de Dilma Rousseff y Roh Moo-hyun conforme a los textos constitucionales; e identificar posibles violaciones a principios constitucionales. La investigación adopta un enfoque cualitativo, con método hipotético-deductivo y estrategia exploratoria, examinando la desviación del juicio político como sucedáneo del recall. Los resultados señalan prácticas autoritarias heredadas de regímenes anteriores, promoviendo la "tiranía de la mayoría" y comprometiendo la legitimidad del proceso. Se propone condicionar la destitución definitiva del presidente a un referéndum popular obligatorio, reforzando la soberanía popular. Se concluye que la integración de mecanismos de democracia directa en el proceso de juicio político puede mitigar abusos, promover mayor legitimidad democrática y equilibrar la democracia representativa y directa, garantizando la protección de la República.

Palabras clave: Juicio político. Recall. Democracia. República. Brasil. República de Corea.

LISTA DE SIGLAS

AC - Ato Complementar
AI-5 - Ato Institucional Número 5
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CPP - Código de Processo Penal
DC - Democracia Cristã
DEM - Democratas
EC - Emenda Constitucional
EUA - Estados Unidos da América
FD - Faculdade de Direito
FEFC - Fundo Especial de Financiamento de Campanha
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
GNP - Grande Partido Nacional
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MDP - Partido Democrático do Milênio
NOVO - Partido Novo
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PCdoB - Partido Comunista do Brasil
PCO - Partido da Causa Operária
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PGR – Procurador-Geral da República
PL - Partido Liberal
PMB - Partido da Mulher Brasileira
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP - Progressistas
PPS - Partido Popular Socialista
PRTB - Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PSTU - Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT - Partido dos Trabalhadores
PV - Partido Verde
REDE - Rede Sustentabilidade
SD - Solidariedade
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCU - Tribunal de Contas da União
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
TST – Tribunal Superior do Trabalho
UnB - Universidade de Brasília
UNIÃO - União Brasil
VRA - Lei dos Direitos de Voto de 1965 (Voting Rights Act)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 16

PARTE 1: A DEMOCRACIA DIRETA COMO SISTEMA DE GOVERNO E DE EXPRESSÃO DA VONTADE POPULAR 30

CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA EM ATENAS 31

1.1 OS IDEAIS DA DEMOCRACIA ATENIENSE APRESENTADOS NA ORAÇÃO FÚNEBRE DE PÉRICLES 33

1.2. ASPECTOS IMPORTANTES DA DEMOCRACIA NO SÉCULO V a.C 34

1.3 A REVOLUÇÃO EM QUE O VERDADEIRO PROTAGONISTA FOI O DEMOS ATENIENSE 39

31.4 O JÚRI 43

1.5 A DEMOCRACIA DO SÉCULO V E IV a.C, SOB UM OLHAR CONTEMPORÂNEO 48

1.6 O FIM DA DEMOCRACIA ATENIENSE 54

CAPÍTULO 2: INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA 57

2.1 O *RECALL* 59

2.1.1 O *Recall* nos Estados Unidos da América 63

2.1.2 O *Recall* no Reino Unido 70

2.1.3 O *Recall* nos Cantões Suíços 74

2.2 O PLEBISCITO, O REFERENDO E A INICIATIVA POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO 77

2.3 A FEDERAÇÃO SUÍÇA E OS MODELOS DE REFERENDO: OBRIGATÓRIO E FACULTATIVO 88

2.4 O REFERENDO QUE SALVOU A ISLÂNDIA DO COLAPSO BANCÁRIO DE 2008 90

2.5 PLEBISCITO INTERNACIONAL 96

2.6 O PLEBISCITO INTERNACIONAL COMO FORMA DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS 101

2.7 O JÚRI **102**
2.7.1 O Júri nos Estados Unidos e sua Regulamentação 103
2.7.2 O Júri no Brasil: Origens, Evolução e Regulamentação 122
2.7.3 O Teorema do Júri de Condorcet 133
2.8 **DA INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REPRESENTATIVA** 134

CAPÍTULO 3: FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA **145**

3.1 A EDUCAÇÃO COMO FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO TRANSVERSAL **145**

3.2 EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR **162**

3.3 LEGITIMIDADE POLÍTICA **165**

3.4 A AUTODETERMINAÇÃO NACIONAL **169**

3.5 SOBERANIA POPULAR **173**

CAPÍTULO 4: DEMOCRACIA DIRETA DIGITAL **187**

4.1 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO **191**

4.2 DEMOCRACIA DE PLATAFORMAS E A QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL **192**

4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL **206**

PARTE 2: DA TERRA DE SANTA CRUZ AO BRASIL ATUAL: UMA JORNADA HISTÓRICO-POLÍTICA **212**

CAPÍTULO 5: EVOLUÇÃO HISTÓRICO- POLÍTICA DO BRASIL: PERÍODOS PRÉ-COLONIAL, COLONIAL E MONÁRQUICO **213**

5.1 PERÍODO PRÉ-COLONIAL **214**

5.2 PERÍODO COLONIAL **214**

5.3 O PERÍODO MONÁRQUICO E SEUS MARCOS **219**

5.4 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1824 ..... **228**

CAPÍTULO 6: A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA E O NASCIMENTO DA DEMOCRACIA **240**

6.1 A PRIMEIRA REPÚBLICA OU REPÚBLICA VELHA: PRINCIPAIS EVENTOS E TRANSFORMAÇÕES 241

6.2 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1891 248

CAPÍTULO 7: O GOVERNO PROVISÓRIO (1930-1937): A REVOLUÇÃO DE 1930 E UM NOVO GOLPE CONTRA A DEMOCRACIA 260

7.1 A PROMULGAÇÃO DE UMA NOVA CONSTITUIÇÃO 264

7.2 MANOBRAS POLÍTICAS E CONSPIRAÇÕES (1935-1937): O CAMINHO PARA O ESTADO NOVO 266

7.3 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1934 269

CAPÍTULO 8: O ESTADO NOVO (1937-1945): A CONSOLIDAÇÃO AUTORITÁRIA DE GETÚLIO VARGAS 278

8.1 A DESIDRATAÇÃO POLÍTICA E O FIM DA ERA VARGAS 281

8.2 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1937 287

CAPÍTULO 9: A PRIMEIRA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E O RESSURGIMENTO DE PRÁTICAS AUTORITÁRIAS 297

9.1 O RETORNO DE GETÚLIO VARGAS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA 301

9.2 A SUCESSÃO DE GETÚLIO VARGAS 306

9.3 A CRISE PRESIDENCIAL: CAFÉ FILHO, CARLOS LUZ E A ASCENSÃO DE NEREU RAMOS 310

9.4 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE AS CASSAÇÕES DE CARLOS LUZ E CAFÉ FILHO 300

9.5 A TRAJETÓRIA POLÍTICA E A ELEIÇÃO DE JUSCELINO KUBITSCHEK COMO PRESIDENTE DA REPÚBLICA 315

9.6 ELEIÇÃO, POSSE E RENÚNCIA DE JÂNIO QUADROS 317

9.7 JOÃO GOULART (JANGO): UM GOVERNO INTERROMPIDO PELO GOLPE CIVIL-MILITAR 320

9.8 SÍNTESE POLÍTICA DA PRIMEIRA REDEMOCRATIZAÇÃO 325

9.9 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1946 326

CAPÍTULO 10: O GOLPE CIVIL-MILITAR DE 31 DE MARÇO DE 1964 336

10.1 O GOVERNO MILITAR 340

10.2 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1967 359

CAPÍTULO 11 : A SEGUNDA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL 374

11.1 A ELEIÇÃO INDIRETA PARA PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA 374

11.2 ELEIÇÕES DIRETAS PARA PRESIDENTES E VICE-PRESIDENTES DA REPÚBLICA 376

11.3 O ATAQUE À DEMOCRACIA EM 8 DE JANEIRO 2023 378

11.4 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 383

PARTE 3: O *IMPEACHMENT* COM INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA REPÚBLICA 402

CAPÍTULO 12: O *IMPEACHMENT* COMO PROCESSO DE DESTITUIÇÃO E INABILITAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA 403

12.1 O *IMPEACHMENT* NA INGLATERRA MEDIEVAL E MODERNA 406

12.2 O *IMPEACHMENT* NAS TREZE COLÔNIAS INGLESAS 408

CAPÍTULO 13: O *IMPEACHMENT* NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA 411

13.1 EVOLUÇÃO E SIGNIFICADO HISTÓRICO 413

13.2 OS TRÊS PRESIDENTES AMERICANOS JULGADOS E ABSOLVIDOS PELO SENADO 433

13.3 A REPÚBLICA E A DEMOCRACIA ENTRE O PRIMEIRO E OS DEMAIS JULGAMENTOS 447

13.4 A ADESÃO À ORIENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS 449

13.5 OS JUÍZES FEDERAIS JULGADOS PELO SENADO 452

CAPÍTULO 14: O *IMPEACHMENT* NO BRASIL 455

14.1 NO PERÍODO MONÁRQUICO 456

14.2. NO PERÍODO REPUBLICANO 466

14.2.1 Na Constituição de 1891 466
14.2.2 Na Constituição de 1934 474
14.2.3 Na Constituição de 1937 476
14.2.4 Na Constituição de 1946 476
14.2.5 Na Constituição de 1967 484
14.2.6 Na Constituição de 1988 485

CAPÍTULO 15: O *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF 500

15.1 RESGATE HISTÓRICO 511

15.2 O *IMPEACHMENT* NA CÂMARA DOS DEPUTADOS 514

15.3 O *IMPEACHMENT* NO SENADO FEDERAL 530

15.4 INFLUÊNCIAS DA APROVAÇÃO POSTERIOR DAS CONTAS PRESIDENCIAIS DE 2014 E 2015 NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF 559

15.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS VOTAÇÕES 567
15.6 A NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: CONVERGÊNCIAS TEÓRICAS E REFORÇO À PROPOSTA DE REFERENDO POPULAR 573

CAPÍTULO 16: A REPÚBLICA DA COREIA 580

16.1 O *IMPEACHMENT* NA REPÚBLICA DA COREIA 602

16.2 O *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE ROH MOO-HYUN 606

CONCLUSÃO 616

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 649

INTRODUÇÃO

As democracias brasileira e sul-coreana passaram por seis impeachments após a redemocratização na década de 1980: no Brasil, o primeiro ocorreu em dezembro de 1992, envolvendo o presidente Fernando Affonso Collor de Mello, e o segundo, 23 anos depois, em agosto de 2016, com a presidente Dilma Vana Rousseff; na República da Coreia, o primeiro impeachment aconteceu em março de 2004, do presidente Roh Moo-hyun, o segundo, 13 anos depois, em março de 2017, da presidente Park Geun-hye; o terceiro, em 14 de dezembro de 2024, do presidente Yoon Suk-yeol; e, por fim, o quarto, treze dias depois, o do presidente Han Duck-soo, que, na condição de primeiro-ministro, havia assumido interinamente a presidência após o afastamento de Yoon[1].

Em 24 de março de 2025, a Corte Constitucional da República da Coreia anulou o impeachment do primeiro-ministro Han Duck-soo, reintegrando-o como presidente interino. Posteriormente, em 4 de abril do mesmo ano, a mesma Corte confirmou o impeachment do presidente Yoon Suk-yeol, resultando em sua destituição definitiva do cargo.

Embora o presidente Yoon Suk-yeol ainda não tivesse sido definitivamente destituído do cargo, o que somente ocorreu após a decisão do Parlamento sul-coreano ser confirmada pela Corte Constitucional, o Tribunal do Distrito Oeste de Seul decretou a prisão de Yoon e expediu um mandado de prisão, busca e apreensão para a residência do presidente afastado, no dia 31 de dezembro de 2024. Após a prisão de Yoon por quase dois meses, essa decisão foi revogada em 7 de março de 2025[2].

Nas eleições presidenciais antecipadas realizadas em 3 de junho de 2025, conforme convocação feita pelo presidente interino Han Duck-soo, foi eleito e tomou posse o líder da oposição Lee Jae-myung. Os resultados oficiais indicaram que Lee obteve uma vitória expressiva, com uma diferença de quase três milhões de votos em relação ao seu principal adversário, Kim Moon-soo, do conservador Partido do Poder do Povo. A eleição, amplamente acompanhada pela comunidade internacional, representa um marco importante e pode oferecer aos sul-coreanos uma expectativa de maior estabilidade política, após cerca de seis meses de incerteza e turbulência institucional[3].

---

[1] Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cdr0mj7k32mo Acesso em: 27 Dez 2024.

[2] Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2025/03/07/presidente-da-coreia-da-sul-yoon-suk-yeol-e-solto-da-prisao-apos-ordem-de-tribunal/ Acesso em: 08 Abr 2025.

[3] Disponível em: https://edition.cnn.com/2025/06/03/asia/south-korea-presidential-election-results-intl-hnk Acesso em: 12 Jun 2025.

A partir de 1985 e 1987, Brasil e República da Coreia, respectivamente, iniciam processos de redemocratização e, desde então, não registram interrupções formais em seus regimes democráticos. No entanto, os impeachments da presidente Dilma Rousseff e do presidente Roh Moo-hyun despertam questionamentos sobre o possível desvirtuamento desses processos pelos respectivos Parlamentos, com indícios de afastamento dos parâmetros constitucionais e de ruptura institucional. Em linha semelhante, o impeachment do presidente interino Han Duck-soo, posteriormente anulado pela Corte Constitucional em 24 de março de 2025, também revela sinais de abuso político por parte do Parlamento sul-coreano.

A seleção dos casos de impeachment da presidente Dilma Rousseff e do presidente Roh Moo-hyun baseia-se, entre outros fatores, nas diferenças estruturais e procedimentais entre os sistemas políticos do Brasil e da República da Coreia. No Brasil, o Parlamento é bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, enquanto na Coreia do Sul o Parlamento é unicameral, conhecido como Assembleia Nacional. Além disso, no sistema brasileiro, a decisão parlamentar sobre o impeachment é definitiva e não está sujeita a controle externo; já na Coreia do Sul, a decisão parlamentar suspende temporariamente o presidente, mas a destituição definitiva depende da confirmação pela Corte Constitucional. No caso de Dilma Rousseff, o julgamento parlamentar ocorreu dois anos após sua reeleição, enquanto o impeachment de Roh Moo-hyun foi seguido por eleições gerais, funcionando como uma forma indireta de consulta popular. É relevante destacar também que, em ambos os países, não há previsão constitucional para mecanismos como o 'recall', moção de censura ou voto de desconfiança, instrumentos que permitem a remoção direta de um chefe de Estado ou de governo por iniciativa popular ou parlamentar.

Essas diferenças fundamentam a defesa da viabilidade de condicionar o afastamento definitivo do presidente da República ao resultado de um referendo popular obrigatório, que se seguiria à decisão parlamentar, resguardando-se o direito de o povo, titular da soberania, deliberar sobre a permanência ou não do chefe do Poder Executivo no cargo.

Essa solução adquire relevo à luz de experiências mais recentes, como as eleições presidenciais nos Estados Unidos da América, em 5 de novembro de 2024, quando a reeleição de Donald Trump revela o rechaço da população aos dois impeachments aprovados pela Câmara dos Representantes em 2020 e 2021, e, ao mesmo tempo, o apoio à decisão do Senado norte-americano de rejeitá-los.

A partir da análise dos casos de Dilma Rousseff e Roh Moo-hyun, a pesquisa pretende demonstrar que os motivos que fundamentam os pedidos de impeachment apresentam afinidades com a lógica do *recall*, sem, contudo, permitir a intervenção direta da população no

processo decisório, configurando um híbrido disfuncional entre impeachment, moção de censura e voto de desconfiança, característicos de sistemas parlamentaristas, mas desprovidos de previsão nos sistemas presidencialistas analisados.

O estudo aborda uma problemática de amplo alcance ao examinar, com base nos casos concretos de Dilma Rousseff e Roh Moo-hyun, a adequação dos motivos apresentados nas denúncias às normas constitucionais dos respectivos países. Avalia-se se essa adaptação configura um *impeachment* propriamente dito ou se reflete o uso do *impeachment* como um *recall*.

- **Da Metodologia**

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, centrada na análise crítica de processos político-jurídicos ocorridos em contextos institucionais e históricos distintos. O método principal utilizado é o hipotético-dedutivo, uma vez que o estudo parte da hipótese de que o instituto do impeachment, nos casos analisados, está sendo desvirtuado e utilizado como sucedâneo do *recall*, sem respaldo normativo, e busca verificar essa hipótese por meio da análise empírica dos processos ocorridos no Brasil e na República da Coreia.

Complementarmente, adota-se uma estratégia de pesquisa exploratória, justificada pela abordagem de um fenômeno político-constitucional pouco estudado na literatura nacional e estrangeira: a aproximação prática entre o impeachment e o *recall*, sem previsão constitucional expressa, e as consequências dessa assimilação para a legitimidade democrática e o princípio da soberania popular. Nesse sentido, investiga-se se o desvirtuamento do impeachment provoca uma ruptura disfarçada na ordem constitucional vigente.

A metodologia empregada articula três técnicas principais de investigação: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e análise comparativa estruturada, conforme detalhado a seguir:

- **1. Coleta e Tratamento dos Dados**
- **a) Documentação Oficial:**

No caso brasileiro, são analisados os 73 volumes do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, totalizando 27.267 páginas. Os primeiros 33 volumes (até a página 12.045) correspondem à tramitação na Câmara dos Deputados; os 40 volumes restantes (da página 12.046 em diante), ao trâmite no Senado Federal. A seleção segue o critério de exaustividade, com vistas à reconstrução fidedigna da sequência procedimental e à identificação dos fundamentos jurídicos e políticos mobilizados ao longo do processo.

No caso sul-coreano, é examinado o acórdão da Corte Constitucional da República da Coreia, que, por unanimidade, reverte o impeachment do presidente Roh Moo-hyun, anulando a deliberação da Assembleia Nacional. Esse documento representa a peça decisiva para a análise da juridicidade do processo no país, sobretudo porque, perante o parlamento, o impeachment é um processo significativamente oral. Também são consultadas fontes acadêmicas e jornalísticas, com o intuito de enriquecer o contexto e aferir a recepção social e política da decisão.

- **b) Legislação Aplicável:**

São analisadas as Constituições do Brasil e da Coreia do Sul, bem como normas infraconstitucionais aplicáveis aos processos de impeachment em ambos os países. O estudo se concentra na identificação dos limites formais e materiais para a responsabilização política dos chefes do Poder Executivo, à luz dos princípios constitucionais e das práticas institucionais de cada país.

- **2. Técnica de Análise**
- **a) Análise de Conteúdo:**

Os documentos coletados são submetidos a uma análise de conteúdo, com identificação de temas recorrentes, fundamentos jurídicos predominantes, discursos políticos dominantes e trajetórias processuais, permitindo a reconstituição dos principais marcos decisórios em cada caso.

- **b) Comparação Estruturada:**

Adota-se a metodologia da **comparação estruturada**, com base no critério dos *most similar systems,* conforme discutido por Ran Hirschl[4], Vicki Jackson[5] e Mark Tushnet[6]. A seleção dos casos de Dilma Rousseff e Roh Moo-hyun se fundamenta em três semelhanças estruturais: (i) sistemas presidencialistas consolidados após processos de redemocratização ocorridos na década de 1980; (ii) ausência de previsão normativa de *recall* ou mecanismos similares; (iii) realização de processos de impeachment marcados por forte controvérsia política e jurídica.

A análise comparativa segue os seguintes eixos estruturais:

[4] HIRSCHL, Ran. On the blurred methodological matrix of comparative constitutional law. In: CHOUDHRY, Sujit (org.). The Migration of Constitutional Ideas. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 67-83.

[5] JACKSON, Vicki C. Comparative Constitutional Law: Methodologies. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (org). The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford University Press, 2012, p. 54-74.

[6] TUSHNET, Mark. Some Reflections on Method in Comparative Constitutional Law. In: CHOUDHRY, Sujit (org.). The Migration of Constitutional Ideas. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 39-66.

- Natureza das acusações e motivação formal do processo;
- Estrutura institucional e o papel das casas legislativas e do Judiciário;
- Participação (ou ausência) de mecanismos de controle popular;
- Conformidade com os preceitos constitucionais;
- Consequências institucionais e políticas pós-impeachment.

- **c) Triangulação de Fontes:**

A pesquisa utiliza fontes múltiplas – documentos oficiais, literatura especializada e cobertura jornalística qualificada – que são cruzadas para garantir a **validação dos achados**, reduzir vieses e reforçar a confiabilidade das inferências teóricas.

- **3. Considerações Éticas e Epistemológicas**

Observam-se rigorosamente os princípios de **integridade científica**, **autenticidade documental** e **transparência metodológica**. Todas as fontes primárias são devidamente citadas e mantêm-se critérios de reprodutibilidade, permitindo que o estudo possa ser replicado ou reavaliado por outros pesquisadores interessados na temática.

- **Do Problema de Pesquisa**

Ante a problemática descrita, quetiona-se: teria o instituto do *impeachment* sido usado como sucedâneo do *recall*, com violação a princípios constitucionais e consequentes resultados distorcidos?

Não se trata de questões conceituais ou de partir delas, mas de concentrar-se nos processos, cuja operacionalização pode resultar em um ou outro conceito, independentemente de previsão nos respectivos ordenamentos jurídicos. É justamente na diferença de origem entre esses conceitos que o exame dos processos, à luz dos elementos envolvidos, oferece respostas tão significativas quanto abrangentes, como, por exemplo, um enfraquecimento imposto à democracia ou a possibilidade de um rompimento democrático-constitucional. Isso ocorre porque, de forma sub-reptícia, o *impeachment* pode estar sendo substituído pelo *recall*, mas sem permitir a participação direta da população na decisão política, elemento essencial do *recall.*

Em outras palavras, caso essa seja a conclusão da pesquisa, a decisão parlamentar não se configura nem como *impeachment* nem como *recall*, resultando em algo que se assemelha a uma moção de censura ou a um voto de desconfiança, mecanismos típicos do sistema parlamentarista, porém aplicados em um sistema presidencialista e sem qualquer respaldo ou previsão constitucional.

- **Dos Objetivos**

O objetivo geral da pesquisa é investigar, nos processos de *impeachment* brasileiro e sul-coreano, que principais razões embasam, de fato, os julgamentos e em que medida constituem motivações e procedimentos de *recall*.

Os objetivos específicos são: caracterizar, do ponto de vista conceitual, processual e motivacional, o *impeachment* e o *recall* como processos de afastamento do exercício de funções públicas; analisar os processos de *impeachment* de Dilma Rousseff, no Brasil, e de Roh Moo-hyun, na Republica da Coreia, à luz do estabelecido nas respectivas Constituições e das condições motivadoras daqueles e do *recall*; verificar, em cada caso, violações a princípios constitucionais, resultantes da iniciativa e do curso inadequado ou equivocado dos processos.

- **Da Justificativa e da Relevância do Tema**

A opção por estudar os temas *impeachment* e *recall* em casos do Brasil e da República da Coreia justifica-se por quatro motivos básicos: em primeiro lugar, porque, nesses dois países, a redemocratização ocorre na década de 1980, após um longo período de ruptura democrático-constitucional. Nesse ponto, o estudo merece aprofundamento para que se chegue a uma conclusão sobre se os sucessivos *impeachments*, em países com localizações geográficas radicalmente distintas, América do Sul e Leste Asiático, apresentam como características comuns traços que demonstrem uma tentativa de resgate de ações autoritárias do passado, em uma espécie de desvirtuamento democrático decorrente da própria redemocratização ou um viés autoritário adquirido pelos Parlamentos ao longo dos regimes autoritários; em segundo lugar, pela proximidade temporal dos julgamentos dos processos pelos Parlamentos nacionais; em terceiro lugar, pelo fato de, tanto no caso brasileiro, quanto no sul-coreano, nenhum dos presidentes ser alvo de qualquer acusação ou investigação pela prática de crimes comuns perante o Poder Judiciário ou mesmo perante os parlamentos dos dois países; em quarto lugar, porque mesmo sem previsão de *recall* no ordenamento constitucional dos dois países, nada impede que a condução dos processos leve à conceituação deste ou a outra solução.

Um ponto importante neste estudo e que une os casos estudados é o fato de ambos os países, como já dito, estarem sob o regime da democracia. E como tal, no *impeachment* e no *recall*, o povo tem um papel a desempenhar.

Para ilustrar, consideremos: no *impeachment*, o processo é conduzido e decidido pelo Parlamento, onde os membros são eleitos pelo povo, exemplificando a democracia representativa. Por outro lado, no *recall*, a decisão é tomada diretamente pelo povo,

caracterizando a democracia direta. Ao integrar o *impeachment* com o referendo popular, a decisão final mescla ambas as formas de democracia, representativa e direta.

Outro aspecto igualmente relevante em relação à democracia e que importa a este estudo diz respeito ao fato de não poder haver democracia sem leis e sem instituições democráticas, as quais não funcionam, na prática, se não estiverem enraizadas numa cultura da democracia, isto é, em valores, atitudes e práticas democráticos. Para tanto, lembra-se que "todas as culturas têm intrinsecamente uma composição heterogênea, contestada, dinâmica e em perpétua evolução [...] que interagem de modos complexos."[7] Na democracia, esse aspecto pode ser indicativo de grandes diferenças na forma de as instituições agirem na condução dos processos.

Compreende-se que os resultados desta pesquisa contribuem para uma reflexão sobre questões de Direito, a exemplo das motivações de *recall* como subsídio importante para o *impeachment* ou utilização do *impeachment* como substituto do *recall*. Essas questões, em princípio, parecem inserir-se subliminarmente na prática dos processos de *impeachment* ocorridos na América do Sul e no Leste Asiático.

Contribuem também para ampliar a compreensão desse fato jurídico para além ou para aquém de sua previsão constitucional rigorosa, dotando a pesquisa não só de um escopo crítico, pelas análises realizadas, como inserindo a prática do *impeachment* e o exercício democrático como um todo no debate teórico. Para além disso, contribui para problematizar as práticas políticas desenvolvidas para o *impeachment* no Brasil e na República da Coreia ante o estabelecido constitucionalmente, podendo revelar aspectos que descaracterizam as respectivas práxis. O estudo ainda pode aclarar possíveis efeitos de eventuais equívocos dos casos estudados sobre as instituições pilares da democracia.

- **Da Apresentação do Trabalho**

A pesquisa está estruturada em três partes, integradas e interdependentes. As razões para a Estrutura Tripartite da Pesquisa podem ser apresentadas da seguinte maneira:

- **Fundamentação Histórica: A Importância da Parte 1**

A Parte 1 adota uma abordagem histórica para conceituar a democracia, ressaltando sua fundamentação teórica e aplicação prática com o propósito de ampliar a compreensão do seu significado como regime político. Nesse contexto, a democracia é concebida como um conjunto de normas, instituições e práticas que regulam a organização, o exercício e a legitimação do poder em uma determinada sociedade. Esse regime distingue-se por princípios como a

[7] COUNCIL OF EUROPE. Competências para uma cultura da democracia. Strasburg: Council of Europe, 2017, p. 9,10. Disponível em: https://rm.coe.int/prems-141617-prt-2508-competences-for-democratic-culture-8518-web-16x2/168098fcbf Acesso em: 20 nov 2024.

soberania popular, a igualdade de direitos, a garantia das liberdades fundamentais e a participação cidadã nos processos decisórios.

A inclusão do Capítulo 1, dedicado à democracia ateniense, mostra-se fundamental para a compreensão das origens históricas do ideal democrático e dos desafios inerentes à sua consolidação ao longo do tempo. O sistema ateniense destaca-se pela intensa participação direta dos cidadãos, com a utilização de mecanismos como o ostracismo e os júris populares – formas históricas que se assemelham, em certa medida, ao *recall* e à deliberação coletiva –, as quais oferecem referências valiosas para o aprimoramento dos instrumentos de responsabilização política nas democracias contemporâneas. Nesse sentido, a experiência ateniense contribui para a reflexão sobre a incorporação mais efetiva da soberania popular ao processo de impeachment, como medida preventiva contra abusos institucionais e distorções do regime republicano.

A questão central suscitada por esse capítulo pode ser assim formulada: por que considerar que a democracia ateniense, reconhecida nesta pesquisa como a primeira forma histórica de governo popular, ainda oferece lições relevantes para as democracias atuais? Embora se trate de uma experiência distante no tempo e desenvolvida sob condições sociopolíticas específicas da Antiguidade, a democracia de Atenas lega ao mundo princípios e práticas que, apesar de transformados pelas exigências modernas, não perdem sua atualidade. Se por um lado as democracias contemporâneas evoluem em termos institucionais, incorporando direitos, garantias e complexas estruturas de representação, por outro, distanciam-se de aspectos centrais da vitalidade cívica ateniense, como a ampla participação popular e o senso de corresponsabilidade coletiva pelas decisões do Estado.

Esse distanciamento alimenta uma percepção de que as conquistas democráticas atenienses são, hoje, inatingíveis ou fora do controle dos cidadãos comuns. Diante desse sentimento de impotência política, a sociedade contemporânea parece resignar-se a abrir mão de ideais pelos quais os atenienses lutaram desde 508 a.C., há mais de 27 séculos. Surge, assim, uma conclusão pragmática – embora questionável – de que o mais sensato seria abandonar anseios profundos de participação democrática em nome de objetivos supostamente mais realistas, mesmo que isso implique o enfraquecimento do próprio princípio da soberania popular.

Ademais, o estudo da democracia ateniense fornece subsídios teóricos e históricos que dialogam diretamente com práticas atuais de democracia direta, como os referendos e os plebiscitos, os quais são objeto de análise aprofundada no Capítulo 2. A investigação desenvolvida nesse capítulo procura demonstrar como tais instrumentos, embora concebidos como formas legítimas de manifestação da vontade popular, podem tanto fortalecer a cidadania

quanto gerar tensões com os pilares da democracia representativa, especialmente no que diz respeito ao papel do Parlamento nos processos de impeachment. Assim, a Parte 1 da tese não apenas fundamenta historicamente a discussão contemporânea, mas também ilumina os caminhos possíveis para um modelo de democracia mais participativo.

O Capítulo 3 consolida a base teórica da Parte 1 ao discutir os princípios estruturantes da democracia, como a educação política, a participação popular, a legitimidade do exercício do poder e a soberania popular. Tais princípios revelam-se indispensáveis para que o instituto do impeachment não seja instrumentalizado, mas, ao contrário, seja compreendido e aplicado como uma expressão qualificada da vontade popular, orientada pela ordem constitucional.

Por fim, o Capítulo 4 articula esses fundamentos históricos e teóricos ao contexto contemporâneo, ao tratar da democracia digital. Nesse ponto, examina-se o potencial das plataformas tecnológicas de ampliar o engajamento cidadão, promover transparência e fomentar a inclusão política, especialmente em um cenário marcado pela crescente desilusão com os canais tradicionais de representação. A proposta de revitalização democrática por meio da tecnologia reforça, assim, a linha argumentativa que conecta a Parte 1 às reflexões desenvolvidas na Parte 3, dedicada à análise dos impeachments contemporâneos e à proposta de referendo popular obrigatório como mecanismo de controle democrático sobre decisões parlamentares de destituição do chefe do Poder Executivo.

- **Análise das Transições Políticas no Brasil: A Contribuição da Parte 2**

Na segunda parte, o enfoque tem um caráter mais cultural, com a descrição voltada para políticas administrativas e reformas institucionais implementadas desde o período colonial até o Segundo Reinado – as quais podem influenciar a formação social do Brasil e sua organização política –, passando pelo regime republicano e pelo nascimento da democracia, abrangendo as transformações institucionais que definem a história política brasileira.

Essa parte é apresentada em desdobramentos, destacados nos sete capítulos que a constituem. A inclusão do Capítulo 5 sobre a evolução histórico-política do Brasil é fundamental para contextualizar os processos que moldam as instituições e práticas políticas do país, fornecendo uma base histórica indispensável à análise do desvirtuamento do *impeachment*. Estudar o passado revela-se essencial para compreender o presente e planejar o futuro, e nesse sentido, o exame do processo de colonização, desde a época em que o Brasil era conhecido como Terra de Santa Cruz, permite uma compreensão mais aprofundada das raízes do autoritarismo e, posteriormente, das fragilidades democráticas que ainda permeiam o cenário político brasileiro.

Esse capítulo também permite situar o fechamento da Assembleia Constituinte por D. Pedro I, em 1823, como o primeiro golpe contra o constitucionalismo brasileiro, destacando como essa iniciativa autoritária abre precedentes para uma série de ações que marcam a história política do país. Esses eventos históricos, ainda que ocorridos em contextos distintos, apresentam paralelos significativos com o objeto da pesquisa, ao evidenciar padrões de desvirtuamento e rupturas institucionais que impactam o desenvolvimento democrático. Assim, a análise desse período inicial ajuda a identificar as origens e as persistências das práticas que enfraquecem a democracia e corroem a confiança nas instituições.

Ao retroceder 200 anos na história constitucional brasileira, a pesquisa traça paralelos entre os eventos históricos e as práticas contemporâneas, reforçando a importância de compreender os erros do passado para evitar retrocessos democráticos e fortalecer as instituições. Assim, esse capítulo não apenas enriquece a fundamentação histórica da pesquisa, mas também contribui diretamente para os objetivos do estudo, ao conectar o contexto histórico aos desafios atuais da democracia.

Por outro lado, os capítulos de 6 a 11 da pesquisa se dedicam à fase republicana do Brasil, apresentando uma análise essencial para compreender a trajetória político-institucional da república brasileira, marcada por frequentes e ostensivas rupturas institucionais desde a implantação da República em 1889 até o início da Segunda Redemocratização em 1985. Essa abordagem histórica permite contextualizar os atos antidemocráticos identificados, alguns deles exemplos de clara ruptura institucional, demonstrando como mudanças abruptas no poder moldam as instituições republicanas e a prática democrática no Brasil.

Ao término da análise do período monárquico e de cada etapa das fases republicanas mencionadas na pesquisa, são destacados trechos específicos das Constituições em vigor nesses contextos histórico-constitucionais. Esses destaques mostram que, mesmo com o reconhecimento do Brasil como uma república democrática e a previsão de um amplo conjunto de direitos e garantias individuais em todas as Constituições republicanas, tais disposições não se revelam suficientes para impedir rupturas democráticas e violações de direitos, especialmente no intervalo entre 1889 e 1985.

Esse ponto da pesquisa se encontra com as lições de James Madison, quando ele reconhece que a simples delimitação formal das competências não basta para evitar o abuso de poder. Na obra *The Federalist* nº 48, Madison alerta contra confiar exclusivamente em *parchment barriers* (barreiras de papel) para conter os excessos institucionais, afirmando que

uma mera delimitação em papel dos limites constitucionais dos diversos departamentos não é uma salvaguarda suficiente[8].

A crítica feita por Madison remete à obra *Constitucionalização Simbólica*, publicada por Marcelo Neves em 1994, na qual se destaca o sentido negativo da constitucionalização simbólica, evidenciado pela ausência de concretização jurídico-normativa generalizada do texto constitucional. Neves aponta a hipertrofia da função político-simbólica da Constituição em detrimento de sua eficácia normativa, fenômeno característico da modernidade periférica. Embora formalmente abrangente, a Constituição carece de efetividade prática, funcionando predominantemente como instrumento de legitimação política. Essa hipertrofia do simbólico fragiliza a função normativa do texto constitucional e contribui para a instabilidade e o descrédito institucional das democracias[9].

Caso a pesquisa conclua que o impeachment da presidente Dilma Rousseff violou o ordenamento constitucional brasileiro, tendo sido utilizado como sucedâneo do recall, revela-se uma inquietante semelhança com eventos autoritários do passado. Essa constatação conduz à reflexão sobre qual episódio representa um retrocesso democrático mais severo: o fechamento da Assembleia Constituinte por D. Pedro I, em 1823; a suspensão da posse do vice-presidente João Goulart, em 1961, após a renúncia do então presidente Jânio Quadros, com a imposição do parlamentarismo como condição para sua investidura; o golpe civil-militar de 1964; ou a destituição autoritária de uma presidente legitimamente eleita, 55 anos depois? Todos esses eventos evidenciam rupturas profundas no compromisso com o constitucionalismo e com a soberania popular, reforçando a necessidade urgente de uma proteção sólida e coerente das bases democráticas.

O estudo desses destaques constitucionais também mostrará se eventos subsequentes ao *impeachment* da presidente Dilma evidenciam a persistência de tendências antidemocráticas no Brasil, como o aumento do discurso de ódio na política desde as eleições de 2018 e a recente descoberta de um plano que visava assassinar o presidente Lula, o vice-presidente Geraldo Alckmin e o ministro Alexandre de Moraes[10]. O plano, idealizado por um reduzido número de membros da reserva do Exército, representa um marco inédito na história política do país. Em

[8] MADISON, James. The same subject continued, with a view to the means of giving efficacy in practice to that maxim. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 256-260, p. 256 e 260.

[9] NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica.* São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 83 e 87.

[10] Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3e82950lleo Acesso em: 14 Dez 2024.

14 de dezembro de 2024, o general da reserva Braga Netto[11], ex-ministro-chefe da Casa Civil e da Defesa entre 2020 e 2022, e candidato a vice-presidente na chapa de Jair Bolsonaro, foi preso provisoriamente durante as investigações[12].

Corroborando os tópicos que serão estudados na Parte 2 da pesquisa, uma pesquisa do Datafolha divulgada em março de 2024, revela que 71% dos brasileiros consideram a democracia o melhor regime político. Para 18%, não há diferença entre viver sob um regime democrático ou não, enquanto 7% avaliam que, em certas circunstâncias, a ditadura seria superior à democracia. Quanto ao estágio democrático do País, 6% acreditam que o Brasil vive uma democracia plena. Já 46% consideram que estamos em uma democracia com grandes problemas, enquanto 16% avaliam que o País não é democrático e 28% veem uma democracia com pequenos problemas[13].

Somando os 46% que acreditam que o Brasil vive uma democracia com grandes problemas e os 16% que avaliam que o País não é democrático, chega-se a 62% dos entrevistados que demonstram descontentamento significativo com o funcionamento do sistema democrático. Quando somados os 28% que consideram que a democracia brasileira possui pequenos problemas, esse percentual alcança 90%, indicando uma percepção majoritariamente crítica sobre a qualidade da democracia no Brasil.

Esse cenário evidencia a importância de implementar medidas concretas direcionadas ao fortalecimento do regime democrático. Os resultados da pesquisa servirão como uma base importante para a formulação de alternativas capazes de aprimorar as instituições e os mecanismos democráticos, abordando tanto os problemas estruturais quanto os desafios menores. Nesse ponto, possibilitarão a redução dos níveis de insatisfação e a consolidação da democracia como um sistema de governo efetivo e legítimo aos olhos da população.

---

[11] Na reserva, Braga Netto é um general quatro estrelas, o mais alto posto na hierarquia do Exército brasileiro. Apenas 19 militares no Brasil alcançam esse nível, no qual as estrelas indicam o grau de responsabilidade e autoridade de cada oficial. A hierarquia inclui: 1) General de Brigada, com duas estrelas; 2) General de Divisão, com três estrelas; e 3) General de Exército, com quatro estrelas. Os generais de quatro estrelas, conhecidos como generais de Exército, ocupam posições estratégicas, geralmente como comandantes de áreas ou setores importantes da força militar. Eles dirigem, por exemplo, os Comandos Militares de regiões como Amazônia, Norte, Nordeste, Oeste, Leste, Sudeste e Sul — estrutura diferente das regiões administrativas brasileiras. Além disso, têm sob sua responsabilidade decisões estratégicas e o comando de operações ou unidades militares de abrangência nacional. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-o-que-significa-ser-um-general-quatro-estrelas/ Acesso em: 16 Dez 2024.

[12] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/saiba-quem-e-walter-braga-netto-ex-ministro-preso-neste-sabado/ Acesso em: 14 Dez 2024.

[13] Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/datafolha-para-18-dos-brasileiros-tanto-faz-viver-sob-democracia-ou-ditadura/ Acesso em: 15 Dez 2024.

- ***Impeachment*, Conexões Contemporâneas e Reflexões Futuras: O Papel da Parte 3**

Na terceira parte, busca-se descrever o objeto da pesquisa, o *impeachment*, sua perspectiva conceitual e seus ditames sob égides constitucionais, em uma ótica comparativa que possa conformar eventuais distinções jurídico-culturais. A abordagem recai sobre o impeachment na República da Coreia e no ordenamento jurídico brasileiro, analisando-se, nesse contexto, os *impeachments* da ex-presidente Dilma Roussef e do presidente Roh Moo-Hyun, objetivo do trabalho.

A Parte 3 da pesquisa é fundamental para consolidar os objetivos da tese, pois oferece uma análise aprofundada do instituto do *impeachment* em suas origens, desenvolvimento histórico e aplicação prática em diferentes contextos jurídicos e políticos. Antes de examinar os casos específicos de Dilma Rousseff e Roh Moo-hyun, a pesquisa traça uma linha evolutiva do *impeachment*, desde sua gênese na Inglaterra medieval até sua adoção pelas treze colônias americanas e os Estados Unidos da América independentes, alcançando, finalmente, o Brasil em seus períodos monárquico e republicano.

Essa abordagem permite compreender como o *impeachment* é moldado por contextos históricos e culturais distintos, ao mesmo tempo em que revela os desafios e desvios enfrentados em sua aplicação prática, especialmente em relação às constituições vigentes. A análise comparativa entre os *impeachments* realizados no Brasil e na República da Coreia reforça o caráter interdisciplinar da pesquisa, ao demonstrar como questões de natureza jurídica e política se entrelaçam na construção das decisões parlamentares.

Assim, os capítulos finais da pesquisa, de números 15 e 16, são dedicados ao exame detalhado dos *impeachments* de Dilma Rousseff e Roh Moo-hyun, e sintetizam a relevância do estudo ao evidenciar como eventual desvirtuamento do instituto pode enfraquecer a república, a democracia e a soberania popular, propondo alternativas para um equilíbrio entre a democracia representativa e participativa. Essa análise contribui de forma significativa para o debate teórico e prático sobre a proteção republicana e a legitimidade democrática.

Por fim, a estrutura tripartida da presente pesquisa não se justifica apenas por razões didáticas, mas reflete uma opção metodológica orientada pela necessidade de articulação entre teoria, história e prática institucional. A Parte 1 oferece os fundamentos históricos e conceituais indispensáveis à compreensão crítica da democracia e da soberania popular, sem os quais a análise do impeachment perderia sua profundidade normativa. A Parte 2, ao resgatar os ciclos históricos de rupturas e permanências no constitucionalismo brasileiro, permite identificar as raízes e recorrências de práticas que enfraquecem a democracia e comprometem a legitimidade

institucional. Por fim, a Parte 3 realiza a síntese dessas contribuições, examinando, sob perspectiva comparada, os casos de impeachment da presidente Dilma Rousseff e do presidente Roh Moo-hyun, à luz dos princípios, dos mecanismos de democracia direta e dos padrões constitucionais que são discutidos nas partes anteriores. Dessa forma, a pesquisa propõe não apenas um diagnóstico crítico, mas também uma proposta de aprimoramento institucional, com base no fortalecimento do princípio da soberania popular.

PARTE 1
A DEMOCRACIA DIRETA COMO SISTEMA DE GOVERNO E DE EXPRESSÃO DA VONTADE POPULAR

CAPÍTULO 1
DEMOCRACIA EM ATENAS

A compreensão da democracia ateniense é fundamental para situar as origens e os limites da participação direta dos cidadãos nas decisões políticas. Este capítulo demonstrará que, desde Atenas, o direito de participar da vida pública não era assegurado a todos, havendo exclusões marcantes que já impunham restrições ao ideal democrático. Embora a origem embrionária da democracia ateniense seja objeto de controvérsia entre os estudiosos, em comparação com as democracias contemporâneas, importa reconhecer que erros na condução do processo democrático contribuíram para a extinção do regime em Atenas. Essa constatação serve de alerta: as democracias atuais tampouco estão imunes à prática de desvios institucionais semelhantes e às consequências que deles podem advir. Ao analisar os mecanismos institucionais adotados em Atenas, como o ostracismo, os júris populares e formas incipientes de controle coletivo sobre os governantes, o capítulo busca identificar elementos conceituais que iluminam a proposta de condicionar o impeachment à deliberação popular. A experiência ateniense, embora distante no tempo, oferece lições relevantes para refletir sobre a legitimidade das decisões políticas e o papel da soberania popular nos regimes democráticos contemporâneos.

- **Informações sobre Atenas na Antiguidade Clássica**

Durante os séculos V e IV a.C., a cidade-estado Atenas englobava tanto a península da Ática quanto a ilha vizinha de Salamina. Os dois principais centros urbanos da Ática eram a cidade de Atenas e a cidade portuária de Pireu, localizada a aproximadamente seis quilômetros de distância[14]. Em algum momento nos séculos V e IV a.C., boa parte dos atenienses residia nesses dois centros urbanos; durante vários anos do século V, a proporção urbana estava, na verdade, mais próxima de um terço do que de metade. Os demais habitantes moravam em aldeias como Acarna, Maratona e Eleusis, e não em fazendas, que eram e ainda são raras no Mediterrâneo. Mas quantos habitantes somavam um terço ou a metade referida? Não existem dados exatos, mas estima-se razoavelmente que o número de cidadãos atenienses adultos do sexo masculino nunca ultrapassou 35 ou 40 mil, e em alguns momentos ficou bem abaixo desse total, como nos anos 430 a 426 a.C., quando Atenas foi devastada por uma peste[15], que,

[14] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, p. 103.

[15] FINLEY, Moses Isaac. Democracy Ancient and Modern. 2ª ed. London: Rutgers University Press, 1985, p. 16-7.

inclusive, vitimou Péricles. Antes dessa doença e da Guerra do Peloponeso, a população total de Atenas podia se estimada em torno de 300.000 habitantes.

Finley esclarece que com números tão reduzidos, concentrados em pequenos agrupamentos residenciais e levando uma vida ao ar livre típica do Mediterrâneo, a antiga Atenas era o exemplo de uma sociedade baseada em interações face a face, algo que se encontra em comunidades universitárias atualmente, mas que é raro em uma escala municipal, e ainda mais em uma escala nacional[16].

Apesar das observações de Finley, nota-se que a população de Atenas era ligeiramente menor que a da Islândia em 2023 e correspondia a aproximadamente metade da população de Luxemburgo no mesmo ano[17]. Para fins comparativos, em 2022, entre os 5.570 municípios do Brasil[18], 5.477 possuíam uma população inferior a 300 mil habitantes, enquanto 4.483 contavam com menos de 31 mil habitantes[19].

Para Hansen, a democracia direta que floresceu em Atenas a partir de meados do século V foi um sistema extraordinário, sem precedentes históricos, que mobilizou uma participação cidadã impressionante, gerando entusiasmo e conquistas notáveis[20]. Esse regime de governo, ao mesmo tempo produtivo e potencialmente destrutivo, é melhor compreendido em sua estrutura do século IV, após uma revisão legal abrangente entre 410 e 399[21].

O estudo da democracia ateniense para Finley, vai além de uma simples curiosidade histórica ou antiquária; busca demonstrar que, mesmo com as grandes divisões na democracia contemporânea, a experiência ateniense pode não ser tão irrelevante quanto indicam os cientistas políticos modernos[22].

---

[16] FINLEY, Moses Isaac. Democracy Ancient and Modern. 2ª ed. London: Rutgers University Press, 1985, p. 16-7.

[17] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, p. 103-4.

[18] São 5.568 municípios, mas o IBGE conta como "município-equivalentes" duas entidades a mais: Brasília, como cidade coexistente ao Distrito Federal, e o distrito penambucano de Fernando de Noronha (PE). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Munic%C3%ADpios_do_Brasil Acesso em: 12 Dez 2024.

[19] Censo 2022 (IBGE). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Brasil_por_popula%C3%A7%C3%A3o_(2022) Acesso em: 20 Ago 2024.

[20] HANSEN, Mogens Herman. The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes. New York: Augmented ed., 1999, p. 313.

[21] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 3-4.

[22] FINLEY, Moses Isaac. Democracy Ancient and Modern. 2ª ed. London: Rutgers University Press, 1985, p. 27-8.

1.1 OS IDEAIS DA DEMOCRACIA ATENIENSE APRESENTADOS NA ORAÇÃO FÚNEBRE DE PÉRICLES

Os atenienses, seguindo uma tradição de seus antepassados, realizavam, às custas do tesouro público, os ritos fúnebres para os concidadãos que morressem em guerras. A cerimônia seguia o seguinte ritual: os ossos dos falecidos eram exibidos em um catafalco [estrado alto ou plataforma] durante três dias, sob um toldo apropriado, e os habitantes traziam as oferendas que desejavam para seus mortos; no dia do funeral, caixões de cipreste eram transportados, um para cada tribo, e os ossos de cada um dos mortos eram colocados no caixão de sua tribo; um caixão vazio, coberto por um pálio, também era levado na procissão, reservado para aqueles desaparecidos cujos corpos não foram encontrados para sepultamento. Todos os que quisessem, cidadãos ou estrangeiros, podiam participar da procissão fúnebre, e as mulheres das famílias dos falecidos também compareciam para lamentar; os caixões eram depositados no mausoléu oficial, localizado no subúrbio mais belo da cidade; lá, os mortos em guerra sempre eram enterrados, exceto aqueles que caíram em Maratona, que, devido a seus méritos excepcionais, foram sepultados no próprio campo de batalha. Após o sepultamento, um cidadão escolhido pela cidade, considerado o mais qualificado em inteligência e altamente respeitado pelo público, pronunciava um elogio em homenagem aos falecidos. Depois disso, as pessoas se retiravam. Esses eram os funerais e, durante toda a guerra, sempre que surgia a oportunidade, essa tradição era mantida[23].

No funeral das primeiras vítimas da Guerra do Peloponeso, realizado no inverno do ano 431 a.C., Péricles, filho de *Xanthippus*, foi escolhido para proferir o discurso fúnebre. As palavras de Péricles, registradas na obra de Tucídides, ficaram conhecidas como "A Oração Fúnebre de Péricles." No momento apropriado, conforme descreve Tucídides, Péricles dirigiu-se ao local do mausoléu, subiu à plataforma, suficientemente alta para que sua voz alcançasse o máximo possível da multidão, e disse[24]:

> 37. "Vivemos sob uma forma de governo que não se baseia nas instituições de nossos vizinhos; ao contrário, servimos de modelo a alguns ao invés de imitar outros. Seu nome, como tudo depende não de poucos mas da maioria, é democracia. Nela, enquanto no tocante às leis todos são iguais para a solução de suas divergências privadas, quando se trata de escolher (se é preciso distinguir em qualquer setor), não é o fato de pertencer a uma classe, mas o mérito, que dá acesso aos postos mais honrosos; inversamente, a pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição. Conduzimo-nos liberalmente em nossa vida pública, e não

[23] TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso. Tradutor do Grego: Mário da Gama Kury. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2001, p. 108-9.

[24] TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2001, p. 109.

> observamos com uma curiosidade suspicaz a vida privada de nossos concidadãos, pois não nos ressentimos com nosso vizinho se ele age como lhe apraz, nem o olhamos com ares de reprovação que, embora inócuos, lhe causariam desgosto. Ao mesmo tempo que evitamos ofender os outros em nosso convívio privado, em nossa vida pública nos afastamos da ilegalidade principalmente por causa de um temor reverente, pois somos submissos às autoridades e às leis, especialmente àquelas promulgadas para socorrer os oprimidos e às que, embora não escritas, trazem aos transgressores uma desonra visível a todos."

Ao refletir sobre as palavras de Péricles mencionadas anteriormente, Miller admite que elas aludem à inovação profunda das instituições atenienses; além disso, oferecem uma das primeiras e mais diretas definições de democracia como um novo sistema de governo, juntamente com uma nítida demonstração do espírito igualitário que dominava a cidade de Atenas[25].

1.2 ASPECTOS IMPORTANTES DA DEMOCRACIA NO SÉCULO V a.C

Há uma distinção clara entre a democracia grega em geral e a democracia ateniense. A democracia grega referia-se a várias formas de governo que existiam em diferentes cidades-estado (póleis) na Grécia, cada uma com suas próprias características e graus de participação popular. Dessa forma, a democracia foi um importante fenômeno grego a partir do final do século VI a.C. Esses modelos de democracia, em diferentes formatos, porém, eram em sua maioria muito mais moderados e modestos se comparado com aquele que ganharia notoriedade em Atenas no século IV a.C[26].

A democracia ateniense do século V a.C foi singular, principalmente porque seu desenvolvimento e funcionamento estavam estreitamente ligados a um império governado por uma poderosa frota. Isso criou condições especiais que não poderiam ser replicadas em outro lugar. Portanto, ao considerar Atenas no século IV a.C, deve-se falar de democracia ateniense e não de democracia grega[27].

A democracia ateniense pode ser vista como um sistema de instituições claramente definidas que operavam segundo regras previamente estabelecidas, que em certa medida se assemelham ao núcleo de uma "constituição" moderna. Elementos desse sistema estão detalhados na segunda parte do *Athenaion Politeia* aristotélico (Ath. Pol., Capítulos 42-69),

[25] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 3.

[26] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 10-12.

[27] RAAFLAUB, Kurt A; WALLACE, Robert W. "People's Power" and Egalitarian Trends in Archaic Greece. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (Org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 25.

referido como a “Constituição de Atenas”, uma obra atribuída a Aristóteles ou à sua escola, que apresenta uma descrição do sistema político ateniense. Para mencionar apenas os elementos mais evidentes, a assembleia popular (*Ekklesia* ou ἐκκλησία, em grego) reunia-se pelo menos quarenta vezes por ano; nela, cidadãos varões com direitos políticos plenos se reuniam para discutir e votar sobre questões políticas, legislativas e judiciais. A *Ekklesia* era central para o funcionamento da democracia em Atenas, pois era o principal órgão decisório e, nessa condição, tinha a autoridade para promulgar leis e tratados, decidir políticas de guerra, além de eleger ou destituir magistrados[28].

Para algumas reuniões da *Ekklesia*, foram prescritos itens da agenda (Ath. Pol. 44-46). Os presidentes da assembleia e do conselho eram escolhidos por sorteio e não podiam servir por mais de um dia (44). O "conselho dos 500" (*boule* ou βουλή, em grego) – distinto do conselho do Areópago (Ἀρείου Πάγου), composto por ex-magistrados (arcontes) que eram membros vitalícios – foi selecionado por sorteio; seus quinhentos membros, limitados a dois anos de serviço não consecutivos, representavam, segundo uma fórmula sofisticada, a população de numerosos distritos da Ática (*demoi*, demes, compostos por aldeias e seções de cidades e da cidade de Atenas). Este Conselho supervisionava amplamente o aparato administrativo (Ath. Pol. 45-49), tratava de questões de política externa, ouvia relatórios de oficiais, deliberava sobre a agenda e preparava moções para a Assembleia. A Assembleia podia aceitar essas moções, com ou sem emendas, devolvê-las ao Conselho para deliberação adicional, ou rejeitá-las e substituí-las por outras completamente diferentes. A Assembleia era responsável por aprovar decretos ou resoluções (*psephismata* ou ψηφίσματα) sobre questões políticas específicas, enquanto leis com validade geral e permanente (nomoi ou νόμοι) eram formuladas ou revisadas, após uma série de debates legislativos e processos legislativos, por um Conselho de "legisladores" (*nomothetai* ou νομοθέται); nesse Conselho, essas normas eram aprovadas em um procedimento semelhante a um julgamento e, se contestadas, examinadas minuciosamente pelo tribunal do povo[29].

A Assembleia, apoiada pela *boule* e pelos tribunais populares (*dikasteria* ou δικαστήρια), decidia políticas, supervisionava cada etapa de sua execução e mantinha um controle rigoroso sobre os funcionários responsáveis por sua implementação. O pessoal profissional (na administração, religião ou manutenção da ordem pública) era mínimo,

[28] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 3-4

[29] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 3-5

composto principalmente por algumas centenas de escravos estatais que desempenhavam funções específicas para vários funcionários ou como uma força policial rudimentar. Praticamente todos os assuntos administrativos eram geridos por numerosos comitês de vários tamanhos (totalizando cerca de setecentos membros), que auxiliavam e, por sua vez, eram supervisionados pela *boule* e por vários funcionários (Hansen 1980). Uma pequena minoria desses funcionários, principalmente aqueles com importantes responsabilidades financeiras e militares, era eleita (Ath. Pol. 43.1, 44.4); todos os outros eram selecionados por sorteio (Ath. Pol. 43,1, 47-48, 50-55,1), assim como os magistrados-chefes (arcontes, em um procedimento de dupla triagem, 8,1) e os milhares de juízes cidadãos (geralmente chamados de jurados nos estudos modernos), que formavam vários júris grandes (ou assembleias de juízes) que julgavam vários casos simultaneamente em diferentes locais. Esses jurados eram escolhidos de forma sofisticada através de um procedimento mecânico, usando uma máquina de distribuição e sorteio chamada *kleroterion* (ou κληρωτήριον) que eliminava adulterações e tornava o suborno praticamente impossível; essa forma de escolha garantia um processo imparcial e baseado na sorte, uma das características-chave da democracia ateniense. Os tribunais eram uma parte importante da vida e dos procedimentos democráticos: muitos assuntos políticos eram conduzidos ali, funcionando como uma continuação da política por outros meios[30].

As discussões e análises sobre a definição e o significado da democracia concentram-se mais em Atenas do que no resto da Grécia por três motivos principais: (i) uma análise detalhada do surgimento da democracia é possível apenas com o material disponível para Atenas; (ii) os atenienses foram os primeiros a identificar seu sistema político como uma "democracia"; (iii) e foi o modelo ateniense de democracia, discutido e criticado por autores que eram cidadãos ou residentes atenienses ou pelo menos intimamente familiarizados com Atenas, que estimulou o debate democrático entre pensadores e líderes políticos a partir do século V a.C[31].

Para Raaflaub, o sistema de democracia ateniense, por mais avançado e importante que tenha sido, ainda é radicalmente diferente das democracias existentes no século XXI d.C, apesar das diferenças entre essas. Mesmo os poucos exemplos de democracia direta que sobreviveram para serem estudados por estudiosos modernos são comparáveis ao modelo ateniense apenas

[30] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 3-5.

[31] RAAFLAUB, Kurt A; WALLACE, Robert W. “People’s Power” and Egalitarian Trends in Archaic Greece. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 26.

em aspectos elementares. O nível de envolvimento dos cidadãos no processo político e na administração pública é apenas um aspecto positivo a ser considerado no modelo ateniense[32].

Diferente de Raaflaub, para Rodrigues, desde Atenas até os dias atuais, a diferenciação entre os modelos democráticos não sofreu significativa modificação; apenas foi ampliada de democracia direta para democracia indireta e democracia semidireta. Ou, em terminologia atual, entre a democracia deliberativa e a democracia consultiva, ou mesmo, se se pretender, entre democracia de banda estreita e democracia de banda larga[33].

Miller defende que não seria sensato negar a possibilidade de que alguns exemplos significativos de participação popular na governança possam ter existido antes da criação da democracia em Atenas, ou que tenham surgido de maneira independente, sem qualquer influência da experiência grega. Mas reconhece que quaisquer que sejam os fatos sobre tais exemplos, seus impactos históricos seriam nulos nas sociedades posteriores. Nesse ponto, Miller concorda com as palavras do historiador clássico Moses Finley, em relação à posição que refuta a contribuição de Atenas para as democracias modernas e contemporâneas[34].

> Afinal, foram os gregos que descobriram não apenas a democracia, mas também a política, a arte de chegar a decisões por meio de discussão pública e, então, obedecer a essas decisões como uma condição necessária da existência social civilizada. Não estou preocupado em negar a possibilidade de que houve exemplos anteriores de democracia, as chamadas democracias tribais, por exemplo, ou as democracias na Mesopotâmia primitiva que alguns assiriólogos acreditam poder rastrear. Quaisquer que sejam os fatos sobre estas últimas, seu impacto na história, nas sociedades posteriores, foi nulo. Os gregos, e somente os gregos, descobriram a democracia nesse sentido, precisamente como Cristóvão Colombo, não algum marinheiro viking, descobriu a América.

Um dos encantos de estudar a democracia ateniense na antiguidade clássica é que todos, estudantes e estudiosos, têm acesso relativamente fácil ao número limitado de fontes literárias e epigráficas. Mas as divergências sobre a interpretação e as implicações das evidências aparecem em nítido relevo. Isto é especialmente verdadeiro quando se pede a um grupo de estudiosos que responda à mesma pergunta usando o mesmo conjunto de evidências. A escolha

---

[32] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 11-2.

[33] RODRIGUES, L. Barbosa. O Direito Fundamental de Revogação do Mandato Político – Political *Recall*. Lisboa: *Quid Juris* Sociedade Editora, 2024, p. 22.

[34] FINLEY, Moses Isaac. Democracy Ancient and Modern. 2ª ed. London: Rutgers University Press, 1985, p. 13-4.

de cada comentador quanto a um período e contexto para localizar a emergência da democracia reflete a importância atribuída a elementos específicos de governança[35].

A democracia em Atenas é muitas vezes associada às reformas de Sólon, que promoveram avanços importantes na estrutura política da pólis, inclusive ao reconhecer direitos civis aos *thetes*, os trabalhoadores braçais sem terras da Ática. No entanto, a concessão de cidadania política plena a esses grupos é tema de debate na historiografia, sendo considerada por alguns autores como posterior, sobretudo a partir das reformas de Efialtes e do fortalecimento da democracia no século V a.C[36].

Como Hignett[37], alguns autores afirmam que a real democratização só ocorreu com as reformas de Clístenes. Outros, como Rhodes[38], apontam para traços anteriores de participação política, mas sem afirmar que Sólon tenha completado a transição para a democracia.

Ober compartilha a opinião de que o empoderamento do *demos* completo é o elemento definidor da conquista democrática ateniense, mas diverge quanto ao momento, método e motivo. Segundo Ober, a democracia nasceu durante a revolta popular contra Iságoras e Cleomenes em 508 a.C e a subsequente ratificação das reformas propostas por Clístenes. Essa foi uma revolução ideológica (uma "ruptura"), inicialmente não institucional, e uma condição necessária (embora não suficiente) para o desenvolvimento da democracia plena. As bases para essa revolução foram lançadas no século VI, com o legado de Sólon e as ações dos tiranos "minando as linhas tradicionais de autoridade e encorajando a autoconsciência política ateniense". Ober argumenta que a confiança nos remadores das classes mais baixas como base do poder militar ateniense foi um resultado, e não uma causa, de uma identidade política mais inclusiva[39].

Segundo Farrar, o nascimento da democracia ocorreu durante e imediatamente após as reformas propostas por Efialtes, de 462 a 450. Essa foi uma revolução institucional: as iniciativas legislativas transferiram a autoridade do Areópago aristocrático para a assembleia popular (o Areópago perdeu o direito de rever e anular os decretos da assembleia). A

---

[35] FARRAR, Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 172-3.

[36] FARRAR, Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 172-3.

[37] HIGNETT, 1952, A History of the Athenian Constitution to the End of the Fifth Century B.C. Oxford: Clarendon Press (reimpressão, 1967). pp. 98, 117-23, 143.

[38] RHODES, 1981, A Commentary of the Aristotelian Athenaion Politeia. Cambridge: CUP, pp. 140-1.

[39] FARRAR, Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 172-3.

oportunidade de servir como magistrado foi explicitamente estendida aos cidadãos de terceira classe, os zeugitas. A pré-condição social crucial para esse triunfo democrático (muito contestado antes e depois) foi a confiança do império ateniense nos remadores. Farrar conclui que a democracia tomou forma definitiva em meados do século V, quando os remadores foram totalmente integrados na estrutura política[40].

Com a criação da democracia em Atenas e o estabelecimento e funcionamento de suas instituições, percebeu-se que, para o desenvolvimento e progresso esperado com o regime democrático, seria necessário incluir o verdadeiro protagonista: o povo. No entanto, essa inclusão não seria feita naturalmente pela minoria que confortavelmente ditava as regras aplicadas e cumpridas pela maioria. Nesse impasse, surgiu a revolução ou insurreição popular de 508/7 a.C, que serviu como fonte inspiradora para várias conquistas democráticas subsequentes.

1.3 A REVOLUÇÃO EM QUE O VERDADEIRO PROTAGONISTA FOI O *DEMOS* ATENIENSE

Diversas abordagens podem ser utilizadas por historiadores modernos para descrever os eventos em Atenas durante o tumultuado arcontado de Iságoras, em 508/7 a.C. As narrativas contemporâneas frequentemente enfatizam figuras influentes da elite e suas disputas internas, interpretando a criação das instituições democráticas como um feito (motivado por altruísmo ou interesse próprio) de membros dessa elite, especialmente Clístenes. Neste estudo, no entanto, o foco dos eventos em torno de 508/7 a.C. será uma insurreição revolucionária que surgiu sem uma liderança convencional; uma verdadeira revolta popular. Assim, observa-se que tanto a liderança quanto as reformas de Clístenes são respostas a essa crise revolucionária. O verdadeiro protagonista não é Clístenes, mas o *demos* ateniense, representando a coletividade de cidadãos. Embora Clístenes desempenhe um papel importante, ele não é o principal ator. Na verdade, o povo ateniense tornou-se o verdadeiro protagonista ao expressar mais plenamente seu sentimento emergente de cidadania. Os eventos desse ano marcam uma verdadeira transformação na história política de Atenas, assinalando o momento em que o *demos* começou a atuar de forma independente como um agente coletivo e histórico com seu próprio mérito e

[40] FARRAR, Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 172-3.

identidade[41]. Essa interpretação, que relega a Clístenes a um papel secundário, é controvertida e representa uma vertente historiográfica, não um consenso consolidado entre os estudiosos da democracia ateniense.

Logo após a expulsão dos tiranos em 510 a.C., a política ateniense foi dominada por uma competição entre aristocratas rivais, alimentada por uma crescente autoconsciência. Em torno de 508/7 a.C., o cidadão ateniense comum deixou de se ver como um seguidor politicamente inerte das grandes casas aristocráticas. Ele passou a se identificar mais como um cidadão ativo do que como um mero súdito, com uma lealdade significativa voltada para a ideia coletiva de "Atenas"[42].

Clístenes percebeu esse desejo emergente por reconhecimento democrático e conquistou a confiança do *demos*, prometendo (e possivelmente propondo de fato) reformas legislativas que transfeririam o controle sobre questões de cidadania diretamente para o povo, ampliando a participação política além das elites. Em 508 a.C., as instituições políticas de Atenas eram primitivas e controladas pela elite. Supõe-se que havia encontros esporádicos de uma assembleia política, abertos a todos os cidadãos, incluindo os semidireta. Contudo, era improvável que indivíduos fora da elite aristocrática pudessem falar na assembleia; tampouco era esperado que um ateniense não elitista ocupasse cargos de magistrado ou servisse no conselho do Areópago. Clístenes, como líder de uma família distinta e membro do Areópago, certamente tinha a autoridade e a capacidade de influenciar a assembleia. É plausível que ele tenha fortalecido sua aliança com o *demos* ao sugerir na assembleia mudanças na estrutura e funções das tribos e do conselho que organizava a pauta da assembleia, conhecida como probulêutica. Atenienses de classes menos privilegiadas, especialmente os *subhoplitas*, perceberam que tais reformas diminuiriam sua vulnerabilidade, assegurando sua posição como cidadãos e permitindo uma expressão mais completa de sua nova autoimagem como cidadãos ativos[43].

Com seu novo e amplo círculo de apoio, Clístenes conseguiu superar seu adversário aristocrático no conflito pelo poder e influência. Embora os registros históricos sejam escassos

[41] OBER, Josiah. "I Besieged That Man": Democracy's Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

[42] OBER, Josiah. "I Besieged That Man": Democracy's Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

[43] OBER, Josiah. "I Besieged That Man": Democracy's Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

sobre como a renovada influência de Clístenes se manifestou, pode-se supor que ela foi marcada por sucessos na assembleia e, possivelmente, por demonstrações públicas nas ruas[44].

Clístenes, membro proeminente da família Alcmaeonidas e notável opositor político, certamente não era considerado um "democrata" antes de 508/7 a.C. Seu histórico político não indica uma adesão profunda a ideologias; ele estava disposto a ocupar o alto posto de arconte sob a tirania, mesmo que alguns membros de sua família provavelmente tenham participado da resistência contra os tiranos posteriormente. Clístenes pode ter considerado que suas ações contra a tirania justificavam sua inclusão em uma futura ordem política[45].

Apesar das qualidades e atributos políticos de Clístenes, Iságoras, com suas conexões espartanas, foi eleito arconte para o ano de 508/7 a.C. Em uma resposta possivelmente espontânea e desesperada à eleição de Iságoras, Clístenes decidiu incluir o *demos* – a classe dos cidadãos anteriormente marginalizados, incluindo *subhoplitas* livres – em seu grupo de apoio, sua *hetaireia.* A reação surpresa de Clístenes sugere que ele percebia um crescente desejo de reconhecimento político entre o *demos*. A origem desse desejo é complexa, mas é provável que, entre outros fatores, as reformas constitucionais de Sólon e os festivais promovidos pelos tiranos tenham enfraquecido as linhas tradicionais de autoridade e incentivado uma nova consciência política entre os atenienses[46].

Iságoras, no cargo de arconte, controlava as mudanças constitucionais propostas, que seriam apenas teóricas até a assembleia de cidadãos decidir sobre elas. Assim, quaisquer propostas de alteração constitucional permaneceriam teóricas até que a assembleia de cidadãos determinasse o rumo dos acontecimentos. Para evitar tal resultado, Iságoras recorreu ao seu aliado e hóspede, o rei espartano Cleomenes, que ordenou a expulsão de Clístenes e de muitos outros, baseando-se na justificativa tradicional, que pressupunha que eliminar a liderança aristocrática resolveria o problema, a crise e o conflito. Clístenes, sem buscar heroísmo ou martírio, conseguiu deixar a cidade com sucesso[47].

---

[44] OBER, Josiah. “I Besieged That Man”: Democracy’s Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

[45] OBER, Josiah. “I Besieged That Man”: Democracy’s Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

[46] OBER, Josiah. “I Besieged That Man”: Democracy’s Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

[47] OBER, Josiah. “I Besieged That Man”: Democracy’s Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

Mesmo após a saída de Clístenes, a tensão política continuou em Atenas sob a vigilância de Iságoras. Uma unidade militar, composta por soldados de várias nacionalidades, incluindo um grupo principal de espartanos liderados por Cleomenes, foi rapidamente enviada para a cidade. Sob a orientação de Iságoras, Cleomenes declarou cerca de setecentas famílias como "contaminadas religiosamente" devido aos atos passados dos Alcmaeonidas, antepassados de Clístenes, expulsando-as da cidade. Essa expulsão em massa tinha como objetivo provavelmente eliminar uma significativa base de apoio a Clístenes. Com Clístenes e outros líderes atenienses opositores exilados, Iságoras e seus aliados tentaram reformular a constituição existente (originária de Sólon e Peisístrato), começando por limitar quem poderia ser considerado cidadão e, posteriormente, transferindo o controle político para uma pequena elite pró-espartana[48].

O que ocorreu a seguir foi inédito na experiência dos atenienses e representou um momento revolucionário. Cleomenes tentou dissolver o conselho existente, substituindo-o por um grupo de trezentos partidários de Iságoras. No entanto, os membros do conselho recusaram-se a obedecer a ordem de dissolução, e essa resistência poderia ter sido inútil contra os soldados de Cleomenes, se não fosse pela insurreição armada dos demais atenienses. Essa súbita onda de solidariedade popular pegou Cleomenes, Iságoras e seus seguidores de surpresa, forçando-os a refugiar-se na Acrópole. A situação não se resolveu rapidamente; a Acrópole foi cercada pela população armada por dois dias até que o comandante real espartano concordou com uma humilhante rendição condicional apenas no terceiro dia do cerco. Com isso, Cleomenes e seus espartanos foram expulsos do território ateniense. Após essa expulsão, alguns membros não espartanos da força de Cleomenes e possivelmente alguns partidários de Iságoras foram detidos e executados. Após esses eventos, os atenienses chamaram Clístenes e as setecentas famílias de volta. Durante seu breve exílio, Clístenes manteve a confiança do povo e imediatamente começou a implementar as mudanças prometidas na ordem constitucional, propondo uma série de decretos que foram aprovados pela assembleia de cidadãos[49].

Embora não haja consenso acadêmico sobre o significado deste evento, um historiador moderno, Josiah Ober, não hesita em comparar a revolta ateniense de 508 com a tomada da Bastilha que lançaria a Revolução Francesa em 1789. O resultado em Atenas, de acordo com

[48] OBER, Josiah. “I Besieged That Man”: Democracy’s Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

[49] OBER, Josiah. “I Besieged That Man”: Democracy’s Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 86-8.

Ober, também foi uma "revolução", no sentido moderno de um novo começo, uma reviravolta política que inaugura uma ordem política radicalmente nova[50].

A ação liderada por Iságoras, com o apoio de Cleomenes e das forças espartanas, representou um marco de ruptura na democracia ateniense. Ao expulsar Clístenes e diversas famílias influentes da cidade, Iságoras efetivou um movimento que pode ser caracterizado como um golpe contra os princípios democráticos que estavam em consolidação em Atenas. Essa iniciativa, que contou com o uso de força externa para subjugar a vontade popular, marcou um claro retrocesso na busca pela soberania cidadã, destacando a fragilidade das instituições democráticas frente a interesses oligárquicos e autoritários.

A resposta dos cidadãos atenienses a essa usurpação do poder revelou a força do direito de resistência e a disposição coletiva em favor da soberania popular. Revoltados com a intervenção de Iságoras e Cleomenes, os atenienses reagiram de forma contundente, expulsando os espartanos e seus aliados, além de executar pessoas ligadas a Iságoras. Essa mobilização não apenas reafirmou o poder dos cidadãos em determinar os rumos da cidade, como também consolidou o princípio de que a legitimidade do poder deve estar ancorada no apoio popular, estabelecendo um precedente histórico de defesa da democracia contra iniciativas autoritárias.

1.4 O JÚRI

A comunidade de Atenas exigia que cada cidadão participasse diretamente na vida política da cidade, de forma mais ativa do que em qualquer democracia moderna conhecida. No auge da democracia ateniense, em meados do século IV, uma assembleia de cidadãos, aberta a todos, realizava-se pelo menos quarenta vezes por ano[51].

Todos os cargos políticos eram ocupados por cidadãos comuns, escolhidos por sorteio, e todos os julgamentos legais nos tribunais da cidade eram realizados por grandes júris formados também por cidadãos comuns, selecionados de maneira semelhante. Esse sistema operava em uma cidade comercialmente significativa, que dominou o mundo mediterrânico oriental por quase dois séculos[52].

---

[50] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 25-6.

[51] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 33.

[52] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 33.

Além das reuniões regulares do Conselho e da Assembleia, os cidadãos também tinham que compor os júris dos tribunais. Todos os anos, a cidade convocava, por sorteio, seis mil potenciais jurados, todos cidadãos com mais de trinta anos e sem dívidas públicas. Os jurados para um processo judicial específico eram sorteados dessa lista maior[53].

Os jurados necessários em vários tribunais em um determinado dia eram selecionados de um total de seis mil cidadãos disponíveis para o serviço de júri. Pelos padrões modernos os júris eram grandes, variando de 100 a 1500 em número[54]. Em sentido diverso da informação apresentada por Thompson, Miller registra que os júris variavam em tamanho, consistindo entre 501 e 1.001 cidadãos.

Vários tribunais cercavam a Ágora, a praça central, para lidar com o crescente número de julgamentos, em parte devido ao aumento das disputas comerciais na época de Aristóteles, que se esperava que os tribunais resolvessem. Na segunda metade do século IV, estudiosos estimam que os tribunais funcionavam entre 150 e 200 dias por ano. Ser escolhido aleatoriamente para o júri anual da cidade naquela época era quase tão oneroso quanto ser sorteado para servir como jurados nos dias atuais[55].

Os julgamentos eram realizados ao ar livre e frequentemente atraíam grandes multidões de espectadores interessados. Era possível para um júri ateniense ouvir até quatro casos legais em uma sessão. Mesmo os casos mais longos não levavam mais do que um dia[56].

- **Os Processos Judiciais**

Os processos judiciais em Atenas eram essencialmente não profissionais; embora houvesse regras de procedimento e leis substantivas, o presidente do tribunal era um dos funcionários locais, anualmente selecionados por sorteio. As partes envolvidas no processo faziam suas próprias apresentações, sempre orais – até mesmo os documentos eram apresentados como prova por meio de leitura em voz alta – embora pudessem contar com o auxílio de defensores experientes na preparação do caso. O júri chegava ao veredicto, geralmente em um único dia, por maioria de votos em uma votação secreta, sem qualquer

[53] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 46.

[54] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, 53.

[55] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 46.

[56] BISPHAM, Edward; HARRISON, Thomas; SPARKES, Brian A. The Edinburgh Companion to Ancient Greece and Rome. Edinburgh (Scotland, UK): Edinburgh University Press, 2006, p. 346.

discussão prévia. O procedimento era basicamente idêntico tanto para casos públicos quanto privados.

Não havia um mecanismo governamental para processar alguém por blasfêmia, por exemplo; esse era o papel de qualquer cidadão que decidisse assumir a responsabilidade e conduzir o processo, assim como em uma ação privada por descumprimento de contrato[57]. O júri ateniense podia aplicar até mesmo a pena de morte.

Sócrates, o filósofo ateniense (470 a.C – 399 a.C), foi condenado à morte em um desses júris. Platão e Xenofonte, testemunhas oculares que relataram o julgamento, concordam que Sócrates adotou uma postura desafiadora e até insolente em sua defesa, o que não contribuiu a seu favor, especialmente quando alguns cidadãos já desconfiavam de sua atitude de superioridade. O Grande Júri composto por seus pares – provavelmente 501 cidadãos – o considerou culpado por uma margem pequena. Embora esse veredicto estivesse perfeitamente de acordo com as normas da democracia ateniense, para os filósofos que o sucederam, o julgamento e a execução de Sócrates (por meio da ingestão de um chá venenoso feito de cicuta) foram vistos como um grave erro judiciário e se tornaram uma prova significativa no argumento que alguns deles fariam posteriormente contra a democracia[58].

- ***Kleroterias (Kleroterion*, em grego): Tecnologia de Sorteio de Jurados na Antiguidade Clássica**

Entre os móveis mais característicos dos tribunais atenienses estavam as máquinas de distribuição, chamadas *kleroterias (kleroterion*, em grego), usadas para a seleção dos jurados. Os júris necessários para os diversos tribunais em um determinado dia eram selecionados a partir de um total de seis mil cidadãos disponíveis para o serviço de júri. Era dada atenção às antigas divisões tribais, assim como aos dez painéis nos quais o número total de jurados em potencial era dividido. No entanto, as autoridades estavam principalmente preocupadas em evitar o "amontoamento" de um tribunal e, para isso, contavam com o acaso para determinar quais jurados deveriam ser designados para julgar um caso específico e em qual tribunal o julgamento deveria ocorrer. Esse processo de sorteio era feito por meio da máquina de distribuição. A existência da *kleroterion* foi mencionada na obra *Constituição dos Atenienses* (Ath. Pol., Capítulos 63, 64, 66), e um exemplar bem preservado foi encontrado em 1862. No

[57] FINLEY, Moses Isaac. Democracy Ancient and Modern. 2ª ed. London: Rutgers University Press, 1985, p. 117.

[58] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 41.

entanto, foi Sterling Dow quem fez a identificação em 1937, reconhecendo dezessete dessas máquinas, sendo que quatorze foram descobertas na Ágora[59].

A maioria das *kleroterias* identificadas por Sterling Dow estava fragmentada, e a maioria, senão todos os exemplos encontrados, data do século II a.C., ou seja, dois séculos após a escrita de Aristóteles. As da época de Aristóteles eram móveis e, portanto, provavelmente feitas de madeira, mas em outros aspectos provavelmente diferiam pouco das versões posteriores. O uso das *kleroterias* não se restringia aos tribunais; elas também eram empregadas no Conselho e na eleição de muitos funcionários menores[60].

As *kleroterias* eram finas placas de mármore colocadas verticalmente sobre bases de pedra. Na face de cada placa, havia cinco colunas de fendas estreitas, alinhadas em fileiras horizontais. No lado esquerdo da face, encontravam-se vestígios de um tubo fino de metal que subia até o topo da estela e terminava em uma boca em forma de funil. Nas ranhuras, eram inseridos os bilhetes de identificação de bronze (pinakia) que os cidadãos elegíveis para o serviço de júri carregavam, com cada coluna vertical reservada para membros de um dos dez painéis. O tubo recebia várias bolas de bronze, metade pretas e metade brancas, bem misturadas, que podiam ser liberadas uma por vez por meio de uma manivela simples. Quando uma bola branca ou preta emergia, todos os cidadãos representados por uma fileira horizontal de *pinakia* eram aceitos ou rejeitados para o serviço de júri naquele dia. Segundo Aristóteles (*Ath. Pol.*, 63), um par dessas *kleroterias* ficava na entrada de cada tribunal[61].

Dos bilhetes de identificação de bronze *(pinakia)*, vinte e dois foram encontrados na Ágora por pesquisadores, inteiros ou fragmentados, e todos são datáveis pelo estilo de suas letras ao século IV a.C. Eles mediam de 8 a 10 cm de comprimento, pouco mais de 2 cm de largura e de 1 a 2 mm de espessura. Um *pinakion* geralmente trazia o nome do proprietário, incluindo os nomes de seu pai e de seu município *(deme)*, todos profundamente gravados no metal. Alguns *pinakias* parecem ter sido reutilizados, com os nomes anteriores sendo apagados por martelamento. O *pinakion* comum trazia uma das dez primeiras letras do alfabeto grego para designar a seção dikástica do proprietário. Alguns também eram carimbados com uma

[59] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, 53.

[60] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, 53.

[61] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, 53.

coruja, semelhante ao *triobol*, que era o pagamento do jurado, enquanto outros traziam um *gorgoneion*, possivelmente para atestar que o proprietário havia servido em algum cargo público[62].

Após ouvir as evidências, os membros do júri votavam por meio de cédulas. Em tempos anteriores, conchas de mexilhões (*choirinai*) eram utilizadas como cédulas, mas estas foram substituídas por seixos (*psephoi*), termo que continuou a ser usado muito depois que os objetos passaram a ser feitos de bronze, prática mantida até os dias atuais na Grécia[63]. No século V, todas as cédulas eram idênticas, e o jurado registrava seu voto de absolvição ou condenação depositando a cédula em um dos dois recipientes disponíveis.

Contudo, em meados do século IV, o sistema mudou para o descrito por Aristóteles (*Ath. Pol.*, 68, 69): "As cédulas são de bronze, com um tubo no meio; metade delas é perfurada, e a outra metade sólida. Ao final dos discursos, cada jurado recebe duas cédulas, uma perfurada e uma sólida. Há duas ânforas no tribunal: uma de bronze, para as cédulas válidas, e outra de madeira, para as inválidas. A ânfora de bronze tinha uma tampa perfurada, permitindo que apenas uma cédula fosse depositada de cada vez, impedindo que duas cédulas fossem inseridas. Quando o júri estava prestes a votar, o arauto perguntava se as partes questionavam o testemunho, pois isso não poderia ser feito após o início da votação. O arauto então proclama: 'A cédula perfurada para o primeiro orador, a sólida para o segundo.' O jurado pegava as cédulas, escondia o tubo de modo a não revelar se a cédula é perfurada ou sólida e depositava a cédula válida na ânfora de bronze e a inválida na de madeira. Após a votação, os funcionários esvaziavam a ânfora de bronze em uma tábua de contagem com furos para cada cédula, permitindo que fossem claramente contadas, com as perfuradas e as sólidas visíveis para as partes envolvidas. Os responsáveis pelas cédulas as contavam separadamente e o arauto anunciava o número de votos: as perfuradas para o promotor e as sólidas para o réu"[64].

Cerca de quarenta e oito cédulas foram encontradas na Ágora (P1. 40, b), cujo formato é inconfundível à luz do relato de Aristóteles. Para garantir a identificação, várias dessas cédulas traziam a inscrição "cédula oficial" *(psephos demosia).* A maioria era de bronze, enquanto cinco

---

[62] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, p. 53.

[63] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, p. 56.

[64] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, p. 56.

eram de chumbo. A maioria das cédulas data do século IV a.C., mas as mais recentes, especialmente as de chumbo, podem remontar ao século II a.C. Algumas delas trazem letras únicas, possivelmente designando um setor do júri ou uma tribo[65].

- **A Remuneração pela Atuação como Jurado**

No início do júri ateniense, os jurados não recebiam pagamento pelos serviços prestados. No entanto, com as reformas de Clístenes, nas décadas de 460 e 450 a.C., foi introduzido o pagamento pelos serviços dos jurados. Todos os candidatos a cargos públicos passavam por um exame prévio de adequação *(dokimasia)* e deviam prestar contas de seu mandato no final do ano *(euthune).* Os júris, relembre-se, que podiam ter mais de mil membros, eram escolhidos por sorteio de um painel de 6.000 cidadãos, que eram remunerados por seus serviços. Conforme evidenciado por Aristófanes, muitos desses jurados eram cidadãos humildes e idosos[66].

Após as reformas de meados do século V a.C., os tribunais com júris remunerados passaram a desempenhar um papel importante na política. Esses tribunais julgavam casos como o *graphe paranomon*, uma acusação muitas vezes motivada politicamente contra proponentes de leis que entravam em conflito com uma legislação existente ou que eram processualmente falhas ou ilegais. Além disso, os júris também ouviam acusações de traição, fraude e suborno, além de processos civis[67].

1.5 A DEMOCRACIA DO SÉCULO V E IV a.C, SOB UM OLHAR CONTEMPORÂNEO

Em Atenas, o corpo democrático consistia exclusivamente de homens adultos livres, atenienses, representando uma pequena fração da população (entre 10 e 20 por cento), mas com alta atividade política. Na população de cidadania ateniense masculina adulta no século IV, mais de um terço dos cidadãos acima de dezoito anos e cerca de dois terços dos cidadãos acima de quarenta serviram pelo menos uma vez no conselho dos 500, demonstrando que a democracia

[65] THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center. V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972, p. 56.

[66] BISPHAM, Edward; HARRISON, Thomas; SPARKES, Brian A. The Edinburgh Companion to Ancient Greece and Rome. Edinburgh (Scotland, UK): Edinburgh University Press, 2006, p. 452-3.

[67] BISPHAM, Edward; HARRISON, Thomas; SPARKES, Brian A. The Edinburgh Companion to Ancient Greece and Rome. Edinburgh (Scotland, UK): Edinburgh University Press, 2006, p. 452-3.

ateniense era extremamente direta, com uma grande proporção de cidadãos envolvidos continuamente em questões públicas[68].

O sistema de rotação de cargos assegurava que todos os cidadãos, em algum momento, se envolvessem na administração pública, ganhando experiência significativa em governança. Além disso, esses cidadãos também serviam regularmente no exército de infantaria ou como remadores na frota da pólis[69].

Embora a participação popular na política ateniense fosse limitada, Raaflaub afirma que Atenas ainda praticava uma forma de democracia e que, inclusive, em Atenas foi inventada essa palavra, ao se referir ao Capítulo 37 da obra A Guerra do Peloponeso, de Tucídides[70], que foi mencionado textualmente no início deste Capítulo.

A exclusão de mulheres, estrangeiros e escravos da participação democrática, embora censurável, não invalida a democracia ateniense, especialmente considerando que democracias surgidas a partir do século XVIII, incluindo o modelo americano, também excluíam mulheres. Nos Estados Unidos da América da América, elas obtiveram o direito ao voto apenas em 1920; em outras "antigas" democracias, como Inglaterra e França, esse direito foi concedido em 1928 e 1944, respectivamente[71].

No âmbito federal, o direito de voto para as mulheres foi reconhecido no Brasil com a promulgação do Código Eleitoral de 1932[72]. No entanto, ainda em 1927, o Rio Grande do Norte antecipou-se à legislação nacional ao aprovar a Lei nº 660, de 25 de outubro de 1927, tornando-se o primeiro Estado brasileiro a regulamentar o "Serviço Eleitoral no Estado" sem qualquer distinção de sexo para o exercício do sufrágio[73]. Com base nessa norma pioneira, Celina

---

[68] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 5 e 11.

[69] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 5 e 11.

[70] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 11-3.

[71] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 11-3.

[72] Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/a-conquista-do-voto-feminino/index.html Acesso em: 22 Ago 2024.

[73] Após a aprovação da Lei nº 660/1927**,** diversas mulheres requereram sua inscrição como eleitoras. Elas chegaram a comparecer às eleições realizadas em 5 de abril de 1928, mas seus votos foram anulados pela Comissão de Poderes do Senado Federal**.** Somente com a promulgação do Código Eleitoral de 1932 é que as mulheres maiores de 21 anos passaram a ter o direito de votar com o reconhecimento e a validação oficial de seus votos. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Celina_Guimar%C3%A3es Acesso em: 11 Abr 2025.

Guimarães Vianna alistou-se como eleitora aos 29 anos de idade, tornando-se a primeira mulher a votar no Brasil e na América Latina, com registro oficial datado de 1927[74].

Na Suíça esse direito foi reconhecido somente em 1971[75]. Além disso, nos Estados Unidos da América da América, descendentes de escravos, embora libertados e legalmente emancipados após a Guerra Civil americana (1861-1865), alcançaram uma igualdade social e política significativa há pouco mais de cinquenta anos. Estrangeiros residentes nos Estados Unidos, mesmo possuindo estatuto de residente, ainda não têm direito ao voto, embora a naturalização seja mais acessível na maioria das democracias modernas do que jamais foi em Atenas[76].

Apesar de estabelecerem a democracia como sistema de governo, os autores da Constituição norte-americana não consideraram a população indígena como cidadã e integrante do eleitorado. Com o intuito de esclarecer a condição dessa população, o Procurador-geral dos Estados Unidos da América, Caleb Cushing, emitiu um parecer em 1856, concluindo[77]:

> A verdade simples é clara: os índios são súditos dos Estados Unidos e, portanto, não são, por mero direito de nascimento, cidadãos dos Estados Unidos. (...) Esta distinção entre cidadãos propriamente ditos, isto é, os membros constituintes da soberania política, e súditos dessa soberania, que não são, portanto, cidadãos, é reconhecida nas melhores autoridades do direito público. (Opiniões oficiais dos procuradores gerais 1856, 749–50)

Os povos indígenas nos Estados Unidos da América obtiveram sua cidadania apenas em 24 de junho de 1924, por meio da Lei de Cidadania Indígena, mas isso não lhes garantiu automaticamente o direito ao voto. Ainda enfrentaram uma longa batalha para superarem uma série de leis estaduais, cláusulas constitucionais e decisões judiciais que impediam o acesso ao sufrágio[78]. Mais de 25.000 indígenas participaram da Segunda Guerra Mundial, uma proporção

---

[74] Celina Guimarães Viana nasceu em Natal (RN), no dia 15 de novembro de 1890, vindo a falecer em Belo Horizonte (MG), no dia 11 de julho 1972. Foi uma professora brasileira e também a primeira eleitora de que se tem registro oficial e inequívoco, no Brasil, ao votar em 5 de abril de 1928 na cidade de Mossoró, no interior do Rio Grande do Norte. Segundo pesquisa do escritor João Batista Cascudo Rodrigues, a autorização para o alistamento de Celina Guimarães Vianna foi proferida pelo Juiz de Direito Israel Ferreira Nunes, da Comarca de Mossoró, com a seguinte fundamentação: "Tendo a requerente satisfeito as exigências da lei para ser eleitora, mando que inclua-se nas listas de eleitores. Mossoró, 25 de novembro de 1927." Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62100807 E também: https://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/90-anos-da-justica-eleitoral/a-participacao-da-mulheres-no-processo-eleitoral/celina-guimaraes-vianna Acesso em: 11 Abr 2025.

[75] FOSSEDAL, Gregory A. Direct Democracy in Switzerland. New Jersey: Transaction Publishers, 2002, p. 83.

[76] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 11-3.

[77] McCOOL, Daniel; OLSON, Susan M.; ROBINSON, Jennifer L. Native Vote. American Indians, the Voting Rights Act, and the Right to Vote. Cambrige (MA): Cambridge University Press, 2007, p. 2.

[78] McCOOL, Daniel; OLSON, Susan M.; ROBINSON, Jennifer L. Native Vote. American Indians, the Voting Rights Act, and the Right to Vote. Cambrige (MA): Cambridge University Press, 2007, p. 10.

maior do que qualquer outro grupo étnico na nação[79]. Esse sentimento foi resumido da seguinte forma por um veterano Navajo: “Fomos ao inferno e voltamos para quê? Para que as pessoas na América nos digam que não podemos votar?”[80]

Os argumentos contrários ao direito de voto foram reforçados pelo fato de que os indígenas americanos não pagavam impostos locais nem impostos sobre suas propriedades enquanto residiam em reservas indígenas reconhecidas pelo governo federal; por isso, eram classificados como “índios não tributados”. Em 1948, o Estado do Novo México negou a Trujillo, um indígena, o direito de votar, mesmo ele tendo servido ao exército americano na linha de frente durante a Segunda Guerra Mundial. Com a judicialização do caso Trujillo *versus* Garley (1948), o Judiciário do estado do Novo México, pela primeira vez na história, garantiu aos indígenas daquele Estado o direito ao voto[81].

Assim como a luta pelos direitos de voto dos negros no Sul, esse conflito indígena tem sido prolongado, árduo e frequentemente amargo, possuindo muitas nuances, mas sem dúvida uma das ferramentas mais importantes utilizadas pelos defensores dos direitos de voto das minorias tem sido a Lei dos Direitos de Voto de 1965 (VRA) e suas emendas, além da Cláusula de Proteção Igualitária, desde a aprovação dessa lei. Apesar dos avanços significativos que essas leis trouxeram para os povos originários dos Estados Unidos em relação ao direito de voto, é preciso reconhecer que, mesmo em 2024, mais de 230 anos após a promulgação da Constituição americana, esse direito ainda não está plenamente consolidado[82].

Levando em conta as particularidades de cada sociedade em seu contexto temporal e territorial, a realidade mencionada não é motivo suficiente para invalidar a democracia americana como regime político, assim como a exclusão de mulheres, escravos e estrangeiros da vida política não é suficiente para invalidar a democracia ateniense.

Dessa forma, não há dúvida de que os atenienses agiam conforme os padrões aceitos na antiguidade classifica e além, até tempos recentes. Dentro desses padrões, adotaram uma definição ampla de "cidadania", vista por muitos contemporâneos como questionável ou

---

[79] Holm, Tom. Fighting a White Man’s War: The Extent and Legacy of Indian Participation inWorldWar II.” *In* The Plains Indians of the Twentieth Century, ed. Peter Iverson, pp. 149–65. Norman: University of Oklahoma Press, 1985, p. 153.

[80] Rawls, James. Chief Red Fox Is Dead: A History of Native Americans Since 1945. New York: Harcourt Brace, 1996, p. 19.

[81] McCOOL, Daniel; OLSON, Susan M.; ROBINSON, Jennifer L. Native Vote. American Indians, the Voting Rights Act, and the Right to Vote. Cambrige (MA): Cambridge University Press, 2007, p. 13.

[82] Disponivel em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/direito-de-voto-de-nativos-americanos-continua-a-ser-violado-nos-eua_n1267756 Acesso em: 18 Ago 2024.

detestável, e condenada pela posteridade por mais de dois milênios. Por razões como essa, os fundadores americanos, entre outros, rejeitaram explicitamente o modelo ateniense. Portanto, a democracia ateniense pode ser reivindicada apenas de forma limitada como ancestral da democracia moderna. Não há uma linha direta de desenvolvimento entre a primeira e a última. A democracia moderna tem uma ancestralidade variada – e, como Ellen Wood[83] aponta, ambígua; na visão de Barry Strauss[84], ela tem múltiplas genealogias potencialmente contaminadas ideologicamente. De qualquer forma, após reflexão, a árvore genealógica da democracia moderna, independentemente de como seja reconstruída, não se origina na antiga Atenas ou nas primeiras políticas mesopotâmicas; sua origem é muito mais recente. Em termos de história constitucional, especialmente a democracia ateniense, criticada por contemporâneos e condenada pela posteridade, era um beco sem saída evolucionário – mesmo que a teoria e filosofia política gregas, estimuladas pela experiência da democracia, tenham influenciado pensadores políticos, teóricos e filósofos ao longo dos séculos e ainda o façam[85].

Em *Democracy in America*, Tocqueville refere-se ao novo formato da democracia na modernidade, como um regime representativo e constitucional, e conecta os temas do título de sua obra, afirmando que a América é a terra da democracia. Segundo Tocqueville, é o país onde a democracia enfrenta menos obstáculos e é mais aperfeiçoada, onde a democracia é mais característica e melhor. Hoje, essa afirmação pode ser contestada, mas é pelo menos discutível. Se o século XX foi um século americano, foi porque o esforço da América – não totalmente malsucedido – tem sido manter a democracia forte onde ela existe e promovê-la onde ela é fraca ou inexistente. De alguma forma, após mais de 200 anos, a democracia ainda existe nos Estados Unidos da América, conclui Tocqueville[86].

Além dos Estados Unidos da América, muitas sociedades hoje são governadas por regimes democráticos, mas não há duas democracias exatamente iguais, e a maioria apresenta diferenças institucionais notáveis. Considere, por exemplo, o contraste entre o sistema presidencial francês e o sistema parlamentar britânico, ou entre as instituições eleitorais

---

[83] WOOD, E. M. "Democracy: An Idea of Ambiguous Ancestry", 1994, p. 59–80, *apud* RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 12.

[84] STRAUSS, Barry S., 1998, p. 141-54, *apud* RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 12.

[85] RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 11-3.

[86] TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002, Introdução dos Editores.

majoritárias usadas nos Estados Unidos e o sistema de representação proporcional empregado em grande parte da Europa continental. No Brasil, o presidente da república é eleito diretamente pelo povo, enquanto nos Estados Unidos da América, a eleição para o mesmo cargo ocorre de forma indireta, através de delegados do Colégio Eleitoral. Apesar dessas diferenças, há pontos comuns importantes. Em uma democracia, a maioria da população pode votar e expressar suas preferências sobre políticas, e o governo deve representar as preferências de toda a população. Em contraste, muitos países ainda são governados por ditadores e regimes não democráticos. As diferenças entre alguns desses regimes não democráticos são ainda mais marcantes do que entre as democracias. Por exemplo, considere o contraste entre o governo do Partido Comunista Chinês desde 1948 e o de Pinochet no Chile entre 1973 e 1989. Ao examinar outros regimes não democráticos, como os regimes constitucionais limitados na Europa no século XIX, as diferenças são ainda mais significativas[87].

A questão central deste tópico refere-se à seguinte pergunta, e estará acompanhada dos desdobramentos permitidos pela resposta: por que considerar que a democracia ateniense, vista aqui como a primeira democracia, oferece lições para as democracias contemporâneas? Aquela era uma época distante, enquanto as democracias de hoje são produtos de contextos modernos; claramente, as democracias atuais evoluíram significativamente e intencionalmente da sua forma antiga, mas se afastaram das conquistas atenienses. Essas conquistas são admiradas, debatidas e almejadas por historiadores e estudiosos do tema, mas os cidadãos do século XXI temem, e até suspeitam, que sejam algo inatingível e fora de seu controle. Diante dessa conclusão, a sociedade contemporânea decide abrir mão de conquistas pelas quais os atenienses lutavam desde 508 a.C, há mais de 27 séculos. Chega-se, assim, à conclusão pragmática – mas, de certa forma, equivocada – de que o mais sensato é aceitar que os anseios atuais talvez nunca se realizem, para que os cidadãos direcionem suas energias para metas que realmente sejam alcançáveis no atual contexto democrático universalizado[88].

Outro ponto relevante volta-se para o que realmente se adequa às democracias de hoje. Ao se distanciar do exemplo de Atenas, o cidadão do século XXI estará, simplesmente, descartando a possibilidade de que o confronto com experiências tão distintas possa revelar aspectos cruciais da democracia ateniense que se perderam ao longo da transição para o estado

[87] ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. A. Economic Origins of Dictatorchip and Democracy. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 16-7.

[88] FARRAR. Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 170-1.

liberal moderno, e especialmente para os estados capitalistas e neoliberais que predominaram nos séculos XX e predominam no século XXI.

Por outro lado, ao examinar o exemplo ateniense, o cidadão de hoje poderá encontrar algo além de um mero reflexo de suas próprias expectativas e preconceitos. O caráter inusitado das práticas atenienses confere a elas o potencial de transformar a percepção sobre as práticas democráticas atuais, embora essa estranheza também possa dificultar a compreensão dos cidadãos[89].

A contribuição valiosa de Cynthia Farrar para este debate é dupla: primeiro, ela aprofunda as descrições apresentadas para destacar o desafio que a democracia ateniense lança às práticas contemporâneas e, em segundo lugar, aceita esse desafio. O que surpreende e intriga o homem moderno sobre a democracia ateniense, segundo Farrar, é a constatação de que, de fato, era uma democracia onde aqueles que participavam da vida política governavam diretamente. Vale a pena refletir sobre a possibilidade de adaptar esse compromisso radical e os mecanismos institucionais que o sustentaram para redefinir o sistema de governo atual, que é bastante diferente. A história das origens da democracia em Atenas oferece *insights* sobre o que o domínio popular poderia significar atualmente e como essa ruptura com a tradição contemporânea poderia ser bem-sucedida[90].

1.6 O FIM DA DEMOCRACIA ATENIENSE

Em 404 a.C., a Guerra do Peloponeso terminou com a derrota de Atenas, o desmantelamento de seu império – e, temporariamente, a destruição de sua democracia. Durante esse conflito, Atenas fazia parte da Liga de Delos, enquanto Esparta integrava a Liga do Peloponeso, fundadas, respectivamente, em 478 a.C e por volta de 550 a.C[91]. Logo após a rendição de Atenas à Esparta [e, consequentemente, à Liga do Peloponeso], o governo dos chamados Trinta Tiranos foi estabelecido, dissolvendo rapidamente o Conselho dos 500, desfazendo a *Ekklesia* e iniciando a execução de cidadãos que eram considerados inimigos

[89] FARRAR. Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 170-1.

[90] FARRAR. Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). Origins of Democracy in Ancient Greece. Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 170-1.

[91] TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2001, p. XXVI e XXIX (Introdução).

políticos. Nesse período, como membros do grupo de tiranos destacaram-se Crítias e Cármides[92].

No final de 404, eclodiu uma guerra civil em Atenas. Na primavera seguinte, Crítias foi morto em um confronto. Seis meses depois, os Trinta Tiranos foram expulsos de Atenas, a democracia foi restaurada e uma anistia política foi declarada, em forma de claro esforço pioneiro de perdão público e de tentativa de conter os impulsos divisivos e potencialmente destrutivos que nunca estiveram longe da superfície na Atenas democrática[93].

Nos anos subsequentes, a democracia em Atenas passou por uma evolução e, em muitos aspectos, floresceu. Suas instituições democráticas foram refinadas e reformadas. A democracia restaurada do século IV parece ter gerado uma participação cada vez mais intensa de um número cada vez menor de cidadãos plenos. Mesmo com a perda do império, o poder regional da cidade permaneceu significativo. Esse sucesso contínuo levou alguns historiadores modernos a afirmar que Atenas, de acordo com os padrões antigos, era "um Estado notavelmente eficiente"[94].

Ao longo do século IV, a cidade continuou a ser o centro mais importante do mundo antigo para pesquisas científicas e escolas filosóficas rivais. Em parte como resultado desse florescimento de investigações associadas, acima de tudo, à academia de Platão e ao liceu subsequente de Aristóteles, há muito mais conhecimento sobre a democracia grega em suas últimas décadas do que sobre seu funcionamento durante o período de Péricles ou durante a Guerra do Peloponeso[95].

A estabilidade interna foi uma das características marcantes da democracia ateniense, que perdurou por quase dois séculos. Nesse período, ocorreram dois episódios breves de governos oligárquicos opressivos, em 411-410 e 404-403 a.C. Esses regimes foram impostos aos atenienses como consequência da prolongada guerra com Esparta e ambos foram derrubados com sucesso[96].

---

[92] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 39-40.

[93] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 40.

[94] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 43.

[95] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 43.

[96] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, p. 106.

A democracia chegou ao fim em 322 a.C., após a derrota decisiva de Atenas contra a Macedônia[97], liderada por Antípatro, regente da cidade de Lamia e um dos generais de Alexandre, o Grande. Essa foi uma tentativa das cidades gregas, lideradas por Atenas, de se libertarem do domínio macedônio após a morte de Alexandre em 323 a.C. Após a derrota, foi imposto à Atenas um regime oligárquico. Tentativas de restauração foram feitas, mas sem sucesso[98].

Segundo Bispham, a democracia ateniense foi desmantelada como castigo pela revolta de Atenas contra a soberania macedônia após a morte de Alexandre, e jamais foi completamente restaurada, apesar de várias instituições, como as dez tribos e os arcontes, terem permanecido inalteradas por séculos[99].

A liberdade intelectual remanescente da democracia ateniense foi extinta em 529 d.C., quando o imperador bizantino Justiniano ordenou o fechamento das escolas de filosofia em Atenas; essa ação, motivada pelo objetivo de consolidar o cristianismo como a única religião oficial do Império Bizantino e eliminar as influências pagãs, marcou o fim de uma longa tradição de ensino filosófico na cidade, que havia sido um importante centro de estudos desde a época de Platão e Aristóteles[100].

[97] Antípatro era regente da cidade de Lamia. Por isso, a guerra se chamou Guerra Lamíaca, tendo a última batalha sido denominada Batalha de Cranão.

[98] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, p. 106.

[99] BISPHAM, Edward. Politics. In: BISPHAM, Edward; HARRISON, Thomas; SPARKES, Brian A (Coord.). The Edinburgh Companion to Ancient Greece and Rome. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006, p. 453.

[100] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, p. 106.

CAPÍTULO 2
INSTRUMENTOS DA DEMOCRACIA DIRETA

Neste capítulo serão examinados os cinco instrumentos considerados na pesquisa como essenciais para a prática da democracia direta – *recall* (ou eleição revogatória), referendo, plebiscito, iniciativa popular e júri popular –, com o objetivo de compreender como essas formas de participação política podem ser mobilizadas para o fortalecimento da soberania popular nos regimes democráticos contemporâneos. O *recall* será analisado como mecanismo de destituição direta de representantes pelo povo, em contraposição ao impeachment, que, embora também envolva a destituição do acusado, configura-se como um instrumento republicano institucionalizado, mediado pelo Parlamento e voltado à responsabilização política do agente público. A análise desses instrumentos busca identificar caminhos possíveis para harmonizar a democracia representativa com a democracia direta — fundamento central da presente pesquisa, que propõe submeter a decisão parlamentar de impeachment à confirmação popular por meio de referendo obrigatório.

A conclusão da tese exigirá domínio conceitual sobre o referendo, que pode ser classificado como obrigatório ou facultativo, a depender da natureza da matéria submetida a deliberação popular ou da obrigatoriedade prevista em lei. Como instrumentos de participação cidadã e fortalecimento democrático, também serão analisados o plebiscito, a iniciativa popular e o júri. Em relação ao plebiscito, a pesquisa abordará sua aplicação tanto no plano nacional quanto internacional, especialmente em contextos ligados à autodeterminação dos povos e à definição de fronteiras. Será dado especial destaque à iniciativa popular, que permite aos cidadãos apresentar projetos de lei diretamente ao Poder Legislativo, reforçando o princípio da soberania popular e a interlocução direta entre a sociedade civil e as instituições representativas.

O júri será estudado como forma de deliberação coletiva e direta no âmbito do Poder Judiciário, promovendo a participação do cidadão comum na aplicação da justiça penal e cível. A pesquisa dará especial atenção aos modelos norte-americano e brasileiro, explorando suas bases históricas, seus limites e sua contribuição para o fortalecimento da cultura democrática.

Embora amplamente utilizados em diferentes países, os instrumentos aqui tratados serão analisados sob enfoques específicos: o referendo, nas experiências do Brasil, da Suíça e da Islândia; o plebiscito, no cenário internacional; a iniciativa popular, à luz do Direito brasileiro e do modelo norte-americano; e o júri, com ênfase nos aspectos institucionais que caracterizam sua função democrática.

- **A Consolidação Democrática nos Estados Unidos e o Uso Consistente dos Instrumentos da Democracia Direta**

A consolidação e a estabilidade da democracia nos Estados Unidos estão profundamente vinculadas à participação ativa dos cidadãos, facilitada por instrumentos de democracia direta. Embora a Constituição dos Estados Unidos regule apenas o júri, não abrange mecanismos como o *recall*, o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular. No entanto, as constituições dos estados federados regulamentam adequadamente esses instrumentos, permitindo que os eleitores decidam sobre questões específicas. Essa prática reflete a diversidade e a descentralização do sistema político norte-americano, possibilitando que os cidadãos influenciem diretamente a legislação em seus respectivos estados, promovendo a unificação do pensamento nacional ou respeitando a diversidade e as particularidades de cada estado e de seus concidadãos. Consequentemente, dentro do mesmo país, os cidadãos podem residir no estado cuja legislação melhor os represente e participar de maneira diferenciada na governança local.

O processo de iniciativa popular permite que os cidadãos estadunidenses coletem assinaturas para incluir uma nova lei ou emenda à constituição estadual (*new statute* ou *constitutional amendment*) na cédula de votação. Essas propostas são conhecidas como medidas eleitorais iniciadas pelos cidadãos (*citizen-initiated ballot measures*). Outros termos para iniciativas eleitorais incluem iniciativas populares, iniciativas cidadãs e referendos cidadãos: *popular initiatives*, *citizen initiatives* e *citizen referendums*[101].

A participação cidadã pode ser direta ou indireta, dependendo do estado. A principal diferença entre elas é a mediação do parlamento estadual. Em estados que permitem a iniciativa direta, uma norma proposta pelos cidadãos é submetida diretamente à votação popular após a coleta das assinaturas necessárias. Se aprovada pela maioria dos eleitores, entra em vigor sem necessidade de aprovação pelo legislativo estadual. A rigor, o controle de constitucionalidade cinge-se aos aspectos formais da norma[102]. Por outro lado, em estados com processos de iniciativa indireta, como Massachusetts, após a coleta das assinaturas, a proposta é inicialmente apresentada ao legislativo estadual. Nesses casos, o legislativo pode aprovar a proposta, rejeitá-

[101] Disponível em: Iniciativa de votação - Ballotpedia Acesso em: 30 Dez 2024.

[102] Com base exclusivamente em aspectos formais, a Suprema Corte do Mississippi declarou inconstitucional emenda à Constituição estadual realizada por iniciativa popular direta, que tratava da legalização da maconha medicinal no estado. Confira-se o acórdão respectivo: Suprema Corte do Mississippi , "In Re Initiative Measure No. 65: Prefeita Mary Hawkins Butler V Michael Watson, em sua capacidade oficial como Secretário de Estado do Estado do Mississippi", 14 de maio de 2021 Acesso em: 30 Dez 2024.

la ou propor uma alternativa. Se o legislativo não aprovar a proposta original, ela geralmente é submetida a uma votação popular. Se os eleitores a aprovarem, a emenda entra em vigor[103].

Alguns estados permitem a alteração de ambas (*initiated constitutional amendment* ou *initiated state statute*), enquanto outros permitem apenas uma delas. Por exemplo, Flórida e Illinois admitem a emenda direta à constituição, mas não permitem a elaboração de lei ordinária por iniciativa popular. Em sentido oposto, estados como Alasca (indireta), Idaho (direta), Maine (indireta), Utah (direta e indireta), Washington (direta e indireta) e Wyoming (indireta) não admitem emendas à constituição por iniciativa popular, mas permitem a elaboração de normas infraconstitucionais por esse meio[104].

Estados como Maryland e Novo México permitem o referendo de veto ou veto de cidadão, que é uma medida de votação iniciada por cidadãos para decidir se uma lei promulgada deve ser mantida ou revogada, mas não admitem iniciativas populares. Dos 26 estados que, em alguma medida, permitem a iniciativa popular[105], apenas três não admitem o referendo de veto: Flórida, Illinois e Mississippi[106].

Observa-se que, nos Estados Unidos, 26 estados oferecem um processo de iniciativa estadual, referendo ou ambos. Washington, D.C., também adota processos de iniciativa e referendo. Por outro lado, 24 estados não permitem medidas de votação iniciadas por cidadãos. No entanto, governos municipais e locais autorizam iniciativas populares locais em alguns desses estados[107]. Com essas considerações iniciais, dá-se início ao estudo do *recall*.

2.1 O *RECALL*

- **Origem**

Há referências bem remotas à perda de função pública ou destituição de função por meio de votos dos representados desde a Grécia antiga[108]. Embora o trabalho dos filósofos gregos

[103] Disponível em: Iniciativa de votação - Ballotpedia Acesso em: 30 Dez 2024.

[104] Disponível em: https://ballotpedia.org/States_with_initiative_or_referendum Acesso em: 30 Dez 2024.

[105] Seguem os nomes dos 24 Estados: Alasca, Arizona, Arkansas, Califórnia, Colorado, Dakota do Norte, Dakota do Sul, Flórida, Idaho, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nevada, Novo México, Ohio, Oklahoma, Oregon, Utah, Washington e Wyoming.

[106] Disponível em: https://ballotpedia.org/Ballot_initiative Acesso em: 29 Dez 2024.

[107] Disponível em: https://ballotpedia.org/States_with_initiative_or_referendum Acesso em: 29 Dez 2024. Confira-se os estados norte-americanos que não admite a iniciativa popular ou o referendo: Alabama, Carolina do Norte, Carolina do Sul, Connecticut, Delaware, Geórgia, Havaí, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Luisiana, Minnesota, Nova Hampshire, Nova Jersey, Nova Iorque, Pensilvânia, Rhode Island, Tennessee, Texas, Vermont, Virgínia, Virgínia Ocidental e Wisconsin.

[108] CRONIN Thomas E. Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and *recall*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 129.

seja amplamente lido, as contribuições práticas dos gregos para a mecânica do governo democrático são frequentemente ignoradas. Várias de suas contribuições, especialmente na área de procedimentos parlamentares e eleitorais, ecoaram e reverberaram ao longo dos séculos. Por exemplo, a expressão *to black ball* deriva da prática grega de ostracismo. Um oficial (ou qualquer residente de uma cidade) poderia ser banido – *ostracized* – por um número específico de anos se a maioria dos cidadãos votasse por seu afastamento. Isso era feito por cada cidadão lançando uma pedra — um *ostrakon* ou "pedra de votação" – em uma urna ou cesta. Uma pedra branca era lançada se o eleitor se opusesse ao banimento, uma pedra preta se fosse a favor. Assim, os gregos inventaram o que agora é chamado de eleição "revogatória" ou *recall*, exceto que o oficial infrator não era apenas destituído do cargo, mas também expulso do país[109].

Não obstante isso, o *recall* é considerado pela doutrina majoritária de origem estadunidense, tendo sofrido várias influências até a forma atual. É visto na legislação infraconstitucional dos Estados Unidos, tendo sua primeira previsão ocorrido em 1631 (anterior ao *impeachment*), nas leis chamadas *General Court of Massachussetts Bay Colony*, e depois em 1691, ainda na *Colonial Charter of Massachussetts Bay*[110]. Em 1903, foi introduzido na Carta de Los Angeles por Theodore Roosevelt[111].

- **Delimitação do tema**

A revogação do mandato político, anteriormente conferido pelo Povo a um representante eleito, pressupõe a existência da democracia semidireta, como sistema de governo. A classificação dos modelos ou sistemas de governo assume natureza intrinsecamente jurídica, e não apenas caráter político. Dessa forma, as matérias atinentes ao Estado, de maneira especial as formas institucionais de Estado ou aos sistemas de governo, estão compartilhadas entre o Direito Constitucional e a Ciência Política. Os sistemas de governo traduzem, dessa forma, a maneira como em cada ordenamento constitucional se encontra organizada e distribuída a função política de direção do Estado; a distinção entre esses sistemas pode ser

[109] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 37.

[110] SPIVAK, Joshua. California's recall: adoption of the grand bounce for elected officials. California History, v. 81, n. 2, p. 22, 2004.

[111] HONORATO, Carlos; CAMPODONICO, Thaís Recoba. O recall político na América Latina. Disponível em: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI4MzkiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiYzdiZTNlMDY3YWIzY2M2Zjg0NWM2YWMxYzE1Y2IzMjQiO30%3D. Acesso em: 31 maio 2021.

percebida com base na forma de exercício das funções constituídas do Estado, como um critério dotado de natureza estritamente jurídica, institucional e perene[112].

Segundo o Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA), o *recall* é mais coerente com o sistema presidencialista de governo, do que com um sistema de governo parlamentarista. Para a Comissão de Reforma Política e Constitucional do Reino Unido, o *recall* é particularmente raro em democracias do estilo *Westminster* e pouco empregado em nível nacional[113]. Em tópico próprio deste estudo, se demonstrará que, no Reino Unido, como exemplo de uma monarquia parlamentarista, o *recall* tem funcionado bem, embora ainda circunscrito aos membros da Câmara dos Comuns[114].

Quanto à sua convocação, o *recall* pode ocorrer de duas formas: direta, quando a convocação para as eleições revogatórias dependerá da iniciativa dos eleitores habilitados; ou indireta (mista ou de cima para baixo), quando a convocação dependerá da iniciativa de determinado órgão ou instituição do Estado[115].

Normas legais específicas, que podem variar de acordo com a legislação de cada país, do Estado soberano (a exemplo do Reino Unido) ou do estado-membro de determinada federação[116], disciplinarão, no *recall* indireto, os órgãos ou instituições que poderão fazer a convocação, entre eles o Parlamento e o Poder Judiciário; e, no *recall* direto, o *quorum* de eleitores necessários à convocação da eleição revogatória, entre outros requisitos; nos dois casos, a decisão final caberá exclusivamente aos eleitores. Normas legais também definirão as condições para destituição do agente público, entre elas o *quorum* mínimo de votos ou de assinaturas que serão necessárias à destituição do agente público[117]. Conforme será abordado no subitem 2.1.2 deste capítulo, o *recall* indireto não deve ser entendido como um mecanismo característico da democracia direta.

---

[112] RODRIGUES, L. Barbosa. O Direito Fundamental de Revogação do Mandato Político – Political Recall. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2024, p. 19.

[113] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 68.

[114] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 6-7.

[115] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election#:~:text=The%20Recall%20of%20MPs%20Act,in%20a%20custodial%20prison%20sentence Acesso em: 07 Mar 2024.

[116] ALTMAN, David. Direct democracy worldwide. Cambridge: University Press, 2011, p. 7.

[117] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election#:~:text=The%20Recall%20of%20MPs%20Act,in%20a%20custodial%20prison%20sentence Acesso em: 07 Mar 2024.

De acordo com o tema que será decidido, as eleições de *recall* serão diferentes das eleições regulares e, por isso, necessitam de regras próprias, inclusive com autorização para que haja campanhas educativas e de divulgação da abordagem que será decidida[118].

No *recall*, em regra, não é necessário provar as acusações imputadas àquele que se pretende retirar do cargo. Excepcionalmente, essa motivação pode ser exigida. A sua informalidade e a dispensa de rigores jurídicos deixam claro seu caráter puramente democrático[119].

Dessa forma, o *recall* é um eficiente mecanismo de responsabilização (*accountability*) de agentes públicos por incompetência, inércia, irresponsabilidade ou desonestidade[120]. Mas um juízo puramente político de inaptidão para governar também é suficiente para justificar o *recall* de um mandatário eleito. Diferente do *impeachment*, no *recall* não é essencial para que o agente público seja destituído de seu cargo a prática de crime de responsabilidade, crime comum ou infração político-administrativa, com clara adequação típica da conduta do agente público. Ou como se diz em inglês[121], *no crime has to be committed by an incumbent in order to be recalled. If an electoral official commits an illegal act, that person could be impeached"*[122].

Na eleição do *recall* não se aplica a sanção de inabilitação[123] ou de inelegibilidade[124] ao agente público destituído, mas, tão somente, a sanção de destituição do agente público do respectivo cargo público eletivo. Com isso, nos casos em que a eleição revogatória ocorra em conjunto ou simultaneamente com a eleição que elegerá os sucessores dos agentes públicos destituídos, é possível que o agente público alvo do *recall* possa se candidatar para a sua própria sucessão. Essa situação ocorreu na cidade de *West New York*, em Nova Jersey, Estados Unidos;

---

[118] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Recall_election Acesso em: 21 Fev 2024.

[119] CRONIN Thomas. Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall. Cambridge: Harvard UniversityPress, 1999, p. 2, 138.

[120] CRONIN Thomas. Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and recall. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p.133.

[121] Tradução livre: Não é necessário que o crime seja cometido durante o exercício do mandato para que ocorra o recall. Se um agente eleito pratica um ato ilegal, poderá ser submetido a processo de afastamento.

[122] ALTMAN, David. Direct democracy worldwide. Cambridge: University Press, 2011, p. 16. Tradução livre: Nenhum crime precisa ser cometido por um titular do cargo para que ele seja destituído por meio de *recall*. Se um agente eleitoral cometer um ato ilegal, essa pessoa poderá ser submetida a processo de impeachment.

[123] A aplicação da sanção de inabilitação, impedirá que o agente público condenado exerça qualquer função pública, eletiva ou não eletiva, por determinado prazo.

[124] A aplicação da sanção de inelegibilidade, por outro lado, impedirá que o agente público condenado exerça apenas função pública eletiva, podendo, com isso, cargos públicos cujo acesso não é feito por meio de eleição popular.

em 1993, cinco representantes dessa cidade, incluindo o seu prefeito, foram destituídos de seus cargos na eleição revogatória, mas, simultaneamente, foram eleitos para o mesmo cargo nas eleições gerais e, com isso, reconduzidos, pela vontade dos eleitores, aos respectivos cargos[125]. Ressalte-se que essa situação não é comum, mas pode acontecer[126]. Nesta pesquisa não foi encontrada uma informação ou estatística segura sobre em qual dessas eleições – especiais ou gerais – a eleição revogatória causaria uma maior incidência de destituições.

Considerando a importância do *recall* em três ordenamentos jurídicos específicos e as especificidades desse instrumento de democracia direta nesses ordenamentos, no presente estudo será dado especial enfoque aos modelos de *recall* nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Suíça. A escolha do primeiro levou em consideração sobretudo o fato do *recall* ser aplicado a praticamente todos os agentes públicos, exceto ao presidente da República; o segundo, porque o *recall* alcança apenas os membros de uma das casas do Parlamento, a Câmara dos Comuns; e, por fim, o terceiro, porque, diferente dos dois primeiros modelos, em que o *recall* é individual, no modelo suíço é aplicado de forma coletiva para alcançar todos os agentes públicos da gestão sob julgamento pelos eleitores.

2.1.1 O *Recall* nos Estados Unidos da América

Conforme indicado na parte introdutória deste capítulo, entre os cinco instrumentos de democracia direta analisados nesta pesquisa, apenas o júri possui previsão na Constituição dos Estados Unidos. Os demais – *recall*, referendo, plebiscito e iniciativa popular – estão contemplados nas constituições de alguns estados da federação. Dessa forma, no âmbito do direito estadunidense, a análise abarcará o júri, por sua previsão constitucional, e o *recall*, por fazer parte do objeto central desta investigação.

O *recall*, como forma de participação democrática direta, constou na sua redação original da constituição americana, em 1787, incluída por James Madison, como parte do plano da Virgínia, mas não chegou a ser incluída na redação final do texto da Constituição. Com isso, o presidente da República dos Estados Unidos não se submete à destituição direta pela via do *recall*.

A ausência de previsão do *recall* na Constituição americana, contudo, não impediu que constituições estaduais estabelecessem o direito de os cidadãos afastarem de seus mandatos os agentes públicos que foram eleitos para exercerem suas funções nos respectivos estados.[127]

---

[125] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 69.
[126] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 69.
[127] Disponível em: https://ballotpedia.org/Recall_(political) Acesso em: 21 Fev 2024.

Dessa forma, nos Estados Unidos da América (EUA), a eleição revogatória ou *recall election* é uma eleição para que o cidadão-eleitor avalie a necessidade de destituiçao do agente público eleito, para cargos estaduais ou locais (municipais), antes do final de seu mandato; é convocada por um número específico de eleitores para esse fim[128], conforme definido na legislação estadual ou local. O *recall* assegura o exercício da democracia direta, na medida em que permite que os eleitores avaliem a conveniência de o agente público terminar o mandato para o qual foi eleito ou, ainda, que avaliem a veracidade das acusações e também, o prejuízo que a destituição do agente público causará à administração pública e ao fortalecimento da democracia. Também acaba servindo como termômetro popular de verificação da influência que os partidos políticos, lobistas e opositores exercem sobre o agente público questionado. Ao contrário de um julgamento de *impeachment* – quando agentes públicos votam pelo afastamento e/ou inabilitação de outro agente público – uma eleição revogatória é realizada diretamente pelos eleitores que, em eleições gerais, tiveram a oportunidade de elegerem o agente público para exercer um mandato com prazo determinado[129].

Remanesce, contudo, uma importante controvérsia sobre a aplicação do *recall* ao representante estadual eleito para uma das câmaras do Congresso dos Estados Unidos da América (EUA). Isso porque, embora tivesse sido eleito por cidadãos de determinado ente federativo, esse Parlamentar toma posse e exerce as suas funções no Congresso Nacional (*Senate and House of Representatives*); ou seja, excepcionalmente, seria correta a destituição de um agente público federal, desde que esse tivesse sido eleito pelos eleitores de determinado estado ou pelo Distrito de Columbia? Nesse contexto, alguns estados divergem entre si sobre a possibilidade de destituição de membro do Congresso dos Estados Unidos, em *recall* estadual[130].

O Procurador-Geral do estado do Oregon, em 1935, se manifestou contra a destituição de servidores federais eleitos no estado. Esse posicionamento, foi seguido pelos Procuradores-gerais dos estados de Nevada (1978), Kansas (1994), Louisiana (2009) e Arkansas (2010). Em 1967, um tribunal federal rejeitou a petição em um caso de Idaho, onde os peticionários pretendiam a destituição de um senador dos EUA. Em 2010, a Suprema Corte de Nova Jersey e a Suprema Corte de Dakota do Norte mantiveram o parecer do procurador-geral estadual

[128] Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[129] Disponível em: https://www.masterclass.com/articles/*recall*-definition-us-history-guide Acesso em: 24 Fev 2024.

[130] Disponível em vídeoaula: https://www.youtube.com/watch?v=zWIgoE63LHg Acesso em: 21 Fev 2024. E ainda: JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. *Recall* Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 68.

contrário ao *recall* federal. O tribunal de Michigan rejeitou uma petição de revogação contra um membro do Congresso em 2007. Em sentido diverso, todavia, o Procurador-Geral de Wiscons*In* em 1979, emitiu uma opinião de que a administração estadual não poderia rejeitar uma petição de destituição de um membro do Congresso dos Estados Unidos. Até agosto de 2024, a Suprema Corte dos Estado Unidos ainda não havia examinado a possibilidade de *recall* do representante estadual eleito para o Congresso[131].

O Estados de Michigan e Oregon, em 1908, foram os dois primeiros a permitir a retirada de agentes estaduais por meio do *recall*[132]. Dos 50 Estados americanos, em 11 deles[133] não se admite o *recall* em qualquer hipótese. Portanto, em 39 entes federativos o *recall* é admitido, embora a facilidade de solicitar um *recall* e o que acontece a seguir possam variar entre os Estados; em 3 desses estados o *recall* é admitido em todas as hipóteses; em 19 estados o *recall* é admitido somente em relação aos agentes públicos estaduais[134], enquanto nos outros 17 Estados restantes é permitida a destituição apenas de alguns dos agentes públicos eleitos[135]. Em 38 dos Estados que admitem o *recall*, também é admitido o *recall* de autoridades locais, e a tendência é o aumento desse número. O Distrito de Columbia admite o *recall*[136].

O estado da Virgínia não admite o *recall*, mas permite um processo de destituição do agente público, no qual há um compartilhamento entre os eleitores e o Poder Judiciário, no que se refere à iniciativa e o julgamento; nesse caso, se a petição revogatória preencher os requisitos exigidos em lei, entre eles o *quorum* de assinaturas dos eleitores registrados, ela será, em seguida, apresentada ao Poder Judiciário, a quem caberá o julgamento e a decisão sobre a destituição do agente público impugnado[137].

---

[131] Disponível em: https://ballotpedia.org/*Recall*_(political) E também: vídeoaula: https://www.youtube.com/watch?v=zWIgoE63LHg Acesso em: 21 Fev 2024. E ainda: JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 68.

[132] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. *Recall* Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 68.

[133] São eles: Connecticut, Indiana, Iowa, Kentucky, Louisiana, Mississippi, Nova York, Pensilvânia, Texas e Virgínia.

[134] De acordo com o relatório da Conferência Nacional de Legislativos Estaduais, de 2003, 18 estados permitiam a retirada apenas de funcionários estaduais: Alasca, Arizona, Califórnia, Colorado, Geórgia, Idaho, Kansas, Louisiana, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, Nova Jersey, Dakota do Norte, Oregon, Rhode Ilha, Washington e Wisconsin. Além disso, o Distrito de Columbia prevê revogações, e a Virgínia tem um processo que permite um julgamento revogatório, em vez de uma eleição revogatória.

[135] Disponível em videoaula: https://www.youtube.com/watch?v=zWIgoE63LHg Acesso em: 22 Fev 2024.

[136] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 69

[137] Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-recall-election/ Acesso em: 22 Fev 2024.

Por isso, no estado da Virgínia, esse importante instrumento de destituição do agente público deixa de se enquadrar entre as formas de exercício direto de democracia[138]. Em sete estados americanos – como Alasca[139], Geórgia[140], Kansas[141], Minnesota[142], Montana[143], Rhode Island[144] e Washington[145] – as leis que disciplinam a eleição revogatória exigem motivos específicos para destituir o agente público[146], tais como: má conduta, incompetência, condenação por um crime ou violação do juramento de posse[147], e, ainda, prática de prevaricação ou de outra conduta ilícita durante o mandato; também exigem que seja assegurado ao agente público questionado o direito de contestar as acusações perante o Poder Judiciário[148]. Nos demais estados que admitem o *recall*, os eleitores poderão iniciá-lo por motivos indeterminados[149].

As eleições revogatórias iniciam com uma petição divulgada por apoiadores da revogação, em busca de assinatura suficientes para atingirem o número exigido em lei para o *recall*. O prazo e a quantidade de assinaturas podem sofrer variações, de acordo com o Estado ou Condado. Os partidos políticos e os interessados em destituir um agente público eleito devem

---

[138] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 69.

[139] Alasca, motivos exigidos (COMO § 15.45.510): falta de condicionamento físico, incompetência, negligência de deveres e corrupção. Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[140] Geórgia, motivos exigidos (Código Geral §§ 21-4-3(7), 21-4-4 (c): prevaricação ou má conduta durante o mandato, violação do juramento de posse, incumprimento das funções previstas na lei, uso indevido intencional, conversão ou apropriação indébita, sem autoridade, de bens públicos ou fundos confiados ou associados ao cargo eletivo. Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[141] Kansas, motivos exigidos (Estatística Ks. § 25-4301): condenação por crime, má conduta no cargo, incompetência e incumprimento das funções previstas na lei. Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[142] Minnesota, motivos exigidos (Constistuição, art. VIII, § 6): Prevaricação grave ou omissão no desempenho as funções do cargo; condenação por crime grave durante o mandato. Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[143] Montana, motivos exigidos (Mont. Código § 2-16-603): falta de preparo físico ou mental; incompetência, violação do juramento de posse, má conduta oficial e condenação por certos crimes (enumerados no Título 45). Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[144] Rhode Island, motivos exigidos (Constituição, art. IV, § 1º): Diretor general que foi indiciado ou denunciado por crime, condenado por contravenção ou contra quem a comissão de ética encontrou causa provável de violação do código de ética. Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[145] Washington, motivos exigidos (Constituição, art. § 33): prevaricação ou prevaricação durante o mandato; violação do juramento de posse. Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[146] Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[147] Disponível em: https://www.cga.ct.gov/2004/rpt/2004-R-0082.htm Acesso em: 27 Fev 2024.

[148] Disponível em: https://www.masterclass.com/articles/*recall*-definition-us-history-guide Acesso em: 24 Fev 2024.

[149] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. *Recall* Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 69.

reunir uma certa quantidade de assinaturas dentro de meses. O *quorum* de votação, para que uma regovação seja bem sucedida, pode variar, mas, normalmente, fica entre 10% e 40% dos eleitores de todos os votos expressos na última eleição para aquele cargo. O prazo mais curto para este processo de coleta de petições é de 60 dias no Colorado, Idaho, Wisconsin e Nevada[150]; o mais longo é de 320 dias em Nova Jersey, para as convocações relativas ao governador ou aos membros do Congresso[151].

É comum o agente público ingressar com medida judicial, buscando cancelar a petição de *recall* ao argumento que essa não preenche os requisitos previstos em lei, entre eles: de não serem os peticionantes do *recall* ou aqueles que assinatura a petição respectiva, eleitores residentes no local da eleição, ou, ainda, a existência de irregularidades nas assinaturas[152].

No estado de Washington, por exemplo, embora o *recall* seja admitido para destituição de praticamente qualquer agente público eleito, a legislação aplicável exige que esse tenha praticado conduta ilícita substancial que afete ou interfira no desempenho do dever público. Por isso, na petição do *recall* os peticionários deverão apresentar uma descrição detalhada dos atos ou condutas ilícitas imputadas ao agente público. É preciso que a gravidade dos fatos imputados ao agente público justifique a sua imediata destituição do cargo, não sendo recomendável aguardar a próxima eleição. O *recall*, nesse estado, não é proibido para fins políticos, para escolhas políticas ou para fins de erros gerenciais, razão pela qual as petições de *recall* são rotineiramente classificadas como reclamações nebulosas envolvendo o agente público ou, no fundo, traduzem verdadeiras diferenças políticas causadas pela insatisfação com a gestão do agente público ou com a escolha política feita pelos eleitores anteriormente, especialmente quando nessa eleição o resultado demonstrou polarização eleitoral. Em grande parte dos casos, as petições de *recall* se referem aos prefeitos de cidades pequenas, onde, às vezes, há grupos definidos de oposição política organizada ou de pessoas mal-humoradas umas com as outras na comunidade, que acabam se unindo e optam pelo pedido de destituição conjunta do prefeito[153].

Somente de 2011 a 2023, foram protocoladas 1.187 petições de *recall*s contra agentes públicos (em 31 estados e em Washington, D.C.), sendo que 729 foram destituídos e 458 foram mantidos em seus cargos, uma taxa de destituição de 61,4%. Além desses, outros 239

---

[150] Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-*recall*-election/ Acesso em: 22 Fev 2024.

[151] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 69.

[152] Disponível em videoaula ministrada pelo Prof. Dr. Hugh Spitzer, da Universidade de Washington: https://www.youtube.com/watch?v=dhgd-RrtSQ8 Acesso em: 24 Fev 2024.

[153] Disponível em videoaula ministrada pelo Prof. Dr. Hugh Spitzer, da Universidade de Washington: https://www.youtube.com/watch?v=dhgd-RrtSQ8 Acesso em: 24 Fev 2024.

funcionários renunciaram devido à ameaça causada pela possibilidade de eleição revogatória[154]. Os funcionários do conselho municipal e os membros do conselho escolar foram os alvos mais frequentes[155].

O primeiro passo do *recall*, é a submissão de sua petição ao órgão eleitoral, para que esse autorize o início da coleta de assinaturas e defina as datas de seu início e término. Com a coleta do número necessário de assinaturas, entre os eleitores registrados, o pedido – e as respectivas assinaturas – serão submetidos ao servidores eleitorais, que irão verificar se existem assinaturas em duplicidade, outras irregulares ou de eleitores que não moram no distrito específico. Se os servidores eleitorais admitirem que as assinaturas obtidas são suficientes para alcançarem o número exigido, didaticamente chamada de fase de qualificação para votação, é marcada a data da eleição para que o pedido de *recall* seja submetido à votação pelos eleitores, que decidirão se o agente público deverá ou não deixar o seu cargo antes do término do seu mandato[156].

Em apenas cinco oportunidades, as petições de *recall* contra Chefes dos Poderes Executivos estaduais atingiram a fase de qualificação e foram submetidas ao sufrágio popular: em 1921, na Dakota do Norte, o governador Lynn Frazier se tornou o primeiro governador dos Estados Unidos da América a ser destituído do cargo, por ter apoiado as indústrias estatais e aderido à Liga Apartidária, considerada, à época, de tendência socialista por outros republicanos[157]; em 1988, no Arizona, o governador Evan Mecham foi alvo de *recall*, mas a eleição revogatória foi cancelada porque antes que ocorresse, ele foi condenado em processo de *impeachment* por obstrução de Justiça e uso indevido de fundos do governo[158]; nesse caso, as acusações apresentadas contra Mecham durante seu mandato incluíram a má gestão e ações polêmicas relacionadas a questões raciais; ele acabou sendo o primeiro governador dos Estados Unidos – e até 2024, o único – a ser alvo de uma petição de *recall* e da condenação em processo de *impeachment*, que o removeu de seu cargo; em 2003, na Califórnia, o governador Gray Davis foi destituído do cargo em eleição revogatória, sob a acusação de má gestão do orçamento do

---

[154] Disponível em: https://recallelections.blogspot.com/ Acesso em: 23 Fev 2024.

[155] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 69.

[156] Disponível em videoaula: https://www.youtube.com/watch?v=zWIgoE63LHg Acesso em: 22 Fev 2024.

[157] Disponível em: https://www.masterclass.com/articles/recall-definition-us-history-guide Acesso em: 27 Fev 2024.

[158] Disponível em: https://www.masterclass.com/articles/recall-definition-us-history-guide Acesso em: 27 Fev 2024.

estado e uma deficiente resposta à crise energética da época[159]; em 2012, no Wiscons*In* o ex-governador Scott Walker enfrentou uma eleição revogatória por ter se oposto aos direitos dos servidores públicos estaduais[160], mas sagrou-se vitorioso e foi mantido no cargo; e, por último, estimulados pelas restrições padêmicas causadas pela Covid-19, em 14 de dezembro de 2021, os eleitores da Califórnia foram convocados para votarem no *recall* do governador democrata Gavin Newsom[161], mas a iniciativa foi derrotada e ele permaneceu no cargo após o resultado favorável na eleição[162].

Desde a sua fundação, em 1913, até setembro de 2021, no estado da Califórnia, por 55 vezes, houve tentativa buscando destituir o seu governador[163]; nesse período, a Califórnia teve apenas 40 governadores[164], e, desses, apenas um foi destituído de seu cargo por meio de *recall*. Com a destituição do democrata Gray Davis – que se tornou o primeiro governador da história da Califórnia por meio de *recall* – Arnold Schwarzenegger foi eleito para substituí-lo[165].

Com a proclamação do resultado da eleição revogatória, se o agente público for destituído de seu cargo, a nomeação de seu sucessor poderá se dar de três formas diferentes, a depender de cada estado americano. Em alguns estados, como na Califórnia, por exemplo, a mesma cédula usada para destituir o candidato também será usada para eleger o seu sucessor; em outros, uma segunda eleição especial é convocada para eleger o substituto, quando for o caso; e em cinco estados, após a destituição pelo *recall*, o sucessor será nomeado em vez de eleito. Nesses últimos cinco estados norte-americanos, a responsabilidade pela nomeação

---

[159] Disponível em: https://www.masterclass.com/articles/recall-definition-us-history-guide Acesso em: 27 Fev 2024.

[160] Disponível em: https://www.masterclass.com/articles/recall-definition-us-history-guide Acesso em: 27 Fev 2024.

[161] Em 2018, Gavin Newsom venceu a eleição com uma vitória esmagadora de 62% dos votos. Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-recall-election/ Acesso em: 23 Fev 2024.

[162] Nessas eleições, 46 candidatos concorreram à sucessão de Newsom, e, em caso de destituição, um deles seria selecionado na mesma votação que ele. Entre os candidatos republicanos estão: a celebridade Caitlyn Jenner, o oponente de Newsom em 2018, John Cox, o apresentador de rádio conservador Larry Elder e dezenas de outros candidatos. Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-*recall*-election/ Acesso em: 23 Fev 2024.

[163] Disponível em: https://fivethirtyeight.com/features/governor-recall-elections/ Acesso em: 23 Fev 2024.

[164] Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-recall-election/ Acesso em: 23 Fev 2024.

[165] Nessas eleições, 46 candidatos concorreram à sucessão de Newsom, e, caso tivesse ocorrido a destituição, um deles seria selecionado na mesma votação que ele. Entre os candidatos estavam: a celebridade Caitlyn Jenner, o oponente de Newsom em 2018, John Cox, o apresentador de rádio conservador Larry Elder e dezenas de outros candidatos. Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-*recall*-election/ Acesso em: 23 Fev 2024.

geralmente recai sobre o governador do estado ou outra autoridade executiva designada pela legislação estadual específica[166].

Em estados como Arizona, Califórnia (apenas para cargos estaduais), Colorado, Michigan, Nevada, Dakota do Norte e Wiscons*In* o sucessor é escolhido na mesma cédula do *recall*. Isso significa que os eleitores votam tanto na questão do *recall* quanto em um candidato sucessor durante a mesma eleição. Já em Estados como Geórgia, Illinois, Kansas (dependendo do cargo e da ocorrência da vaga) e Louisiana, escolhem o sucessor em uma eleição especial realizada após a eleição de *recall*[167].

No *recall*, as motivações revogatórias são muito diferentes nos estados americanos, e a grande maioria das centenas de esforços de revogação de mandatos fracassaram. Anualmente, há centenas de petições de *recall*, desde servidores dos conselhos escolares até eleições revogatórias de vereadores, prefeitos e governadores. No entanto, a maioria destes pedidos não atinge o número mínimo legal de assinaturas exigido para garantir uma eleição com sucesso[168].

2.1.2 O *Recall* no Reino Unido

Do ponto de vista jurídico-institucional, o Parlamento do Reino Unido da Grã-Bretanha[169] e Irlanda do Norte[170], configura-se como órgão legislativo de natureza bicameral, composto por duas casas[171]: a Câmara dos Lordes (*House of Lords*), que exerce a função de câmara alta[172], e a Câmara dos Comuns (*House of Commons*), que atua como câmara baixa[173].

---

[166] Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-recall-election/ Acesso em: 22 Fev 2024.

[167] Disponível em: https://www.ncsl.org/elections-and-campaigns/recall-of-state-officials Acesso em: 22 Fev 2024. Ver ainda, matéria disponível em: https://ballotpedia.org/Laws_governing_recall Acesso em: 22 Fev 2024.

[168] Disponível em: https://www.democracydocket.com/analysis/what-is-a-recall-election/ Acesso em: 23 Fev 2024.

[169] The Kingdom of Great Britain

[170] Na parte noroeste da Europa continental existe um arquipélago de cerca de 6.000 ilhas ao largo da costa europeia, didaticamente conhecidas como Ilhas Britânicas. Duas dessas ilhas interessam muito ao presente estudo: a Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte. A primeira, é dividida em três países: Inglaterra (ao sul), Escócia (ao norte) e País de Gales (sudoeste). A Inglaterra faz fronteira com o País de Gales e com a Escócia; o País de Gales faz fronteiras, apenas, com a Inglaterra. A Irlanda do Norte, de maioria protestante, não faz fronteira com os três Países referidos; faz, contudo, fronteira com a República da Irlanda, de quem se separou em 1920. O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, é um estado soberano que inclui Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. Relembre-se que a República da Irlanda não integra o Reino Unido, sendo um país europeu independente, de maioria católica, que aderiu às Nações Unidas, em 1955, e passou a integrar a União Europeia em 1973. Disponível em: https://www.estudarfora.org.br/inglaterra-gra-bretanha-e-reino-unido/ E ainda: https://pt.linkedin.com/pulse/reino-unido-inglaterra-gr%C3%A3-bretanha-bretanha-ilhas-quem-marinho Acesso em: 12 Mar 2024.

[171] United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

[172] House of Lords

[173] House of Commons of the United Kingdom

Ambas integram a estrutura central do Poder Legislativo britânico e, em determinados aspectos, estendem sua competência legislativa a territórios ultramarinos sob soberania do Reino Unido[174].

Os quatro países do Reino Unido são divididos em distritos eleitorais com igual população. Cada distrito elege um membro para a Câmara dos Comuns na eleição geral. A Câmara dos Comuns é composta por 650 membros eleitos[175], que são originários dos 650 distritos eleitorais. A filiação partidária não é uma condição para se candidatar à Câmara dos Comuns; o candidato poderá concorrer como independente, mas é muito raro esse tipo de candidatura[176].

A Câmara dos Lordes não possui número fixo de membros, mas, em julho de 2023, contava com 781 Lordes; seus membros não são eleitos, e a presença deles no parlamento decorre da condição aristocrática ou dignidade eclesiástica: os Lordes Temporais (membros da nobreza como duques, marqueses e viscondes) e os Lordes Espirituais (arcebispos e bispos da Igreja Anglicana)[177].

No Reino Unido, o *recall* é disciplinado pela Lei de Revogação dos *Members of Parliament* (MPs), de 2015 (*Recall of MPs Act 2015*)[178]. O resultado final no *recall* passa, necessariamente, pela manifestação popular, por meio da assinatura da petição revogatória pelos eleitores registrados. Mas a abertura da petição de revogação dependerá da aprovação da recomendação pela Câmara dos Comuns. Trata-se de *recall* de iniciativa indireta, portanto. Apenas os membros da Câmara dos Comuns podem ser destituídos pela via do *recall*; nenhum outro representante eleito pode ser destituído. Não há, no momento, planos para estender o *recall* para outros agentes públicos eleitos. Os eleitores não podem iniciar diretamente uma petição de *recall*, mas podem solicitar a manifestação da Câmara dos Comuns[179].

São três as condições para que a petição do *recall* seja aberta: 1ª) A condenação do *Member of Parliament* (MP) no Reino Unido por qualquer crime ou ordenado a ser preso ou

---

[174] Disponível em: https://www.politize.com.br/eleicoes-no-reino-unido-como-funcionam/ Acesso em: 12 Mar 2024.

[175] Eles são chamados de Members of Parliament (MPs)

[176] Disponível em: https://www.politize.com.br/eleicoes-no-reino-unido-como-funcionam/ Acesso em: 12 Mar 2024.

[177] Disponível em: https://www.parliament.uk/business/commons/; https://www.parliament.uk/business/lords/; https://www.infopedia.pt/artigos/$camara-dos-lordes Acesso em: 12 Mar 2024.

[178] O texto integral dessa Lei pode encontrado na página da legislação odo Reino Unido. Disponível em: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/25/contents/enacted Acesso em: 12 Mar 2024.

[179] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 5.

detido, depois do trânsito em julgado, ou seja, quando todos os recursos tiverem sido esgotados. Nesse caso, a condenação a pena superior a 12 meses de prisão desqualifica, automaticamente, alguém para ser MP ou para ocupar esse cargo, caso já tenha sido eleito; 2ª) A suspensão do mandato do MP pela Câmara dos Comuns por pelo menos 10 dias de sessão, ou pelo menos por 14 dias se os dias de sessão não forem especificados, após parecer pelo Comitê de Normas do Parlamento[180]; 3ª) A condenação do MP após a posse, por um delito da seção 10 da Lei de Padrões Parlamentares de 2009[181] (fornecer informações que sabe serem materialmente falsas ou enganosas), ainda que a pena para o delito seja inferior a 12 meses e não seja privativa de liberdade; inclui-se, portanto, a pena de multa, que poderá ser aplicada como sanção autônoma ou em conjunto com a pena privativa de liberdade, portanto. Na Irlanda do Norte, a referência a 12 meses citada anteriormente[182], deve ser lida como 6 meses[183].

Preenchidas uma dessas três condições, o Presidente da Câmara notificará o Oficial Distrital local, conhecido como Oficial de Petição quando lidar com uma petição de *recall*. A petição de *recall* ficará aberta por seis semanas[184], quando poderá ser assinada pelos eleitores pessoalmente em uma estação de assinatura, pelo correio ou por procuração. A petição de revogação será considerada como bem-sucedida, se for assinada por 10% dos eleitores registrados elegíveis. Caso o limite de 10% não seja atingido, a revogação será considerada falha e o MP manterá o seu assento. Se, por outro lado, o limite de 10% for atingido, o Oficial de Petição informará ao presidente da Câmara dos Comuns, que declarará a vacância do mandato e uma eleição suplementar será convocada para eleição do sucessor. O MP destituído poderá ser candidato nas eleições suplementares; de acordo com o costume da Câmara dos Comuns, caberá ao partido que anteriormente ocupava o assento decidir quando será realizada a eleição parlamentar[185].

---

[180] Committee on Standards

[181] Parliamentary Standards Act 200.

[182] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. *Recall* Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 5-6.

[183] Section 10: 10 Offence of providing false or misleading information for allowances claims (1) A member of the House of Commons commits an offence if the member— (a) makes a claim under the MPs' allowances scheme, and (b) provides information for the purposes of the claim that the member knows to be false or misleading in a material respect. (2) A person guilty of an offence under subsection (1) is liable— (a) on summary conviction, to imprisonment for a term not exceeding 12 months or to a fine not exceeding the statutory maximum or to both; (b) on conviction on indictment, to imprisonment for a term not exceeding 12 months or to a fine or to both. (3) In the application of this section— (a) in England and Wales, in relation to an offence committed before the commencement of section 154(1) of the Criminal Justice Act 2003 (c. 44), or (b) in Northern Ireland the reference in subsection (2)(a) to 12 months is to be read as a reference to 6 months.

[184] Há proposta no Parlamento para reduzir esse prazo.

[185] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 5-6.

No Reino Unido foram identificadas cinco petições de *recall* de MPs da Câmara dos Comuns que representavam os seguintes distritos eleitorais: North Antrim, em 2018, Ian Paisley (MP); Peterborough, em 2019, Fiona Onasanya (MP); Brecon and Radnorshire, em 2019, Chris Davies (MP); Rutherglen and Hamilton West, 2023, Margaret Ferrier (MP); Wellingborough, 2023, Peter Bone (MP)[186].

Em julho de 2018, foi aberta a primeira petição de *recall* contra um *Member of Parliament* (MP), depois que a Câmara dos Comuns suspendeu Ian Paisley por 30 dias de sessão a partir de 4 de setembro de 2018. A petição revogatória, porém, não recebeu o número de assinaturas exigidas e, com isso, Paisley permaneceu no cargo[187].

Pela prática de crime ocorrido em dezembro de 2018, a MP trabalhista Fiona Onasanya foi condenada definitivamente em março de 2019, à pena de três meses de prisão por perversão no curso do processo. A petição de *recall* recebeu mais de 25% das assinaturas dos eleitores registrados; com isso, a Onasanya foi destituída do cargo e não concorreu à eleição suplementar subsequente.

No mesmo ano, em março de 2019, o MP conservador Chris Davies confessou a sua culpa pela prática de dois crimes previstos na seção 10 da Lei de Padrões Parlamentares de 2009. Com isso, uma petição de revogação foi iniciada após a sentença, em 24 de abril de 2019. A revogação foi bem-sucedida, com 19% dos eleitores assinando a petição. Após a sua destituição, Davies foi escolhido como candidato conservador para as eleições suplementares subsequentes, mas foi derrotado[188].

Em 6 de junho de 2023, a Câmara dos Comuns suspendeu, por 30 dias, a Deputada Margaret Ferrier, do Partido Nacional Escocês (SNP), por ter, em outubro de 2020, violado o regulamento imposto durante a pandemia de Covid-19, no Reino Unido. Com isso, uma petição de revogação teve início; seu resultado foi anunciado em 1º de agosto de 2023, tendo a petição revogatória sido acolhida pela assinatura de 14,7% dos eleitores habilitados. Essa foi a primeira petição de *recall* bem sucedida na Escócia, sob a vigência da Lei do *Recall* de 2015. A então MP Margaret Ferrier decidiu não se candidatar à eleição suplementar, tendo a vaga sido conquistada pelo Partido Trabalhista[189].

---

[186] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 5-6

[187] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 6.

[188] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 5-6.

[189] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 7.

Nesse mesmo ano, mas no dia 25 de outubro de 2023, a Câmara dos Comuns aprovou a suspensão do MP conservador Peter Bone, por seis semanas, dando causa à uma petição de *recall*, que ficou aberta do dia 8 de novembro, quarta-feira, ao dia 19 de dezembro de 2023, terça-feira. A destituição de Bone dependia de 7.940 assinaturas, mas conseguiu 10.505, o que equivale a 13,2% do eleitorado. Bone não foi candidato na eleição suplementar, realizada em 15 de fevereiro de 2024; nessa eleição, foi vitoriosa a trabalhista Gen Kitchen, com 13.844 votos.

O modelo existente no Reino Unido, embora chamado de *recall* pela própria lei que o instituiu, não se encaixa na definição desse instituto como instrumento de exercício da democracia direta. Isso porque, nesse caso, tanto a legitimidade de iniciativa quanto a legitimidade de votação devem pertencer ao povo; no *recall*, a intervenção de um ou mais órgãos do Estado deve cingir-se à confirmação do preenchimento dos requisitos previstos na norma legal. No Reino Unido, diferentemente, a convocação dependerá, com exclusividade, de recomendação da Câmara dos Comuns.

Esse modelo guarda semelhança com o adotado na Virgínia, nos Estados Unidos, onde o povo detém a legitimidade para iniciar os processos, mas a decisão final é atribuída ao Poder Judiciário. Nesse sistema, embora o povo tenha o papel de protagonizar a etapa inicial, o julgamento e a resolução definitiva são deslocados para uma instância institucional, o que limita a participação popular na etapa decisória do processo democrático.

Por razões análogas, relacionadas à ausência de legitimidade popular em uma das etapas do processo (inicial ou final), tanto o modelo da Virgínia quanto o do Reino Unido não podem ser considerados exemplos de *recall* propriamente dito. Essa limitação impede que sejam classificados como instrumentos genuínos de democracia direta, pois, em ambos os casos, o povo não possui pleno controle sobre todas as fases do procedimento, comprometendo o exercício integral da soberania popular.

2.1.3 O *Recall* nos Cantões Suíços

- **Delimitação do Tema**

A Suíça é formada pelo povo e por 26 cantões. Embora a sua constituição seja intitulada de Constituição Federal da Confederação Suíça, a Suíça é de fato uma federação.

As línguas nacionais são o alemão, o francês, o italiano e o romanche[190]. Todos os eleitores elegíveis podem ser eleitos para o Conselho Nacional *(Nationalrat)*, o Conselho Federal *(Bundesrat)* e o Tribunal Federal *(Bundesgericht)* [191].

Influenciada pela Constituição americana, de 1787, e pelos ideais da Revolução Francesa, de 1789, a primeira Constituição da Suíça – que é base para a Carta Magna atual – foi promulgada em 12 de setembro de 1848 e estabeleceu o estado federal suíço; várias alterações ao texto constitucional foram feitas, incluindo uma revisão total em 1874, que admitiu o referendo em nível federal; em 1891, como forma de democracia direta, foi acrescentado o "direito à iniciativa popular", segundo o qual um número específico de eleitores pode solicitar a alteração de um artigo da Constituição ou a inclusão de novo dispositivo ao texto constitucional. A atual Constituição – que é analítica e possui 197 artigos –, foi aprovada em abril de 1999 por maioria de 59,2% do voto popular e de 14 dos 26 cantões, tendo entrado em vigor no ano seguinte, em 1º de janeiro de 2000[192], em substituição ao texto de 1874[193].

A Suiça é um exemplo de democracia semidireta, por associar características e elementos da democracia direta e também da democracia indireta ou representativa. O exercício da democracia direta é assegurado nos três níveis: comunal, cantonal e federal. A participação popular (nacional e cantonal) em importantes decisões políticas, reflete o forte compromisso da Suíça com a democracia direta e o federalismo, permitindo que os cidadãos tenham uma participação ativa nessas decisões, incluindo mudanças do texto constitucional. O sistema político suíço, com sua ênfase na participação direta dos eleitores, faz com que os cantões, como o de Zurique, tenham uma significativa participação na governança e nas decisões político-administrativas, assegurando que a voz dos cidadãos seja ouvida em todos os níveis de governo[194].

Em harmonia com o princípio da subsidiariedade, os cantões suíços são soberanos, desde que essa soberania não seja limitada pela Constituição Federal, que, inclusive, preservará

---

[190] Constituição Federal, artigos 1º e 4º.

[191] Segue o texto em alemão: Das Schweizervolk und die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden und Nidwalden, Glarus, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tess*In* Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf und Jura bilden die Schweizerische Eidgenossenschaft. Disponível em: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/de Acesso em: 18 Mar 2024.

[192] The Federal Assembly — The Swiss Parliament. Disponível em: https://www.parlament.ch/en/%C3%BCber-das-parlament/how-does-the-swiss-parliament-work/Rules-governing-parliamentary-procedures/federal-constitution Acesso em: 17 Mar 2024.

[193] LINARES QUINTANA, Segundo V. Las nuevas constituciones del mundo. Buenos Aires: Plus Ultra, 1979. E ainda: Disponível em: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en Acesso em: 19 Mar 2024.

[194] Disponível em: https://www.wikiwand.com/pt/Su%C3%AD%C3%A7a Acesso em: 19 Mar 2024.

a independência dos cantões; em caso de conflito entre normas federais e cantonais, o princípio da primazia autoriza a prevalência do direito federal. Os cantões exercem todos os direitos não delegados à Confederação. Na maioria das vezes, entretanto, as responsabilidades são compartilhadas entre os cantões e o governo federal. Ainda de acordo com Constituição citada, a Confederação outorga aos cantões uma margem de liberdade de ação mais ampla possível e leva em conta as particularidades cantonais. O Direito Federal prima sobre o Direito Cantonal que lhe seja contrário, cabendo à Confederação zelar pelo cumprimento do Direito Federal pelos cantões[195]. Os cantões possuem Constituição e Parlamento próprios[196].

Em regra, as leis aprovadas pelos Parlamentos podem ser questionadas e revogadas pelos eleitores com direito de votar, por meio do referendo facultativo ou obrigatório. Diferente dos Estados Unidos, em que o *recall* tem uma forte aplicação como intrumento de exercício da democracia direta, na suíça essa importância é transferida ao referendo popular. Com isso, o *recall* acabou sendo uma ferramenta de demoracia direta muito pouco usada.

- **Informações Específicas**

No plano nacional, a Confederação da Suíça não admite o *recall*. Diferente dos países em que o *recall* é individual, nos cantões suíços que o admitem, o *recall (Abberufungsrech)* é coletivo, isto é, contra os membros de determinado órgão ou instituição. Nesse caso, em regra, alcançará todos os membros do Parlamento do cantão, mas, em alguns casos, todos os membros do Poder Executivo também podem ser destituídos. Dos 26 cantões suíços, em apenas seis deles é permitido o *recall*; nesses, quando a petição do *recall* for bem-sucedida serão destituídos o Parlamento e o Executivo, e convocadas novas eleições suplementares para os cargos respectivos[197].

De 1846, quando teve início na Suiça, até dezembro de 2024, apenas doze *recall*s foram iniciados; desses, apenas um foi bem sucedido, em 1862, no cantão de Aargau para destituir todo o Parlamento. A matéria que levou à aprovação do *recall*, em 1862, foi a emancipação dos judeus na Suíça; embora o Parlamento de Aargau tivesse agido em estrita harmonia com a lei federal que disciplinava o tema, quando votou pela aprovação da legislação de emancipação, 63% dos eleitores foram a favor da destituição do Parlamento. No ano seguinte, porém o Conselho Federal ordenou que Aargau cumprisse a lei federal e adequasse a sua legislação

[195] Constituição Federal da Confederação Suiça: artigos 3º, 46º, 47º, 49º, 1 e 2; 51º.
[196] CORMON, Pierre. Swiss Politics for Complete Beginners, Editions Slatkine, 2014, p. 22.
[197] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 70.

local. Em 1980, 118 (cento e dezoito) anos depois do primeiro e único *recall* bem-sucedido na Suíça, o cantão de Aargau proibiu o *recall*[198].

2.2 O PLEBISCITO, O REFERENDO E A INICIATIVA POPULAR NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O artigo 14, incisos I a III, da Constituição Federal de 1988 dispõe que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular[199].

Por se tratarem de normas constitucionais de eficácia limitada, que demandam complementação normativa, os dispositivos constitucionais mencionados foram regulamentados pela Lei nº 9.790/1988.

O plebiscito e o referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. O momento de convocação – anterior ou posterior ao ato objeto da consulta – é uma importante característica diferenciadora dessas duas formas de exercício democrático. Enquanto o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido, o referendo é convocado com posterioridade a esse ato e cumprirá ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. É da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar o referendo e convocar o plebiscito[200].

A implementação e o uso dos mecanismos da democracia direta são fundamentais para o desenvolvimento de uma democracia de consenso, capaz de promover o diálogo e o compromisso entre os eleitores e permitir que as divergências sejam resolvidas por meio da participação popular. Durante o processo que vai desde a coleta de assinaturas até a votação, os eleitores têm a oportunidade de amadurecer a proposta. Esse envolvimento ativo faz com que se sintam valorizados, o que, por sua vez, incentiva e fortalece a democracia. Esse processo também inclui os cidadãos em uma contínua discussão sobre o desenvolvimento de melhor legislação.

- **O Plebiscito**

Por meio da Emenda Constitucional nº 2, de 1992, a data inicialmente definida na redação original do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi antecipada

---

[198] JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. Recall Elections. London: House of Commons Library, 2024, p. 70.
[199] Constituição Federal, artigo 14, I-III.
[200] Constituição Federal, artigo 49, XV; Lei nº Lei nº 9.709/1988, artigo 2º.

de 7 de setembro para 21 de abril de 1993, para que fosse convocado o plebiscito e assegurado ao povo o direito de definir a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no País.

Apenas dois plebiscitos foram realizados no Brasil, no plano nacional e estadual. O primeiro deles, para atender as disposições transitórias do texto constitucional, foi realizado em 21 de Abril de 1993; nessa oportunidade, a maioria dos eleitores votou pela forma republicana e pelo sistema presidencialista[201]. O segundo foi em 11 de dezembro de 2011, no estado do Pará, para que os eleitores decidissem sobre a divisão desse estado em três novos estados: Pará, Carajás e Tapajós[202]. A população votou contra a divisão proposta[203].

Em 2012 o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) publicou a Resolução nº 23.385/2012, por meio da qual estabeleceu diretrizes gerais para a realização de consultas populares concomitantes com eleições ordinárias[204]. No plano municipal e disciplinados por essa Resolução, quatro plebiscitos foram realizados em 2016, três deles no Estado de São Paulo[205] e um no estado do Maranhão[206].

Aprovado o ato convocatório, o presidente do Congresso Nacional dará ciência à Justiça Eleitoral, a quem incumbirá, nos limites de sua circunscrição: I - fixar a data da consulta popular; II – tornar pública a cédula respectiva; III – expedir instruções para a realização do plebiscito ou referendo; IV – assegurar a gratuidade nos meio de comunicação de massa concessionários de serviço público, aos partidos políticos e às frentes suprapartidárias organizadas pela sociedade civil em torno da matéria em questão, para a divulgação de seus postulados referentes ao tema sob consulta[207].

---

[201] Disponvíel em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993 Acesso em: 14 Ago 2024.

[202] Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-do-estado-do-para/plebiscitos-no-estado-do-para Acesso em: 14 Ago 2024.

[203] Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/conheca-as-regras-para-realizacao-do-plebiscito/100579647 Disponível também em: https://brasilescola.uol.com.br/brasil/divisao-estado-para.htm Acesso em 8 Ago 2024.

[204] Disponível em: https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-385-de-16-de-agosto-de-2012 Acesso em: 14 Ago 2024.

[205] Resolução TSE nº 373/2016: criação do Distrito de Primavera da cidade de Rosana; Rsolução TSE nº 374/2016: prestação de contas na consulta popular do município de Rosana/SP; Resolução nº 375/2016: criação do Distrito de Primavera na cidade de Rosana, no dia 2 de outubro de 2016, concomitantemente com o primeiro turno das eleições municipais.

[206] Resolução TSE nº 8.935/2016. Municípios de Joao Lisboa, senador La Rocque e Buritirana, acerca de desembramento e anexados de povoados.

[207] Lei nº 9.709/1988, artigo 8º.

Convocado o plebiscito, o projeto legislativo ou a medida administrativa não efetivada, cujas matérias constituam objeto da consulta popular, terá sustada sua tramitação, até que o resultado das urnas seja proclamado[208].

Em situação semelhante a que ocorre no plebiscito internacional, feitas as adaptações necessárias, o plebiscito interno também será convocado para que o povo decida sobre a incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. Nesse caso, a aprovação do ato dependerá da população diretamente interessada, por meio de plebiscito realizado na mesma data e horário em cada um dos Estados, e do Congresso Nacional, por lei complementar, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas. Feitas as adaptações necessárias, situação semelhante ocorrerá no plebiscito destinado à criação, à incorporação, à fusão e ao desmembramento de Municípios, sendo que esse será convocado pela Assembleia Legislativa, de conformidade com a legislação federal e estadual aplicáveis à matéria[209].

Nas consultas plebiscitárias referidas, entende-se por população diretamente interessada tanto a do território que se pretende desmembrar, quanto a do que sofrerá desmembramento; em caso de fusão ou anexação, tanto a população da área que se quer anexar quanto a da que receberá o acréscimo; e a vontade popular se aferirá pelo percentual que se manifestar em relação ao total da população consultada. Excluídas essas hipóteses, nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica[210].

Na parte em que ambos envolvem a definição dos limites das fronteiras territoriais, a diferença primordial entre o plebiscito internacional e o plebiscito interno é que, enquanto aquele volta-se para o reconhecimento da soberania de determinado país sobre certo território, esse busca definir a autonomia de determinado ente federativo sobre certo território.

- **O Referendo**

Como consulta popular, assim como o plebiscito o referendo também é um importante instrumento de exercício direto de democracia. Relembre-se que a principal diferença entre ambos, é que o referendo é convocado após a prática do ato administrativo ou legislativo e

[208] Lei nº 9.709/1988, artigos 9º-12.
[209] Lei nº 9.709/1988, artigos 3º.
[210] Lei nº 9.709/1988, artigos 3º, 6º e 7º.

caberá ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. Em síntese, o ato é praticado *ad referendum* dos eleitores.

Apenas dois referendos foram realizados no Brasil: o primeiro deles, em 6 de janeiro de 1963, para que o povo optasse entre o sistema parlamentarista de governo, adotado em 1961, ou o retorno ao sistema presidencialista. De acordo com o resultado desse referendo, a maioria dos eleitores optou pelo retorno ao presidencialismo[211]. O segundo se deu em 23 de outubro de 2005[212], para que o povo decidisse sobre proibição de comercialização de armas de fogo e munição no país, sendo que a maioria votou contra a proibição[213]. E o terceiro ocorreu em 2010, no estado do Acre, para que a população optasse em permanecer com o antigo horário, que é o de menos duas horas em relação ao horário de Brasília[214].

O referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação de lei ou adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular. Além da Lei nº 9.709/1998, a tramitação do projeto de referendo também obedecerá às normas do Regimento Comum do Congresso Nacional[215].

- **A Iniciativa Popular**

O terceiro dos três instrumento de exercício democrático direto, a iniciativa popular, consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto, e não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação[216]. A iniciativa popular é restrita aos projetos de leis ordinárias e complementares, não sendo possível em projeto de emenda à Constituição (PEC). Nesse ponto, é preciso ampliar o comando constitucional para que a iniciativa popular também alcance as emendas à Constituição.

---

[211] Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-1963/referendo-de-1963 Acesso em: 14 Ago 2024.

[212] Disponível em: https://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005/referendo-2005-1 Acesso em: 14 Ago 2024.

[213] Disponível em: https://www.infoescola.com/direito/referendos-no-brasil%E2%80%8F/ Acesso em: 8 Ago 2024.

[214] Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/conheca-as-regras-para-realizacao-do-plebiscito/100579647 Acesso: 8 Ago 2024.

[215] Lei nº Lei nº 9.709/1988, artigos 9º-12.

[216] Constituição Federal, artigo 61, § 2º; Lei nº Lei nº 9.709/1988, artigo 13; RI-Câmara dos Deputados, artigo 252.

Nas eleições municipais que se realizaram no dia 6 de outubro de 2024, 155.912.680 eleitores estavam aptos a comparecer às urnas para escolherem seus candidatos[217]. Isso significa que o projeto de lei de iniciativa popular exigirá, no mínimo, assinaturas de mais de 1,5 milhão de eleitores e ainda se submeterá às seguintes condições, entre outras: I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara; III - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes[218].

Esse instrumento, porém, é subvalorizado na medida em que, na Câmara dos Deputados, várias proposições, entre elas a lei ordinária, podem ser proposta individualmente pelo deputado, ou seja, com a assinatura de uma único parlamentar[219].

Contata-se, com isso, a escassez de aprovação de leis de iniciativa popular. De outubro de 1988 até dezembro de 2024, verdadeiramente, apenas uma lei com essa iniciativa foi aprovada: a Lei 11.124/2005 - que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), voltado para a moradia de populações de baixa renda[220]. Reconhece-se que mais três outras leis apresentadas por iniciativa popular foram aprovadas pelo Congresso Nacional, mas, após o respectivo protocolo na Câmara, passaram a ser encaminhadas por um ou mais deputados[221]. São elas: 1ª) Lei nº 8.930/1994, que tipifica novos crimes hediondos, incluindo o homicídio qualificado; 2ª) Lei nº 9.840/1999 - conhecida como Lei Contra a Compra de Votos, que coíbe a compra de votos e estabelece penalidades para esta prática; 3ª) Lei Complementar nº 135/2010 - popularmente conhecida como Lei da Ficha Limpa, que torna inelegíveis candidatos condenados por crimes graves[222].

A iniciativa popular é pouco utilizada devido às grandes barreiras para sua proposição e à insegurança jurídica quanto à possibilidade de revogação da norma após sua aprovação, seja

---

[217] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/brasil-tem-mais-de-155-milhoes-de-eleitoras-e-eleitores-aptos-a-votar-em-2024 Acesso em: 8 Agos 2024.

[218] RI-Câmara dos Deputados, artigo 252.

[219] RI-Câmara dos Depuados, artigos 100, § 1º, 102, *caput*, 108,

[220] Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-iniciativa-popular-brasileira-e-o-seu-papel-como-instrumento-de-efetivacao-da-democracia-participativa/598095227 Acesso em: 08 Ago 2024.

[221] LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 632.

[222] Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-iniciativa-popular-brasileira-e-o-seu-papel-como-instrumento-de-efetivacao-da-democracia-participativa/598095227 Acesso em: 08 Ago 2024.

pelo Parlamento ou por controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário, difuso ou concentrado. A fragilidade normativa compromete a soberania e a proatividade popular, e a restrição da iniciativa popular apenas a projetos de lei ordinária e complementar diminui o interesse dos eleitores. Esses elementos, ao serem combinados, acabam por debilitar a democracia.

De acordo com essa pesquisa, o raciocínio que foi aplicado ao plebiscito e ao referendo, na parte em que não os considera instrumento da democracia direta, também deve ser aplicado às leis de iniciativa popular ao destacar que, embora esse instrumento represente um avanço democrático ao permitir que a população proponha normas, ele perde a essência da democracia direta quando a deliberação final é transferida ao Parlamento. Nesse modelo atual, a autonomia do povo na decisão sobre a matéria é enfraquecida, pois a proposta popular, após reunir o número necessário de assinaturas, fica sujeita à aprovação ou rejeição por representantes eleitos, que podem desvirtuar, retardar ou até inviabilizar a proposta. Em uma democracia, não faz nenhum sentido excluir a emenda à Constituição da iniciativa popular, nem tampouco afastá-la do alcance do referendo obrigatório.

Uma forma de resgatar a autonomia popular seria combinar o instituto da iniciativa popular com mecanismos de democracia direta, como referendos ou plebiscitos obrigatórios. Nessa proposta, após reunir as assinaturas necessárias, a iniciativa popular seria submetida diretamente à votação popular, sem que o Parlamento tenha o poder de bloquear ou alterar a proposta. O papel das instituições político-representativas seria restrito à organização do processo de votação. Eventualmente, a Justiça Eleitoral poderia adequar a redação do projeto à vontade popular. Esse modelo preservaria a soberania popular, assegurando que a proposta parta diretamente do povo e que a decisão final também permaneça em suas mãos, alinhando-se à lógica da autonomia nas iniciativas e à deliberação exclusivamente popular. Além disso, esse formato incentivaria maior engajamento cívico e reforçaria a legitimidade das leis aprovadas, uma vez que seriam resultado direto da vontade popular, tornando o ordenamento jurídico mais dinâmico e representativo dos anseios da sociedade.

A propósito, cabe destacar que a tramitação da iniciativa popular nos Estados Unidos da América – já analisada no início deste capítulo, no subtítulo “A Consolidação Democrática nos Estados Unidos e o Uso Consistente dos Instrumentos da Democracia Direta” – oferece importante parâmetro comparativo para a compreensão das limitações e potencialidades desse mecanismo no contexto brasileiro. O modelo norte-americano revela um uso consolidado e funcional da iniciativa legislativa por parte da população, evidenciando que sua eficácia

depende não apenas da previsão normativa, mas também da existência de uma cultura democrática que valorize e viabilize a participação direta dos cidadãos no processo legislativo.

- **A Ausência de Plebiscito e Referendo no Direito Brasileiro como Instrumentos da Democracia Direta**

O artigo 49, inciso XV, da Constituição Federal estabelece que compete exclusivamente ao Congresso Nacional autorizar referendos e convocar plebiscitos[223]. O artigo 3º da Lei nº 9.709/1988 enumera as matérias que poderão dar ensejo à convocação de plebiscito ou referendo, quando registra: questões de relevância nacional, de competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, e também nas hipóteses que se referem à incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados[224]. Nessas hipóteses, o plebiscito e o referendo serão convocados mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional.

O plebiscito e o referendo, após regular convocação, serão considerados aprovados ou rejeitados por maioria simples dos eleitores que participarem da votação nacional, de acordo com o resultado homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral[225].

Os mecanismos da democracia direta se caracterizam pela autonomia nas iniciativas e pelas decisões de votação que são exclusivamente populares. A autonomia para ativar esses mecanismos não deve depender das entidades estatais, pois isso compromete sua essência fundamental de elementos da democracia direta. As funções dos órgãos estatais devem se limitar a facilitar e organizar os processos eleitorais, sem atuar como obstáculos às iniciativas de democracia direta. Em contrapartida, em exemplos como o *recall* no Reino Unido e na Virgínia, EUA, esse mecanismo não representa uma prática de democracia direta, dado o envolvimento necessário de órgãos estatais no início do processo. Situação semelhante ocorre no Brasil, onde a autorização para referendos e a convocação de plebiscitos dependem unicamente do Congresso Nacional. Deste modo, o povo não tem autonomia para iniciar plebiscitos ou referendos, apesar de ser o detentor da soberania.

No âmbito dos instrumentos de exercício da democracia direta, é fundamental que o povo possua não apenas a legitimidade para decidir ou julgar, mas também a legitimidade exclusiva para iniciar tais processos. A exclusividade da iniciativa pelo povo é indispensável, pois garante que ele seja o protagonista desde o início até a conclusão das deliberações,

[223] Disponível em: Constituição Acesso em: 29 Nov 2024.
[224] Disponível em: L9709 Acesso em: 29 Nov 2024.
[225] Lei nº 9.709/1988, artigo 10.

assegurando a plena efetividade do princípio democrático. Apenas decidir, sem a prerrogativa de iniciar, é insuficiente para caracterizar um verdadeiro exercício da soberania popular. No texto constitucional brasileiro, não é conferida ao povo a prerrogativa de iniciar diretamente o plebiscito e o referendo; nessa condição, eles não devem ser considerados com instrumentos de democracia direta.

Esse modelo assegura a soberania popular ao conferir ao povo o direito de propor, votar e decidir, tornando o processo político mais inclusivo, transparente e legítimo. Essa perspectiva também dialoga com a ideia de revisabilidade e correção contínua defendida pelos experimentalistas-democráticos, ao permitir que as decisões populares possam moldar e transformar a estrutura social e política sem interferências que desviem sua natureza originária[226].

Na legislação brasileira, há também uma lacuna quanto à aplicação do referendo obrigatório em temas como emendas constitucionais, *impeachment* e questões que impactam significativamente a economia, como superendividamento público, empréstimos internacionais, anistias fiscais e benefícios a entidades privadas, especialmente partidos políticos e outras organizações civis. Nessas áreas, dada a importância social, é aconselhável que a continuidade da vigência dessas normas seja submetida à confirmação pelo voto popular.

A proposta de, no impeachment, condicionar a destituição definitiva do presidente da República à ratificação popular por meio de referendo obrigatório guarda afinidade com as ideias desenvolvidas por Bruce Ackerman em sua *New Separation of Powers*[227]. Ao abordar os limites da democracia parlamentar e os abusos da democracia representativa, Ackerman defende o uso do referendo não como instrumento rotineiro, mas como meio excepcional de expressão da soberania popular em momentos de reconfiguração constitucional. Para isso, sugere que constituições modernas adotem o princípio da *serialidade* – isto é, que decisões populares fundamentais sejam reiteradas em mais de uma votação, com intervalos regulares, garantindo que não sejam frutos de impulsos passageiros nem de manipulação informacional.

Nas palavras de Ackerman, o referendo seriado é, em resumo, um esforço para aplicar o princípio deliberativo à construção de instituições voltadas à elaboração do direito superior. Essa lógica reforça a ideia de que o povo deve ser chamado a decidir sobre mudanças

---

[226] Sobre o experimentalismo democrático, recomenda-se a leitura a seguir: AMATO, Lucas Fucci. Teoria Geral do Direito: uma introdução ao estudo do pensamento jurídico contemporâneo. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 415-6.

[227] ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. Harvard Law Review, volume 113, January 2000, number 3, 10/23/08, p. 634-725.

estruturais, especialmente em contextos de crise de legitimidade, como aqueles que cercam processos de impeachment. A serialidade – ou, no mínimo, o referendo obrigatoriamente previsto pela Constituição – é uma alternativa à captura institucional por maiorias parlamentares circunstanciais[228].

Ao deslocar a palavra final sobre decisões fundacionais das mãos do Parlamento para a deliberação popular, Ackerman propõe que devemos buscar dividir [a autoridade legislativa] entre o parlamento e o povo – cabendo ao primeiro a gestão das decisões governamentais rotineiras e ao segundo a expressão de sua vontade por meio de um processo cuidadosamente estruturado de referendos seriados[229].

O debate sobre os mecanismos de responsabilização do chefe do Poder Executivo ultrapassa os limites do modelo clássico de separação de poderes, formulado por Montesquieu, que preconiza a harmonia e independência entre Legislativo, Executivo e Judiciário. Nas democracias contemporâneas, em especial nos regimes presidencialistas, torna-se necessário incorporar mecanismos adicionais de controle externo para evitar a concentração arbitrária de poder ou a captura institucional por maiorias parlamentares momentâneas. Bruce Ackerman, na obra citada, ao propor uma nova leitura da separação de poderes, sugere uma reorganização constitucional que reconhece a centralidade do povo como instância deliberativa suprema em momentos de transformação institucional. Para tanto, propõe a divisão da função legislativa entre o Parlamento, responsável pelas decisões ordinárias, e o povo, convocado a decidir sobre temas estruturais por meio de referendos.

Ainda que Ackerman formule sua proposta a partir de modelos parlamentaristas, como os adotados na Alemanha e no Japão, sua crítica ao presidencialismo americano – notadamente à rigidez do sistema e à ausência de canais de consulta direta ao povo – encontra pontos de convergência com a presente pesquisa. Ambas as abordagens reconhecem que a separação tripartite dos poderes, por si só, já não é suficiente para garantir legitimidade e estabilidade democrática em contextos de crise. Para Ackerman, a introdução de referendos seriados permite transformar o exercício da soberania popular em um processo racional e deliberativo, apto a validar decisões constitucionais extraordinárias.

---

[228] ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. Harvard Law Review, volume 113, January 2000, number 3, 10/23/08, p. 634-725, p. 682.

[229] ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. Harvard Law Review, volume 113, January 2000, number 3, 10/23/08, p. 667. No original: "(…) we should seek to divide [lawmaking authority] between parliament and the people — the former managing routine governmental decisions and the latter expressing its will through a carefully constructed process of serial referenda".

Nesse sentido, a proposta aqui defendida – a obrigatoriedade de referendo popular para a efetivação do impeachment presidencial – alinha-se ao espírito da teoria ackermaniana, ao inserir um controle externo popular no centro do processo político, como contrapeso à deliberação parlamentar. Se Montesquieu vislumbrava a limitação mútua entre os poderes como garantia da liberdade, os desafios institucionais contemporâneos exigem o reconhecimento de um quarto elemento de equilíbrio: o povo soberano, atuando diretamente nos momentos decisivos. Ao atribuir ao eleitorado o poder de confirmar ou rejeitar a decisão do Parlamento quanto à destituição do Presidente da República, evita-se que o instituto do impeachment seja capturado por jogos políticos episódicos e reafirma-se o vínculo entre soberania popular e legitimidade constitucional. A perspectiva proposta por Ackerman, converge com a presente pesquisa de modo a garantir que a destituição do Chefe do Executivo somente se consolide mediante aprovação por maioria absoluta dos eleitores aptos ao voto.

- **A Crítica Doutrinária aos Instrumentos da Democracia Direta no Brasil**

Em artigo publicado na *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, com o título *"Referendos e plebiscitos: construção histórica e doutrinária"*, Rodrigo Marchetti Ribeiro desenvolve uma crítica detalhada ao modelo normativo brasileiro dos institutos de democracia direta, enfatizando os limites estruturais, formais e políticos que restringem o exercício efetivo da soberania popular. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha consagrado o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como instrumentos de participação direta (art. 14, I a III), o autor demonstra que o desenho constitucional e a regulamentação infraconstitucional desses institutos frustram sua função democrática originária[230].

Um dos principais problemas apontados refere-se ao monopólio do Congresso Nacional na convocação do referendo, o que esvazia seu caráter insurgente e impede o povo de deliberar autonomamente sobre matérias relevantes. O autor observa ainda, com clareza, que "se o Congresso Nacional autoriza os referendos, isso significa que, na prática, fica blindado de atos de insurgência contra ele mesmo."[231] Essa dependência transforma o referendo e o plebiscito em instrumentos subordinados ao poder que deveria ser fiscalizado pela vontade popular, comprometendo sua função contramajoritária.

Na obra referida, a crítica é ampliada com a análise da Lei nº 9.709/1998, considerada tecnicamente deficiente e politicamente limitadora. Segundo Ribeiro, essa legislação

[230] RIBEIRO, R. M. Referendos e plebiscitos: construção histórica e doutrinária. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 130, p. 73-98, 2022.

[231] RIBEIRO, R. M. Referendos e plebiscitos: construção histórica e doutrinária. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 130, p. 73-98, 2022, p. 95.

"desempenhou sua tarefa com grande incompetência"[232], tanto por omitir aspectos essenciais dos procedimentos quanto por inviabilizar, na prática, a utilização dos institutos previstos na Constituição. Um dos problemas é a exigência de decreto legislativo para convocar plebiscito ou referendo, o que significa submeter a deliberação popular ao mesmo procedimento político de tramitação das leis ordinárias. Isso inviabiliza a atuação da minoria parlamentar ou da sociedade civil, pois "a pormenorização da lei [...] impede que uma fração do Congresso Nacional se insurja contra uma maioria"[233].

Outro ponto criticado é a falta de clareza e técnica quanto aos efeitos jurídicos do referendo. O autor afirma que "o art. 10 da lei dispõe sobre os resultados, mas de forma verdadeiramente infeliz", destacando que a redação legal confunde o objeto da deliberação com o próprio instituto. Segundo explica, "fala-se da aprovação ou rejeição do referendo, o que é um erro. O referendo é o instituto; o que se aprova (ou rejeita) é o ato referendado". Também se aponta a ausência de critérios consistentes sobre o quórum necessário: "fala-se da 'maioria simples', mas isso não é suficiente. A maioria simples só é suficiente se tratarmos de votos válidos. Isto é, trata-se da maioria absoluta dos votos válidos (descontados os votos nulos e os brancos)"[234].

No que se refere à iniciativa popular, o autor critica a limitação de seu alcance, já que a Constituição permite sua utilização apenas para leis ordinárias e complementares, excluindo o processo de emenda constitucional. Além disso, mesmo quando utilizada, a iniciativa está condicionada ao trâmite regular no Congresso, o que lhe retira o caráter propriamente direto. Em relação à convocação dos plebiscitos e referendos por meio de mobilização cidadã, o autor afirma: "teria sido interessante que tal convocação fosse possível por meio de iniciativa popular"[235], deixando claro que a ausência dessa possibilidade compromete a autonomia democrática da cidadania.

A análise demonstra, portanto, que para Ribeiro a arquitetura normativa dos instrumentos de democracia direta no Brasil é insuficiente e limitada. Em vez de promover a atuação direta do povo, os mecanismos existentes permanecem subordinados à lógica da

[232] RIBEIRO, R. M. Referendos e plebiscitos: construção histórica e doutrinária. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 130, p. 73-98, 2022, p. 94.

[233] RIBEIRO, R. M. Referendos e plebiscitos: construção histórica e doutrinária. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 130, p. 73-98, 2022, p. 95.

[234] RIBEIRO, R. M. Referendos e plebiscitos: construção histórica e doutrinária. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 130, p. 73-98, 2022, p. 96.

[235] RIBEIRO, R. M. Referendos e plebiscitos: construção histórica e doutrinária. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 130, p. 73-98, 2022, p. 95.

representação e à vontade do Parlamento. Ao identificar e explicar as falhas constitucionais e infraconstitucionais que envolvem a convocação, os efeitos jurídicos e os quóruns decisórios, a crítica conduz à conclusão de que, apesar da previsão formal, os institutos de democracia direta no Brasil ainda carecem de condições reais para cumprir a função transformadora que lhes é atribuída.

2.3 A FEDERAÇÃO SUÍÇA E OS MODELOS DE REFERENDO: OBRIGATÓRIO E FACULTATIVO

- **Delimitação do Tema**

O Parlamento suíço é bicameral[236]. A Assembleia Federal *(Bundesversammlung)* é composta de duas câmaras: o Conselho de Estados *(Ständerat besteht),* como câmara alta; e o Conselho Nacional *(Nationalrat),* como câmara baixa; ambas as câmaras são equiparadas, podem deliberar em conjunto ou separadamente e, em regra, suas sessões são públicas; as decisões da Assembleia Federal requerem a aprovação de ambos os Conselhos. Nessas duas casas, o mandato é de quatro anos[237].

A Assembleia Federal exerce o poder supremo na Federação, salvo os direitos do povo e dos cantões. Entre os seus membros, cada Conselho elege, por um período de um ano, um(a) presidente, assim como um(a) primeiro(a) vice-presidente e um(a) segundo(a) vice-presidente; nesses cargos, não se admite a reeleição para o ano seguinte[238].

O Conselho Nacional compõe-se de 200 membros, que são eleitos pelo povo em eleição direta, segundo o princípio da representação proporcional. A cada quatro anos há uma eleição completa. Cada cantão forma um distrito eleitoral e terá, no mínimo, um assento no Conselho Nacional. Os assentos são distribuídos entre os cantões, de acordo com o contingente populacional; a cada 40.000 habitantes o cantão terá direito a um assento no Conselho Nacional; por força da norma constitucional, ainda que o cantão tenha uma população inferior a 40 mil habitantes, terá direito a uma vaga no Conselho Nacional. Enquanto Zürich, por exemplo, que conta com cerca de 1,48 milhão de habitantes, tem 36 assentos no Conselho Nacional, o cantão de Uri, com aproximadamente 34 mil habitantes, possui um assento[239].

---

[236] Constituição Federal, art. 143º: Todos os eleitores podem ser eleitos para o Conselho Nacional, o Conselho Federal e o Tribunal Federal.

[237] Constituição Federal, artigos 145º, 149º, 156º, 1 a 3, e 157º

[238] Constituição Federal, art. 148º, 1 e 2; 149º, 150º e 152º.

[239] Disponível em: https://www.parlament.ch/en/organe/national-council/members-national-council-a-z Acesso em: 18 Mar 2024.

O Conselho de Estados possui 48 membros, sendo 2 de cada um dos 26 cantões e 1 de cada um dos seis cantões menores, didaticamente chamados semicantões[240]. Para esse Conselho, a eleição é majoritária, sendo que caberá aos cantões estabelecerem as normas das eleições para os candidatos ao Conselho de Estados[241],[242].

- **Informações específicas**

Na Suíça existe o referendo obrigatório e o referendo facultativo. O primeiro deles, submete algumas hipóteses à votação do povo e dos cantões, e em outras, apenas à votação do povo. À votação do povo e dos cantões submetem-se: a) as modificações da Constituição Federal; b) a filiação a organizações para a segurança coletiva (por exemplo, a OTAN) ou a comunidades supranacionais (a exemplo da União Europeia); c) as leis federais declaradas urgentes que não estão fundamentadas na Constituição e cuja vigência exceder um ano; estas leis federais devem ser submetidas à votação, dentro de um ano a partir da aceitação pela Assembleia Federal. Por outro lado, apenas à votação do povo submetem-se: a) as iniciativas populares para a revisão total da Constituição Federal; b) as iniciativas populares para a revisão parcial da Constituição Federal na forma de proposição geral, que foram rejeitadas pela Assembleia Federal; c) a questão, se uma revisão total da Constituição Federal deve ser efetuada em caso de discordância dos dois Conselhos[243].

Nas situações em que o referendo obrigatório for submetido à votação tanto pelos eleitores quanto pelos cantões, cada Cantão terá direito a um voto, com exceção de seis deles, que terão apenas 0,5 (meio) voto. Conforme o resultado da votação dos eleitores, que pode aprovar ou reprovar a norma em consulta, será computado o voto correspondente do Cantão[244].

O referendo facultativo ocorrerá quando a petição de solicitação for assinada por 50.000 pessoas com direito de votar ou por oito cantões, no prazo de 100 dias a partir da publicação oficial do decreto, oportunidade em que as seguintes matérias serão submetidas ao povo para serem votadas[245]: a) as leis federais; b) leis federais declaradas urgentes cuja vigência exceder

---

[240] Constituição Federal da Confederação Suiça, artigo 150, 2: Os cantões Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Aus-serrhoden und Appenzell Innerrhoden elegem um membro cada; os outros cantões elegem dois membros cada um.

[241] CORMON, Pierre. Swiss Politics for Complete Beginners, Editions Slatkine, 2014, p. 29.

[242] Constituição Federal da Confederação Suiça, artigo 150, 3.

[243] Constituição Federal da Confederação Suiça, artigos 140º.

[244] Constituição Federal da Confederação Suiça: artigo 142º, itens 1-4. São eles: Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Aus-serrhoden e Appenzell Innerrhoden

[245] Aceito no referendo do 9 de fevereiro de 2003, em vigor desde o 1º de agosto de 2003 (RF de 4 de Outubro de 2002, RCF de 25 de março de 2003 – DF 2001 4803 6080, 2002 6485, 2003 3111 3954 3960).

um ano; c) as decisões federais, na medida em que a Constituição ou a lei assim o estabelecer; d) os acordos de Direito Internacional, que: 1) são ilimitados e não rescindíveis; 2) prevêem a filiação a uma organização internacional; 3) contêm importantes prescrições legislativas ou cuja efectivação requerer a decretação de leis federais[246].

Uma lei federal, cuja entrada em vigor não permita nenhum atraso, pode ser declarada urgente pela maioria dos membros de cada Câmara da Assembleia Federal e entrar imediatamente em vigência, com fixação de prazo para a mesma. Se for solicitado referendo sobre uma lei federal declarada urgente, haverá duas distinções importantes: se essa lei estiver fundamentada na Constituição ou se ela não estiver fundamentada na Constituição. Na primeira hipótese, a lei será nula após um ano, a partir da aprovação pela Assembleia Federal se não for aceita pelo povo dentro deste prazo. Na segunda hipótese, se a lei federal declarada urgente não estiver fundamentada na Constituição, ela será nula um ano a partir da aprovação pela Assembleia Federal, caso não seja aceita pelo povo e também pelos cantões dentro deste prazo. Se for reprovada, a lei não poderá ser renovada[247].

A Constituição Federal suíça se refere, da seguinte forma, às maiorias necessárias à aprovação das matérias apresentadas à votação popular: 1) Os projetos submetidos ao povo para votação são aprovados se a maioria dos votantes pronunciar-se a favor; 2) Os projetos submetidos ao povo e aos cantões para votação são aprovados se a maioria dos votantes e dos cantões declarar-se a favor; 3) O resultado do referendo no cantão vale como seu voto cantonal; 4) relembre-se, que os seis cantões a seguir terão apenas meio voto cantonal cada: *Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Aus-serrhoden* e *Appenzell Innerrhoden*[248].

2.4 O REFERENDO QUE SALVOU A ISLÂNDIA DO COLAPSO BANCÁRIO DE 2008

Em obra intitulada *Billion Cheers for Direct Democracy: Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope*[249], Moti Nissani analisa os efeitos benéficos que a população da Islândia obteve ao negar, por meio de referendo, o projeto de lei que apoiava a transferência bilionária de recursos públicos para evitar a falência de bancos privados. Nesse

[246] Constituição Federal da Confederação Suiça, artigos 141º.

[247] Constituição Federal da Confederação Suiça, artigo 165º.

[248] Constituição Federal da Confederação Suiça, artigo 142º, itens de 1 a 4.

[249] Tradução livre: Bilhões de Aplausos pela Democracia Direta: a Democracia Direta é a Última, Melhor e Única Esperança da Humanidade.

episódio, relata Nissani, a população islandesa enfrentou o desastroso colapso bancário de 2008, a corrupção por trás dele, e as dificuldades que ele causou foram seguidas, na época, pelas maiores e mais longas manifestações populares da história da Islândia. Inspirados pelos bem-sucedidos protestos de panelas e frigideiras na Argentina contra o FMI e seus confederados argentinos, os manifestantes de Reykjavik, capital e maior cidade da Islândia, batendo em uma variedade de utensílios de cozinha, exigiram uma nova constituição, novas eleições e a renúncia do governo de direita e do chefe corrupto do banco nacional, registra Nissani. Os oligarcas tentaram conter o movimento com uma barragem de propaganda, a formação usual de policiais contra as pessoas e prendendo, usando spray de pimenta e gás lacrimogêneo nos manifestantes. Mas o movimento de protesto continuou a crescer[250].

Diferente do Brasil, em que o próprio Parlamento – responsável pela elaboração do projeto de lei – pode derrubar o veto presidencial, na Islândia, o artigo 26 da Constituição islandesa não confere ao Parlamento idêntica possibilidade. Com o veto presidencial, a norma permanecerá válida, mas deverá, na primeira oportunidade, ser submetida ao referendo popular e caberá a todos os eleitores – em voto secreto – decidir sobre a manutenção do veto. Em caso de rejeição, a lei será anulada com efeito *ex nunc*[251].

> Article 26
> If Althingi has passed a bill, it shall be submitted to the President of the Republic for confirmation not later than two weeks after it has been passed. Such confirmation gives it the force of law. If the President rejects a bill, it shall nevertheless become valid but shall, as soon as circumstances permit, be submitted to a vote by secret ballot of all those eligible to vote, for approval or rejection. The law shall become void if rejected, but otherwise retains its force[252].

Em particular, amparados pelo dispositivo acima, os manifestantes exigiram que o então presidente da Islândia, Ólafur Ragnar Grimsson, vetasse o projeto de lei do governo para fazer o povo pagar as dívidas externas dos bancos privados falidos. Com motivo semelhante, os

[250] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023.

[251] Disponível em: https://www.government.is/Publications/Legislation/Lex/?newsid=89fc6038-fd28-11e7-9423-005056bc4d74 Acessp em: 15 Ago 2024.

[252] Tradução livre: Artigo 26.º Se o Althingi tiver aprovado um projecto de lei, este será submetido ao Presidente da República para confirmação o mais tardar duas semanas após a sua aprovação. Tal confirmação confere-lhe força de lei. Se o Presidente rejeitar um projecto de lei, este tornar-se-á válido, mas será, assim que as circunstâncias o permitirem, submetido à votação por escrutínio secreto de todos os elegíveis para votar, para aprovação ou rejeição. A lei torna-se nula se for rejeitada, mas mantém a sua força.

protestos na Grécia, nos EUA e em outros lugares fracassaram. Na Islândia, eles tiveram sucesso graças a uma provisão de democracia direta condicional da constituição islandesa[253].

Até 2010, o presidente eleito da Islândia era visto como uma figura de proa, um símbolo de unidade nacional. Como dito anteriormente, a constituição islandesa, como um resquício da época em que a Islândia era governada pela Dinamarca, contém uma cláusula de democracia direta, autorizando o presidente a se recusar a assinar projetos de lei parlamentares. Se o presidente escolher exercer esse poder de veto, a decisão de aprovar ou rejeitar o projeto de lei não assinado deve ser tomada pelo próprio povo, por meio de um referendo nacional. Antes de 2010, esse poder de veto foi exercido apenas uma vez, em 2004[254].

No início de 2010, o então presidente Grimsson se recusou a assinar uma lei estipulando quanto a Islândia deveria pagar de volta ao Reino Unido e à Holanda pelas chamadas contas de poupança *Icesave.* A lei foi então submetida a um referendo geral e o povo votou contra. Ólafur Ragnar foi vitorioso aos olhos de muitos que sentiram que ele havia salvado a nação da dívida e da desgraça. Isso se repetiu no início de 2011 quando um segundo projeto de lei *Icesave* também foi vetado por ele e rejeitado pelo povo. Pela primeira vez, um presidente islandês não estava apenas ecoando os pontos de vista do governo. Ao justificar o seu veto, o ex-presidente Grimsson explicou em sua decisão[255]:

> Como todos sabem agora, não injetamos dinheiro público nos bancos falidos. Nós os tratamos como empresas privadas que foram à falência, e os deixamos falir. Enquanto em muitos outros países, a ortodoxia predominante é que você injete dinheiro público nos bancos privados e você torna os contribuintes responsáveis pelos bancos ao longo prazo. . . E eu nunca entendi realmente o argumento: por que um banco privado ou fundo financeiro é de alguma forma mais sagrado para o bem-estar e o futuro da economia do que o setor industrial, o setor de TI, o setor criativo ou o setor de manufatura? O resultado é que a economia islandesa está se recuperando mais rápido e mais efetivamente do que qualquer outra economia. Foi realmente muito difícil, especialmente a primeira decisão de veto que tomei porque todos os governos na Europa estavam contra mim. Todas as grandes instituições financeiras, tanto na Europa quanto no meu próprio país estavam contra mim ... tudo se resumia à escolha fundamental do interesse do mercado financeiro, por um lado, e a vontade democrática do povo, por outro. A Europa é e deveria ser mais sobre democracia do que sobre mercados financeiros. Diante dessa escolha, ficou claro no final que eu tinha que

[253] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 342-7.

[254] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 342-7.

[255] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 344. As contas de poupança *Icesave* foram produtos financeiros oferecidos pelo banco islandês *Landsbanki* em vários países, incluindo o Reino Unido e os Países Baixos, durante os anos 2000. Essas contas atraíram milhares de clientes devido às altas taxas de juros oferecidas. No entanto, elas se tornaram um símbolo de uma das maiores crises financeiras da Islândia em 2008. Disponível em: https://voxeurop.eu/pt-pt/islandia-vence-batalha-icesave-contra-a-ue/ E ainda: https://academic.oup.com/book/44441/chapter/376664058 Acesos em: 29 Dez 2024.

> escolher a democracia. O governo britânico simplesmente decidiu que a Islândia era pequena o suficiente para eles nos enfrentarem – da mesma forma que [ele] enfrentou a Argentina pelas Malvinas – em vez de olhar para a questão de uma perspectiva mais responsável e de longo prazo ... se você pegar o tamanho relativo da economia islandesa e da economia britânica, e transferir para a economia britânica a quantia que o governo britânico estava pedindo que os contribuintes islandeses fossem responsáveis devido à falência de um banco privado, teria sido igual, dado o tamanho relativo da economia britânica, a pedir que o contribuinte britânico fosse responsável por uma conta de 800 bilhões de libras de um banco britânico falido na Espanha. Todos percebem num momento que essa não é uma proposta viável. Como é que todos os governos da União Europeia apoiaram essas exigências escandalosas?[256]

Não é de surpreender que Ólafur Ragnar tenha sido reeleito em 2012. Quando ele deixou o cargo em 2016, após 20 anos servindo como presidente, apesar do enorme poder da mídia oligárquica[257], 62% dos islandeses aprovaram seu desempenho no trabalho e apenas 15% desaprovaram[258].

Na Islândia, alguns "peões brancos de baixo escalão" acabaram cumprindo curtas sentenças de prisão por sua contribuição à crise financeira. Isso é frequentemente citado como prova do comprometimento da Islândia com a democracia e o jogo limpo. No entanto, as reais intenções dessas prisões muito divulgadas eram apaziguar o público[259]. Na realidade, "a maioria dos responsáveis pelo colapso... escapou de sérias repercussões financeiras e legais e... podem dizer confortavelmente ao seu par: 'Não se preocupe, querida, todos perderam, exceto nós.'"[260]

O povo votou e, portanto, os islandeses estão agora em muito melhor forma econômica e espiritual do que os gregos, espanhóis ou americanos. Já em 2012, até mesmo o FMI (Fundo Monetário Internacional) admitiu que "a Islândia estava certa, nós estávamos errados". O FMI reconheceu que a Islândia "tomou um caminho diferente dos Estados Unidos após sua crise financeira e nacionalizou os bancos... e resgatou os proprietários de imóveis em vez de se preocupar apenas em resgatar os bancos. E agora eles estão voltando e sua economia está crescendo novamente."[261]

---

[256] TAYLOR, Adam. "Iceland's President explains why the world needs to rethink its addiction to finance," Business Insider, 2012.

[257] FONTAINE, Andie Sophia. "Outgoing president finishes on top." **The Reykjavík Grapevine**, 2016. Disponível em: https://grapevine.is/news/2016/08/03/outgoing-president-finishes-on-top/ Acesso em: 15 Abr 2025.

[258] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 345.

[259] JOHNSEN, Gudrun, 2014, Bringing Down the Banking System: Lessons from Iceland.

[260] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 345.

[261] TAYLOR, Adam. "Iceland's President explains why the world needs to rethink its addiction to finance," Business Insider, 2012.

Podemos notar de passagem que o FMI aqui está derramando lágrimas de crocodilo. Esta "monstruosidade imperial"[262] chamada FMI [segundo Nissani], sabia perfeitamente bem que o povo da Islândia estaria muito melhor rejeitando seus conselhos e "caridade". Como cada ação única daquele sanguessuga, o objetivo deliberado de seu "conselho" era uma transferência líquida de riqueza e poder de pessoas comuns para banqueiros privados e seus comparsas[263].

A indignação expressada por Nissani com relação ao FMI, também é compartilhada por Foot, segundo o qual os órgãos internacionais que determinam os padrões e a textura da vida em todo o mundo são todos profundamente antidemocráticos. As Nações Unidas não são controladas pelas nações do mundo, mas por uma cabala de governos de nações ricas e poderosas chamada Conselho de Segurança. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que estabelecem as leis econômicas pelas quais muitas centenas de milhões de pessoas pobres morrem de fome, não são eleitos por ninguém e também não são democraticamente responsáveis por nada nem por ninguém. A Organização Mundial do Comércio busca o tempo todo interferir e ditar aos governos eleitos, instruindo-os, por exemplo, a defender o princípio sagrado da competição, mesmo quando essa competição leva diretamente a uma maior exploração, maior doença e maior pobreza. Em todos os lugares, as previsões sombrias de Bukharin e Lenin estão sendo justificadas. A democracia popular está fora, enquanto a burocracia capitalista está dentro, reafirma Foot[264].

A vitória do povo islandês sob os bancos privados permitiu que em outra rara demonstração de honestidade no mesmo ano, até mesmo os próprios jornalistas dos banqueiros elogiassem o veto de Grimsson[265]:

> Os islandeses que atiraram pedras no parlamento em 2009 exigindo que seus líderes e banqueiros respondessem pelo colapso econômico e financeiro do país estão colhendo os benefícios de sua raiva. Desde o final de 2008, os bancos da ilha perdoaram empréstimos equivalentes a 13% do produto interno bruto, aliviando os encargos da dívida de mais de um quarto da população... As medidas da ilha para se ressuscitar desde 2008, quando seus bancos deixaram de pagar US$ 85 bilhões, estão se mostrando eficazes. A economia da Islândia este ano [2012] superará a área do euro e o mundo desenvolvido em média... As famílias da ilha foram ajudadas por um acordo entre o governo e os bancos, que ainda são parcialmente controlados pelo estado, para perdoar dívidas que excedam 110 por cento do valor das casas. Além disso, uma decisão da Suprema Corte em junho de 2010 concluiu que empréstimos

[262] Already by 1946, Argentine president Juan Domingo Perón felt that the IMF was "a new putative imperial monstrosity." Cited in: Rivas Molina, Federico, 2018, "El FMI en la Argentina de la dictadura, la hiperinflación y el corralito," El País.

[263] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 345.

[264] FOOT, Paul. The Vote - How it was won and how it was undermined. London: Verso, 2024, p. 637.

[265] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 345-6.

> indexados a moedas estrangeiras eram ilegais, o que significa que as famílias não precisam mais cobrir perdas de coroas. A economia de US$ 13 bilhões da Islândia, que encolheu 6,7 por cento em 2009, cresceu 2,9 por cento no ano passado e se expandirá 2,4 por cento este ano [2012] e no próximo. . . A área do euro crescerá 0,2 por cento este ano. . . A abordagem da Islândia para lidar com o colapso colocou as necessidades de sua população à frente dos mercados [um eufemismo para Wall Street e a City de Londres] a cada passo. Quando ficou claro em outubro de 2008 que os bancos da ilha estavam além da salvação, o governo interveio, isolou as contas domésticas e deixou os credores internacionais na mão. O banco central impôs controles de capital para deter a liquidação subsequente da coroa e novos bancos controlados pelo estado foram criados a partir dos restos dos credores que faliram. O promotor especial da Islândia disse que pode indiciar até 90 pessoas, enquanto mais de 200, incluindo os ex-presidentes executivos dos três maiores bancos, enfrentam acusações criminais. Isso se compara aos EUA, onde nenhum executivo de alto escalão do banco enfrentou processo criminal por seus papéis no colapso das hipotecas subprime[266].

Todo esse episódio desmente a crença de que a Islândia – ou qualquer outro país na Terra – é verdadeiramente uma democracia. Todo e qualquer governo "democrático" envolvido nessa chantagem fez tudo o que pôde para desafiar a maioria dos eleitores. A decisão do ex-presidente Grimsson de abalar a ilha nada mais foi do que forçar a democracia goela abaixo de lobos oligárquicos em pele de democracia. E, como vimos, embora esforços consideráveis tenham sido feitos para escrever uma constituição mais democrática, igualitária e ecologicamente correta, e embora a maioria ainda a queira, o parlamento oligárquico a colocou no gelo[267].

Ao referir-se à análise de Andie Sophia Fontaine, Nissani[268] observa que a autora, ao tratar do tema em 2016, foi particularmente precisa ao capturar as lições mais relevantes da crise econômica de 2008 e da subsequente obstrução parlamentar à aprovação de uma nova constituição.

> Se quisermos consertar as coisas aqui em casa, devemos ter em mente que simplesmente eleger novos jogadores não será suficiente... Precisamos de um novo sistema completamente. Qual forma ele tomaria ou poderia tomar está em debate, mas uma coisa é clara: mudar os jogadores não muda o jogo. Se os ricos e poderosos continuarão ou não a escapar impunes das atividades que os Panama Papers revelaram depende de nós[269].

---

[266] VALDIMARSSON, Omar R. "Icelandic anger bringing record debt relief," Bloomberg, 2012.

[267] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 346.

[268] NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, 346-7.

[269] FONTAINE, Andie Sophia. "The unraveling of a government: the Panama Papers and Iceland," *The Reykjavik Grapevine*, 2016. Sobre o tema, leia matéria disponível em: https://grapevine.is/mag/feature/2016/04/08/the-unraveling-of-a-government-the-panama-papers-and-iceland/ Acesso em: 11 Abr 2025.

E conclui Nissani em sua análise, “que apenas um novo sistema trará governo limpo, liberdade, transparência, responsabilidade e justiça social para a Islândia (e para o mundo). Esse sistema tem um nome: uma democracia direta, inclusiva, ao estilo ateniense”[270].

2.5 PLEBISCITO INTERNACIONAL

- **Delimitação do Tema**

Plebiscito é um subconjunto da categoria maior chamada referendo, mas ambos são formas de consultas populares. Um referendo é um tipo de eleição de questão cuja função é aprovar ou rejeitar uma proposta específica. Um plebiscito internacional é um tipo de referendo em que a proposta em questão diz respeito à questão da soberania. Como um tipo de eleição, o plebiscito é um dos muitos modos de participação e consulta política. Em última análise, é o princípio do direito popular, da "vontade do povo" como base da legitimidade política, que responde pela importância de todas as eleições no mundo contemporâneo. Os governos recebem seu mandato para governar por meio do envolvimento participativo dos cidadãos. O plebiscito é apenas uma forma de participação cidadã, mas é aquela em que o cidadão luta com o leviatã institucional da era atual – o estado soberano[271].

Os patrícios da Roma antiga desenvolveram estruturas que permitiam que aqueles que pagavam impostos – eles mesmos – participassem da tomada de decisões do governo. Durante os primeiros anos da República Romana, a classe de plebeus livres – os plebeus – também participava das decisões que afetavam sua posição política e econômica. Um plebiscito era uma resolução aprovada por uma assembleia de plebeus e, com certas limitações importantes, tinha força de lei. Embora o direito formal de plebiscito tenha sido perdido com a queda da República Romana, os imperadores romanos sucessores mantiveram um respeito saudável pela "turba da cidade" que frequentemente participava da violenta criação e destruição de imperadores.

A queda do Império Romano e a afirmação política das tribos germânicas e outras "bárbaras" na Europa trouxeram uma vigorosa reafirmação de valores democráticos. Da perspectiva de observadores romanos como Tácito, as tribos germânicas eram democráticas ao extremo. Assembleias tribais tumultuadas elegiam líderes políticos e comandantes militares e, ao chocar seus escudos, votavam em questões de guerra e paz. Temperadas com uma forte

---

270 NISSANI, Moti. Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind’s Last, Best, and Only Hope. EUA: Dying of the Light Press, 2023, p. 347.

271 FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 36.

pitada de igualitarismo, as assembleias tribais elegiam indivíduos que conseguiam fazer o trabalho – fossem eles servos, estrangeiros ou mulheres – e então os responsabilizavam de perto. Essa tradição de democracia participativa foi gradualmente suplantada em toda a Europa pelo direito divino e edifício aristocrático do feudalismo. Somente em áreas remotas da Europa – na Escandinávia e na Suíça – as antigas tradições de democracia popular persistiram para se tornarem faróis da democracia nos tempos contemporâneos[272].

- **Análise Específica**

No plebiscito internacional o povo é consultado para decidir sobre a incorporação e desmembramento de territórios até então sob soberanias diversas, para que sejam submetidos à soberania única. Essa espécie de plebiscito torna mais perceptível o princípio – muitas vezes ignorados pelos governantes – segundo o qual na democracia o povo é o verdadeiro titular da soberania. Tanto é assim, que o povo e somente esse, inclusive, poderá renunciá-la em plebiscito ao reconhecê-la em favor de outro grupo. Os exemplos citados nos próximos subtópicos esclarecem ainda mais o conceito de plebiscito internacional.

O plebiscito internacional, ainda que comumente associado a disputas de limites ou fronteiras territoriais, apresenta uma abrangência mais ampla, podendo ser utilizado como um mecanismo legítimo para fomentar a paz e interromper hostilidades em tempos de guerra, assim como para solucionar conflitos ou realizar consultas populares que envolvam interesses de cidadãos de diferentes países.

- **O Primeiro Plebiscito Internacional**

Foram os burgueses da cidade de Genebra em 1420 que organizaram o primeiro plebiscito internacional — uma votação para determinar a soberania. O duque de Saboia, tendo comprado o Condado de Genebra (Comte de Genevois), decidiu anexar a cidade também. Seu plano foi rejeitado por unanimidade por uma assembleia dos habitantes de Genebra — uma assembleia de clérigos, comerciantes, soldados, artesãos, senhores e trabalhadores. Parece ter sido o primeiro caso de um plebiscito conduzido por sufrágio universal (masculino). Todos os habitantes "sem exceção e sem distinção e todos iguais perante a lei" se expressaram em uma questão de soberania. Foi um evento incomum para a época — ainda mais porque provou ser bem-sucedido em impedir a anexação planejada. A partir de então, as cidades da Europa — dada sua riqueza, alfabetização, mão de obra e, muitas vezes, fortes fortificações urbanas — desenvolveram instituições econômicas e políticas autônomas de caráter cada vez mais

[272] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 38.

democrático. Elas foram as primeiras a expressar abertamente o princípio da autodeterminação popular e, até certo ponto, colocá-lo em prática[273].

- **O Plebiscito Internacional no Século XIX**

No século XIX, a base da legitimidade política na Europa começou a mudar. Os princípios do direito divino e aristocrático estavam rapidamente cedendo ao princípio da soberania popular – da vontade do povo como a pedra angular da política moderna. O tumulto de 1848 trouxe mais uma vez a crescente demanda por maior participação pública no governo. O ritmo da reforma democrática acelerou pelo restante do século. O sufrágio se expandiu, os parlamentos falaram com maior autoridade, o voto secreto foi introduzido. O plebiscito retornou à proeminência internacional na década de 1860 como uma parte importante do processo que levou à anexação de Saboia e Nice à França e à unificação da Itália. Propostas de plebiscitos se tornaram uma característica regular da diplomacia europeia. Plebiscitos foram considerados na Moldávia, Schleswig-Holste*In* Heligoland e Tacna-Arica. Plebiscitos foram realizados nas Ilhas Jônicas, em São Bartolomeu (Pequenas Antilhas) e nas Índias Ocidentais Dinamarquesas (Ilhas Virgens)[274].

Aos olhos de grande parte do mundo, a Guerra Franco-Prussiana produziu uma grave violação do princípio da soberania popular. O alvoroço gerado pela anexação da *Alsace-Lorraine* pela Alemanha – conduzida sem a consulta dos habitantes – ressaltou a realidade política inconfundível da soberania popular. Desde o início da história registrada, territórios e seus povos foram conquistados, vendidos ou trocados. Mas na segunda metade do século XIX, a negação do direito de autodeterminação nacional, pela primeira vez, foi proclamada como um *casus belli* legítimo por uma das Grandes Potências do mundo: a França. Daí em diante, o princípio da autodeterminação se tornou a principal justificativa da humanidade para a guerra. A violação dos direitos do povo da Bélgica em 1914, da Polônia em 1939, do Vietnã do Sul na década de 1960, das Ilhas Malvinas em 1982, forneceu, na mente de muitos, justa causa para a guerra[275].

A atitude dos Estados Unidos em relação ao plebiscito no século XIX era ambígua. O presidente Jefferson, o grande democrata de sua época, comprou a Louisiana de Napoleão sem

[273] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 40.
[274] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 42-3.
[275] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 43.

consultar os desejos dos habitantes – embora pudesse ser razoavelmente presumido que a crescente população de colonos americanos teria retornado uma grande maioria a favor da anexação. Os EUA apoiaram os colonos americanos no Texas em sua luta para se separar do México, fundaram uma "República da Estrela Solitária" independente e então entraram na União[276].

Plebiscitos foram conduzidos no Texas, Tennessee e Virgínia sobre a questão da secessão dos Estados Unidos da América – secessão vencida por maiorias esmagadoras em todos os três estados. Esses plebiscitos foram declarados ilegais pelo governo dos EUA e foram finalmente anulados pelos exércitos vitoriosos do Norte. A aprovação foi dada, no entanto, a um plebiscito que aprovou a secessão da porção ocidental da Virgínia e a entrada do novo estado – Virgínia Ocidental – na União[277].

A oposição da União às iniciativas separatistas não deve ser interpretada como uma violação ao princípio da soberania popular. Trata-se, essencialmente, de uma defesa da federação e de sua integridade contra o direito de secessão, que consiste na desvinculação unilateral de um estado-membro do bloco federativo. A criação da federação estabelece uma relação indissolúvel entre os estados-membros. Nesse sentido, a Suprema Corte dos Estados Unidos, ao julgar o caso *Texas v. White*, determinou que os Estados não podem se separar da federação, exceto por meio de revolução ou pelo consentimento dos demais Estados. Portanto, qualquer norma separatista, ainda que aprovada massivamente por meio de consulta popular, deve ser considerada completamente nula[278].

No Brasil, a Guerra ou Revolução Farroupilha, ocorrida no Rio Grande do Sul em setembro de 1835[279], durante a Regência Trina, tinha como objetivo, em certa medida, o separatismo, com a intenção de criar a República Rio-Grandense. No entanto, para alguns historiadores, em essência, o movimento buscava conquistar maior autonomia para a província[280].

---

[276] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 43.

[277] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 43.

[278] Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/74/700/ Acesso em: 2 Out 2024.

[279] Nomes importantes que participaram da Revolução Farroupilha ao lado dos farrapos incluem Bento Gonçalves, Giuseppe Garibaldi e David Canabarro. Pelo lado do governo imperial, destacou-se Luís Alves de Lima e Silva, o Barão de Caxias, que mais tarde seria conhecido como Duque de Caxias. O conflito foi finalizado com a assinatura do Tratado de Poncho Verde.

[280] Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/revolucao-farroupilha.htm Acesso em: 02 Out 2024.

- **O Plebiscito Internacional no Período Pós-Primeira Grande Guerra Mundial**

A Primeira Guerra Mundial, apropriadamente iniciada pelo ato de um assassino separatista, terminou com a destruição de dois dos grandes impérios adjacentes — o Austro-Húngaro e o Turco Otomano. A pedido do presidente Woodrow Wilson, a autodeterminação nacional para os povos subjugados da Europa tornou-se um principal "objetivo de guerra" das Potências Aliadas e Associadas. Os vencedores, em meio a intensas negociações, passaram a transformar o mapa da Europa Central e Oriental. As características demográficas formaram a base para muitas das novas fronteiras. Mas em muitos distritos a composição étnica da população era mista, irregular ou muito disputada[281].

Os acordos diplomáticos pós-Primeira Grande Guerra Mundial, com o objetivo de determinar a soberania de certas regiões em disputa entre diferentes grupos étnicos e nacionais, decidiram pela consulta plebiscitária em algumas áreas para verificar os desejos dos habitantes. De 1920 a 1935, seis plebiscitos foram realizados e podem ser resumidos da seguinte forma: Schleswig, em 1920: foi convocado para que o povo decidisse se o norte da região de Schleswig deveria pertencer à Dinamarca ou à Alemanha. Como resultado, o território foi transferido para a Dinamarca; Allenstein e Marienwerder, em 1920: ocorreu na Prússia Oriental e Ocidental para determinar se as áreas deveriam fazer parte da Alemanha ou da Polônia. O povo decidiu por maioria que o território deveria permanecer na Alemanha; Klagenfurt Bas*In* em 1920: o plebiscito foi realizado na região da Caríntia, no sul da Áustria, para decidir sobre a soberania da área entre Áustria e o Reino de Sérvios, Croatas e Eslovenos (futura Iugoslávia), oportunidade em que o povo decidiu que deveria permanecer com a Áustria; Upper Silesia, 1921: realizado na Alta Silésia, uma região rica em recursos naturais, para decidir entre a Alemanha e a Polônia. O povo decidiu que uma parte da região deveria ir para a Alemanha e a outra parte para a Polônia; Sopron, em 1921: realizado para determinar se a cidade de Sopron e seus arredores deveriam ir para parte da Áustria ou da Hungria. A maioria dos habitantes votou para permanecer na Hungria; por fim, o plebiscito de Saar, em 1935: realizado para decidir se a região deveria retornar à Alemanha, de quem havia se separado em 1919, ou ser anexada à França. A população votou pelo retorno à Alemanha[282].

---

[281] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 44.

[282] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 44-7. E também: TAYLOR, A. J. P. The Origins of the Second World War. London: Penguin Books, 1991. DAVIES, Norman. Europe: A History. United Kingdon: Random House, 1997.

Com os plebiscitos internacionais citados a nova fronteira, aceita pela Dinamarca, Alemanha e a comunidade internacional, resistiu ao teste do tempo. Assim, o plebiscito efetivamente removeu a longamente fervilhante questão “Schleswig-Holstein" da lista de disputas internacionais[283].

- **O Plebiscito no Período Pós-Segunda Grande Guerra Mundial**

Diferentemente da primeira guerra, a segunda grande guerra do século não foi travada pelos Aliados Ocidentais com autodeterminação nacional como objetivo oficial de guerra. De fato, nenhum novo estado europeu emergiu da guerra e vários estados (Estônia, Letônia e Lituânia) perderam sua condição de estado. Inesperadamente e sem intenção, no entanto, a guerra deu um enorme impulso aos movimentos nacionalistas fora da Europa. Na África, Oriente Médio e Sul da Ásia, grupos nacionalistas que astutamente apoiaram seus mestres coloniais durante a guerra exigiram recompensa. Líbano, Israel, Filipinas, Birmânia, Índia, Paquistão e Líbia formaram o primeiro grupo do que viria a se tornar uma legião de estados recém-independentes. Guerras de libertação nacional eclodiram no Sudeste Asiático e no Norte da África para dar ímpeto adicional ao impulso pela descolonização[284].

2.6 O PLEBISCITO INTERNACIONAL COMO FORMA DE RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE CONFLITOS

A ascensão do plebiscito como uma ferramenta de resolução de conflitos em questões relacionadas à soberania tem sido paralela à do princípio da soberania popular. À medida que a "vontade do povo" cresceu para se tornar a fonte dominante de legitimidade política para governos em todo o mundo, também as técnicas de resolução de conflitos baseadas na democracia, como o plebiscito, cresceram em estatura. Começando como uma técnica explorada pelos revolucionários franceses para ratificar suas conquistas, o plebiscito se desenvolveu em uma ferramenta útil para resolver disputas sobre soberania[285].

No entanto, o plebiscito continua sendo uma criatura exótica. Dado o longo catálogo de conflitos interestatais, lutas sangrentas secessionistas e irredentistas e guerras de libertação nacional, é notável como poucos plebiscitos – na verdade, técnicas pacíficas de resolução de

[283] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 47.
[284] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 47.
[285] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 56.

conflitos de todos os tipos – foram tentados. A guerra continua aos olhos de grande parte da humanidade o grande solvente, o corretor de erros, o martelo da justiça. A glória da guerra, a mística da violência mantém um poder poderoso sobre nós. Os Estados, sempre zelosos de seu monopólio sobre a condução da guerra e a construção da paz, continuam a preferir negociações bilaterais ou multilaterais diretas entre si – sobre as cabeças dos povos imediatamente envolvidos. Submeter uma disputa a um tribunal, a um árbitro ou ao veredito do eleitorado afetado significa uma perda do controle do Estado. Assim, o clube dos Estados continua a considerar o plebiscito com suspeita, empregando-o apenas quando outras técnicas não estão disponíveis ou são muito caras. Contribuindo para a negligência do plebiscito pelos Estados está uma ignorância generalizada sobre a técnica. Dado seu uso pouco frequente no passado, tanto estadistas quanto cidadãos compartilham uma falta de contato prático com a técnica do plebiscito. Poucos estão cientes das condições em que um plebiscito pode ser apropriado. Menos ainda estão familiarizados com o grande corpus de experiência prática desenvolvido por tentativa e erro em plebiscitos e eleições supervisionadas internacionalmente durante o século passado[286].

2.7 O JÚRI

O júri, reconhecido como um dos instrumentos mais antigos da democracia direta, remonta à sua origem ateniense, onde cidadãos comuns desempenhavam um papel ativo nas decisões judiciais e na administração da justiça. Este modelo, caracterizado pela participação popular direta, atravessou os séculos e foi adaptado por diversos países, consolidando-se como um mecanismo democrático em sistemas jurídicos modernos. Entre os países que acolheram essa tradição destacam-se os Estados Unidos, o Reino Unido e o Brasil, que incorporaram o júri em suas estruturas legais, ajustando-o às suas especificidades culturais, sociais e jurídicas.

Apesar das transformações realizadas para compatibilizar o júri com os ordenamentos jurídicos de cada nação, suas características essenciais preservam as raízes atenienses. O elemento central do júri – permitir que cidadãos tenham voz direta em decisões fundamentais – permanece um símbolo de participação democrática. Assim, mesmo com adaptações, o júri continua a ser reconhecido como um eficiente instrumento de democracia direta, reafirmando o compromisso com a ideia de que o poder emana do povo e pode ser exercido diretamente em questões de alta relevância social e jurídica.

[286] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 56.

2.7.1 O Júri nos Estados Unidos e sua Regulamentação

Nos Estados Unidos, o sistema de júri desempenha papel central na administração da justiça, subdividindo-se em duas modalidades principais: o Grande Júri (*Grand Jury*) e o Júri de Julgamento (*Petit Jury*). O Grande Júri é responsável por determinar, em processos criminais, se há indícios suficientes para a instauração de uma ação penal, emitindo, quando apropriado, uma acusação formal (*indictment*). Já o Júri de Julgamento atua durante o processo judicial propriamente dito, avaliando as provas apresentadas em juízo para decidir sobre a culpa ou inocência do acusado. Esse modelo reflete o compromisso do sistema jurídico americano com a participação popular direta no processo penal, garantindo um controle democrático sobre as decisões relacionadas à justiça criminal.

A previsão constitucional do júri nos Estados Unidos está consagrada na Quinta, Sexta e Sétima Emendas à Constituição, que asseguram direitos fundamentais relacionados ao devido processo legal e ao julgamento por júri em casos criminais e civis. Além disso, o funcionamento detalhado do Grande Júri e do Júri de Julgamento é regulamentado por leis federais e estaduais, que estabelecem normas procedimentais e requisitos específicos para a composição e atuação desses órgãos. A combinação de previsão constitucional e regulamentação infraconstitucional visa assegurar tanto a uniformidade quanto a flexibilidade necessárias para a aplicação prática desse instrumento em diferentes contextos jurídicos e sociais.

- **O Grande Júri**

O Grande Júri surgiu no direito inglês em 1176, durante um período de conflito político entre o rei Henrique II, a igreja e os nobres. Inicialmente, as acusações criminais eram feitas pelos próprios membros do Grande Júri, mas com o tempo esse corpo passou a considerar também as acusações apresentadas por pessoas de fora[287]. Após a Revolução Americana, o Grande Júri foi incorporado à Quinta Emenda da Constituição dos Estados Unidos, de 1791, assegurando ao acusado o direito a um Grande Júri em casos de crimes capitais ou outros "crimes infames"[288].

No plano infraconstitucional, nas Cortes Federais dos Estados Unidos, o Grande Júri é regulado pela Regra nº 6 das *Federal Rules of Criminal Procedure*, que disciplina o Processo

[287] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 245.

[288] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 23 e 37.

Penal no âmbito dos Tribunais Federais[289]. Quanto ao Grande Júri, a Quinta Emenda à Constituição americana estabelece[290]:

> **EMENDA V**
> Ninguém será detido para responder por crime capital, ou outro crime infamante, salvo por denúncia ou acusação perante um Grande Júri, exceto em se tratando de casos que, em tempo de guerra ou de perigo público, ocorram nas forças de terra ou mar, ou na milícia, durante serviço ativo; ninguém poderá pelo mesmo crime ser duas vezes ameaçado em sua vida ou saúde; nem ser obrigado em qualquer processo criminal a servir de testemunha contra si mesmo; nem ser privado da vida, liberdade, ou bens, sem processo legal; nem a propriedade privada poderá ser expropriada para uso público, sem justa indenização.

A expressão arcaica "crime infame" foi interpretada como se referindo a crimes graves. No entanto, essa disposição aplica-se apenas aos processos federais. No caso *Hurtado v. California* (1884), a Suprema Corte decidiu que os estados podem optar por utilizar uma denúncia formal ou uma informação. Em 19 estados, o Grande Júri é o meio exclusivo para iniciar acusações em todos os crimes graves, enquanto em alguns estados ele é necessário apenas para crimes capitais. Nos demais, o Grande Júri é um órgão investigativo opcional[291].

A sequência de uma acusação por crime típico nos Estados Unidos é a seguinte: inicia-se com uma prisão, seguida de uma audiência inicial, definição de fiança, audiência preliminar, decisão de acusação e ação do Grande Júri. Se o caso superar esses estágios nos tribunais inferiores, ele é transferido para um tribunal de primeira instância, onde ocorrem a acusação formal, decisões sobre evidências, negação de alegação e, finalmente, o julgamento. Caso o réu seja condenado, o próximo passo é a sentença, que geralmente ocorre simultaneamente ou logo após o veredicto. Em alguns casos, o condenado interpõe recurso visando à modificação da sentença[292].

Três tipos principais de sanções são aplicados na sentença: sanções financeiras, como multas ou ordens de restituição; alguma forma de liberação comunitária, como liberdade condicional ou prisão domiciliar; ou encarceramento em cadeia (para sentenças mais curtas) ou

---

[289] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp Acesso em: 8 Out 2024.

[290] Disponível em: https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm Acesso em: 10 Out 2024.

[291] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 245.

[292] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 23 e 37.

prisão (para sentenças mais longas). As sanções financeiras podem ser de difícil arrecadação, pois muitos infratores não conseguem ou não querem pagar. Entre 2004 e 2013, por exemplo, o Departamento de Justiça dos EUA arrecadou apenas US$ 21,2 bilhões (22%) de casos criminais e ações de execução, deixando US$ 97 bilhões pendentes de cobrança nesse período[293].

Uma dicotomia fundamental refere-se às sentenças indeterminadas e determinadas. Nas sentenças determinadas, a pena é fixa e previamente estabelecida. Já a sentença indeterminada estabelece um período mínimo e máximo de encarceramento, permitindo que o condenado seja libertado por um conselho de liberdade condicional antes de cumprir o tempo máximo. Um exemplo de sentença indeterminada seria de 20 anos a prisão perpétua. As sentenças indeterminadas são comuns em condenações por crimes graves, com punição que envolve prisão estadual, mas raramente são aplicadas a crimes menos graves. O princípio por trás das sentenças indeterminadas é que a prisão possa reabilitar alguns infratores, permitindo a libertação antecipada para aqueles que se mostram reabilitados. Além disso, a possibilidade de liberdade antecipada oferece ao prisioneiro um incentivo para bom comportamento durante o encarceramento. Os críticos desse tipo de sentença apontam que ela concede muito poder ao conselho de liberdade condicional, resultando em decisões arbitrárias e discriminatórias[294].

A discrição está no centro do processo de justiça criminal. Desde o momento em que um crime é cometido até o período posterior à imposição da sentença, a discrição é exercida nas decisões importantes que são tomadas. Após a prisão, o promotor pode decidir não prosseguir com a acusação. Uma vez que as acusações são registradas, o juiz de primeira instância deve estabelecer o valor da fiança e avaliar se há causa provável suficiente para submeter o réu a*o* Grande Júri. Este, por sua vez, possui discrição sobre as acusações; o Júri de Julgamento, sobre a condenação; e o juiz, sobre a sentença e aplicação da pena[295].

A discricionariedade pode ser definida como a capacidade legal de um agente governamental de fazer escolhas ao tomar decisões. Sob essa perspectiva, a discrição possui três subcomponentes principais: julgamentos legais, prioridades políticas e filosofias

[293] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 266.

[294] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 266.

[295] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 124.

pessoais[296]. Muitas decisões discricionárias no processo judicial criminal são baseadas em julgamentos legais. Um exemplo disso seria um promotor se recusando a apresentar uma acusação criminal por considerar, em seu julgamento legal, que as provas são insuficientes para comprovar todos os elementos do crime. Alguns julgamentos legais derivam de uma previsão sobre o provável resultado de um caso em estágios posteriores. Um promotor pode, por exemplo, acreditar que o réu violou a lei, mas que nenhum júri o condenaria[297].

Neubauer e Fradella diferenciam a aplicação do *Grand Jury* com base na previsão legal e na prática real, referindo-se aos conceitos de *law on the books* e *law in action*. Para esses autores, na prática, o promotor decide em grande parte quais casos serão ouvidos, enquanto o *Grande Júri* tende a "carimbar" os pedidos de acusação para indiciamentos[298]. No entanto, isso não é uma regra absoluta.

Tanto é assim, que as decisões dos grandes júris favoráveis ao acusado frequentemente geram controvérsias e, em algumas ocasiões, são alvo de críticas severas. Em 2014, por exemplo, a ausência de um indiciamento do Grande Júri contra o policial de Ferguson, Missouri, que atirou e matou um adolescente negro desarmado, provocou uma onda de protestos e violência. Da mesma forma, a decisão de um Grande Júri de Nova York, em 2014, de não indiciar um policial branco que matou um homem negro desarmado usando um mata-leão, apesar de o incidente ter sido gravado em vídeo, gerou manifestações em todo o país[299].

A função principal do *Grand Jury* é determinar se há causa provável para acreditar que o suspeito cometeu o crime (ou crimes) de que é acusado. Caso se encontre causa provável, o Grande Júri retorna uma acusação contra o réu, que é assinada tanto pelo promotor quanto pelo presidente do Grande Júri. O Grande Júri ocorre na sala destinada a ele, em uma sessão fechada ao público, sendo, portanto, um procedimento sigiloso. O processo é informal, sem a presença ou participação de um juiz togado, e não é contencioso, pois o Grande Júri ouve apenas as provas apresentadas pela promotoria. O suspeito não tem o direito de comparecer ao Grande Júri para defender sua inocência ou apresentar sua versão dos fatos, tampouco pode ser assistido

[296] COLE, George. The Decision to Prosecute. Law and Society Review 4, 1970, p. 313–343. No mesmo sentido: STITH, Kate. The Arc of the Pendulum: Judges, Prosecutors, and the Exercise of Discretion." Yale Law Journal 117, 2008, p. 1420–1496.

[297] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 124.

[298] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 124.

[299] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 265-6.

por um advogado, diferentemente do que é assegurado pela Sexta Emenda à Constituição. O Grande Júri também tem o poder de investigar crimes por iniciativa própria, podendo intimar testemunhas, buscar provas e conceder imunidade[300].

As seguintes pessoas podem estar presentes enquanto o *Grande Júri* estiver em sessão: advogados do governo, a testemunha sendo interrogada, intérpretes quando necessários e um taquígrafo ou operador de dispositivo de gravação. Ninguém, exceto os jurados e qualquer intérprete necessário para auxiliar um jurado com deficiência auditiva ou de fala, pode estar presente durante as deliberações ou votação do Grande Júri[301].

O Grande Júri é um painel de cidadãos convocado por um tribunal com o objetivo de determinar se se deve prosseguir com a acusação de alguém suspeito de um crime[302], sendo formado por um período definido, geralmente de três meses. Durante esse tempo, os jurados analisam periodicamente os casos apresentados pelo promotor e conduzem outras investigações. Se o Grande Júri estiver conduzindo uma investigação importante e complexa, o tribunal pode estender seu prazo. O tamanho de um Grande Júri varia de acordo com a jurisdição: os grandes júris federais são compostos por 16 a 23 jurados[303], enquanto os grandes júris estaduais variam entre 12 e 23 jurados[304]. Como a decisão do júri está relacionada à continuidade da acusação, ela pode ser tomada por maioria absoluta, ou seja, 12 dos 23 jurados votando a favor da acusação[305].

No âmbito federal, o tribunal deve ordenar a convocação de pessoas legalmente qualificadas em número suficiente para atender ao requisito do Grande Júri. A desqualificação dos jurados pode ser motivo para sua impugnação por uma das partes (contradita). O tribunal nomeará um jurado como presidente e outro como presidente adjunto. Na ausência do presidente, o presidente adjunto atuará em seu lugar. O presidente tem a função de administrar juramentos e afirmações, além de assinar todas as acusações. O presidente – ou outro jurado designado por ele – registrará o número de jurados que concordam com cada acusação e

---

[300] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 244 e 246.

[301] Regra nº 6, alínea 'd', itens 1 e 2.

[302] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 265-6.

[303] Regra nº 6, alínea 'a', item 1.

[304] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 265-6.

[305] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 245.

arquivará esse registro com o escrivão. No entanto, esse registro não será tornado público, a menos que o tribunal assim determine[306].

Quando um Grande Júri for selecionado, o tribunal também pode selecionar jurados substitutos. Os jurados substitutos devem ter as mesmas qualificações e ser escolhidos da mesma forma que os outros jurados. Eles substituem os jurados titulares na ordem em que foram selecionados. Um jurado substituto que substitui um titular está sujeito aos mesmos desafios, faz o mesmo juramento e possui a mesma autoridade que os demais jurados[307].

Os membros do Grande Júri são normalmente selecionados aleatoriamente pelo tribunal, de forma semelhante à escolha dos jurados do Júri de Julgamento. Entretanto, em alguns estados, juízes, conselhos de condado, comissários de júri ou xerifes têm permissão para exercer discrição na seleção dos integrantes do Grande Júri[308].

As duas principais funções do Grande Júri foram adequadamente resumidas na expressão "escudo e espada", de Zalman e Siegel[309]. "Escudo" refere-se às proteções oferecidas por esse corpo, que atua como um amortecedor entre o estado e seus cidadãos, evitando que o governo utilize o processo criminal para atingir seus inimigos. "Espada" refere-se aos poderes investigativos do Grande Júri, conforme afirmam Alpert e Petersen[310]. Se o Grande Júri considera que há motivos suficientes para levar o suspeito a julgamento, ele emite uma acusação considerada verdadeira (*true bill*), indicando que o acusado deve ser julgado. Caso contrário, se julgar que a acusação não é suficiente para justificar o julgamento, ele emite uma decisão de não acusação (*no true bill*)[311].

No sistema jurídico americano, em regra, o Grande Júri ocorre antes da audiência preliminar. Durante a audiência preliminar, o juiz determina se há causa provável para acreditar que o réu cometeu o crime de que é acusado. A causa provável refere-se à existência de fatos

---

[306] Regra nº 6, alínea 'a', itens 1 e 2; alínea 'c'; letra "d', itens 1 e 2. Disponível em: file:///C:/Users/Dr_Joao/Downloads/REGRA%206%20CPP%20EUA%20GRANDE%20J%C3%9ARI.pdf Acesso em: 8 Out 2024.

[307] Regra nº 6, alínea "a', item 2.

[308] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 245.

[309] ZALMAN, Marvin; SIEGEL, Larry. Criminal Procedure: Constitution and Society. 2nd ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1997.

[310] ALPERT, Geoffrey; PETERSEN, Thomas. 1985. "The Grand Jury Report: A Magic Lantern or an Agent of Social Control?" Justice Quarterly 2, 1985, p. 23–50.

[311] NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. America's Courts – And the Criminal Justice System. Tenth Edition. Wadsworth, 2011, p. 245. No mesmo sentido: CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 265-6.

suficientes para que uma pessoa razoável acredite que o réu cometeu o crime em questão. Diferentemente do Grande Júri, a audiência preliminar é um processo adversarial, no qual ambas as partes são representadas por advogados. Os procedimentos adversariais da audiência preliminar "promovem uma determinação mais confiável da causa provável do que a rápida revisão *ex parte* na aparição inicial", ou seja, sem a presença ou representação do réu. Normalmente, a acusação apresenta suas principais testemunhas, e a defesa realiza o interrogatório cruzado dessas testemunhas. A defesa também tem o direito de apresentar suas próprias testemunhas, o que pode ocorrer ocasionalmente[312].

- **O Júri de Julgamento**

O sistema de Júri de Julgamento americano tem suas origens na Inglaterra medieval. Especificamente, o Rei Henrique II estabeleceu tribunais periódicos conhecidos como tribunais de *assize* (ou *assizes*) para resolver disputas relacionadas a terras e heranças. Doze homens livres, chamados de "doze homens bons e verdadeiros", eram reunidos para declarar, sob juramento, quem era o verdadeiro proprietário ou herdeiro, com base em seu conhecimento prévio dos fatos. Esses órgãos eram "autoinformados" e não dependiam da apresentação e análise de evidências por terceiros. Em 1215, com a assinatura da Magna Carta pelo Rei João, esses painéis passaram a ser utilizados também para determinar a inocência ou culpa em casos criminais. Antes disso, os processos criminais eram iniciados de forma privada, e os procedimentos, conhecidos como apelações, começavam com uma reclamação formal da parte lesada, seguida pela negação do acusado, sendo a prova realizada por combate judicial entre as partes[313].

No século XV, os jurados passaram a ouvir as evidências apresentadas durante o julgamento, em vez de se esperarem que comparecessem ao tribunal com conhecimento prévio. No entanto, ainda lhes era permitido basear seu veredicto tanto em seu conhecimento pessoal quanto nas evidências ouvidas no tribunal[314].

Posteriormente, os julgamentos por júri alcançaram um *status* elevado no sistema judicial inglês, sendo vistos como salvaguardas contra autoridades autoritárias e punições excessivas. O caso *Bushel*, de 1670, representa um momento crucial na valorização contínua

[312] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 265.
[313] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 292.
[314] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 292.

dos julgamentos por júri na Inglaterra (e, eventualmente, nos Estados Unidos). Em contrapartida ao *Conventicle Act*, que proibia assembleias religiosas não sancionadas pela Igreja da Inglaterra, William Penn (um *quaker* que mais tarde fundaria a Pensilvânia) e William Mead (um colega *quaker* e estudante de direito) começaram a pregar sua fé na *Gracechurch Street*, em Londres. Embora Penn e Mead tenham sido presos e levados a julgamento, o júri se recusou a condená-los por assembleia ilegal. Os membros do júri, incluindo Edward Bushel, foram então rapidamente acusados de desacato ao tribunal e presos, pois o juiz discordou do veredicto. Bushel se recusou a pagar a multa que o libertaria e, em vez disso, buscou uma ordem de um tribunal superior para sua libertação. Nesse tribunal, o Juiz presidente Sir John Vaughan decidiu que seria irracional permitir que um júri fosse punido com base em um veredicto que emitiu[315]:

> Se um Juiz, tendo ouvido as evidências dadas no Tribunal … dissesse ao júri com base nessas evidências, que a lei é para o autor para o réu, e eles estão sob pena de multa e prisão para decidirem de acordo … o julgamento por júri seria apenas um atraso problemático … e não utilizaria para determinar o certo e o errado.

Em outras palavras, o juiz presidente Vaughan questionou qual seria o propósito de ter um júri se este não pudesse ser independente ao chegar ao seu veredicto. Se um juiz togado pode determinar como o júri deve decidir, então o júri se torna meramente uma fachada[316].

- **O Percurso do Júri: da Inglaterra para os Estados Unidos**

O sistema de júri foi levado da Inglaterra para o continente americano pelos primeiros colonos e rapidamente se consolidou no sistema legal colonial. De fato, o direito a um julgamento por júri nos Estados Unidos (ao menos em casos criminais) tecnicamente antecede o primeiro assentamento inglês, pois a carta do Rei James I para a *Virginia Company* (em 1606) incluía essa garantia como uma promessa aos que se estabelecessem em Jamestown. Menos de 20 anos depois, tanto os julgamentos civis quanto os criminais na Virgínia eram realizados por júri. Ao longo das nove décadas seguintes, Delaware, Massachusetts, Nova Hampshire, Nova Jersey, Pensilvânia, Rhode Island e Carolina do Sul adotaram o uso de julgamentos por júri. Em 1727, Delaware tomou emprestada a linguagem da Magna Carta, dispondo[317]:

> Que nenhum homem livre dentro deste governo será tomado ou aprisionado, ou privado de sua propriedade ou liberdades, ou será banido ou exilado, ou de outra forma ferido,

[315] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 292-3.
[316] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 293.
[317] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 293.

> condenado ou destruído, nem será julgado ou condenado, exceto pelo julgamento legítimo de seus doze iguais, ou pelas leis da Inglaterra e deste governo.

O Primeiro Congresso Continental incluiu o direito a um julgamento por júri em sua Declaração de Direitos, em outubro de 1774: "As respectivas colônias têm direito à lei comum da Inglaterra, e mais especialmente ao grande e inestimável privilégio de serem julgadas por seus pares da vizinhança [bairro ou distrito], de acordo com os tribunais dessa lei." Antes da Convenção Constitucional, a única proteção presente em praticamente todos os documentos governamentais das colônias era o direito a um julgamento por júri em casos criminais. Dada sua importância durante a era colonial, não surpreende que o direito a um julgamento por júri fosse uma das proteções incorporadas à Constituição dos Estados Unidos[318].

- **A Resiliência do Júri nos Estados Unidos Frente às Transformações Sociais e Institucionais**

Na época da promulgação da Emenda VI à Constituição dos Estados Unidos, em 1791, que conferiu *status* constitucional ao júri, existiam xerifes locais, mas não havia uma força policial profissionalizada. Em vez disso, homens comuns se revezavam como policiais ou vigias noturnos. Os casos criminais quase sempre eram movidos pelas próprias vítimas, e não por promotores públicos. No julgamento, nenhuma das partes geralmente contava com um advogado, então tanto as vítimas quanto os réus se representavam. Os julgamentos pareciam mais com disputas de gritos, nas quais vítimas e réus argumentavam e traziam testemunhas ao vivo para relatar suas histórias. Esses julgamentos duravam minutos ou horas, e não dias[319].

Os júris, compostos por doze homens comuns, eram atores centrais nesse sistema. Eram cidadãos locais que muitas vezes conheciam a vítima, o réu e outras pessoas ou lugares envolvidos no caso. Eles também tinham conhecimento de quais acusações levavam à pena de morte (como muitos crimes graves faziam) e quais não. Os jurados observavam as testemunhas atentamente e debatiam não apenas sobre a culpabilidade factual do réu, mas também se ele merecia misericórdia. Eles verificavam o poder do governo de punir, aplicando a consciência da comunidade aos olhos do público e garantindo que a justiça fosse feita de maneira rápida, imparcial e justa[320].

---

[318] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 294.

[319] Disponível em: https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-vi/interpretations/127 Acesso em: 09 Out 2024.

[320] Disponível em: https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-vi/interpretations/127 Acesso em: 09 Out 2024.

A maioria das instituições de justiça criminal passou por mudanças significativas ao longo das décadas após a promulgação da Emenda VI. Forças policiais profissionais foram estabelecidas e assumiram a responsabilidade de investigar crimes e prender suspeitos. Gradualmente, promotores públicos substituíram as vítimas no papel de mover as acusações, e os réus que tinham condições financeiras começaram a contratar advogados para equilibrar o campo de jogo. Em algumas comunidades, instituições de caridade ou governos locais criaram escritórios de defensores públicos, oferecendo advogados gratuitos para todos ou alguns réus acusados de crimes suficientemente graves. Juízes desenvolveram regras de evidência e procedimento, além de permitirem que os advogados tivessem influência na seleção e instrução dos júris, o que tornou os julgamentos mais longos e complexos[321].

É inegável que as instituições de justiça criminal nos Estados Unidos mudaram profundamente ao longo dos últimos séculos, o que obrigou os tribunais a refletir sobre como os antigos direitos se aplicam às novas instituições e procedimentos[322].

Ao longo de mais de 233 anos, diversas mudanças sociais e institucionais foram implementadas nos Estados Unidos desde a elevação do júri ao *status* constitucional, e todas essas alterações contribuíram para fortalecer, aprimorar e aumentar a efetividade dos julgamentos realizados por júri. Durante esse período, o júri americano não foi criticado sob o argumento de que seus membros são intelectualmente despreparados, que condenam inocentes ou absolvem culpados injustamente. Tampouco houve sugestões de que a inteligência e a formação técnica dos magistrados togados deveriam justificar a extinção do júri. Em resumo, o júri, como instituição democrática, demonstrou resiliência e sobreviveu ao longo dos séculos.

Como evidenciado neste estudo, há uma diferença crucial entre o Grande Júri e o Júri de Julgamento. O Grande Júri decide sobre a autorização ou rejeição da acusação (*indictment*), atuando na fase de admissibilidade da acusação. Já o Júri de Julgamento decide sobre a culpabilidade ou inocência do réu. No Grande Júri, o juiz togado não participa, sendo formado exclusivamente por cidadãos leigos e presidido por um deles. A acusação é apresentada por um membro do Ministério Público. Por outro lado, no Júri de Julgamento, o juiz togado participa, presidindo a sessão, proferindo a sentença e, em caso de condenação, fixando a pena. Ambos os tipos de júri atuam como Instituições da democracia direta, embora essa característica seja mais evidente no Grande Júri.

---

[321] Disponível em: https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-vi/interpretations/127 Acesso em: 09 Out 2024.

[322] Disponível em: https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-vi/interpretations/127 Acesso em: 09 Out 2024.

- **O Júri e a Constituição Americana**

Há três partes na Constituição dos EUA que mencionam o julgamento por júri: o Artigo III, Seção 2, parte final; a Sexta Emenda; e a Sétima Emenda[323]. A linguagem sobre julgamento por júri nas duas primeiras refere-se a julgamentos criminais, enquanto a terceira aborda julgamentos cíveis[324].

A parte final da Seção 2 do Artigo III dispõe que[325]:

> (...) O julgamento de todos os crimes, exceto em casos de *impeachment*, será feito por júri, tendo lugar o julgamento no mesmo Estado em que houverem ocorrido os crimes; e, se não houverem ocorrido em nenhum dos Estados, o julgamento terá lugar na localidade que o Congresso designar por lei.

As duas Emendas referidas apresentam os seguintes textos[326].

> **EMENDA VI**
> Em todos os processos criminais, o acusado terá direito a um julgamento rápido e público, por um júri imparcial do Estado e distrito onde o crime houver sido cometido, distrito esse que será previamente estabelecido por lei, e de ser informado sobre a natureza e a causa da acusação; de ser acareado com as testemunhas de acusação; de fazer comparecer por meios legais testemunhas da defesa, e de ser defendido por um advogado.
>
> **_____ xx _____**
>
> **EMENDA VII**
> Nos processos de direito consuetudinário, quando o valor da causa exceder vinte dólares, será garantido o direito de julgamento por júri, cuja decisão não poderá ser revista por qualquer tribunal dos Estados Unidos senão de acordo com as regras do direito costumeiro.

- **O Júri em Matéria Criminal**

A Sexta Emenda garante ao réu o direito a um julgamento rápido e público, realizado por um júri imparcial do Estado e distrito onde o crime foi cometido. Já a Sétima Emenda aborda os julgamentos cíveis, assegurando o direito a julgamento por júri em casos de direito comum quando o valor em controvérsia excede vinte dólares, além de prever que nenhum fato julgado por um júri será reexaminado por outro tribunal, exceto conforme as regras do direito comum.

---

[323] Disponível em: https://constitutioncenter.org/the-constitution?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjw05i4BhDiARIsAB_2wfCGVqPjEhQEPvfHLUg1h8qyXddL02l1r1FNcCYBnEWvz_UFbL986kkaAvLaEALw_wcB Acesso em: 09 Out 2024.

[324] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 295.

[325] Disponivel em: https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm Acesso em: 10 Out 2024.

[326] Os dispositivos mencionados seguiram com tradução livre; o texto original pode ser consultado no *site* indicado a seguir. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution Acesso em: 11 Out 2024.

Ao comparar duas das disposições constitucionais citadas, conclui-se que o Artigo III exige que os réus criminais sejam julgados por um júri, enquanto a linguagem da Emenda VI é mais permissiva, sugerindo que os réus criminais podem optar por um julgamento por júri, caso desejem. A Emenda VI, assim como todas as emendas da Declaração de Direitos, aplica-se automática e diretamente em nível federal, sendo uma norma de aplicação imediata. No entanto, isso não era válido em nível estadual até a decisão do Tribunal em *Duncan v. Louisiana*[327], quando a Suprema Corte determinou que o direito a um julgamento por júri em casos criminais era parte integrante do devido processo legal. Como resultado, nos Estados, todos os casos criminais que justificassem um julgamento por júri em nível federal também estariam garantidos pela Emenda VI[328], exceto no que se refere ao número de jurados e à unanimidade do veredicto[329].

Observa-se que os autores da Emenda VI à Constituição dos Estados Unidos procuraram fortalecer a instituição do júri criminal, para que esta atuasse dentro de um vigoroso processo adversarial. Em contraste, a Europa continental adota há muito tempo um sistema inquisitorial, no qual magistrados conduzem investigações criminais e juízes desempenham papéis de liderança na formulação de questões, coleta de evidências e questionamento de testemunhas. Nesse modelo, o povo ocupa uma posição secundária. O sistema anglo-americano, codificado pela Emenda VI, confere a cada parte a responsabilidade de conduzir sua própria investigação, apresentar suas próprias provas e defender seu lado da história em tribunal aberto[330].

No caso *Maxwell v. Dow*[331], a Suprema Corte decidiu que os Estados poderiam determinar se deveriam ter júris compostos por doze membros ou menos e se o veredicto deveria ser unânime[332]. Alguns Estados, como Louisiana e Oregon, permitem condenações não capitais com votos de 11 a 1 ou de 10 a 2[333].

---

[327] Case: 391 US 145, 157-58 (1968).

[328] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 295.

[329] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 295.

[330] Disponível em: https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-vi/interpretations/127 Acesso em: 09 Out 2024.

[331] Case: 176 US 581, 597-98, (1900).

[332] KALMANSON, Matthew J., et al. Constitutional Law 2012: Cosponsored by the Constitutional Section. Tigard (Oregon, EUA): Oregon State Bar, 2012, p. 101.

[333] Disponível em: https://constitutioncenter.org/the-constitution/amendments/amendment-vi/interpretations/127 Acesso em: 09 Out 2024.

As Regras números 23 a 30 da Lei de Processo Penal Federal[334] regulam o Júri de Julgamento no plano federal, com as Regras 23 e 24 tratando especificamente dos jurados. O júri é composto por 12 jurados. No entanto, a qualquer momento antes do veredicto, as partes podem, com a aprovação do tribunal, estipular por escrito que: (a) o júri pode ser composto por menos de 12 pessoas; ou (b) um júri com menos de 12 pessoas pode emitir um veredicto, se o tribunal considerar necessário dispensar um jurado por justa causa após o início do julgamento. Se o júri já estiver deliberando, o tribunal pode permitir que um júri de 11 pessoas retorne um veredicto, mesmo sem uma estipulação das partes, se houver boa causa para dispensar um jurado. O tribunal também pode nomear até seis jurados suplentes para substituir quaisquer jurados que estejam impossibilitados ou desqualificados para desempenhar suas funções[335].

A linguagem do caso *Duncan* sugere que nem todo réu criminal, seja em nível estadual ou federal, tem direito a um julgamento por júri. Embora os julgamentos sejam cruciais para garantir a verdade, o direito a um julgamento por júri não é garantido a todos os acusados de crimes. Esse é um equívoco que não reflete a realidade da jurisprudência da Sexta Emenda. Na verdade, apesar da linguagem clara da Sexta Emenda — que parece indicar sua aplicação a todos os processos criminais — a Suprema Corte tem reiteradamente decidido que o direito a um julgamento por júri é constitucionalmente exigido apenas para crimes "graves"[336].

Então, o que diferencia um delito grave de um não grave? Um delito é considerado "grave" se a punição potencial ultrapassar seis meses de prisão. No entanto, penalidades estatutárias e regulatórias adicionais podem transformar um crime em "grave", mesmo que a pena potencial seja inferior a seis meses. Por exemplo, no caso *Blanton v. North Las Vegas*, o Tribunal afirmou que há uma presunção de que um delito é leve (e, portanto, não exige um julgamento por júri) se a pena máxima de prisão não exceder seis meses, a menos que o acusado consiga demonstrar que as penalidades adicionais, vistas em conjunto com o período máximo de encarceramento, sejam tão severas que indiquem claramente uma determinação legislativa de que o delito em questão é "grave"[337].

Os estados podem conceder o direito a um julgamento por júri mesmo quando isso não é exigido pela Constituição federal, já que "é elementar que os estados sejam livres para

---

[334] Federal Rules of Criminal Procedure

[335] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/frcrmp Acesso em: 8 Out 2024.

[336] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 295.

[337] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 295.

fornecer maiores proteções em seus sistemas de justiça criminal do que a Constituição Federal exige". Em outras palavras, embora nenhum estado possa oferecer menos proteção do que o estipulado pela Constituição federal (conforme interpretado pela Suprema Corte dos EUA), qualquer estado que desejar pode fornecer mais proteção. Muitas constituições estaduais possuem disposições análogas à Sexta Emenda, garantindo direitos de julgamento por júri mais amplos do que os previstos na emenda. Um exemplo pode ser encontrado na constituição da Carolina do Norte: "Nenhuma pessoa será condenada por qualquer crime, exceto pelo veredito unânime de um júri em tribunal aberto."[338].

Mesmo quando a linguagem constitucional de um estado é praticamente idêntica à da Constituição dos EUA, a interpretação dada pelo tribunal estadual de última instância pode oferecer uma proteção mais ampla do que a interpretação da Sexta Emenda pela Suprema Corte. Como resultado, um réu acusado de contravenção por avançar no sinal vermelho em Nevada, por exemplo, não pode exigir um julgamento por júri, enquanto o mesmo réu criminal no Texas pode ter esse direito[339].

- **O Júri em Matéria Cível**

Em contraste com a linguagem do Artigo III e da Sexta Emenda, a Emenda VII, de 1791, refere-se aos julgamentos civis[340]:

> **EMENTA VII**
> Em processos de direito comum, onde o valor em controvérsia exceder vinte dólares, o direito de julgamento por júri será preservado, e nenhum fato julgado por um júri será reexaminado de outra forma em qualquer tribunal dos Estados Unidos, a não ser de acordo com as regras do direito comum.

A interpretação do Tribunal sobre essa linguagem constitucional baseia-se em um "teste histórico" para distinguir os tipos de reivindicações que se enquadram nas restrições da Emenda VII. Embora esse teste contenha nuances, o ponto central é que o Tribunal considera se a causa da ação (ou seja, o conjunto de fatos usados para justificar o processo com o objetivo de obter dinheiro, propriedade ou a execução de um direito contra outro) era entendida, no momento da ratificação da Constituição, como uma questão que exigiria um julgamento por júri sob a lei comum. Apesar de o Tribunal ter decidido que o direito ao julgamento por júri protegido pela

[338] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 295-6.

[339] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 295-6.

[340] Disponível em: https://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf Acesso em: 8 Out 2024.

Sexta Emenda se aplica a casos criminais em nível federal e estadual, ele repetidamente se recusou a aplicar a proteção da Emenda VII para casos civis aos estados. Isso significa que o direito ao julgamento por júri em casos civis é regido pelas constituições e estatutos estaduais. A maioria dos estados, contudo, inclui disposições em suas constituições que garantem julgamentos por júri em muitos tipos de casos cíveis, acima do nível de tribunais de pequenas causas[341].

Nesse contexto de colaboração e reconhecimento, os cidadãos americanos nunca foram privados do direito de julgar seus semelhantes em matéria penal, decidindo com igualdade sobre a absolvição ou condenação. Embora, em certos momentos, as decisões do júri não tenham correspondido às expectativas da sociedade, isso não foi suficiente para que a sociedade conspirasse contra a instituição do júri com o objetivo de erradicá-la.

A Regra 48 da *Federal Rules of Civil Procedure* (Regras Federais de Processo Civil) trata do número de jurados e do quórum necessário para o julgamento. De acordo com essa Regra, um júri deve ser composto por no mínimo 6 e no máximo 12 membros, e todos os jurados devem participar do veredicto, salvo se algum deles for dispensado por justa causa, conforme previsto na Regra 47, letra 'c'. A menos que as partes acordem de outra forma, o veredicto deve ser unânime e proferido por um júri de pelo menos 6 membros. Segundo a parte final dessa Regra, se houver dúvida quanto à unanimidade do veredicto, qualquer parte pode, antes do júri ser dispensado, solicitar a confirmação da votação individual. Caso se confirme a falta de unanimidade ou de concordância com o número estipulado de jurados, o júri pode continuar a deliberação para corrigir o erro identificado, ou um novo julgamento pode ser ordenado, caso esse erro não seja resolvido.

- **A Renúncia ao Direito Individual de Ser Julgado pelo Júri**
- **Nos Casos Criminais**

A Regra nº 23, alínea 'a', itens 1 a 3, das Regras Federais de Processo Penal permite que um réu renuncie ao julgamento por júri se ele fizer essa renúncia por escrito, com o consentimento do governo e a aprovação do tribunal. Em nível estadual, a extensão da prerrogativa de um réu criminal renunciar ao julgamento por júri varia entre os estados. Em alguns estados, o réu pode optar por um julgamento realizado pelo tribunal, em vez de por júri, somente com o consentimento do estado (por exemplo, Indiana). Em outros estados, a

[341] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 296.

aprovação do tribunal é necessária (por exemplo, Geórgia). Já em outros estados, a decisão de renunciar ao julgamento por júri cabe inteiramente ao próprio réu (por exemplo, Illinois)[342].

Réus em casos civis e criminais possuem considerável (embora não completamente irrestrita) discrição para renunciar ao direito a um julgamento por júri e optar por um julgamento de bancada, ou seja, um julgamento conduzido perante um juiz sem a presença de júri. Uma razão pela qual os litigantes podem preferir um julgamento de bancada é a percepção de que têm uma chance melhor de obter um resultado favorável com o juiz do que com um júri. Isso pode ocorrer porque o juiz é visto como predisposto a certos resultados, seja por decisões anteriores ou pela percepção de simpatia à posição de uma das partes. Em casos extremos, houve episódios de juízes aceitando subornos ou se envolvendo em condutas ilegais e antiéticas em troca de decisões favoráveis. Além dessas considerações, litigantes criminais e cíveis podem ter outras motivações para evitar o julgamento por júri[343].

Por exemplo, um réu criminal preocupado com a publicidade negativa ou acusado de um crime especialmente hediondo pode considerar preferível renunciar ao seu direito a um julgamento por júri e optar por um julgamento realizado pelo tribunal. De um lado, escolher um julgamento de bancada pode reduzir as chances de um resultado favorável para o réu, pois, em um julgamento por júri, a defesa pode vencer obtendo um veredicto de absolvição ou um júri empatado, enquanto em um julgamento de bancada há a certeza de um veredicto, seja ele qual for. Além disso, em um julgamento por júri, a promotoria precisa convencer todos os doze jurados, além de qualquer dúvida razoável, a votar pela condenação. Já em um julgamento de bancada, o juiz de primeira instância é o único a ser convencido. Por outro lado, um júri pode nutrir grande antipatia por um réu criminal devido a um assassinato horrível e não provocado de uma vítima simpática, enquanto um juiz de primeira instância experiente geralmente consegue deixar de lado as emoções e avaliar o réu e sua defesa de maneira desapaixonada[344].

Em casos civis, um litigante pode preferir um julgamento de bancada a um julgamento por júri por várias razões. As principais entre elas são, em primeiro lugar, a complexidade técnica das questões que originam o caso e, em segundo lugar, a (percebida) incerteza e imprevisibilidade dos resultados em julgamentos por júri. Alguns litígios, como os de antitruste

[342] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 297.

[343] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 296.

[344] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 297.

ou valores mobiliários, são inerentemente complexos devido ao grande volume de evidências e ao número de leis e padrões que devem ser aplicados a essas evidências[345].

Os júris são frequentemente vistos como não estando à altura de lidar com tais casos, enquanto os juízes, presumivelmente mais capacitados, são considerados mais aptos. Em relação à imprevisibilidade e incerteza, os críticos afirmam que as indenizações concedidas frequentemente têm pouca relação com a gravidade do dano sofrido. Não há como prever de que maneira um júri decidirá com base em um conjunto específico de fatos. Muitas vezes, as indenizações concedidas não estão correlacionadas com as perdas econômicas reais. Atualmente, os júris podem conceder indenizações mesmo sem considerar a "culpa" de uma das partes, por simples simpatia com a pessoa lesionada, sendo que essas decisões são baseadas em emoção, e não em fatos ou em uma avaliação realista das circunstâncias do caso[346].

- **Nos Casos Cíveis**

A Regra nº 38 das Regras Federais de Processo Civil *(Federal Rules of Civil Procedure)* prevê que uma das partes em um caso civil (nos tribunais federais) pode solicitar um julgamento por júri para todas as questões do caso ou apenas para questões específicas (sujeitas ao direito de julgamento por júri)[347]. A maioria dos estados padronizou suas regras de processo civil de acordo com as regras federais, o que explica porque as regras estaduais sobre dispensas de julgamento por júri são amplamente comparáveis às do nível federal[348].

Entre as Regras Federais de Processo Civil, várias fazem referência ao júri. Nesta pesquisa, três delas serão analisadas: Regras 38, 39 e 81, item 3, alíneas 'a' e 'b'. Os dispositivos mencionados seguem com tradução livre; o texto original pode ser consultado no *site* indicado na nota de rodapé[349].

> **Regra 38. Direito a um julgamento por júri;**
> (a) DIREITO PRESERVADO. O direito de julgamento por júri, conforme declarado pela Sétima Emenda à Constituição — ou conforme previsto por um estatuto federal — é preservado às partes invioláveis.
> (b) DEMANDA. Em qualquer questão que possa ser julgada por um júri, uma parte pode exigir um julgamento por júri por:
> (1) notificar as outras partes com uma demanda por escrito — que pode ser incluída em uma petição — no prazo máximo de 14 dias após a última petição direcionada à questão ter sido notificada; e

[345] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 297-8.
[346] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 297-8
[347] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp Acesso em: 10 Out 2024.
[348] CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts. New York: Routledge, 2016, p. 298.
[349] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/rules/frcp Acesso em: 11 Out 2024.

(2) apresentar a demanda de acordo com a Regra 5(d).
(c) ESPECIFICANDO QUESTÕES. Em sua demanda, uma parte pode especificar as questões que deseja que sejam julgadas por um júri; caso contrário, considera-se que exigiu um julgamento por júri em todas as questões assim julgáveis. Se a parte tiver exigido um julgamento por júri em apenas algumas questões, qualquer outra parte pode — dentro de 14 dias após ser intimada com a demanda ou dentro de um prazo menor determinado pelo tribunal — apresentar uma demanda por um julgamento por júri em qualquer outra ou todas as questões factuais julgáveis por júri.
(d) RENÚNCIA; RETIRADA. Uma parte renuncia a um julgamento por júri a menos que sua demanda seja devidamente servida e arquivada. Uma demanda adequada pode ser retirada somente se as partes consentirem.
(e) REIVINDICAÇÕES DE ALMIRANTADO E MARÍTIMAS. Essas regras não criam um direito a um julgamento por júri sobre questões em uma reivindicação que seja uma reivindicação de almirantado ou marítima sob a Regra 9(h).

_____ xx _____

Regra 39. Julgamento pelo Júri ou pelo Juiz
(a) QUANDO HOUVER PEDIDO. Quando houver sido solicitado julgamento por júri conforme a Regra 38, a ação deve ser designada no registro do processo como uma ação com júri. O julgamento de todas as questões assim solicitadas deve ser realizado por júri, a menos que:

1. as partes ou seus advogados apresentem uma estipulação por escrito para julgamento sem júri, ou assim estipulem em audiência registrada; ou
2. o tribunal, mediante requerimento ou por iniciativa própria, determine que, em relação a algumas ou todas essas questões, não existe direito federal a julgamento por júri**.**

(b) QUANDO NÃO HOUVER PEDIDO. As questões para as quais não foi devidamente solicitado julgamento por júri serão julgadas pelo juiz. No entanto, o tribunal pode, mediante requerimento, determinar o julgamento por júri de qualquer questão para a qual o julgamento por júri poderia ter sido solicitado.
(c) JÚRI CONSULTIVO; JULGAMENTO POR JÚRI COM CONSENTIMENTO. Em uma ação na qual **não há direito ao julgamento por júri**, o tribunal, mediante requerimento ou por iniciativa própria:

1. pode submeter qualquer questão a julgamento por um **júri consultivo**; ou
2. pode, com o consentimento das partes, submeter qualquer questão a julgamento por um júri cujo veredicto terá o mesmo efeito como se houvesse direito ao julgamento por júri**,** salvo se a ação for contra os Estados Unidos e houver lei federal que preveja julgamento sem júri**.**

_____ xx _____

Regra 81. Aplicabilidade das Regras em Geral; Ações Removidas
(...)
(3) Exigência de julgamento por júri.
(A) Conforme afetado pela lei estadual. Uma parte que, antes da remoção, exigiu expressamente um julgamento por júri de acordo com a lei estadual não precisa renovar a demanda após a remoção. Se a lei estadual não exigiu uma demanda expressa por um julgamento por júri, uma parte não precisa fazer uma após a remoção, a menos que o tribunal ordene que as partes o façam dentro de um prazo especificado. O tribunal deve ordenar isso a pedido de uma parte e pode ordenar isso por conta própria. Uma parte que não fizer uma demanda quando assim ordenada renuncia a um julgamento por júri.
(B) De acordo com a Regra 38. *Se* todas as alegações necessárias tiverem sido entregues no momento da remoção, uma parte com direito a um julgamento por júri de acordo com a Regra 38 deve receber um se a parte entregar uma demanda dentro de 14 dias após: (i) apresentar um aviso de remoção; ou (ii) for notificado de uma notificação de remoção apresentada por outra parte.

De acordo com a Regra 38, transcrita acima, a parte que desejar ser julgada por júri deve fazer uma requerimento por escrito no prazo de 14 dias a contar da última petição relevante da

parte contrária, como a resposta à petição inicial ou à contestação (réplica). Se a parte autora não apresentar essa solicitação dentro desse prazo, ela renuncia automaticamente ao direito de julgamento por júri sem a necessidade do consentimento da outra parte. Portanto, a parte autora pode renunciar ao direito de ser julgada por júri simplesmente não fazendo a solicitação dentro do prazo estabelecido.

Outra disposição importante contida na Regra 38, alínea 'c', diz respeito à possibilidade de submissão parcial das matérias ao júri; com isso, algumas matérias permanecerão no juízo comum e serão julgadas pelo Juiz singular, enquanto aquelas que foram escolhidas pelas partes serão transferidas para o júri.

Em regra, o direito a julgamento por júri não pode ser renunciado unilateralmente após ter sido devidamente solicitado por qualquer parte. Se uma parte solicita o júri e a outra deseja renunciar, o julgamento será por júri, salvo se ambas as partes concordarem com a renúncia ou o tribunal determinar o contrário em certas circunstâncias. Nos termos das Regras 38 (b e d) e 39 (a), o direito deve ser solicitado oportunamente; caso contrário, é considerado renunciado. Uma vez requerido, o julgamento por júri ocorrerá, a não ser que as partes consintam no julgamento sem júri. Em síntese, uma parte não pode retirar unilateralmente o pedido de julgamento por júri se a outra parte ainda o deseja. O direito pertence a ambas as partes uma vez que o pedido é feito[350]. Em outro precedente, restou decidido que a renúncia unilateral ao julgamento por júri é inválida se outra parte permanece com esse direito ativo no processo[351].

A Regra 81 refere-se ao processo de *removal* (transferência) de um caso de um tribunal estadual para um tribunal federal, em decorrência da declaração de incompetência do tribunal estadual. Esse procedimento ocorre quando uma das partes do litígio, geralmente o réu, entende que o caso envolve uma questão de competência federal ou de jurisdição federal, como nos casos de diversidade de cidadania ou violação de uma lei federal. De acordo com essa Regra, se todas as alegações necessárias já tiverem sido apresentadas no momento da transferência dos autos, a parte que tem direito a um julgamento por júri, conforme previsto na Regra 38, deve exigir esse direito dentro de 14 dias após (i) apresentar um aviso de remoção ou (ii) ser notificada de um aviso de transferência apresentado por outra parte. Em outras palavras, a *removal* transfere o caso do tribunal estadual para o tribunal federal, e a parte que deseja um

---

[350] Palmer v. Chamberlin 191 F.2d 532 (5th Cir. 1951). United States Court of Appeals for the Fifth Circuit (Tribunal de Apelações do Quinto Circuito dos EUA).

[351] Allyn v. Western United Life Assur. Co., 347 F. Supp. 2d 1246 (M.D. Fla. 2004). United States District Court for the Middle District of Florida (Tribunal Distrital Federal do Distrito Central da Flórida).

julgamento por júri tem um prazo específico para fazer essa solicitação após o início do processo de transferência.

Diferentemente das causas criminais, nas causas cíveis a parte renuncia ao júri ao não apresentar, de maneira tempestiva, objeção à tramitação do processo perante o juiz singular. Além disso, a renúncia ao júri ocorre quando, na hipótese de incompetência do tribunal estadual, a parte não exerce o direito de optar pelo júri dentro do prazo estabelecido. Em ambos os casos, a renúncia ao júri é considerada tácita.

2.7.2 O Júri no Brasil: Origens, Evolução e Regulamentação

O júri, no Direito brasileiro, apresenta um alcance restrito, sendo atualmente aplicável apenas aos crimes dolosos contra a vida, conforme definido pela Constituição Federal. Essa limitação reduz a potencialidade do júri como mecanismo de participação popular no Judiciário, excluindo sua aplicação em casos cíveis ou outras modalidades de crime. Além disso, a ausência de regulamentação sobre a renúncia à garantia constitucional do júri enfraquece a flexibilidade do sistema processual, restringindo o direito das partes de optar por outro tipo de julgamento. Tal situação contrasta com o mandado de segurança, que, apesar de ser igualmente uma garantia constitucional, permite a renúncia do impetrante para a busca de tutela por rito comum, evidenciando a necessidade de uma atualização normativa para ampliar as possibilidades de aplicação do júri.

Essa subutilização do júri reflete uma oportunidade perdida para fortalecer a participação cidadã no sistema judiciário, especialmente considerando sua relevância histórica como expressão de democracia direta. Enquanto o júri é estruturado para permitir que cidadãos atuem diretamente no julgamento de seus pares, sua aplicação limitada a uma competência criminal específica restringe sua contribuição ao fortalecimento da soberania popular e à democratização da Justiça. Regulamentar a renúncia ao júri, além de ampliar sua competência, poderia promover maior adequação do sistema judiciário às demandas contemporâneas, alinhando-o ao princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.

No contexto do *impeachment*, a estrutura processual do Senado Federal remonta ao modelo do júri, destacando sua relevância na apreciação de questões de alta importância política e constitucional. Seguindo o rito dividido em duas etapas – *judicium accusationis*, para a admissibilidade da denúncia, e *judicium causae*, para o julgamento do mérito – o *impeachment* evidencia o potencial do modelo do júri como ferramenta de decisão democrática e fundamentada. Ampliar e regulamentar o uso do júri no ordenamento jurídico brasileiro não apenas enriqueceria a prática judicial, mas também reforçaria a conexão entre o sistema jurídico

e os valores democráticos, promovendo maior legitimidade e transparência nos processos judiciais e políticos.

- **A Origem**

O Decreto de Dom Pedro I, o Príncipe Regente, de 18 de junho de 1822, instituiu o júri, limitando sua competência ao julgamento de crimes de imprensa. Essa restrição foi mantida no Decreto de 22 de novembro de 1823. A Constituição do Império, de 25 de março de 1824, em suas disposições sobre Direito Processual Penal, criou o "Poder Judiciário independente, composto de juízes e jurados", incluindo o júri como parte integrante desse poder. O júri teria atuação tanto na esfera cível quanto criminal, conforme os códigos determinassem. Os jurados decidiam sobre os fatos, enquanto os juízes aplicavam a lei. No entanto, o júri não atuou em processos cíveis. Os legisladores que regulamentaram os preceitos constitucionais consideraram que jurados populares, com integridade moral e critério pessoal, poderiam julgar questões criminais, enquanto os processos cíveis, por serem mais complexos, exigiam também conhecimento das leis e prática de julgamento. O júri foi reconhecido como uma garantia dos direitos individuais dos acusados no processo penal. O Código de Processo conferiu ao júri competências amplas, além do desenvolvimento da nação. Contudo, logo houve uma reação contra o "liberalismo que anarquizava a sociedade", em vez de mantê-la em ordem[352].

A Lei nº 26, de 3 de dezembro de 1841, regulamentada pelo Decreto nº 120, de 31 de janeiro de 1842, restaurou as instituições criadas, estabilizando a sociedade brasileira, apesar da oposição que, a partir da Câmara, originou revoltas sangrentas em duas províncias. Trinta anos depois, a Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871, regulamentada pelo Decreto nº 4.824, de 22 de novembro do mesmo ano, deu ao júri a organização que ele teria após a Proclamação da República[353].

Diaulas Ribeiro, em obra publicada em 2003, discorda do texto da Constituição de 1824 e se posiciona de forma contrária à ampliação da competência do júri para abranger o julgamento de causas de natureza cível. Ele argumenta que, considerando a essência da magistratura popular estabelecida na Constituição do Império, o júri funciona como uma garantia dos direitos individuais afetados pelo processo penal. Por essa razão, conclui que não

[352] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 116.

[353] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 116.

há justificativa constitucional para a intervenção do júri brasileiro em julgamentos de questões que não sejam criminais[354].

Nos Estados Unidos, o júri em matéria cível possui base e proteção constitucional desde 1791, com a publicação da Emenda VII, ou seja, há mais de 230 anos. Desde sua implementação, o júri cível tem funcionado adequadamente no âmbito federal, o que levou a maioria dos Estados da Federação americana a adotar, em grande escala, as disposições presentes na legislação federal que o regulamenta, as *Federal Rules of Civil Procedure*. Não deve prosperar eventual argumento de que, atualmente, os brasileiros não estão tecnicamente preparados para decidir questões cíveis no júri. Tal argumento parte de uma falsa premissa de que os brasileiros do século XXI são menos capacitados que os americanos do século XVIII, quando o júri cível ganhou *status* constitucional nos Estados Unidos. Ou, em outras palavras, que os brasileiros de hoje seriam mais atrasados que os americanos de 230 anos atrás.

- **O Júri nas Constituições Republicanas**

Proclamada a República, a Constituição Federal de 1891 manteve o júri com a mesma posição de ramo do Poder Judiciário que lhe fora conferida pela Constituição do Império, reconhecendo-o como uma das garantias asseguradas a brasileiros e estrangeiros residentes no país. Ao observar a epígrafe da seção em que esse preceito foi estabelecido — *Declaração de direitos* — constata-se que os preceitos ali presentes visam garantir a liberdade, a propriedade e a segurança individual, sendo esses direitos imunes à ação legislativa dos Estados federados[355].

A Constituição de 1934 modificou parcialmente o antigo texto sobre o júri, retirando-o das declarações de direitos e garantias individuais. Já a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, não mencionou expressamente o júri, nem como garantia, nem como órgão integrante do Poder Judiciário. O júri foi novamente regulamentado apenas com o Decreto-lei nº 167, de 5 de janeiro de 1938. De acordo com o artigo 3º desse Decreto-lei[356], competia ao

---

[354] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 120.

[355] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 116-7.

[356] Art. 3º Ao presidente e aos jurados competem, respectivamente, a pronúncia e o julgamento, nos crimes definidos pelos artigos 294 a 296, 298, 298 parágrafo único, 299, 310, 359 e 360, parte primeira, da Consolidação das Leis Penais, quando consumados ou tentados. Esses crimes eram, respectivamente: homicídio, infanticídio, instigação, auxílio e induzimento ao suicídio; morte em duelo, latrocínio e roubo tentado com morte consumada e latrocínio consumado, no conceito atual. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-167-5-janeiro-1938-354984-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Regula%20a%20institui%C3%A7%C3%A3o%20do%20Juri,o%20artigo%20180%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 09 Out 2024.

júri o julgamento de crimes previstos na Consolidação das Leis Penais[357], tanto na forma tentada quanto consumada[358].

A Constituição de 1946, incorporando a legislação infraconstitucional do Código de Processo Penal, preservou a instituição do júri conforme a organização estabelecida por lei, desde que o número de seus membros fosse sempre ímpar e fossem garantidos o sigilo das votações, a plenitude da defesa do acusado e a soberania dos veredictos. Era de competência obrigatória do júri o julgamento dos crimes dolosos contra a vida[359].

Na Constituição de 1967, embora o júri não fosse listado entre os órgãos do Poder Judiciário, foi mantido no capítulo dos direitos e garantias individuais, como uma instituição soberana, responsável pelo julgamento dos crimes dolosos contra a vida[360].

A Constituição de 1988 manteve o *status* constitucional do júri, conferido pelas Constituições Republicanas anteriores, exceto a de 1937, regulando-o nas quatro alíneas do inciso XXXVIII do art. 5º. A Constituição reconheceu a instituição do júri com a organização prevista no Código de Processo Penal, assegurando: a) a plenitude de defesa; b) o sigilo das votações; c) a soberania dos veredictos; e d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida[361].

Observa-se que, de acordo com a atual Constituição, o júri permanece sem ser considerado um órgão do Poder Judiciário; foi instituído como uma garantia do indivíduo, inserido no título dos direitos e garantias fundamentais e disposto no artigo 5º[362]. Ao reafirmar que o júri, no Direito brasileiro, constitui um direito fundamental e uma garantia individual, a Constituição indica que sua aplicação não pode ser impositiva ou obrigatória[363].

---

[357] Disponível em: https://www.stf.jus.br/bibliotecadigital/DominioPublico/72115/pdf/72115.pdf Acesso em: 09 Out 2024.

[358] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 117.

[359] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 117-8.

[360] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 117-8.

[361] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 09 Out 2024.

[362] Art. 5º. Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados: a) a plenitude de defesa; b) o sigilo das votações; c) a soberania dos veredictos; d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

[363] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 118-9.

- **A Regulamentação do Júri pelo Código de Processo Penal**

No plano infraconstitucional, o júri é regulamentado pelos artigos 406 a 497 do Código de Processo Penal. O serviço do júri é obrigatório, sendo facultativo apenas para cidadãos com mais de 70 anos, desde que solicitem dispensa oportunamente. O alistamento abrange cidadãos maiores de 18 anos que tenham notória idoneidade. Nenhum cidadão pode ser excluído dos trabalhos do júri ou deixado de ser alistado em razão de cor, etnia, raça, credo, sexo, profissão, classe social ou econômica, origem ou grau de instrução. A recusa injustificada ao serviço do júri resultará em multa, entre 1 e 10 salários mínimos, conforme decisão do juiz, de acordo com a condição econômica do jurado[364].

A idade mínima de 18 anos para ser jurado não está relacionada à capacidade eleitoral ativa, mas sim à imputabilidade penal a partir dessa idade. No Brasil, o alistamento eleitoral e o voto são facultativos para maiores de 16 anos, tornando-se obrigatórios aos 18 anos. Tanto o alistamento eleitoral e o voto quanto o alistamento para o júri passam a ser facultativos a partir dos 70 anos[365]. Dessa forma, uma eventual redução da maioridade penal ou da imputabilidade para 16 anos ou menos também pode influenciar a idade mínima para o alistamento como jurado.

O Tribunal do Júri é composto por um juiz togado, que atua como presidente, e por 25 jurados sorteados entre os alistados, dos quais 7 formarão o Conselho de Sentença em cada sessão de julgamento. As decisões do Tribunal do Júri são tomadas por maioria de votos. Assim, uma vez que quatro votos pela condenação ou absolvição sejam revelados, a votação é encerrada, e os votos das cédulas remanescentes não são divulgados[366].

Anualmente, o presidente do Tribunal do Júri alistará de 800 a 1.500 jurados nas comarcas com mais de 1.000.000 de habitantes, de 300 a 700 nas comarcas com mais de 100.000 habitantes, e de 80 a 400 nas comarcas de menor população. Onde for necessário, o número de jurados pode ser aumentado, e uma lista de suplentes pode ser organizada, sendo as cédulas depositadas em urna especial[367].

O número de cidadãos alistados para o júri no Direito brasileiro apresenta certa similaridade com o quantitativo registrado em Atenas antiga, conforme examinado no capítulo 1. No entanto, enquanto o Conselho de Sentença no Brasil é formado por apenas 7 jurados, a

[364] Código de Processo Penal: artigos 436, 437 e 489.

[365] Código Penal: artigo 27; Constituição Federal: artigo 14, § 1º, I e II, alíneas ‘b’ e ‘c’; Código de Processo Penal, artigo 436.

[366] Código de Processo Penal: artigos 447 e 489.

[367] Código de Processo Penal: artigos 425-6.

lista geral de alistados pode variar entre 80 e 1500, conforme o tamanho da população da comarca.

Para elaborar a lista geral de jurados, o juiz presidente requisitará indicações de autoridades locais, associações de classe e de bairro, entidades associativas e culturais, instituições de ensino, universidades, sindicatos, repartições públicas e outros núcleos comunitários, com a indicação de pessoas que preencham os requisitos para exercer a função de jurado. A lista geral dos jurados, com as respectivas profissões, será publicada na imprensa até o dia 10 de outubro de cada ano e divulgada por meio de editais afixados à porta do Tribunal do Júri[368].

Cabe ao juiz presidente determinar a intimação do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública para acompanharem, em dia e hora designados, o sorteio dos jurados que atuarão na reunião periódica. O sorteio, presidido pelo juiz, será realizado em sessão pública, cabendo-lhe retirar as cédulas até completar o número de 25 jurados, para a reunião periódica ou extraordinária[369].

No dia do julgamento, no início da sessão, após verificar que as cédulas dos jurados presentes estão na urna, o juiz presidente sorteará 7 dentre eles para compor o Conselho de Sentença. A defesa e, em seguida, o Ministério Público poderão recusar até 3 jurados sorteados, sem necessidade de justificar a recusa. As recusas motivadas não têm quantidade determinada, podendo, em princípio, alcançar todos os jurados[370]. Nesse aspecto, o júri se assemelha ao *impeachment* no período Monárquico, disciplinado pela Lei de 15 de outubro de 1827, que autorizava o acusado a recusar, sem justificativa, até seis senadores, enquanto as recusas motivadas não possuíam limite.

No Júri, tanto nas decisões absolutórias quanto nas condenatórias, o raciocínio se consolida pela impossibilidade de o veredicto dos jurados ser substituído pela vontade do juiz togado, seja por meio de embargos de declaração ou pelo Tribunal *ad quem* em eventual recurso, como ocorre nas sentenças do juiz singular[371]. De acordo com o artigo 593, III, alínea 'd' do Código de Processo Penal (CPP), caso a decisão do Júri seja manifestamente contrária às provas dos autos, o Tribunal *ad quem* poderá determinar a realização de um novo julgamento, submetendo o réu a outro Júri; porém, a decisão dos jurados não pode ser substituída. Além

---

[368] Código de Processo Penal: artigo 426.
[369] Código de Processo Penal: artigos 432-3.
[370] Código de Processo Penal: artigos 467 e
[371] Código de Processo Penal, artigo 593, I.

disso, caso a decisão do júri seja confirmada no segundo julgamento, não será admitida uma segunda apelação pelo mesmo fundamento[372]. Assim, não caberá recurso do julgamento de consciência.

- **O Júri Puro e o Júri Escabinado**

O júri é subdividido em dois modelos: Júri Puro e Júri Escabinado. O Júri Puro é composto por cidadãos leigos, presidido por um juiz togado, que será responsável por proferir a sentença e, em caso de condenação, fixar a pena, enquanto o julgamento de mérito fica exclusivamente a cargo dos jurados. O Júri Escabinado, por sua vez, é formado por um corpo misto, composto por cidadãos leigos e juízes togados. Em Portugal, o Júri Escabinado é constituído por quatro cidadãos e três juízes togados. Países como França, Alemanha, Bélgica e Itália também adotam o modelo de Júri Escabinado, conforme suas leis de organização judiciária[373].

O júri brasileiro, o *Grand Jury* e o Júri de Julgamento americanos são exemplos de Júris Puros e devem ser considerados como eficientes instituições da democracia direta. Essa conclusão se aplica com ainda mais ênfase ao *Grand Jury*, uma vez que ele é composto exclusivamente por cidadãos leigos, sem a mediação de um juiz togado. No Júri Puro, assim como ocorria em Atenas, uma das funções do Estado (julgar) é exercida diretamente pelo povo[374].

- **O Júri: Garantia Constitucional para Direitos Fundamentais**

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o julgamento popular pelo júri é uma garantia individual destinada ao julgamento dos crimes dolosos contra a vida. O constituinte estabeleceu uma garantia mínima, mas não restringiu a possibilidade de ampliar a competência do júri para outros crimes. Não há vedação constitucional para que o legislador estenda a prerrogativa do júri a todos os crimes previstos no Código Penal e nas leis especiais. O que o legislador ordinário não pode fazer é excluir o julgamento dos crimes dolosos contra a vida da competência do júri, mas pode incluir outros crimes[375].

---

[372] Código de Processo Penal, artigo 393, § 3º.

[373] ARAÚJO, Flavia Simões. Júri Clássico e Escabinado: Estatística da Adoção de Ambos os Sistemas de Julgamento na Atualidade. 2008. 124 páginas. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário Toledo. Araçatuba, SP, p. 30-69. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075329.pdf Acesso em: 8 Out 2024.

[374] Constituição Federal: artigo 1º, Parágrafo único.

[375] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 118-9.

Se o legislador brasileiro não amplia a competência do júri, tampouco pode restringi-la. Enquanto não houver essa ampliação, prevalece a garantia mínima de julgamento para os crimes dolosos contra a vida, em relação a qualquer norma infraconstitucional. Sendo o júri uma garantia individual, o acusado tem, portanto, o direito de renunciar a ela. Negar esse direito configuraria uma inversão inconstitucional, ou seja, um não-direito[376]. Esse raciocínio, contudo, ainda não foi examinado pelo Supremo Tribunal Federal.

Esse entendimento, que coloca o júri em sua verdadeira posição, desarma um argumento comumente utilizado pelos Promotores de Justiça para conquistar a simpatia dos jurados: "o júri é o tribunal do povo, o tribunal da sociedade", sugerindo que a participação popular no julgamento criminal é uma garantia assegurada à sociedade vitimada. Trata-se de um sofisma sem respaldo constitucional, embora frequentemente invocado em diferentes instâncias e contextos constitucionais. A Constituição de 1988 é clara: o júri não é uma garantia da sociedade vitimada, nem tem como objetivo principal a defesa social; é uma garantia do acusado, sendo uma magistratura pró-indivíduo. A verdadeira garantia da sociedade, no processo penal, é o Ministério Público. Por isso, a legislação não pode conceder ao Ministério Público o direito de optar pelo júri, sob pena de inviabilizar essa instituição como garantia individual. A magistratura pró-sociedade não pode escolher o juiz com quem irá confrontar-se para retirar os direitos individuais do acusado, sob risco de violar o princípio do juiz natural[377].

- **A Decisão do Supremo Tribunal Federal ao Julgar o RE 1235340/SC**

No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1235340, em 12 de setembro de 2024, originário do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a soberania dos veredictos do júri, prevista na alínea 'c' do inciso XXXVIII do artigo 5º da Constituição Federal[378], justifica a execução imediata da pena imposta ao acusado[379]. Dessa forma, condenados pelo júri popular podem ser presos imediatamente após o julgamento. Nesse julgamento, também foi declarada a inconstitucionalidade da alínea 'd' do inciso I do artigo 492 do Código de Processo Penal (CPP)[380], na parte que afastava a execução

[376] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 120-1.

[377] RIBEIRO, Diaulas Costa. Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 121.

[378] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 Out 2024.

[379] A repercussão geral da matéria foi admitida no Tema 1068.

[380] Art. 492. Em seguida, o presidente proferirá sentença que: (...)e) mandará o acusado recolher-se ou recomendá-lo-á à prisão em que se encontra, se presentes os requisitos da prisão preventiva, ou, no caso de condenação a uma pena igual ou superior a 15 (quinze) anos de reclusão, determinará a execução provisória das penas, com expedição do mandado de prisão, se for o caso, sem prejuízo do conhecimento de recursos que vierem a ser interpostos;

imediata da pena para condenações de 15 anos ou menos de reclusão, uma vez que, segundo a Suprema Corte, essa disposição relativizava a soberania do júri.

Ressalta-se que os dispositivos do Código de Processo Penal mencionados estão inseridos na Seção XIV do Capítulo II, a qual regula a sentença a ser proferida pelo juiz togado, que exerce a função de presidente do júri. Entretanto, tais dispositivos não fazem menção direta ao veredicto do júri, elemento que efetivamente se conecta ao exercício da democracia direta. A atuação do júri, abrangendo o questionário e o processo de votação, está disciplinada na Seção XIII, que contempla os artigos 482 a 491[381].

O resultado desse julgamento foi proclamado da seguinte maneira[382]:

> O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.068 da repercussão geral: a) conheceu do recurso extraordinário e deu-lhe provimento para negar provimento ao recurso ordinário em habeas corpus e considerar que, neste caso específico, é possível a prisão imediata do acusado; (b) deu interpretação conforme à Constituição, com redução de texto, ao art. 492 do CPP, com a redação da Lei nº 13.964/2019, excluindo do inciso I da alínea "e" do referido artigo o limite mínimo de 15 anos para a execução da condenação imposta pelo corpo de jurados. Por arrastamento, excluiu do § 4º e do § 5º, inciso II, do mesmo art. 492 do CPP, a referência ao limite de 15 anos; e (c) fixou a seguinte tese: "A soberania dos veredictos do Tribunal do Júri autoriza a imediata execução de condenação imposta pelo corpo de jurados, independentemente do total da pena aplicada". Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente), vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber, que negavam provimento ao recurso, e os Ministros Edson Fachin e Luiz Fux, que davam provimento ao recurso nos termos de seus votos. Não votaram os Ministros Flávio Dino e Cristiano Zan*In* sucessores, respectivamente, dos Ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, que proferiram seus votos em assentada anterior. Plenário, 12.9.2024.

A decisão da Suprema Corte brasileira destaca dois desdobramentos importantes. O primeiro diz respeito ao fato de que, no Tribunal do Júri, a pena não é fixada pelos jurados, mas sim pelo juiz togado, que preside o júri. Nesse aspecto, não há soberania sobre a pena nem sobre a decisão do juiz presidente, o que permite que o condenado recorra exclusivamente para reduzir a pena estabelecida pelo juiz. Dessa forma, a execução imediata da pena deveria ser aceita apenas quando a pena for fixada no mínimo legal, já que esse valor reflete a soberania do veredicto do júri, pois a pena não pode ser inferior ao mínimo legal. Uma solução intermediária seria que, enquanto não fossem julgados definitivamente todos os recursos do acusado (que aguardaria preso), os benefícios da execução penal, como progressão de regime e livramento condicional, fossem calculados sempre com base na pena mínima, independentemente da pena concreta aplicada na condenação.

---

[381] Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/condenados-por-juri-popular-podem-ser-presidentes-imediatamente-apos-o-julgamento-decide-stf/ Acesso em: 10 Out 2024.

[382] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5776893 Acesso em: 10 Out 2024.

O segundo desdobramento da decisão da Suprema Corte refere-se à escolha do acusado de ser julgado por um juiz togado, em vez de pelo júri. Negar esse direito àquele que possui o direito fundamental individual e facultativo de ser julgado pelo júri resultaria em uma inversão de direitos. Isso porque, o réu que for julgado pelo júri, ao exercer seu direito fundamental, não terá o direito de recorrer da sentença em liberdade, estando sujeito ao cumprimento imediato da pena. Em outras palavras, o exercício de um direito fundamental resultará, inevitavelmente, em uma restrição à sua liberdade. Trata-se, portanto, de um exemplo evidente em que deve ser admitida a possibilidade de renúncia a um direito fundamental. Em contrapartida, aquele que for julgado por um juiz togado, mesmo recebendo penas potencialmente mais severas, poderá aguardar em liberdade o julgamento de seus recursos e o trânsito em julgado da sentença.

Esse raciocínio deve considerar que a competência do júri não se limita ao crime de homicídio qualificado, cuja pena varia entre 12 e 30 anos de reclusão, mas se estende a todos os crimes dolosos contra a vida, tanto nas formas tentadas quanto nas consumadas, os quais incluem penas significativamente inferiores às do homicídio qualificado. Além desse crime, são considerados dolosos contra a vida o induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio ou à automutilação, o infanticídio e o aborto, conforme tipificados nos artigos 122, 123 e 124 do Código Penal. Esses crimes, em suas formas simples, sem qualificadoras ou causas de aumento de pena, têm penas consideravelmente menores: 6 meses a 2 anos de reclusão (induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio ou automutilação); 2 a 6 anos de detenção (infanticídio); 1 a 3 anos de detenção, se o aborto for provocado pela gestante ou com seu consentimento; 1 a 4 anos de reclusão, se o aborto for provocado por terceiro com o consentimento da gestante; e de 3 a 10 anos de reclusão, se o aborto for realizado por terceiro sem o consentimento da gestante ou em circunstâncias que envolvem fraude, grave ameaça, violência, ou se a gestante for menor de 14 anos, alienada ou debilitada mentalmente[383].

Nos crimes dolosos contra a vida, que envolvem penas menores, impedir o condenado de recorrer em liberdade, como decidido pela Suprema Corte, equivale a exigir que ele cumpra toda a sua pena antes do trânsito em julgado da sentença condenatória, ou seja, com base em um título penal provisório: a sentença penal recorrível. Dado o tempo que frequentemente se leva para o julgamento dos recursos, em razão do acúmulo de processos no Poder Judiciário, é muito provável que o condenado termine de cumprir sua pena antes que seus recursos, ou os do Ministério Público, sejam apreciados e antes do trânsito em julgado da sentença.

[383] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm Acesso em: 11 Out 2024.

E, se ao final, o título penal provisório for alterado em benefício do réu, seja para absolvê-lo ou para reduzir sua pena. A resposta é a seguinte: embora a decisão do Supremo Tribunal Federal possa estar juridicamente correta, ela precisa ser reavaliada à luz das nuances apresentadas, especialmente no que se refere aos impactos de uma execução antecipada da pena em um cenário de eventual modificação favorável ao réu.

- **A Renúncia do Acusado ao Direito de ser Julgado pelo Júri**

O processo relativo aos crimes dolosos contra a vida, de competência do Júri, se desenvolve em dois turnos. O primeiro turno, regulamentado pelos artigos 406 a 421 do Código de Processo Penal (CPP), tramita perante o juiz singular e se encerra com a preclusão da decisão de pronúncia, após o que os autos são enviados ao Tribunal do Júri. O segundo turno tem início com o recebimento desses autos pelo presidente do júri (CPP, art. 422), que então determinará a intimação do Ministério Público ou do querelante, em caso de queixa, bem como do defensor. Essas partes terão o prazo de 5 (cinco) dias para apresentar o rol de testemunhas que irão depor em plenário, com um limite de 5 (cinco) testemunhas, além de poderem juntar documentos e requerer diligências[384].

No Direito brasileiro, o processo de *impeachment* do presidente da República, regulado pela Lei nº 1.079/50, nos artigos 14 a 38, adota um modelo inspirado no procedimento do júri, sendo estruturado em turnos distintos. O primeiro turno corresponde à fase de admissibilidade da denúncia, realizada perante a Câmara dos Deputados, onde se verifica a autorização para prosseguimento do processo. O segundo turno ocorre no Senado Federal, abrangendo a instauração formal do processo e o julgamento do denunciado, em conformidade com as disposições legais e constitucionais aplicáveis.

Embora a Suprema Corte ainda não tenha decidido sobre o tema, é necessário determinar o momento processual em que o acusado poderá renunciar ao direito de ser julgado pelo Tribunal do Júri. A pesquisa buscará definir um marco temporal que limite a possibilidade dessa renúncia, estabelecendo a preclusão para impedir requerimentos tardios. Esse ponto precisa ser regulamentado de forma clara, assegurando segurança jurídica e evitando prejuízos ao regular andamento do processo.

Nesse caso, o limite ideal máximo para o acusado renunciar ao Tribunal do Júri e optar pelo julgamento perante o juiz singular deve ocorrer até o momento da preclusão da pronúncia, antes que os autos sejam redistribuídos ao juiz presidente do Tribunal do Júri. No entanto, nada impede que o acusado, em momento processual anterior, manifeste sua opção perante o juiz

[384] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm Acesso em: 11 Out 2024.

singular, informando sua renúncia ao julgamento pelo júri. Em consonância com o artigo 999 do Código de Processo Civil[385], de aplicação subsidiária (CPP, art. 3º), a renúncia a esse direito não dependerá da aceitação da outra parte, seja o Ministério Público ou o querelante, no caso da ação penal privada exclusiva iniciada por meio de queixa-crime.

Por se tratar de uma renúncia a um direito individual fundamental, a procuração outorgada pelo acusado ao seu advogado deverá conter poderes especiais para essa renúncia, conforme o disposto no artigo 105 do Código de Processo Civil[386], também de aplicação subsidiária. Por outro lado, se a renúncia for realizada nos próprios autos, como, por exemplo, na ata da audiência instrutória, pessoalmente pelo próprio acusado, a procuração será dispensada.

Com a preclusão da decisão de pronúncia e apresentada a renúncia ao direito de ser julgado pelo júri, o processo seguiria para a fase prevista no artigo 402 do Código de Processo Penal (diligências). Esgotadas as diligências, as partes seriam intimadas para apresentarem suas alegações finais no prazo de 20 dias (CPP, art. 403)[387]. Em seguida, os autos seriam conclusos para a prolação da sentença. Condenados ou absolvidos, os acusados teriam o direito de aguardar em liberdade o julgamento de seus recursos e, consequentemente, o trânsito em julgado da condenação, mantendo sua liberdade até o desfecho final da ação penal.

2.7.3 O Teorema do Júri de Condorcet

Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, o Marquês de Condorcet (1743-1794), em seu Ensaio sobre a Aplicação da Matemática à Teoria da Tomada de Decisão, avançou significativamente ao apresentar um argumento em defesa da sabedoria coletiva, hoje conhecido como o Teorema do Júri de Condorcet. Ele partiu da premissa de Rousseau sobre a boa vontade das pessoas comuns e buscou demonstrar por que a maioria delas seria, coletivamente, sábia. O argumento matemático de Condorcet afirma que um grupo de cidadãos comuns votando em uma questão de sim ou não é mais propenso a alcançar uma decisão "verdadeira" do que uma única pessoa, por mais instruída que seja, desde que três condições sejam atendidas: 1ª) os eleitores individuais têm mais probabilidade de escolher proposições verdadeiras do que de escolher aleatoriamente (condição que ressalta a importância do acesso público a informações confiáveis e do aprimoramento da capacidade de raciocínio claro dos

[385] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 11 Out 2024.
[386] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 11 Out 2024.
[387] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm Acesso em: 11 Out 2024.

cidadãos); 2ª) todos votam de maneira independente uns dos outros; e 3ª) todos votam com sinceridade, sem estratégias[388].

Uma implicação surpreendente desse argumento matemático era que, quanto maior o grupo votante, maior seria a probabilidade de se chegar a um resultado criterioso[389].

2.8 DA INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E REPRESENTATIVA

O exame realizado nos subitens anteriores confirma que, no Brasil, os cinco instrumentos previstos para o exercício da democracia direta ou participativa revelam-se insuficientes para assegurar uma participação democrática efetiva. Em contraste com a rigidez das instituições representativas tradicionais, a presente pesquisa propõe a introdução de mecanismos participativos destinados a fortalecer a legitimidade das decisões governamentais – como o referendo popular obrigatório para validar o impeachment. A proposta parte da constatação de que, em regimes que se apresentam formalmente como democráticos, mas funcionam de maneira autoritária ou oligárquica, há um esvaziamento progressivo da soberania popular. Ao sugerir a incorporação de instrumentos de participação direta, especialmente em decisões críticas, a pesquisa propõe uma arquitetura democrática integrada, baseada na interação entre representação institucional e mobilização popular.

No Brasil, a limitação dos instrumentos de participação direta e o enfraquecimento dos canais de deliberação popular revelam que o autoritarismo não foi superado com a transição institucional de 1985. Pelo contrário, foi resignificado e adaptado às novas formas de exercício do poder, mantendo-se presente sob a roupagem de uma democracia representativa que concentra decisões nas mãos de poucos. A exclusão dos cidadãos dos processos de governança pública não apenas compromete a efetividade da democracia, mas perpetua uma lógica de distanciamento entre o povo e o poder, impedindo que a soberania popular se manifeste de forma concreta. Essa dinâmica reforça a ideia de que a Segunda Redemocratização convive com práticas tirânicas que, embora não mais explícitas nem traduzidas em torturas, censuras ou execuções, seguem operando de modo indireto, sofisticado e, muitas vezes, imperceptível aos olhos da maioria.

---

[388] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 74.

[389] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2018, p. 74.

A Constituição de 1988, embora consagrada como símbolo da redemocratização, guarda em sua estrutura traços inequívocos do autoritarismo herdado do regime ditatorial. O modelo participativo nela previsto, embora mencionado como princípio, é amplamente condicionado, rarefeito e dependente da mediação pelo Congresso Nacional, o que reduz seu alcance prático. Essa ambiguidade normativa permite que se preserve o controle elitista sobre os processos decisórios, consolidando uma democracia de conveniência, na qual a alternância de poder ocorre entre grupos restritos, excluindo a ampla participação popular. Assim, a promessa constitucional de um regime fundado na soberania do povo é frustrada por mecanismos que limitam o protagonismo cidadão, revelando que a tirania antidemocrática, ainda que sob novas formas, segue operando no âmago das instituições políticas brasileiras.

Essa conclusão fundamenta-se na premissa de que a democracia somente se consolida quando o povo deixa de ocupar uma posição passiva e passa a exercer um papel ativo na organização e na fiscalização do poder. Em outras palavras, a política não pode permanecer como um espetáculo conduzido por poucos e assistido pela maioria; é indispensável que os cidadãos assumam posição efetiva na deliberação dos assuntos públicos. Para tanto, a democracia representativa deve abrir-se a mecanismos de participação direta, permitindo a participação popular não apenas no momento do voto, mas também na formulação, acompanhamento e controle das políticas públicas, bem como nas decisões de natureza política.

Para Mangabeira Unger, somente com instituições abertas à revisão contínua e à participação efetiva será possível que os cidadãos realmente se autogovernem — ou, como ele afirma: *To that end, we seek a world that needs no world government to govern itself* (Para tanto, buscamos um mundo que não necessite de um governo mundial para se autogovernar)[390]. Esse trecho sintetiza com precisão uma das premissas centrais do pensamento de Unger: a ênfase em formas de autogoverno descentralizadas, com instituições flexíveis e reconfiguráveis. A tese geral da obra *The World and Us* – a defesa de uma liberdade profunda (*deep freedom*) – fundamenta-se justamente na abertura permanente à transcendência institucional e pessoal.

Ao analisar o pensamento de Unger, especialmente no que se refere às categorias do *superliberalismo* e do *experimentalismo democrático*, Lucas Amato observa que o referido autor rompeu com sua orientação comunitarista anterior ao propor um programa democrático radical. Tal programa, em vez de se basear na tradição republicana clássica, parte das próprias pretensões normativas do liberalismo, mas busca confrontar diretamente os privilégios e as divisões sociais profundamente arraigados. Para tanto, propõe uma reformulação das

[390] UNGER, Roberto Mangabeira. The World and Us. Londres: Verso Books, 2024, p. 604.

instituições liberais fundamentais – como o Estado, o mercado e a sociedade civil —, a fim de libertá-las das amarras históricas que as cristalizaram. Trata-se, assim, de um *superliberalismo*: não uma repetição das ideias liberais do século XIX ou das soluções social-liberais e socialdemocratas do século XX, mas um esforço para levá-las adiante, radicalizando seu potencial emancipatório[391].

Unger critica as formas institucionalmente congeladas da democracia representativa e do mercado, argumentando que essas estruturas limitam a atuação transformadora dos indivíduos comuns. Para enfrentá-las, propõe quatro eixos de reconstrução institucional: (1) democratização da economia de mercado; (2) aprofundamento da democracia representativa com elementos participativos; (3) fortalecimento da sociedade civil autônoma; e (4) transformação educacional como instrumento de emancipação cultural[392].

A democratização da economia pressupõe a substituição do trabalho subordinado por formas superiores de trabalho livre – cooperativo, autônomo e criativo – num regime que amplie o acesso aos meios de produção e ao conhecimento. O mercado, segundo Unger, não possui forma institucional "natural", podendo ser reconfigurado para promover crescimento inclusivo e desenvolvimento da imaginação produtiva, por meio de inovações jurídicas como a desconcentração do direito de propriedade e a constituição de fundos fiduciários públicos (*public trusts*) para organizar a alocação de capital[393].

Já o aprofundamento da democracia requer a superação das chamadas democracias "frias", por meio da transição para democracias de alta energia, marcadas pela mobilização contínua da cidadania e pela abertura das instituições à experimentação política. Para tanto, propõem-se instrumentos como referendos programáticos, associações comunitárias paralelas ao poder local e participação popular na prestação de serviços públicos – todos voltados à articulação entre agência individual, imaginação coletiva e ação institucional[394].

Nesse modelo, a sociedade civil deve constituir-se como um espaço autônomo de invenção institucional, independente do Estado e do mercado, capaz de assegurar coesão social em meio à diversidade. A pluralidade de formas de ação coletiva, voltadas ao bem comum –

[391] AMATO, Lucas Fucci. Inovações Constitucionais – Direitos e Poderes. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018, p. 75.

[392] UNGER, Roberto Mangabeira. The World and Us. Londres: Verso Books, 2024, p. 509-604.

[393] UNGER, Roberto Mangabeira. The World and Us. Londres: Verso Books, 2024, p. 509-604.

[394] UNGER, Roberto Mangabeira. The World and Us. Londres: Verso Books, 2024, p. 509-604.

especialmente nas áreas de cuidado e educação – torna-se o alicerce de uma coesão fundada na diferença, e não na homogeneidade ou em vínculos herdados[395].

A educação, nesse contexto, adquire papel fundamental ao formar cidadãos livres, imaginativos e capazes de transcender as limitações do presente. A escola democrática deve tratar cada estudante como um agente criativo e profético, chamado a intervir ativamente na reconstrução de sua realidade[396].

Um exemplo contemporâneo de integração institucional entre democracia participativa e representativa pode ser observado no México, onde se discute e se implementa, em diferentes níveis, a eleição popular direta para provimento dos cargos de juízes estaduais e federais. Esse modelo visa conferir legitimidade democrática direta ao exercício da jurisdição, permitindo que o povo participe da escolha das autoridades judiciais. Embora envolva riscos de politização do Judiciário, tal medida representa um experimento relevante de ampliação do controle popular sobre os poderes instituídos, alinhando-se à tese aqui defendida de que a democracia participativa pode atuar como instrumento de contenção, correção e legitimação das decisões estatais, inclusive no âmbito do Poder Judiciário.

As eleições judiciais mexicanas foram realizadas em 1º de junho de 2025, marcando um acontecimento inédito: foi a primeira eleição judicial da história do México e a primeira experiência no mundo em que todos os juízes nacionais foram escolhidos por voto popular. Essas eleições coincidiram com os pleitos estaduais em Durango e Veracruz. Cerca de 2.600 cargos judiciais – desde magistrados locais até ministros da Suprema Corte — estavam em disputa[397].

Na ocasião, os eleitores foram chamados a escolher nove juízes da Suprema Corte de Justiça da Nação, dois magistrados da Câmara Superior Eleitoral, quinze magistrados das Câmaras Regionais do Tribunal Eleitoral do Poder Judiciário da Federação, cinco membros do recém-criado Tribunal Disciplinar Judicial, além de 464 magistrados de tribunais de circuito e 386 juízes de tribunais distritais. Aproximadamente 13 milhões de eleitores participaram da votação[398].

As nove cadeiras da Suprema Corte foram distribuídas entre cinco destinadas a mulheres e quatro a homens, sendo que cada eleitor pôde votar em até nove candidatos. O mandato único

395 UNGER, Roberto Mangabeira. The World and Us. Londres: Verso Books, 2024, p. 509-604.

396 UNGER, Roberto Mangabeira. The World and Us. Londres: Verso Books, 2024, p. 509-604.

397 Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2025/jun/02/mexico-judicial-election-claudia-sheinbaum Acesso em: 13 Jun 2025.

398 Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/2025_Mexican_judicial_elections Acesso em: 13 Jun 2025.

é de 12 anos. Ao todo, foram registrados 116.690.139 votos, dos quais 90.031.918 foram válidos (77,15%), 12.604.157 nulos (10,80%) e 14.054.054 em branco (12,04%). Os eleitos para a *Suprema Corte de Justicia de la Nación* foram: 1º) Hugo Aguilar Ortiz, com 6.195.612 votos (5,31%); 2º) Lenia Batres Guadarrama, com 5.802.019 (4,97%); 3º) Yasmín Esquivel Mossa, com 5.310.993 (4,55%); 4º) Loretta Ortiz Ahlf, com 5.012.094 (4,30%); 5º) María Estela Ríos González, com 4.729.803 (4,05%); 6º) Giovanni Azael Figueroa Mejía, com 3.655.748 (3,13%); 7º) Irving Espinosa Betanzo, com 3.587.951 (3,07%); Aristides Rodrigo Guerrero Garcia, com 3.584.825 votos (3,07%); Sara Irene Herrerías Guerra, com 3.268.825 (3,05%)[399].

Três das candidatas eleitas já eram Ministras da Suprema Corte: Lenia[400], Yasmín[401] e Loretta, nomeadas, respectivamente, em 2023, 2019 e 2021. Não há registros confiáveis que indiquem envolvimento prévio de Loretta Ortiz Ahlf, Hugo Aguilar Ortiz, María Estela Ríos González, Giovanni Azael Figueroa Mejía, Irving Espinosa Betanzo, Arístides Rodrigo Guerrero Garcia ou Sara Irene Herrerías Guerra em escândalos, de maneira especial relacionados ao narcotráfico ou outras controvérsias semelhantes.

No Tribunal de Disciplina Judicial, as cinco cadeiras disponíveis foram divididas entre três destinadas a mulheres e duas a homens. Cada eleitor teve direito a cinco votos. Os eleitos foram: 1º) Célia Maya García, com 5.233.666 votos (8,09%); 2º) Eva Verónica De Gyves Zárate, com 5.034.872 (7,78%); 3º) Bernardo Bátiz Vázquez, com 4.652.720 (7,19%); 4º) Indira Isabel García Pérez, com 4.346.396 (6,72%); 5º) Rufino H. León Tovar, com 4.032.446 (6,23%)[402]. Nenhum dos cinco eleitos para o Tribunal de Disciplina Judicial no México em 2025 — Célia Maya García, Eva Verónica De Gyvés Zárate, Bernardo Bátiz Vázquez, Indira Isabel García Pérez ou Rufino H. León Tovar — possui registros confiáveis de envolvimento em escândalos, especialmente relacionados ao narcotráfico.

As duas cadeiras do *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* em disputa foram igualmente divididas, sendo uma destinada a uma mulher e outra a um homem. Cada eleitor pôde exercer dois votos, correspondentes ao número de cargos disponíveis. Foram

399 Disponível em: https://computospj2025.ine.mx/scjn/nacional/candidatas Acesso em: 12 Jun 2025.

400 Foi envolvida em suspensão de participação em processo judicial por demonstrar falta de objetividade e usar qualificativos depreciativos, conforme decisão de uma câmara do Supremo Fórum mexicano sobre o caso do empresário Ricardo Salinas Pliego. Disponível em: https://mex.news.o-abroad.com/~/politics/153102-en-bitter-conflict-involving-ricardo-salinas-pliego.html?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 12 Jun 2025.

401 Enfrentou acusações formais de plágio em sua tese de graduação e doutorado em Direito, incluindo processos acadêmicos e investigação universitária. Disponível em: https://www.courthousenews.com/mexico-supreme-court-justice-accused-of-plagiarizing-doctoral-thesis/?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 12 Jun 2025.

402 Disponível em: https://computospj2025.ine.mx/tdj/nacional/candidatas Acesso em: 12 Jun 2025.

eleitos: Gilberto De Gusmán Batiz García, com 4.748.915 votos (18,37%), e Claudia Valle Aguilasocho, com 4.203.694 votos (16,26%)[403]. Nenhum dos dois magistrados eleitos para a Câmara Superior do Tribunal Eleitoral da Justiça Federal no México – Gilberto de Guzmán Bátiz García e Claudia Valle Aguilasocho – possui registros confiáveis de envolvimento em escândalos, especialmente relacionados ao narcotráfico.

- **Democracia Mobilizadora**

Ao conceber uma radicalização do ideal democrático, Unger apresenta o conceito de *democracia mobilizadora*, distinta tanto da social-democracia ampliada quanto da poliarquia radical. Seu diferencial está em não restringir a "verdadeira emoção" política a um único espaço – como o indivíduo ou a comunidade –, mas em aquecer toda a vida social, tanto na macropolítica institucional quanto nas micropolíticas do cotidiano. A proposta parte da hipótese de que a abertura constante das estruturas sociais à revisão e a mitigação das hierarquias caminham juntas. Essa abertura, contudo, não deve ser confundida com instabilidade: trata-se de uma nova forma de estabilidade, marcada pela institucionalização da mudança[404].

Inspirada na conjugação entre o ideal pagão de grandeza e o ideal cristão de amor, essa democracia mobilizadora busca enfrentar simultaneamente três queixas centrais da sociedade contemporânea – desigualdade, isolamento e insignificância pessoal –, reconhecendo que a superação das duas primeiras depende da resolução da terceira. Para tanto, propõe reformas estruturais no Estado, na economia e na sociedade civil, articulando inovação produtiva e ampliação da liberdade pessoal[405].

No plano político, a democracia mobilizadora reconfigura as técnicas institucionais da democracia representativa tradicional, substituindo mecanismos de contenção por instrumentos de transformação. Isso inclui: (1) combinações inovadoras entre sistemas parlamentaristas e presidencialistas; (2) valorização de programas políticos em detrimento de legislações casuísticas; (3) plebiscitos e referendos para resolução de impasses; e (4) eleições simultâneas convocáveis por quaisquer dos Poderes. Também prevê o fortalecimento dos partidos, a obrigatoriedade do voto, o financiamento público de campanhas e o livre acesso à comunicação de massa[406].

No plano econômico, Unger propõe ampliar o acesso aos recursos produtivos por meio de uma coexistência entre diferentes formas de propriedade e contrato. Isso exige a

[403] Disponível em: https://computospj2025.ine.mx/tepj-ss/nacional/candidatas Acesso em: 12 Jun 2025.
[404] UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 198-206.
[405] UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 198-206.
[406] UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 198-206.

fragmentação da propriedade tradicional, distribuindo suas faculdades entre empresas, trabalhadores, governo e fundos sociais. Para tanto, são necessárias garantias contra a insegurança econômica extrema e o direito permanente à reeducação. A reorganização da sociedade civil, com novas formas jurídicas que transcendam o direito contratual clássico e o modelo unificado de propriedade, é essencial para a implementação desse projeto[407].

Embora intensifique o experimentalismo social, a democracia mobilizadora requer equilíbrio com a proteção dos direitos humanos. Esses direitos devem funcionar como salvaguardas contra a política de curto prazo, garantindo tanto a defesa contra opressões quanto os meios para a realização pessoal. A tensão entre mudança institucional e estabilidade dos direitos deve ser tratada como uma dialética experimental, e não como um dilema irresolúvel. A democracia mobilizadora, assim, rejeita o fetichismo institucional e afirma o caráter contingente das instituições livres[408].

O projeto, contudo, enfrenta três riscos principais: (1) o risco econômico de captura do Estado por interesses organizados; (2) o risco de disposição, relacionado à apropriação do poder participativo por minorias hiperengajadas; e (3) o risco espiritual, decorrente do afastamento entre os dogmas cívicos e as reais preocupações humanas. O maior desafio é o da intensidade: trata-se de um modelo que exige elevados níveis de mobilização contínua, mas que corre o risco de fracassar se depender de engajamento totalizante. A democracia mobilizadora se torna ineficaz se for forçada a escolher entre absorver completamente a atenção dos cidadãos ou sucumbir às suas preocupações privadas[409].

As lições de Roberto Mangabeira Unger oferecem importantes fundamentos teóricos para a reconstrução da democracia contemporânea, convergindo diretamente com os propósitos desta tese. Em oposição ao conservadorismo institucional e ao esvaziamento da soberania popular, Unger propõe uma "democracia mobilizadora", caracterizada por estruturas flexíveis, mecanismos de participação contínua e abertura permanente à inovação institucional. Essa concepção exige a superação das formas herdadas da representação política e reivindica a integração entre participação popular e representação como condição essencial para uma legitimidade democrática substantiva, especialmente em contextos de crise[410].

O autor critica o que denomina "fetichismo institucional", isto é, a crença de que formas institucionais tradicionais – como a democracia representativa em seu modelo liberal clássico

---

407 UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 198-206.
408 UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 198-206.
409 UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 198-206.
410 UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 198-206.

– seriam únicas ou naturalmente superiores. Para ele, essa rigidez compromete o aprofundamento democrático e impede a concretização de projetos transformadores. Em "A Segunda Via", Unger defende um experimentalismo institucional que permita à sociedade reinventar suas estruturas sem depender de rupturas traumáticas. Essa perspectiva encontra ressonância na proposta desta pesquisa de condicionar a eficácia do impeachment presidencial à deliberação popular direta, por meio de referendo obrigatório, como forma de conter o uso estratégico do poder por elites institucionais[411].

Unger sustenta, ainda, que somente com a reestruturação das instituições do Estado, da economia e da sociedade civil será possível liberar o potencial transformador da democracia. Entre suas propostas, destacam-se a combinação entre sistemas parlamentaristas e plebiscitários, o fortalecimento da sociedade civil por meio de formas públicas de associação e o reconhecimento dos direitos fundamentais como instrumentos que permitem e protegem a experimentação social. Essas diretrizes fornecem base teórica à tese ao reafirmarem a necessidade de conjugar representação e participação em estruturas jurídicas que assegurem o controle democrático das decisões de exceção, como o impeachment, pelo povo soberano[412].

Na obra "Democracia Realizada: a alternativa progressista", Unger desenvolve os fundamentos de seu projeto de experimentalismo democrático, concebido como alternativa à convergência institucional entre neoliberalismo e social-democracia. Para o autor, a democracia não deve ser compreendida como um regime estabilizado e fechado, mas como um campo aberto à transformação. Ele propõe reconectar o progresso prático da sociedade à emancipação do indivíduo, rejeitando tanto o conformismo quanto a ideia de que as instituições existentes são as únicas possíveis ou desejáveis[413].

Essa proposta demanda a construção de instituições que favoreçam a experimentação coletiva e a criatividade política contínua, com atenção especial às condições que permitam às pessoas comuns participar efetivamente do processo democrático. Unger insiste na necessidade de redesenhar o sistema político, superando a rigidez das formas jurídicas herdadas e os bloqueios impostos pelo fetichismo institucional. A crítica à "falsa necessidade" – segundo a qual haveria apenas uma forma legítima de organizar a economia de mercado ou a democracia representativa – ocupa lugar central em sua argumentação, dialogando diretamente com a

411 UNGER, Mangabeira. A Segunda Via - Presente e Futuro do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001, p. 16-23.
412 UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 199-206.
413 UNGER, Mangabeira. Democracia Realizada – a alternativa progressista. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 13-5.

proposta da presente pesquisa de revisão constitucional dos mecanismos de controle político, inclusive do impeachment, por meio de referendo popular obrigatório[414].

Para Unger, o experimentalismo democrático deve operar simultaneamente em dois contextos: nas democracias maduras do Atlântico Norte e nas grandes sociedades marginalizadas do Sul global, como o Brasil. Essa dimensão comparativa reforça o caráter estratégico desta pesquisa, ao indicar que o aprofundamento da democracia depende da capacidade de cada sociedade de formular soluções institucionais próprias, adequadas a seus contextos históricos e sociais específicos, e não da reprodução de modelos estabilizados. Nesse cenário, a imaginação institucional e a mobilização popular tornam-se elementos centrais para a crítica e a reconstrução de formas democráticas verdadeiramente inclusivas e legítimas[415].

No artigo "A Constituição do Experimentalismo Democrático", Unger elabora uma crítica estrutural ao constitucionalismo brasileiro, propondo sua superação por meio de um novo paradigma: a reorientação do direito constitucional com base em um experimentalismo democrático de alta energia. Sua tese central é a de que as democracias contemporâneas, inclusive a brasileira, precisam reinventar suas instituições constitucionais para que a transformação social deixe de depender de crises agudas e passe a constituir um processo contínuo e endógeno[416].

Para alcançar esse objetivo, o autor apresenta cinco diretrizes: (1) elevar permanentemente a mobilização cívica; (2) instituir mecanismos eficazes de resolução democrática e imediata de impasses entre os Poderes; (3) radicalizar o federalismo com arranjos institucionais experimentais; (4) ampliar as capacidades individuais dos cidadãos, inclusive mediante práticas estatais inclusivas; e (5) fundir elementos da democracia direta à democracia representativa, sobretudo na provisão de serviços públicos por organizações da sociedade civil[417].

Essa última diretriz revela especial pertinência para esta pesquisa, ao propor a incorporação de instrumentos participativos – como o referendo obrigatório em caso de

414 UNGER, Mangabeira. Democracia Realizada – a alternativa progressista. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 20-4.

415 UNGER, Mangabeira. Democracia Realizada – a alternativa progressista. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 25-7.

416 UNGER, Mangabeira. A Constituição do experimentalismo democrático. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011, p. 58.

417 UNGER, Mangabeira. A Constituição do experimentalismo democrático. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011, p. 67-70.

impeachment – à arquitetura da democracia representativa, superando seu esvaziamento normativo e funcional.

O artigo também denuncia o peso paralisante da tradição constitucional brasileira, moldada pela fusão entre o liberalismo protodemocrático norte-americano e o weimarismo truncado e conservador. Esses modelos, segundo Unger, engendram um sistema institucional que bloqueia transformações, transfere o protagonismo político a minorias organizadas e perpetua um estado de exceção permanente, como ilustrado pelo uso reiterado das medidas provisórias. Para ele, o impulso que deve orientar a reconstrução democrática é aquele que transforma a democracia em instrumento coletivo de criação do novo, rompendo com hierarquias sociais e realizando, na prática, a promessa da liberdade substantiva – perspectiva que converge com o projeto deste estudo ao defender a democratização das decisões de exceção como condição de legitimidade do regime democrático[418].

As contribuições de Roberto Mangabeira Unger corroboram de modo expressivo o objeto desta pesquisa, especialmente na defesa de uma democracia substantiva, fundada na mobilização popular, na reconstrução institucional e na integração de mecanismos participativos ao sistema representativo. Ambos os trabalhos partem da premissa de que a democracia não pode se limitar à formalidade procedimental das instituições herdadas. É necessário redirecionar o direito constitucional para viabilizar formas inovadoras de legitimação do poder político, sobretudo em momentos de crise.

A crítica de Unger à rigidez do modelo constitucional brasileiro – estruturado pela combinação entre o constitucionalismo liberal protodemocrático e o weimarismo incompleto – revela sua convergência com a presente tese. Para o autor, tal tradição institucionaliza obstáculos à transformação social, concentra o poder em minorias organizadas e afasta a cidadania do protagonismo democrático. De forma paralela, esta pesquisa demonstra que o processo de impeachment presidencial, embora previsto constitucionalmente, pode ser capturado por estratégias que excluem a participação direta da população. Nesse contexto, a proposta de vincular a eficácia do impeachment à realização de referendo popular obrigatório configura um esforço de reconstrução institucional voltado à superação da lógica de exceção permanente e à restituição da soberania popular.

Por fim, a diretriz defendida por Unger, segundo a qual a democracia representativa deve progressivamente incorporar atributos da democracia participativa, fundamenta teoricamente a

418 UNGER, Mangabeira. A Constituição do experimentalismo democrático. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011, p. 60-66.

tese ao sustentar a ampliação dos instrumentos de deliberação direta como forma de controle político e de legitimação popular. Ao afirmar que a democracia é uma "ordem institucional da imaginação" e que as instituições devem possibilitar sua própria revisão, Unger reforça a tese de que mecanismos como o referendo funcionam como instrumentos de autorregulação democrática. Assim, evitam-se decisões excepcionais – como o afastamento de um presidente legitimamente eleito – sem a chancela direta do povo. Em ambos os casos, trata-se de um projeto normativo orientado ao aprofundamento da democracia pela abertura à experimentação institucional e pela centralidade da vontade popular[419].

419 UNGER, Mangabeira. A Constituição do experimentalismo democrático. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011, p. 69-71.

CAPÍTULO 3
FUNDAMENTOS DA DEMOCRACIA

Este capítulo aprofunda a base teórica iniciada nos capítulos anteriores, reunindo cinco fundamentos essenciais para a consolidação de regimes democráticos substantivos: a educação democrática, a efetiva participação popular, a legitimidade política, a autodeterminação nacional e a soberania popular. A abordagem individualizada desses fundamentos permite compreender como cada um desses princípios contribui para a preservação e o fortalecimento do regime democrático, especialmente diante da possibilidade de desvirtuamento de instrumentos como o impeachment.

A centralidade da educação é destacada como fundamento transversal, dada sua capacidade de influenciar diretamente os demais pilares. Sem uma população politicamente educada, a participação popular se fragiliza, a legitimidade das instituições se esvazia, a autodeterminação nacional enfraquece e a soberania popular corre o risco de ser cooptada por interesses restritos. Assim, o capítulo demonstra que a carência de educação de qualidade não justifica o afastamento de mecanismos de democracia direta; ao contrário, impõe sua adoção para corrigir déficits institucionais e ampliar a consciência cívica.

A ideia de que todo poder emana do povo não pode permanecer como cláusula meramente retórica, mas deve informar a prática institucional. Ao reforçar essa premissa, consolida-se o argumento de que instrumentos de democracia direta, como o referendo, podem e devem ser integrados ao processo de impeachment, assegurando que decisões tão sensíveis sejam revestidas da legitimidade necessária para evitar abusos e fortalecer a confiança pública nas instituições representativas.

Dessa forma, os fundamentos aqui analisados são apresentados não como abstrações conceituais, mas como condições concretas para a construção de uma cultura democrática sólida e resistente à manipulação autoritária de instrumentos constitucionais. Cada um deles será explorado como peça indispensável à efetivação da proposta central da tese: a vinculação obrigatória de referendo popular como etapa legitimadora de processos de impeachment presidencial.

3.1 A EDUCAÇÃO COMO FUNDAMENTO DEMOCRÁTICO TRANSVERSAL

Um fundamento transversal é aquele que causa impacto em vários outros fundamentos simultaneamente; que perpassa e influencia diversos outros aspectos ou fundamentos de um

sistema, conceito ou estrutura. Esse fundamento se diferencia dos fundamentos específicos com os quais se comunica, uma vez que esses atuam de maneira mais delimitada e direta em determinado princípio[420].

No contexto da democracia, a educação pode ser vista como um fundamento transversal, pois ela não apenas é essencial para o exercício da participação popular, mas também fortalece a legitimidade política, a autodeterminação nacional, a soberania e outros pilares da democracia. Por meio da educação, cidadãos desenvolvem a capacidade de interpretar questões políticas complexas, tomar decisões informadas e exercer seus direitos de maneira plena, afetando assim todos os aspectos que compõem uma democracia sólida e inclusiva.

Mas para que uma educação democrática seja eficaz, é necessário que haja uma articulação efetiva entre teoria e prática, onde uma não seja subordinada à outra, mas sim, ambas se fertilizem mutuamente, permitindo a formação de professores capazes de refletir e adaptar suas práticas pedagógicas de acordo com as realidades sociais e as necessidades educacionais[421].

Mogilka aborda a autonomia relativa da educação em relação às estruturas sociais, defendendo que a prática pedagógica, embora influenciada por fatores externos, possui um potencial transformador que pode influenciar essas mesmas estruturas. Ele discute como a educação, através da prática crítica e reflexiva, pode contribuir para processos de emancipação social, favorecendo a construção de uma sociedade mais democrática. Nesse sentido, reforça a importância de uma educação que vá além da simples reprodução de normas e conhecimentos, promovendo uma prática pedagógica inclusiva que estimule a participação ativa e crítica dos educandos[422].

Note-se que a educação desempenha um papel crucial no fortalecimento da participação popular, na compreensão dos direitos e deveres cívicos, e na formação de cidadãos críticos e informados. Democracias sólidas dependem de uma população capaz de participar de maneira consciente e ativa nos processos políticos, e a educação oferece os instrumentos necessários para que isso aconteça.

Nesse contexto, a educação deve ser vista como o fundamento que reforça os demais fundamentos. Ao capacitar os indivíduos com conhecimento e habilidades para compreender

---

[420] Disponível em: https://educador.brasilescola.uol.com.br/trabalho-docente/o-principio-da-interdisciplinaridade-transversalidade.htm#:~:text=A%20transversalidade%20diz%20respeito%20%C3%A0,na%20realidade%20e%20da%20realidade). Acesso em: 02 Out 2024.

[421] MOGILKA, Maurício. O que é educação democrática? Curitiba: Editora da UFPR, 2003, p. 10-29.

[422] MOGILKA, Maurício. O que é educação democrática? Curitiba: Editora da UFPR, 2003, p. 10-29.

as questões políticas e sociais, a educação amplia a capacidade da população de tomar decisões informadas que reflitam verdadeiramente os interesses da sociedade.

Mas é importante saber que há diferença entre ensinar e educar, destacando que, apesar de serem processos distintos, não são antagonistas. A prática de ensinar, muitas vezes centrada na transmissão de conteúdos, não deve ser vista como o único caminho da educação. A verdadeira educação envolve a consideração dos aspectos formativos do aluno, suas experiências e subjetividades, além da interação ativa com o conhecimento. Para isso, destaca-se a importância de métodos que integrem o currículo com o interesse dos educandos, favorecendo práticas pedagógicas mais democráticas, onde a autoridade do professor se configure como um guia e não como uma imposição rígida[423].

Outro ponto relevante da educação como fundamento democrático transversal, se refere à autoridade pedagógica dentro de uma educação democrática, afirmando que ela não deve ser coercitiva, mas sim estruturante. Mogilka critica os modelos tradicionais de ensino, que tendem a centralizar o processo na figura do professor, limitando a autonomia e a criatividade dos alunos. Em vez disso, defende uma prática educativa que promova o desenvolvimento integral do educando, respeitando suas capacidades inatas e incentivando a interpretação crítica e a reflexão. A formação democrática, segundo o autor referido, só pode ser alcançada por meio de uma educação que vá além do simples ensino de conteúdos, valorizando a interação social e o desenvolvimento humano pleno[424].

Junto à autoridade pedagógica, destaca-se a pedagogia da experiência e seu papel relevante em uma educação democrática. Nesta perspectiva, é necessário examinar o conceito de currículo, o qual é compreendido como um campo de divergências e mudança. Merece crítica o entendimento tradicional de currículo como um conjunto fixo de conteúdos a ser transmitido, propondo em vez disso uma visão interativa e dinâmica, onde o currículo é adaptado às necessidades e experiências dos educandos. Através dessa abordagem, destaca-se a necessidade de que o conhecimento sistematizado seja apropriado de maneira significativa pelos alunos, conectando-se com suas realidades e interesses[425].

Em sua obra, Mogilka recorre às ideias de John Dewey para reforçar a importância da experiência como base para o aprendizado. Explica que, para Dewey, nem toda experiência é genuinamente educativa; a experiência precisa promover continuidade e interação para ser

[423] MOGILKA, Maurício. O que é educação democrática? Curitiba: Editora da UFPR, 2003, p. 30-51.
[424] MOGILKA, Maurício. O que é educação democrática? Curitiba: Editora da UFPR, 2003, p. 30-51.
[425] MOGILKA, Maurício. O que é educação democrática? Curitiba: Editora da UFPR, 2003, p. 52-68.

verdadeiramente formadora. A prática pedagógica, segundo essa perspectiva, deve criar condições que favoreçam o crescimento e desenvolvimento do aluno, conectando o saber escolar ao contexto de vida do estudante. Essa abordagem evita a reprodução mecânica do conhecimento e propõe um ensino baseado na motivação intrínseca, permitindo que os educandos se apropriem ativamente do saber.

- **Educação: Pilar da Criação e Renovação Democráticas**

A diferença mais marcante entre coisas vivas e inanimadas é que as primeiras se mantêm por renovação. Uma pedra, quando atingida, resiste; se sua resistência for maior que a força do golpe, ela permanecerá inalterada externamente. Caso contrário, será quebrada em pedaços menores, mas continuará sendo uma pedra pequena ou um pedaço de pedra. A pedra nunca reagirá de forma a se proteger do golpe, muito menos de modo a usar o golpe a seu favor[426].

O ser humano é diferente; embora possa ser facilmente esmagado por uma força superior, tenta transformar as energias que agem sobre ele em meios de sua própria existência futura. Se não conseguir fazer isso, não apenas se dividirá em pedaços menores (pelo menos nas formas mais elevadas de vida), mas perderá sua identidade como ser vivo. Enquanto viver, lutará para usar as energias ao seu redor em benefício próprio. Ele utiliza luz, ar, umidade e material do solo. Dizer que os usa é afirmar que os transforma em meios de sua própria conservação e sobrevivência. Ele cresce porque a energia que gasta para transformar o ambiente é maior do que a que é compensada pelo retorno obtido. Entendendo a palavra "controle" nesse sentido, pode-se afirmar que um ser vivo subjuga e controla, para sua atividade contínua, as energias que de outra forma o consumiriam. Assim, a vida passa a ser um processo de auto-renovação através da ação sobre o meio ambiente[427].

Mas essa auto-renovação não é infinita; após algum tempo, o ser humano sucumbirá; mas enquanto viver, a vida exigirá uma renovação constante. A criatura não conseguirá uma autorrealização indefinida; porém, a continuidade do processo vital e da espécie humana não depende do prolongamento ilimitado da vida e da existência perpétua de um indivíduo. Isso ocorre porque a reprodução de outras formas de vida acontece de maneira contínua. E embora, como mostra o registro geológico, tanto indivíduos quanto espécies morram, o processo de vida continua em formas cada vez mais complexas[428].

---

[426] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.
[427] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.
[428] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.

Na medida em que alguns indivíduos morrem, surgem formas mais adaptadas para superar os obstáculos que aqueles que morreram não conseguiram vencer. A continuidade da vida implica uma readaptação contínua do ambiente e do corpo às necessidades dos organismos vivos. Essa é uma análise da vida em seus termos mais básicos – como uma coisa física[429].

A palavra "experiência" é usada no mesmo sentido da vida; e, assim como à vida no sentido puramente fisiológico, aplica-se o princípio da continuidade através da constante renovação. Com a renovação da experiência, no caso dos seres humanos, ocorre a recriação de crenças, ideais, esperanças, felicidades, misérias e práticas boas e ruins[430].

É da própria natureza da vida esforçar-se para continuar existindo. Mas essa continuidade só pode ser assegurada por meio de renovações constantes; a vida é um processo de auto-renovação. O que a nutrição e a reprodução são para a vida fisiológica, a educação é para a vida social. Essa educação consiste principalmente na transmissão do conhecimento através da comunicação e interação[431].

- **Ler, Escrever e Interpretar: Bases para uma Vida com Dignidade**

A palavra "alfabetização" vem do latim *liber*, que significa "livre". Segundo Paulo Freire[432], o processo de aprendizagem é necessariamente acompanhado pelo aumento da consciência do aluno sobre sua situação existencial e a possibilidade de mudá-la, um processo que ele chamou de "conscientização", mas que hoje é mais conhecido como "empoderamento". Seu enfoque estava no potencial humano para a criatividade e a liberdade dentro de estruturas políticas, econômicas e culturalmente opressivas. Na maioria dos programas de educação básica, tanto formais quanto não formais, o foco está nos conhecimentos e habilidades de vida necessários para o cotidiano[433].

As condições para uma vida não humilhante exigem pelo menos a capacidade de ler, escrever e interpretar, além de algumas competências técnicas básicas, que por sua vez requerem um sistema educativo relativamente avançado. É difícil fornecer tal sistema educacional em uma sociedade pequena. As nações também são importantes por outra razão: os Estados detêm o monopólio do uso da força e frequentemente o exercem. Assim, o Estado

[429] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.
[430] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.
[431] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.
[432] FREIRE, Paulo. The pedagogy of the oppressed. New York: Herder & Herder, 1970, *apud* POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 4.
[433] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 4 e 35.

tem um potencial especialmente grande, tanto normativo quanto de fato, para a humilhação institucional[434].

Para Dewey, a democracia também se renova com a educação em sentido amplo, incluindo a educação cívica e política, que promove a capacidade dos indivíduos de participarem efetivamente e criticamente na sociedade[435].

Nesse contexto, o avanço da democracia enfrenta dois desafios cruciais: a igualdade e a educação. No que tange a esses desafios, reconhece-se que a influência inicial que ajudou a formar o conceito ocidental de soberania popular foi o igualitarismo essencial do cristianismo. Apesar de a estrutura oficial da Igreja Cristã ter adotado e preservado até os dias atuais a hierarquia – incluindo os uniformes – do serviço civil Romano, a mensagem principal da Igreja sempre enfatizou a igualdade humana. Homens e mulheres, independentemente de classe social ou raça, são considerados iguais aos olhos de Deus; na verdade, são vistos como sua imagem e semelhança[436]. Todos nascem com o pecado original e todos têm o potencial de alcançar a salvação. As implicações políticas profundas desse igualitarismo completo só se tornaram claras no século XIX com o aparecimento do marxismo[437].

Outra contribuição significativa da Igreja Cristã para a herança democrática do Ocidente tem sido o constante incentivo à alfabetização. O cristianismo fundamenta seus ensinamentos em textos considerados divinamente inspirados. Assim, para que um cristão seja plenamente instruído, é necessário ser alfabetizado o suficiente para ler e compreender os livros da Bíblia e os ensinamentos da Igreja derivados desses textos[438]. Como resultado, a Igreja tem sido a principal patrocinadora da educação no Ocidente ao longo dos últimos dois milênios. Apenas no século XIX, os estados, baseando-se na tradição de alfabetização cultivada pela Igreja, passaram a assumir o papel principal na oferta de educação à população. A ampliação da participação pública em questões cívicas geralmente está relacionada a níveis mais elevados de alfabetização. Não surpreende que, no início da Idade Média, quando reis e senhores frequentemente não sabiam assinar seus próprios nomes, as massas miseráveis não

---

[434] MARGALIT, Avishai. The Decent Society. Translated by Naomt Goldblum. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1996, Introduction.

[435] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.

[436] Gênesis 1:26-28.

[437] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 38.

[438] Essa conclusão também se aplica ao ao judaísmo e ao islamismo, cujos livros sagrados são, respectivamente, a Torá e o Alcorão.

desempenhassem nenhum papel na tomada de decisões governamentais[439]. Observe-se que há uma relação causal entre igualdade, educação e democracia. Aumento na participação pública em questões cívicas geralmente se relaciona a níveis mais altos de alfabetização[440].

- **Educação e a Sustentabilidade da Vida em Sociedade**

A continuidade de qualquer experiência, através da renovação do grupo social, é um fato que envolve pessoas e vontades. A educação, em seu sentido mais amplo, é o meio dessa continuidade social da vida. Cada indivíduo de um grupo social, seja em um grande centro moderno e urbano ou em uma tribo selvagem, nasce imaturo, indefeso, sem linguagem, crenças, ideias ou padrões sociais. Cada indivíduo, cada unidade que carrega a experiência de vida desse grupo, eventualmente morrerá. No entanto, a vida do grupo continuará. Os fatos inevitáveis do nascimento e da morte de cada membro de um grupo social determinam a necessidade da educação; determinam também a transmissão do conhecimento, dos costumes e das tradições pela oralidade e pela escrita, ou seja, pela educação em sentido amplo. Em última análise, a vida social exige ensinar e aprender para sua própria permanência, mas o próprio processo de convivência educa. Ele ilumina a experiência, estimula e enriquece a imaginação, cria responsabilidade pela precisão e vivacidade das declarações e pensamentos[441].

Enquanto há um contraste entre a imaturidade do recém-nascido e a maturidade dos adultos que possuem os conhecimentos e costumes do grupo, há também a necessidade de que esses membros imaturos sejam não apenas fisicamente preservados em número suficiente, mas que sejam introduzidos nos interesses, propósitos, informações, habilidades e práticas dos membros maduros; caso contrário, o grupo deixará de ter sua vida característica e perderá sua identidade[442].

Mesmo em uma tribo selvagem, as conquistas dos adultos estão muito além do que os membros imaturos seriam capazes se fossem abandonados. Com o avanço da civilização, aumenta-se o fosso entre as capacidades originais das crianças e os padrões e costumes dos mais velhos. Apenas o crescimento físico e o domínio das necessidades básicas de subsistência não serão suficientes para reproduzir a vida do grupo[443].

---

[439] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 38.

[440] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 38.

[441] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.

[442] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.

[443] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 6.

O esforço deliberado e ponderado é obrigatório. Seres que nascem não apenas inconscientes, mas bastante indiferentes aos objetivos e hábitos do grupo social precisam ser conscientizados e tornados ativamente interessados. Nesse ponto, haverá uma grande lacuna entre o recém-nascido e o conhecimento dos adultos. Essa lacuna crescerá ainda mais com o aumento das conquistas tecnológicas, científicas, morais e artísticas da humanidade. Apenas a educação, em seu sentido mais amplo, incluindo cívico e político, poderá preencher essa lacuna[444].

A sociedade existe através de um processo de transmissão semelhante à vida biológica. Essa transmissão ocorre pela comunicação de hábitos de fazer, pensar e sentir dos mais velhos para os mais jovens. Sem a comunicação de ideais, esperanças, expectativas, padrões e opiniões daqueles que estão saindo da vida grupal para aqueles que estão entrando nela, a vida social não sobreviverá. O interesse e a necessidade social permitirão que os membros que representam uma sociedade eduquem os recém-nascidos; e esse esforço será um trabalho por necessidade social e coletiva[445].

Se uma doença causasse a morte simultânea de todos os membros de uma sociedade, o grupo seria dizimado. Mas a morte circunstanciada e gradual de seus membros permite a continuidade da espécie humana; isso porque a diferença gradual de idade, o fato de alguns nascerem enquanto outros morrem, torna possível, através da transmissão de ideias e práticas, a constante reconstrução e renovação do tecido social. No entanto, essa renovação não é automática. A menos que sejam tomadas medidas para garantir uma transmissão genuína e completa, o grupo mais civilizado será alvo primeiro de barbárie e depois de selvageria[446].

- **Educação e o Fortalecimento de Democracias Saudáveis**

Observando atentamente a história das nações reconhecidas como democracias saudáveis e que lideram consistentemente as tabelas internacionais de educação, saúde, produtividade e desenvolvimento, destaca-se que as democracias bem estabelecidas e os emergentes tigres asiáticos permitem concluir que a maioria das nações atualmente bem-sucedidas já foi pobre. Exemplos disso incluem a Finlândia e a República da Coreia. Para criar uma nação vibrante e produtiva, o sistema educativo deve ir além da transmissão do conhecimento e da reprodução da ordem social existente. Ele deve desempenhar um papel crucial na transformação da sociedade, na criação e consolidação da democracia. Conforme

[444] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.
[445] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.
[446] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 5-8.

enfatizado pelo filósofo John Dewey, a democracia só pode funcionar se os cidadãos forem capacitados com os conhecimentos, competências e valores necessários para participar do processo democrático[447].

As nações que atualmente são bem-sucedidas têm em comum o compromisso com a democracia e a educação universal: investiram significativamente na expansão e melhoria de seus sistemas educacionais e estabeleceram as bases da democracia participativa. A maioria das nações atualmente adota, ao menos teoricamente, os valores e princípios fundamentais de uma democracia participativa (como liberdade, igualdade, unidade na diversidade e respeito pelos direitos humanos). Um sistema educacional eficiente é aquele fundamentado nesses mesmos valores e princípios. No entanto, proporcionar às massas uma educação de alta qualidade que fomente a consciência crítica e o pensamento é algo que um regime autoritário evita, o que também se estende à maioria dos grupos fundamentalistas e extremistas e às democracias iliberais[448].

A educação de qualidade capacita indivíduos. No entanto, a educação só empodera se resultar em aprendizado, ou seja, no desenvolvimento de conhecimento, habilidades, talentos e valores, e no uso sábio e ético desse conhecimento e habilidades. A educação de qualidade para todos fortalece comunidades, nações e a humanidade em geral – mas apenas se for igualmente acessível a todos, e certamente não se o que for oferecido às massas for limitado e/ou de baixa qualidade[449].

- **A Educação como Alicerce para a Democracia**

A democracia avançou significativamente em todo o mundo desde 1989, o ano da queda do Muro de Berlim. No entanto, o progresso em direção à democracia, paz e desenvolvimento sustentável não pode ser considerado garantido, e muitas vezes é superficial e frágil. Ignorância, preconceito e racismo ainda são mantidos, exacerbados e utilizados para preservar poder e privilégio. A política do medo continua a ser usada para justificar discriminação, abusos de direitos humanos, guerras e até genocídios. Nenhuma sociedade está isenta de atitudes de rejeição, intolerância, ódio e desprezo motivadas por questões étnicas, religiosas, culturais ou políticas. Infelizmente, a ideologia de mercado e a rápida expansão do "modelo corporativo de

[447] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, 8.

[448] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 8.

[449] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 13.

educação global" estão promovendo o retorno do sistema dual de educação e, consequentemente, a lacunas cada vez maiores dentro e entre os países. À medida que essas lacunas aumentam, as frustrações crescem e os conflitos se transformam em violência. Muito ainda precisa ser feito para garantir que todos (independentemente de idade, gênero, etnia, nacionalidade ou classe social) sejam fortalecidos por meio de uma educação baseada em princípios intelectuais e éticos[450].

Educação é empoderamento! É a chave para estabelecer e fortalecer a democracia, para um desenvolvimento que seja simultaneamente sustentável e humano, e para uma paz baseada no respeito mútuo e na justiça. De fato, em um mundo onde a criatividade e o conhecimento desempenham um papel cada vez mais importante, o direito à educação é essencialmente o direito de participar na vida do mundo moderno. Novas abordagens e estratégias são urgentemente necessárias para tornar a educação de qualidade acessível a todos, incluindo os pobres, os que vivem em áreas remotas e aqueles com necessidades educacionais especiais. Isso exige um esforço abrangente adaptado às necessidades de populações específicas, com base nos melhores conhecimentos e tecnologias disponíveis. (UNESCO-EFA 1996)[451].

Historicamente, equidade e qualidade têm sido frequentemente vistas como opostas, especialmente em sistemas duais de educação onde a qualidade é reservada aos privilegiados e a educação disponível para as massas é limitada e subfinanciada. Do ponto de vista da UNESCO, ambas são fundamentais para a paz, a democracia e o desenvolvimento sustentável: qualidade e equidade são inseparáveis e devem avançar juntas, cada uma fortalecendo a outra[452].

É amplamente reconhecido que a desigualdade tem um impacto negativo significativo na sociedade (maiores taxas de criminalidade, problemas de saúde, doenças mentais; menores realizações educacionais, coesão social e expectativa de vida). Diversos teóricos econômicos argumentam que a desigualdade também prejudica o crescimento econômico e o desenvolvimento. Stiglitz, por exemplo, afirma que, deixados por conta própria, os mercados não são nem eficientes nem estáveis, e a política frequentemente molda os mercados de maneiras que beneficiam os mais ricos em detrimento dos demais. Transferir dinheiro das

[450] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 13.
[451] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 72.
[452] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 85.

classes média e baixa para a alta resulta, na verdade, em um crescimento mais lento e um PIB menor. As políticas econômicas orientadas pelo mercado, aplicadas à educação e promovidas como parte do "Consenso de Washington", estão se mostrando insustentáveis tanto social quanto economicamente. Por isso, Stiglitz e Sen defendem maiores investimentos em educação e treinamento de qualidade inclusivos, além de pesquisa, inovação e desenvolvimento, sendo estes considerados necessários para o crescimento econômico sustentável, democracia e coesão social[453].

O Relatório da Comissão Internacional (UNESCO 1996) argumenta que, para a educação no século XXI, é essencial que os sistemas de educação formal adotem uma abordagem mais abrangente. Recomenda-se que a educação ao longo da vida se baseie em quatro pilares: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e ainda aprender a ser. Insiste-se que essa visão deve guiar e orientar futuras reformas e políticas educacionais e democráticas[454].

Aprender a conhecer significa combinar um conhecimento geral suficientemente amplo com a oportunidade de se aprofundar em um número menor de assuntos. Também implica aprender a aprender, cultivando a paixão pelo conhecimento e a aprendizagem necessária para participar de forma eficaz na sociedade global do conhecimento do futuro. O aprendizado deve ser considerado tanto um meio quanto um fim em si mesmo: permitindo que cada indivíduo conheça o suficiente sobre seu ambiente para viver com dignidade, mas também para experimentar a alegria de explorar e dominar novas ideias e avanços no conhecimento – o que Bertram Russell chamou de "alcançar as estrelas"[455].

Aprender a fazer não se resume a adquirir habilidades ocupacionais, mas também inclui uma variedade de "habilidades de vida" e competências de ordem superior necessárias para enfrentar os desafios de um mundo em rápida transformação e cada vez mais complexo. Para enfrentar o futuro com confiança, é necessário usar o próprio conhecimento e adquirir a expertise necessária para ser produtivo, criativo e inovador. As habilidades que precisam ser desenvolvidas variam conforme o contexto: nas economias informais e de subsistência, o *know-*

[453] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 85.

[454] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 95-6.

[455] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 95-6.

how é frequentemente tradicional, mas a aquisição de habilidades técnicas e empresariais adicionais pode causar um impacto significativo na produtividade e na qualidade de vida[456].

Aprender a viver juntos é considerado pela UNESCO como a principal questão enfrentada pela educação atualmente. Argumenta-se que a educação deve seguir dois caminhos complementares: a descoberta gradual e uma compreensão mais profunda dos outros, além de proporcionar experiência no trabalho conjunto em direção a objetivos comuns. A tarefa da educação, portanto, é ensinar simultaneamente a diversidade da raça humana e uma consciência das similaridades e da interdependência de todos os seres humanos, e oferecer oportunidades para realizar projetos conjuntos e aprender a administrar conflitos – em um espírito de respeito pelos valores do pluralismo, compreensão mútua e paz[457].

Aprender a ser reafirma o princípio fundamental de que a educação deve contribuir para o desenvolvimento integral de cada indivíduo – mente e corpo, inteligência, sensibilidade, senso estético, responsabilidade pessoal e valores espirituais. Todos os seres humanos devem ser capacitados a desenvolver pensamento crítico e independente e formar seu próprio julgamento, para serem capazes de agir com crescente autonomia, discernimento e responsabilidade pessoal[458].

Nesse contexto, a educação ou vida social, conforme abordada nesta pesquisa, é uma fonte essencial para promover a separação dos poderes, incentivando uma cidadania ativa, crucial para manter um equilíbrio saudável entre os poderes governamentais e promover uma sociedade democraticamente saudável; em suma, moldando o caráter e a disposição dos cidadãos em uma democracia. A integração do conhecimento acadêmico com experiências práticas e relevantes facilitará uma compreensão mais profunda e funcional dos princípios democráticos em ação.

A verdadeira separação dos poderes será alcançada com a educação não apenas como aquisição de conhecimento, mas também como força para o exercício da democracia ativa, servindo como suporte indireto à ideia de que cidadãos educados e engajados são essenciais para manter um governo equilibrado e responsivo. Portanto, a educação é considerada

[456] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 95-6.

[457] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 95-6.

[458] POWER, Colin. The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO. Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015, p. 95-6.

fundamental para sustentar uma sociedade democrática onde a separação dos poderes é respeitada e valorizada.

A educação, como fonte de renovação da democracia, deve ser considerada um processo social, não apenas um meio de transmissão de conhecimento. O ambiente educacional deve promover interações que reflitam e reforcem os valores democráticos. Essa educação desenvolverá nos alunos a capacidade de pensar criticamente e participar ativamente na vida pública. Isso é essencial para uma democracia vibrante, onde os poderes governamentais são mantidos sob controle pelo povo.

A verdadeira educação deve preparar os indivíduos para serem cidadãos ativos, capazes de entender e influenciar os processos políticos e sociais. Isso indiretamente apoia a ideia de separação dos poderes, capacitando os cidadãos a fiscalizar e participar dos diferentes ramos do governo.

A educação não é apenas uma forma de transmitir conhecimento, mas, acima de tudo, uma necessidade social para perpetuar a cultura e os valores da sociedade. Dessa forma, a educação torna-se essencial para a manutenção da vida social, devendo promover não apenas conhecimento técnico, mas também cultivar disposições morais e éticas que sustentam a democracia.

- **A Independência e Convivência Harmônica no Ambiente Escolar**

Assim como a democracia deve se submeter à liberdade e ao controle estabelecido pela Doutrina da Separação dos Poderes, o ambiente educacional também deve ser regulado para produzir os efeitos educativos desejados, sem perder de vista a liberdade de cátedra e a autonomia educacional e universitária. Esse controle do ambiente educacional reflete uma forma de “separação de poderes" ao criar um espaço onde o poder e a influência possam ser equilibrados para promover o bem-estar comum, da democracia e dos cidadãos.

Na maioria dos casos, é normal se preocupar com a educação tal como ela pode existir em qualquer grupo social. É necessário, porém, tornar explícitas as diferenças no espírito, no material e no método de educação conforme funciona nos diferentes tipos de vida comunitária. Dizer que a educação é uma função social, que assegura a orientação e o desenvolvimento dos imaturos através de sua participação na vida do grupo ao qual pertencem, é dizer que a educação variará com a qualidade de vida que prevalece em um determinado país ou grupo. É particularmente verdade que uma sociedade que não apenas muda, mas que tem o ideal de uma mudança que a melhore, terá padrões e métodos de educação diferentes de uma que visa

simplesmente perpetuar seus próprios costumes. Para tornar as ideias gerais expostas aplicáveis à prática educativa, é necessário se aproximar da natureza da vida social atual[459].

- **Educação e Sufrágio Democrático: Uma Conexão Fundamental**

A explicação superficial é que um governo baseado no sufrágio popular não pode ser bem-sucedido a menos que os eleitores e governados sejam educados. Uma sociedade democrática, ao rejeitar a autoridade externa, precisa encontrar um substituto na disposição e no interesse voluntários, que só podem ser cultivados pela educação. No entanto, há uma explicação mais profunda: a democracia é mais do que um regime político; é um modo de vida associado, de experiência comunicada em conjunto. A expansão do número de indivíduos que compartilham interesses, de modo que cada um conecte suas ações às dos outros e considere as ações alheias para orientar as próprias, rompe as barreiras de classe, raça e território nacional que impediam as pessoas de entender a importância total de suas atividades. Esses contatos mais numerosos e variados proporcionam uma maior diversidade de estímulos aos quais um indivíduo deve responder, incentivando a variação em suas ações. Isso libera poderes que permanecem suprimidos enquanto as incitações às ações forem parciais, como acontece em um grupo que, em sua exclusividade, exclui muitos interesses[460].

O ideal democrático de educação pode parecer difícil de alcançar, mas é uma ilusão farsesca e trágica, exceto quando começa a dominar cada vez mais nosso sistema público de educação. O mesmo princípio se aplica às relações entre nações. Não basta ensinar os horrores da guerra e evitar estimular o ciúme e a animosidade internacionais. A ênfase deve estar em tudo o que une as pessoas em buscas e resultados humanos cooperativos, além das limitações geográficas. A soberania nacional deve ser vista como secundária e provisória em relação à associação e ao intercâmbio mais plenos, livres e frutíferos entre todos os seres humanos. Se essas aplicações parecem distantes da filosofia da educação, isso mostra que o significado da ideia de educação desenvolvida anteriormente não foi adequadamente compreendido. Essa conclusão está ligada à própria ideia de educação como uma libertação da capacidade individual em um crescimento progressivo voltado para objetivos sociais. Caso contrário, um critério democrático de educação só pode ser aplicado de forma inconsistente[461].

Como a educação é um processo social e existem muitos tipos de sociedades, um critério para crítica e construção educacional implica um ideal social particular. Os dois pontos

[459] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 85-86.
[460] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 91-2.
[461] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 103-4.

selecionados para medir o valor de uma forma de vida social são a extensão em que os interesses de um grupo são compartilhados por todos os seus membros, e a plenitude e liberdade com que interage com outros grupos. Uma sociedade indesejável é aquela que interna e externamente estabelece barreiras à livre interação e comunicação de experiências. Uma sociedade que proporciona a participação de todos os seus membros em termos iguais e assegura o reajuste flexível de suas instituições por meio da interação das diferentes formas de vida associada é, até certo ponto, democrática[462].

Tal sociedade deve ter um tipo de educação que dê aos indivíduos um interesse pessoal em relações sociais e controle, e os hábitos mentais que assegurem mudanças sociais sem introduzir desordem. Três filosofias históricas típicas da educação foram consideradas desse ponto de vista. Descobriu-se que a filosofia platônica tinha um ideal formalmente semelhante ao declarado, mas foi comprometida em sua elaboração ao fazer de uma classe, em vez de um indivíduo, a unidade social. O individualismo do Iluminismo do século XVIII envolveu a noção de uma sociedade tão ampla quanto a humanidade, de cujo progresso o indivíduo seria o órgão. Mas faltava-lhe qualquer agência para garantir o desenvolvimento de seu ideal, como foi evidenciado em sua recaída na Natureza. As filosofias idealistas institucionais do século XIX supriram essa falta ao fazer do estado nacional a agência, mas, ao fazê-lo, estreitaram a concepção do objetivo social para aqueles que eram membros da mesma unidade política e reintroduziram a ideia de subordinação do indivíduo à instituição. Há uma tensão negligenciada em Rousseau tendendo intelectualmente nessa direção. Ele se opôs ao estado de coisas existente com base no fato de que não formava nem o cidadão nem o homem. Sob as condições existentes, preferiu tentar o último em vez do primeiro. Mas muitos de seus ditados apontam para a formação do cidadão como idealmente mais elevada e indicam que seu esforço, conforme incorporado no Emílio, foi simplesmente o melhor improviso que a corrupção da época permitiu esboçar[463].

A descrição da educação apresentada nos parágrafos anteriores antecipou os resultados obtidos em uma discussão sobre o propósito da educação em uma comunidade democrática. Assumiu-se que o objetivo da educação é permitir que os indivíduos continuem aprendendo – ou que o objetivo e a recompensa do aprendizado é a capacidade contínua de crescimento. Essa ideia não pode ser aplicada a todos os membros de uma sociedade, exceto onde a relação entre as pessoas é mútua e onde há provisão adequada para a reconstrução de hábitos e instituições

[462] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 102-4.
[463] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 102-4.

sociais por meio de ampla estimulação decorrente de interesses distribuídos equitativamente. Isso define uma sociedade democrática. Na busca por objetivos na educação, a preocupação não é encontrar um fim fora do processo educativo ao qual a educação está subordinada. A concepção proíbe isso. A preocupação é com o contraste que existe quando os objetivos pertencem ao processo em que operam e quando são estabelecidos de fora. Este último ocorre quando as relações sociais não são equilibradas equitativamente. Nesse caso, algumas partes do grupo social terão seus objetivos determinados por um ditado externo; seus objetivos não surgirão do livre crescimento de sua própria experiência e seus objetivos nominais serão meios para fins mais ulteriores de outros, em vez de verdadeiramente seus próprios[464].

Uma questão importante seria definir a natureza de um objetivo à medida que ele se enquadra em uma atividade, em vez de ser imposto de fora. A definição é abordada por meio do contraste entre meros resultados e fins. Qualquer exibição de energia tem resultados. O vento sopra sobre as areias do deserto; a posição dos grãos é alterada. Esse é um resultado, um efeito, mas não um fim. Pois não há nada no resultado que complete ou cumpra o que veio antes dele. Há apenas uma redistribuição espacial. Um estado de coisas é tão bom quanto outro. Consequentemente, não há base para selecionar um estado anterior como um começo, um posterior como um fim, e considerar o que intervém como um processo de transformação e realização[465].

A condição de sujeição intelectual é necessária para encaixar as massas em uma sociedade onde não se espera que muitos tenham objetivos ou ideias próprias, mas que recebam ordens de poucos em autoridade. Essa condição, porém, não se adapta nem condiz com uma sociedade que pretende ser democrática[466].

Quando a educação reconhece a união da mente e do corpo na aquisição de conhecimento, não é necessário insistir na necessidade de liberdade óbvia ou externa. Basta identificar a liberdade envolvida no ensino e no estudo com o pensamento que amplia e refina o que uma pessoa já sabe e acredita. Se a atenção estiver centrada nas condições necessárias para garantir uma situação favorável ao pensamento eficaz, a liberdade cuidará de si mesma. O indivíduo que tem uma pergunta que, sendo realmente uma pergunta para ele, instiga sua curiosidade, alimenta sua ânsia por informações que o ajudarão a lidar com ela, e que tem os recursos necessários para satisfazer esses interesses, é intelectualmente livre. Qualquer

[464] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 104-5.
[465] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 104-5.
[466] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 312-4.

iniciativa e visão imaginativa que ele possua serão postas em jogo e controlarão seus impulsos e hábitos. Seus próprios propósitos direcionarão suas ações. Caso contrário, sua aparente atenção, sua docilidade, suas memórias e reproduções participarão do servilismo intelectual[467].

O servilismo e a sujeição intelectual não podem ser adaptados e admitidos em uma sociedade que pretende ser democrática[468], pois afastam, limitam e interferem na liberdade de pensar, agir e decidir. Assim, o eleitor votará no despreparo, ou em quem não o representa, e o eleito não tomará decisões em favor daquele que o elegeu, pois será servil a um modelo político escravizante. Sem educação do eleitor e do eleito, essa linha em espiral se repetirá indefinidamente e não haverá amadurecimento democrático, mas apenas troca de figurantes, atores e protagonistas.

Nesse ambiente acadêmico, os educadores terão o papel de conduzir o processo educacional de forma a promover a cooperação e a coexistência democráticas. Isso ocorre não apenas ensinando o conteúdo proposto, mas também modelando comportamentos e atitudes consistentes com os valores democráticos. Dessa maneira, os educadores conseguirão preparar os indivíduos para participar ativamente da vida política. Isso inclui a compreensão dos direitos e deveres cívicos, além da capacidade de pensar criticamente e participar de discussões e decisões coletivas.

Os quatro subitens seguintes abordarão outros quatro fundamentos da democracia – a efetiva participação popular, a legitimidade política, a autodeterminação nacional e a soberania –, cuja efetividade, eficiência e aplicação prática estão interligadas ao fundamento da educação. Isso porque, a interação entre esses pilares e a educação é crucial para o bom funcionamento do sistema democrático. A dependência mútua entre a educação e esses outros fundamentos ressalta a importância de se considerar a educação como elemento essencial para garantir a plena realização da democracia.

Antes de iniciar a apresentação dos temas mencionados, é necessário esclarecer que esta pesquisa não tem como objetivo julgar ou avaliar a educação brasileira ou de qualquer outro país. No entanto, reconhece-se que uma eventual deficiência no sistema educacional de determinado país não afasta, por si só, a possibilidade de optar pelos instrumentos de democracia direta. Não se sustenta o argumento de que a democracia indireta seria a melhor solução em razão de uma suposta falta de boa educação por parte dos eleitores.

---

[467] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 312-4.

[468] DEWEY, John. Democracy and Education. Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001, p. 312-4.

Isso ocorre porque, em um país onde os eleitores carecem de uma educação de qualidade, essa condição se reflete inevitavelmente no Parlamento, que também passa a ter características semelhantes. Os eleitores tendem a escolher representantes que se assemelham a eles, reforçando essa condição dentro do sistema democrático.

3.2 EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Independentemente da classificação dos modelos democráticos ou do fato de as democracias modernas e contemporâneas não pertencerem à mesma linhagem da democracia ateniense, Kelsen afirma que a essência de um Estado democrático está na participação dos cidadãos na criação de leis, ou seja, na formulação de normas jurídicas gerais, distinguindo-se claramente de um Estado autocrático onde os cidadãos não participam na formação da vontade do Estado, sendo excluídos dos direitos políticos. Em uma democracia, a legislação pode ser exercida diretamente pelo "povo", referindo-se aos próprios cidadãos sujeitos às normas. Isso é típico de uma democracia direta, onde cada indivíduo tem o direito subjetivo de participar na assembleia legislativa popular para expressar suas opiniões e votar. Alternativamente, a legislação pode ser realizada indiretamente, através de um parlamento eleito pelo povo. Nesse contexto, o processo de formação da vontade do Estado – a criação de leis gerais – é dividido em duas etapas: a eleição do parlamento e a posterior ratificação das leis por seus membros eleitos [por meio de plebiscito ou referendo, por exemplo]. Assim, os eleitores têm um direito subjetivo, o direito de voto, que pertence a um grupo amplo de indivíduos; e os membros eleitos do parlamento possuem direitos subjetivos restritos, incluindo o direito de ser membro do parlamento, de expressar opiniões e de votar. Todos esses direitos são direitos políticos[469].

A conhecida definição de democracia atribuída ao ex-Presidente dos Estados Unidos, Abraham Lincoln, que afirma ser o governo do Povo, pelo Povo e para o Povo, é lapidar. No entanto, a prática jurídica e política contemporânea tem se afastado das palavras de Lincoln. Assim, a democracia semidireta e a democracia representativa, esta em maior medida que aquela, tornaram-se, teoricamente, o governo do Povo; mas não são, de fato, o governo pelo Povo, e, nessa condição, também não são o governo para o Povo[470].

---

[469] KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 97-8.

[470] RODRIGUES, L. Barbosa. O Direito Fundamental de Revogação do Mandato Político – Political Recall. Lisboa: *Quid Juris* Sociedade Editora, 2024, p. 19.

Hans Kelsen salienta que todas as formas de governo existentes afirmam ser exercidas "para" o povo. Contudo, sem um objetivo padrão para medir esse interesse, a única coisa que pode distinguir o governo democrático dos outros é que ele também é governo "pelo" povo. Em outras palavras, o cidadão é o único juiz final sobre o que constitui "justiça" em primeiro lugar[471].

A democracia ateniense foi criada e idealizada apenas como um sistema de democracia direta, que exigia não apenas deliberação popular, mas também participação popular direta e presencial e deliberação unânime; dessa forma, essa deliberação democrática deveria abranger não só questões de conteúdo político-administrativo, mas também de conteúdo jurisdicional[472].

Pode-se argumentar de forma precipitada que a democracia contemporânea, em comparação com o modelo embrionário ateniense, tornou-se um sistema de governo inviável, utópico e impraticável; ou seja, que a democracia ateniense foi substituída por um novo sistema ainda sem nome.

Rousseau, em 1762, registrou que, se o conceito de democracia fosse aplicado em seu sentido mais rigoroso e estrito, seria algo que nunca realmente existiu e provavelmente nunca existirá. Ele argumenta que é contrário à ordem natural que a maioria governe e a minoria seja governada. Imaginar um povo que se reúne constantemente para tratar de questões públicas é difícil, e estabelecer comitês sem alterar a estrutura administrativa é inviável. Rousseau destaca que um governo verdadeiramente democrático exigiria condições muito específicas e difíceis de combinar: um Estado pequeno o suficiente para que o povo possa ser facilmente convocado e onde cada cidadão conheça os demais; grande simplicidade de costumes para evitar problemas e debates complicados; uniformidade significativa em termos de status social e riqueza para manter a igualdade de direitos e autoridade; e quase total ausência de luxo, pois o luxo, seja como consequência das riquezas ou como algo que as torna necessárias, corrompe tanto os ricos quanto os pobres – o rico pela posse e o pobre pela cobiça –, subvertendo o patriotismo em favor da indolência e vaidade, e transformando todos os cidadãos em escravos uns dos outros e da opinião pública[473].

---

[471] KELSEN, Hans. The Essence and Value of Democracy. Edited by Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetii. Translated by Brian Graf. Lanham (Maryland, EUA): Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013, p. 7 (Editor's Introduction).

[472] RODRIGUES, L. Barbosa. O Direito Fundamental de Revogação do Mandato Político – Political Recall. Lisboa: *Quid Juris* Sociedade Editora, 2024, p. 20.

[473] ROUSSEAU, Jean Jacques. Contrato social. Lisboa: Presença, 1977, pp. 48 e 80-2.

Seguindo esse raciocínio, Rousseau sugeriu que, para estabelecer as regras ideais de sociedade adequadas às nações, seria necessário um intelecto superior que compreendesse todas as paixões humanas sem ser afetado por elas; alguém que não estivesse ligado à própria natureza humana, mas que a compreendesse profundamente; cuja felicidade não dependesse da felicidade do próximo, mas que ainda assim desejasse promovê-la; alguém capaz de trabalhar para uma glória futura, satisfazendo-se em deixar legados para séculos futuros. "Seriam necessários deuses para dar leis aos homens", afirma Rousseau, indicando a dificuldade de alcançar tal perfeição governamental. "Se houvesse um povo de deuses, ele seria governado democraticamente. Um governo tão perfeito não é adequado para os homens", conclui Rousseau[474].

Mais de um século e meio após Rousseau, Kelsen, em 1934, buscou resolver qualquer dúvida existente sobre as divergências entre a democracia contemporânea do século XX (e também do século XXI) e a democracia direta ateniense, afirmando que, se o poder é exercido por um único indivíduo, um monarca hereditário ou um ditador que alcançou o poder revolucionariamente, trata-se de uma autocracia; se é uma assembleia de todo o povo ou um parlamento eleito pelo povo, trata-se de uma democracia[475]. Em uma nova abordagem sobre o tema, em 1945, Kelsen afirmou que nenhum Estado se conforma completamente a um ou a outro tipo ideal, mas um Estado é chamado de democracia se o princípio democrático prevalece em sua organização, e é chamado de autocracia se o princípio autocrático prevalecer[476].

Sem desvirtuar as características e princípios que fundamentam a democracia criada originalmente em Atenas, o uso efetivo dos instrumentos e ferramentas inerentes à democracia direta pode atribuir significativa efetividade à democracia semidireta e aproximá-la das palavras de Lincoln e de sua origem grega. Com as conquistas tecnológicas nas áreas de comunicação e informação, também não se pode descartar, ainda neste século XXI, o ressurgimento da democracia direta, em circunstâncias muito semelhantes às praticadas no século V em Atenas; não nas praças, mas em plataformas digitais especializadas mantidas pela Justiça e pelos órgãos eleitorais.

---

[474] ROUSSEAU, Jean Jacques. Contrato social. Lisboa: Presença, 1977, pp. 48 e 80-2.

[475] KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 157.

[476] KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 222. Já na tradução de Luiz Carlos Borges, pela mesma editora, em 2020, o trecho citado é transcrito na p. 407.

3.3 LEGITIMIDADE POLÍTICA

O conceito de legitimidade política envolve a questão relativa ao motivo pelo qual os cidadãos obedecem a seus governantes? Ou em outras palavras, por que os cidadãos estão dispostos a aceitar voluntariamente as regras promulgadas e impostas pelos seus governantes ou representantes? Isso porque para se manter no poder, um governo deslegitimado deve recorrer a métodos de coerção e violência, tais como: polícia, prisões, redes de informadores, exércitos das ruas, etc. A compulsão não é apenas dispendiosa e perigosa para os governos que a empregam, mas também gera uma percepção mais viva da ilegitimidade política – especialmente quando grupos econômicos ou étnicos minoritários sentem a dor do abuso e da ferroada da repressão[477].

Mesmo no século XXI a comunidade global está envolvida em uma crise de soberania ilegítima. Há uma falta de congruência entre os elementos oficiais, legais do sistema – os estados – e os elementos políticos operativos do sistema – as nações. Há um grande desequilíbrio de poder entre os dois elementos, com um – os estados – impondo um direito exclusivo aos exércitos, à polícia e às prisões[478]. É nesse contexto que o direito de governar resulta de três fontes básicas: a sanção de Deus, o direito aristocrático ou a vontade do povo[479].

O princípio do direito divino dos reis tem sido uma poderosa fonte de legitimação nas monarquias ainda existentes. De fato, a expressão *dei gratia* – "pela graça de Deus" – continua a aparecer na moeda do Reino Unido. O "mandato do céu" tem sido um elemento importante na legitimidade dos líderes chineses por vários milênios, assim como a divindade do imperador japonês. Vestígios do princípio do direito divino permanecem. Muitas repúblicas islâmicas alcançaram uma síntese do princípio do direito divino com outros princípios de legitimidade. Mesmo em estados seculares como os Estados Unidos, há traços de legitimação divina. Por exemplo, quase todos os principais discursos presidenciais são encerrados por uma referência ritual à divindade[480].

---

[477] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 14.

[478] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 23.

[479] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 14.

[480] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 15.

Sabedoria e virtude são fontes significativas de legitimidade aristocrática. De Platão a Len*In* a posse de sabedoria superior tem sido uma grande fonte de legitimidade. A ideia é simples. Se as "melhores" pessoas são os governantes, é sensato que elas sejam obedecidas. Se os mais honestos, capazes, habilidosos e perspicazes de nossos concidadãos estão pilotando o "navio do estado", não deveríamos seguir suas regras e decisões? A resposta, é claro, é que regimes compostos por pequenos corpos de "homens sábios" tendem a se tornar oligarquias egoístas. No entanto, a importância contínua do princípio aristocrático pode ser vista nos "Conselhos de Comando Revolucionário" que seguem golpes militares e no papel de elite dos partidos comunistas na maioria dos países marxistas-leninistas[481].

As duas primeiras fontes apresentadas antes – divina e aristocrática – não serão abordadas com profundidade neste estudo, porque não se relacionam diretamente com o objeto pesquisado. Diferentemente, a terceira fonte – a vontade do povo como fonte de legitimação dos governos – será estudada com mais afinco, porque apresenta pontos que dialogam com o tema pesquisado.

A fonte contemporânea mais importante de legitimidade política – a que distingue nitidamente o século XX de todos os séculos anteriores – é a vontade do povo. Quase todos os regimes no mundo hoje – seja uma ditadura de um homem só, um estado totalitário de partido único ou uma democracia multipartidária liberal – afirmam representar a vontade de seu povo. O governo de, por e para o povo se tornou o denominador de cânone da política no mundo atual. Embora esse ideal popular seja amplamente não realizado na prática, ele é, no entanto, uma força motivacional primária para a mudança em todos os sistemas políticos[482].

A vontade do povo como base da legitimidade política é o produto de uma tendência de mil anos em direção a uma maior participação no governo. Séculos atrás, menos de um por cento dos habitantes de países ao redor do mundo poderiam ter participado da tomada de decisões governamentais. O conceito de cidadania aplicava-se apenas a muito poucos. Gradualmente, comerciantes, artesãos, fazendeiros independentes e outras categorias de habitantes conquistaram direitos limitados de participação na governança dos estados europeus. Por fim, a classe trabalhadora, camponeses sem terra, ex-escravos e mulheres conquistaram as prerrogativas de votar e de ocupar cargos públicos. Hoje, em todo o mundo, habitantes adultos reivindicam como uma questão de direito o que antes eram privilégios guardados de poucos.

---

[481] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 15.

[482] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 16.

Todo regime, da ditadura mais tirânica à democracia mais santa, reivindica a "vontade do povo" como sua licença para governar[483].

O que mudou nos últimos anos do século XX [e se intensificou no século XXI] não foi o apego das pessoas do mundo ao conceito de governo pelo povo, mas uma sofisticação crescente em relação aos meios, procedimentos e técnicas de governo popular. Governar simplesmente "em nome do povo" ou governar simplesmente "para" o povo tem sofrido ataques crescentes. Há demandas crescentes de que a prática deve corresponder à retórica. Noções como "democracia participativa" e "responsabilidade" estão mudando rapidamente as atitudes globais em relação ao governo popular. Esses novos critérios para democracia estão sendo aplicados a muitos governos do planeta e muitos são considerados deficientes. E é nesse ambiente de desconfiança e insatisfação, que a legitimidade dos governos está sendo questionada pelo povo[484].

Neste contexto, é necessário endossar a visão de Tocqueville, segundo a qual a democracia transcende a mera organização política ou o direito de votar, para se tornar um estilo de vida e uma crença comum, manifestada em diferentes formas de associação, em perspectivas e crenças, assim como nas predisposições de pessoas que desenvolveram um temperamento democrático. Contudo, questiona-se a capacidade de manutenção dos hábitos democráticos de associação, comportamento e crença em um contexto social e político onde a democracia é frequentemente contraditada pela violação de seus ideais.[485]

O acordo pós-guerra sobre a importância e o valor das instituições democráticas liberais nunca esteve tão vulnerável, e estudos indicam uma desconfiança pública sem precedentes em seus líderes políticos. A democracia, manifestando-se como uma oposição intensa, está se destacando de modo incomum em fortes manifestações de descontentamento contra elites distantes e adversários indistintos. Essas manifestações são fundamentais para a continuidade da energia e funcionalidade da democracia moderna, especialmente porque (e justamente por) desafiarem o estabelecido, independentemente de quão disruptivo possa ser esse confronto[486].

---

[483] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 16.

[484] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 16.

[485] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 10.

[486] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 14.

Em 1920, Kelsen fez uma abordagem alinhada à modernidade ao discutir a natureza da liberdade na democracia. Ele observou que o conceito de liberdade evoluiu de simplesmente estar livre do controle estatal para incluir a capacidade de participar na governança. Segundo Kelsen, a democracia se efetiva quando os indivíduos sujeitos a uma ordem têm participação em sua formulação, fazendo com que o ideal democrático não dependa da medida em que essa ordem restringe ou interfere na "liberdade" deles. Mesmo com a expansão do poder estatal que possa resultar na perda da "liberdade" individual e na rejeição do ideal liberal, a democracia permanece viável enquanto o poder estatal for exercido pelos seus cidadãos[487].

De acordo com Lacey, a teoria política contemporânea não considerou dois aspectos fundamentais para estabelecer um ideal realista de legitimidade popular. Por um lado, a literatura tende a restringir o papel do voto, com muitas teorias sustentando que o voto desempenha apenas uma função limitada – quase simbólica – tanto nas democracias reais quanto nas ideais. Essa visão ignora que, em todos os sistemas democráticos, o ato de votar envolve não apenas um simples espaço de participação, mas também um conjunto de regras e procedimentos de governança que fornecem a estrutura essencial para o processo de formação de opinião, tornando-se assim a peça central de qualquer sistema democrático. Por outro lado, reconhece-se amplamente que a magnitude dos sistemas políticos modernos, junto ao volume e à complexidade das questões, exige uma divisão do trabalho político, embora ainda não tenha sido criado um meio normativo para regulamentar essa realidade. Nota-se uma carência de interesse político nesse aspecto. É nesse contexto que o princípio da diferença democrática deve ser aplicado. Torna-se necessário prescrever a maximização do controle dos cidadãos sobre as decisões de seu interesse, por meio de uma proliferação moderada de espaços de votação e dos processos de formação de opinião que eles geram. Na prática, isso se traduz na necessidade de estabelecer órgãos eleitorais multiníveis e diferenciados, que estejam alinhados às instituições democráticas diretas e multifacetadas[488].

Em uma tentativa de evitar a participação popular, estudos recentes sobre a natureza da representação política têm sustentado vigorosamente que a representação é um elemento constitutivo da política, servindo para estruturar as relações de poder em todos os sistemas políticos. Assim, qualquer teoria da democracia deveria também ser uma teoria da representação política? Embora essa literatura afirme que a representação é fundamental para a

[487] KELSEN, Hans. The Essence and Value of Democracy. Edited by Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetii. Translated by Brian Graf. Lanham (Maryland, EUA): Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013, p. 32.

[488] LACEY, Joseph. Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union. Oxford (UC): Oxford University Press, 2017, p. 11.

democracia, assim como para qualquer sistema político, esses estudiosos não conseguem explicar como a democracia influencia a representação se esta se tornou definida pela própria representação. Não há dúvida de que a forma como a democracia estruturará a representação no futuro, através do espaço de votação e do princípio da diferença democrática, a diferenciará de todos os outros regimes políticos[489].

Observa-se que a valorização da legitimidade democrática está vinculada à compreensão de como ela pode contribuir para a formação dos cidadãos que, por meio do voto, participam diretamente nas decisões políticas. A legitimidade democrática atua como uma força centrípeta, cujos efeitos integradores superam as frequentemente mencionadas virtudes da gestão pacífica de conflitos. Em uma democracia, as forças centrípetas e centrífugas devem ser vistas como parte da dinâmica estrutural, em vez de eventos isolados, que conduzem os cidadãos a uma maior ou menor identificação política centralizada ao longo do tempo. Diferentemente das forças centrífugas, que incentivam os cidadãos a se distanciar das instituições comuns de autoridade e uns dos outros como parte da mesma comunidade política, as forças centrípetas são entendidas como aquelas que fortalecem a identificação com o regime democrático e com a comunidade política. Por meio dos seus procedimentos e do tipo de representação política que promove, a legitimidade democrática tem um efeito integrador nas instituições, ao conquistar o comprometimento comum com o processo democrático. Essas considerações permitem que Lacey sustente sua preferência pela democracia centrípeta[490].

3.4 A AUTODETERMINAÇÃO NACIONAL

A autodeterminação nacional é o princípio segundo o qual um povo tem o direito de decidir a questão de qual “estado” deve governá-lo. O princípio surgiu da doutrina de "nenhuma conquista" proclamada pelos revolucionários franceses da década de 1790. Era visto como um "direito do homem" elementar que a lealdade não poderia ser forçada a um povo apenas com base em decisões alcançadas no campo de batalha. Portanto, o "direito de conquista" deveria ser substituído pelo direito dos povos de determinar livremente suas afiliações políticas. Os revolucionários franceses colocaram o princípio em prática conduzindo plebiscitos em territórios capturados pelos exércitos franceses. Embora seriamente falhos para os padrões de

[489] LACEY, Joseph. Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union. Oxford (UC): Oxford University Press, 2017, p. 11.

[490] LACEY, Joseph. Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union. Oxford (UC): Oxford University Press, 2017, p. 12.

hoje, esses plebiscitos dramatizaram para o mundo europeu a doutrina de que nenhuma anexação, nenhuma mudança na soberania deveria ser realizada sem o consentimento das pessoas envolvidas[491].

O artigo 21 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948[492], registra[493]:

> Artigo 21
> 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Miller aponta que o compromisso explícito das Nações Unidas com os ideais democráticos representa uma significativa conquista histórica[494]. Em consonância com as Nações Unidas, a atual Constituição brasileira, no inciso III do artigo 4º, estabelece que a República Federativa do Brasil orienta-se em suas relações internacionais pelo princípio da autodeterminação dos povos, entre outros[495].

É inquestionável, portanto, que a essência da democracia envolve autodeterminação, participação, voz e autonomia. Trata-se de uma política cultural que abrange uma vasta gama de áreas de autodesenvolvimento e de expressão coletiva compartilhada[496]. No século XIX, a ideia de autodeterminação nacional, aliada ao conceito de democracia, conquistou a imaginação

---

[491] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 17.

[492] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 16.

[493] Disponível em: https://institutolegado.org/blog/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-integra/?gad_source=1&gclid=EAIaIQobChMI7fGY0_X5hwMVT1lIAB1JqRb5EAAYAiAAEgL66fD_BwE Acesso em: 16 Ago 2024.

[494] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 16.

[495] Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

[496] HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital democracy: an introduction, p. 7. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999.

das nações subjugadas por toda a Europa. Sobre o princípio da autodeterminação e a democracia afirma Carr[497]:

> Neste progresso triunfal, a autodeterminação nacional e a democracia andaram de mãos dadas. A autodeterminação pode de fato ser considerada como implícita na ideia de democracia; pois se o direito de cada homem for reconhecido de ser consultado sobre os assuntos da unidade política à qual ele pertence, pode-se presumir que ele tem um direito igual de ser consultado sobre a forma e a extensão da unidade.

O século XX foi marcado por uma era de ilegitimidade política. As razões são claramente evidentes: a) a tendência milenar em direção a uma maior participação dos cidadãos nos assuntos públicos continua a se ampliar e se aprofundar; b) derivado dessa tendência, a "vontade do povo" se tornou a fonte primordial de legitimidade política em todo o mundo; c) os povos do mundo continuam a se subdividir em nações e a exigir que sua vontade seja expressa por meio de estados definidos nacionalmente, e d) o sistema de estados *post-Westphalian* é fundamentalmente resistente às tendências que buscam transformação e autodeterminação, permitindo, direta ou indiretamente, a repressão violenta de movimentos que contestam a soberania ilegítima de muitos estados existentes[498].

De acordo com Miller, o princípio de autodeterminação política, promovido por Woodrow Wilson e Vladimir Lenin no início do século XX, que permite a um povo estabelecer suas próprias instituições, foi comprometido pela imposição de elites externas e pela tentativa de democratas evangélicos e soviéticos de impor regimes liberais e socialistas através do uso da força. Essa época também foi marcada por frequentes insurreições e guerras civis que, contrariamente às expectativas de Marx (e posteriormente de Frantz Fanon), não resultaram na criação de novos homens e mulheres moldados pelo fogo da violência, mas sim em uma elite governante muitas vezes mais implacável e cínica que os tiranos que derrubaram[499].

No contexto menos volátil do século XVIII, a ideia do Marquês de Condorcet[500] sobre uma opinião pública esclarecida enfrenta hoje ameaças significativas devido a regulamentações que ocultam processos decisórios executivos e o controle sofisticado de informações por

---

[497] CARR, Edward Hallett. Conditions of Peace. New York: Macmillan, 1942, p. 39.

[498] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 16.

[499] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 221-2.

[500] Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, o Marquês de Condorcet (1743-1794), foi um filósofo e matemático francês. Condorcet considerava que a sociedade evoluía para um progresso indefinido que conduzia a uma igualdade de direitos cada vez maiores que poderia ser impulsionada pela educação. Disponível em: https://www.corecon-rj.org.br/portal/interna2.php?i=1485368987/condorcet-jean-antoine-nicolas-caritat-marques-de-1743-1794- Acesso em: 21 Ago 2024.

cientistas comportamentais e especialistas em marketing. Estes últimos utilizam tecnologias avançadas para direcionar mensagens com precisão nas plataformas online como Facebook, Google, Twitter e Instagram, além do rápido compartilhamento de mensagens e informações via whatsapp. Propagandistas políticos, tanto locais quanto estrangeiros, competem para influenciar as crenças dos cidadãos, que frequentemente não têm acesso equitativo a informações confiáveis ou influência política real nas instituições que existem. A disseminação de desinformação nunca foi tão fácil, atingindo cidadãos que estão justificadamente céticos ou até paranoicos, por meio de redes globais de comunicação. Essas técnicas de ocultamento e manipulação representam uma séria ameaça contínua às democracias modernas[501].

Mas como essa crise de legitimidade dos governos pode ser enfrentada? Dois caminhos podem ser seguidos. O primeiro deles permite que o processo de adaptação continue com as nações fortes ou sortudas sobrevivendo [nações do Norte Global] e as fracas ou azaradas [nações do Sul Global] sendo destruídas e seus cidadãos aniquilados. Este curso pode muito bem exigir séculos de luta e, dada a proliferação de substâncias fissionáveis [reações nucleares] e outras de destruição apocalíptica, pode acarretar a devastação de grande parte do nosso planeta. Já o outro caminho, desenvolve e aplica técnicas de legitimação política – técnicas de resolução de conflitos que permitem à participação cidadã como papel-chave no estabelecimento de estruturas políticas. Uma dessas técnicas são o plebiscito e o referendo como instrumentos de democracia direta e de efetiva participação popular[502].

A democracia é percebida por muitas pessoas como uma norma quase sagrada, funcionando como uma crença coletiva e abrindo possibilidades para renovações significativas, como evidenciado pelas chamadas revoluções coloridas que ocorreram nas Filipinas em 1986, na Geórgia em 2003, na Ucrânia em 2004, e no Irã em 2009; as transições pacíficas e restritas na Polônia e na Tchecoslováquia em 1989; a interrompida revolução dos guarda-chuvas em Hong Kong em 2014; e as diversas manifestações em espaços urbanos como a Praça Tiananmen em Pequim em 1989, a Praça Tahrir no Cairo em 2011 e a Praça Maidan em Kiev em 2014[503].

Contudo, o profundo enraizamento e a ampla aceitação dos ideais democráticos e dos princípios liberais globalmente incitam um desejo por mudança social redentora. Neste

[501] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 222.

[502] FARLEY, Lawrence T. Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy. New York: Routledge, 2019, p. 16.

[503] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 222-3.

contexto, parece razoável, mesmo com um certo ceticismo, abraçar a esperança típica americana expressa por Abraham Lincoln, particularmente em momentos desafiadores: "que o governo do povo, pelo povo, para o povo não pereça da terra", apesar de reconhecer que essa afirmação é mais um paradoxo do que uma solução concreta[504].

3.5 SOBERANIA POPULAR

A soberania popular constitui um conceito fundamental na teoria política moderna, cuja formulação histórica remonta aos séculos XVII e XVIII, a partir da emergência da noção de *população* como sujeito político. Conforme observa Foucault, a ideia de *população* surge como novo sujeito coletivo, deslocando a centralidade do indivíduo ou do soberano para um corpo político difuso, objeto e sujeito simultâneo de governamentalidade[505].

A soberania popular é um conceito fundamental na teoria política, variando em significado e aplicação dependendo do contexto. Em síntese, a soberania popular é definida como o princípio de que o poder legítimo emana do povo. Na ausência de qualquer regime de governo, a soberania reside na comunidade como um todo. Nesse estado primitivo, ela representa o poder absoluto, independente e supremo de uma associação de indivíduos. Contudo, ao estabelecer um regime político, a soberania política passa a ser atribuída ao agente ou agentes designados pela Constituição para exercer o poder. Essa soberania política, distinta da soberania primitiva, pressupõe uma relação de mando e obediência, onde há quem ordene e quem seja ordenado, eliminando a possibilidade de um indivíduo ou povo ser soberano sobre si mesmo[506].

Quando uma nação estabelece um governo, ela abdica de seu direito primitivo de soberania em favor das regras e limitações impostas ao exercício do poder político. Em regimes monárquicos, como o da Espanha no século XIX, esses limites incluíam o direito do povo de participar do poder legislativo e de exigir que o monarca respeitasse esses costumes. Gaspar Melchor de Jovellanos, defende que, em casos de abuso grave de poder, a nação retem o direito de resistência, recuperando temporariamente seus direitos primitivos para enfrentar um governo opressor. Em síntese, para Jovellanos, a soberania, ainda que delegada, permanece, em última

[504] MILLER, James. Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world. New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108, p. 222-3.

[505] FOUCAULT, Michel. Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 56.

[506] COLÓN-RÍOS, Joel. Constituent Power and the Law. Oxford (UK): Oxford University Press, 2020, p. 167-8

instância, sob titularidade do povo, que detém o direito de retomá-la sempre que ocorrerem violações graves ao pacto constitucional[507].

Esse direito de resistência está associado ao conceito de poder constituinte, que, segundo Jovellanos, é um poder superior a qualquer outro derivado da constituição. Ele descreveu esse poder como "original, primitivo, independente e supremo", fundamentado na própria natureza, e o definiu como um mecanismo de preservação e defesa da constituição em tempos de necessidade. Dessa forma, o poder constituinte é inalienável, anterior à constituição e recuperável em situações excepcionais, o que justifica a resistência extralegal diante de governos opressores – tal como ocorreu durante a crise de soberania causada pela invasão napoleônica da Espanha, em 1807, com a violação do Tratado de Fontainebleau, quando a nação, sem um rei legítimo, exerceu esse poder supremo para garantir sua sobrevivência política. Essa ideia de resistência extralegal deve ser considerada inalienável e superior a qualquer Constituição[508].

Nesse sentido, e guardadas as devidas proporções históricas e teóricas, o raciocínio de Jovellanos oferece respaldo à convocação de referendo popular em situações especiais, especialmente naquelas – como nos casos de impeachment – em que haja indícios de que o parlamento tenha atuado em desacordo com a vontade popular, comprometendo, assim, a legitimidade democrática da decisão adotada.

Não obstante as lições de Jovellanos, parte da doutrina apresenta uma visão alternativa ao conceito de soberania. Rejeitando a teoria do poder constituinte como expressão da vontade originária de um sujeito coletivo, defende-se a noção de “soberania da razão”, segundo a qual a soberania não pertence a indivíduos nem a entidades específicas, mas reside nas instituições e deve ser exercida em conformidade com os princípios universais da razão e da justiça. Dessa forma, embora as constituições possam necessitar de mudanças para se adaptar à evolução da sociedade, essas alterações devem ocorrer dentro dos limites do governo comum, descartando qualquer poder constituinte popular ou monárquico exercido fora do ordenamento jurídico[509].

---

[507] JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. Obras completas del Excelentísimo Señor D. Gaspar Melchor de Jovellanos. Barcelona: Librería La Anticuaria de Antonio Llordachs, 1865. Tomo VIII, p. 38 e 174. Sobre o tema, veja-se ainda: COLÓN-RÍOS, Joel. Constituent Power and the Law. Oxford (UK): Oxford University Press, 2020, p. 168.

[508] JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. Obras completas del Excelentísimo Señor D. Gaspar Melchor de Jovellanos. Barcelona: Librería La Anticuaria de Antonio Llordachs, 1865. Tomo VIII, p. 169-179. Nesse ponto, leia-se também: COLÓN-RÍOS, Joel. Constituent Power and the Law. Oxford (UK): Oxford University Press, 2020, p. 168 e 176. Sobre Tratado de Fontainebleau, texto disponível em: https://www.infopedia.pt/artigos/$tratado-de-fontainebleau Acesso em: 24 Mai 2025.

[509] COLÓN-RÍOS, Joel. Constituent Power and the Law. Oxford (UK): Oxford University Press, 2020, p. 172.

Essa abordagem doutrinária culminou na valorização da soberania parlamentar, onde o poder político, embora reconhecido como de fato, é condicionado pelos ditames da justiça e da racionalidade. Ao rejeitar o poder constituinte extralegal, doutrinadores reafirmaram a necessidade de instituições estáveis e governadas por princípios claros, enfatizando a adaptabilidade das constituições sem romper com a ordem estabelecida. Assim, o debate entre soberania política, direito de resistência e poder constituinte revela a complexidade das ideias sobre como o poder deve ser exercido e limitado, refletindo diferentes perspectivas sobre a preservação da justiça e da ordem em sociedades democráticas e monárquicas.

O governo da maioria, quando conduzido dentro das normas estabelecidas pela Constituição, integra o funcionamento do regime democrático. O problema emerge quando, fora dessas normas, a maioria passa a impor sua vontade em detrimento da minoria. Nesse sentido, Norberto Bobbio concebe a democracia como um sistema fundado na "regra do jogo", expressão que utiliza para descrever o conjunto de normas procedimentais que definem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e por quais meios essas decisões devem ser legitimadas. Tal perspectiva confere centralidade à regra da maioria, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de garantir a liberdade de expressão do dissentimento, desde que exercido dentro dos limites estabelecidos por essas mesmas regras. Para Bobbio, o respeito contínuo a esse arcabouço normativo constitui a base da legitimidade do sistema democrático contemporâneo, cuja integridade depende precisamente da observância inviolável das regras do jogo, mesmo diante de suas imperfeições e desafios históricos[510].

O desvirtuamento da atividade parlamentar, cuja legitimidade se fundamenta na premissa de que o parlamento eleito atua como mandatário do povo, pode assumir duas nuances relevantes, ambas potencialmente conducentes à tirania da maioria em prejuízo das minorias. A primeira, amplamente discutida por James Madison e Alex de Tocqueville, refere-se à hipótese em que o parlamento é eleito por uma maioria de cidadãos e, em nome dessa maioria, exerce o poder de forma excludente, marginalizando as posições minoritárias e anulando a diversidade própria de uma sociedade plural. A tirania, nesse contexto, emergeria não contra a vontade popular, mas como produto direto dela, quando as garantias constitucionais não são suficientes para conter os impulsos majoritários.

---

[510] BOBBIO, Norberto. The Future of Democracy. Translated by Roger Griffin. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987, p. 24-5, 61 e 64. Nesse ponto, sobre a obra de Bobbio, leia-se: NEVES, Marcelo. Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 137-8.

A segunda nuance, que constitui o foco desta pesquisa, refere-se ao descompasso entre a vontade da maioria dos eleitores e a composição majoritária do parlamento. Nesse cenário, o parlamento, mesmo desprovido de respaldo popular efetivo, pode atuar em flagrante contrariedade à vontade do corpo eleitoral, promovendo iniciativas que atentam contra direitos fundamentais de minorias. Tais práticas se expressam, por exemplo, na deflagração de processos de impeachment motivados por razões políticas ou discriminatórias, ou na adoção de políticas públicas marcadas por preconceito e exclusão de determinados grupos sociais.

Cuida-se, nesse caso, de uma distorção do princípio representativo, em que a maioria parlamentar, dissociada da legitimidade democrática, instrumentaliza o poder legislativo para atender a interesses próprios ou submeter-se a conjunturas autoritárias. Diante da incerteza quanto à legitimidade de determinada deliberação parlamentar e sua consonância com a vontade popular, impõe-se que essa decisão seja submetida ao crivo do povo, titular originário da soberania. Para tanto, o referendo popular constitui mecanismo adequado para confirmar ou rejeitar o ato parlamentar, restabelecendo, assim, a primazia da vontade democrática sobre distorções representativas.

Nos dois subtópicos a seguir, serão analisadas as lições de Madison e Tocqueville, com o objetivo de demonstrar como ambos compreenderam os riscos inerentes à soberania parlamentar exercida em nome da maioria eleitoral. A análise concentrar-se-á na primeira nuance anteriormente mencionada, isto é, na hipótese em que o parlamento, eleito por uma maioria, atua em nome dessa mesma maioria para impor sua vontade de forma excludente, em prejuízo das minorias. Madison e Tocqueville, ainda que inseridos em contextos históricos distintos, oferecem contribuições fundamentais para o entendimento dos perigos associados à supremacia incontida da maioria no âmbito do sistema representativo.

- **Madison e os Limites ao Poder da Maioria**

A teoria política de James Madison, exposta de forma concentrada na obra *The Federalist,* números 10[511], 47[512], 48[513], 49[514], 50[515] e 51[516], constitui um dos mais influentes fundamentos do constitucionalismo liberal moderno. Seu objetivo central é responder ao problema clássico da tirania, especialmente à tirania da maioria, propondo um modelo institucional capaz de proteger a liberdade individual por meio da separação de poderes, do controle mútuo entre eles e da pluralidade de interesses sociais. Conforme expressa Madison em *The Federalist* nº 47, a concentração de todos os poderes – legislativo, executivo e judiciário – nas mesmas mãos, seja de um, de poucos ou de muitos, e sejam essas autoridades hereditárias, autoproclamadas ou eletivas, pode ser justamente considerada a própria definição de tirania[517].

É nessa linha de raciocínio que Madison adverte que a simples delimitação formal das competências não é suficiente para prevenir o abuso de poder. Em *The Federalist* nº 48, alerta contra a confiança exclusiva em *parchment barriers* ("barreiras de papel") para conter os excessos institucionais, ressaltando que a mera inscrição dos limites constitucionais no texto legal não constitui salvaguarda eficaz[518]. Essa crítica fundamenta a proposta apresentada por Madison em *The Federalist* nº 51, segundo a qual o desenho institucional deve assegurar que cada poder disponha de mecanismos constitucionais e de incentivos próprios para conter os

---

[511] MADISON, James. The same Subject continued. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 42-9.

[512] MADISON, James. The meaning ofthe maxim, which requires a separation of the departments of power, examined and ascertained. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 249-255.

[513] MADISON, James. The same subject continued, with a view to the means of giving efficacy in practice to that maxim. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 256-260.

[514] MADISON, James. The same subject continued, with the same view. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 260-4.

[515] MADISON, James. The same subject continued, with the same view. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 264-7.

[516] MADISON, James. The same subject continued, with the same view, and concluded. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 267-272.

[517] MADISON, James. The meaning ofthe maxim, which requires a separation of the departments of power, examined and ascertained. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 249. No original: The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny.

[518] MADISON, James. The same subject continued, with a view to the means of giving efficacy in practice to that maxim. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 256 e 260.

abusos dos demais, preservando, assim, o equilíbrio e a integridade do sistema de freios e contrapesos[519].

Madison também identifica as facções como ameaça central à liberdade, especialmente quando uma maioria é movida por interesses adversos aos direitos da minoria. Define facção como um número de cidadãos unidos e movidos por algum impulso comum de paixão ou interesse, contrário aos direitos de outros cidadãos. A solução estaria em expandir o território da república e multiplicar os interesses sociais, o que reduziria a probabilidade de surgimento de uma maioria opressiva[520].

Nos números 49 e 50 da obra *The Federalist*, James Madison refuta a proposta de Thomas Jefferson quanto à convocação de convenções populares com o propósito de corrigir desvios constitucionais. Embora reconheça que o povo é a única fonte legítima de poder, Madison adverte que apelos frequentes à soberania popular poderiam enfraquecer o governo, privando-o da necessária veneração institucional, sem a qual nem mesmo os regimes mais livres alcançariam estabilidade. Argumenta, ainda, que, nesses momentos, prevaleceriam as paixões do público, e não a razão deliberativa, comprometendo a racionalidade das decisões[521].

Essas observações de Madison convergem com o objeto central desta pesquisa, ao indicarem que o recurso ao referendo obrigatório deve ser reservado a situações excepcionais – especialmente aquelas marcadas por conflitos entre os poderes ou por manifesta sobreposição da vontade parlamentar à vontade popular. Trata-se, assim, de reconhecer a legitimidade do povo como instância decisória suprema, sem, contudo, desfigurar o equilíbrio institucional que confere solidez ao regime democrático.

Com base na teoria constitucional desenvolvida por James Madison, o risco da tirania em regimes republicanos não decorreria, prioritariamente, do abuso de poder por parte do Executivo ou de representantes isolados, mas da possibilidade de a própria maioria popular, por meio do Parlamento, agir contra o bem comum e os direitos das minorias. Esse temor é expresso de forma emblemática quando Madison afirma: "Quando uma maioria está incluída em uma facção, a forma de governo popular permite-lhe sacrificar, à sua paixão dominante ou ao seu

[519] MADISON, James. The same subject continued. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 267-272.

[520] MADISON, James. The same subject continued. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 42-9.

[521] MADISON, James. The same subject continued, with the same view. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 260-7.

interesse, tanto o bem público quanto os direitos de outros cidadãos."[522] A análise parte do reconhecimento de que a forma representativa de governo pode ser instrumentalizada por uma maioria organizada, orientada por interesses específicos e não pelo interesse público.

O receio de Madison não se limita à concentração de poderes no Executivo nem à possibilidade de corrupção de representantes isolados. A ameaça mais profunda, em sua concepção, reside na capacidade das maiorias de utilizar os próprios canais institucionais da democracia representativa para impor suas vontades de forma despótica. Como observa Robert Dahl, ao comentar carta enviada por Madison a Jefferson em 1788, a violação dos direitos individuais deve ser temida, sobretudo, quando o Governo atua como mero instrumento da maioria do parlamento. Dahl ressalta que, à semelhança de muitos de seus contemporâneos na Convenção da Filadélfia – e inspirado por autores clássicos, de Aristóteles em diante –, Madison considerava que a principal ameaça aos direitos fundamentais provinha das maiorias compostas por cidadãos desprovidos de propriedade. Isso porque, movidas pela força avassaladora do interesse próprio, tais maiorias tenderiam a restringir os direitos de propriedade da minoria que detinha bens[523].

Essa preocupação, no entanto, não se confirmou historicamente nas democracias contemporâneas. Ao longo do século XX e início do século XXI – inclusive até o ano de 2025 – o que se observa, de forma recorrente, é que os direitos dos mais vulneráveis continuam sendo definidos, limitados ou negados por uma elite econômica dominante, revelando uma inversão estrutural da hipótese temida por Madison: em vez da tirania da maioria sobre os proprietários, verifica-se a persistência de um modelo em que minorias privilegiadas impõem sua vontade sobre a maioria socialmente desfavorecida.

Dessa forma, a teoria madisoniana propõe não apenas a separação dos poderes como mecanismo de contenção recíproca, mas também uma arquitetura constitucional que dificulte o domínio da maioria numérica sobre o conjunto da sociedade. A centralidade do medo da tirania da maioria explica a valorização de mecanismos como o bicameralismo, a independência do Judiciário e o sistema de freios e contrapesos, concebidos como instrumentos para proteger os

---

[522] MADISON, James. The same subject continued, with the same view. In: HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. 10. No original: When a majority is included in a faction, the form of popular government... enables it to sacrifice to its ruling passion or interest both the public good and the rights of other citizens.

[523] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 161-2. No original, sobre a carta a Jefferson: "In our Governments," he wrote to Jefferson in 1788, "the real power lies in the majority in the Community, and the invasion of private rights is chiefly to be apprehended, not from acts of Government contrary to the sense of ils constituents, but from acts in which the Government is the mere instrument of the major number of the Constituents."

direitos fundamentais e a diversidade de interesses sociais contra a homogeneização coercitiva imposta por maiorias circunstanciais.

Tal estrutura reflete, conforme sintetiza Dahl, um compromisso entre dois objetivos em tensão: a preservação da soberania popular e a limitação do poder das maiorias quando estas ameaçam os fundamentos da liberdade. Em diálogo com os escritos de Madison, Robert Dahl reconstrói logicamente o modelo madisoniano no capítulo intitulado *Madisonian Democracy*, da obra *A Preface to Democratic Theory*, ao identificar como hipótese central a ideia de que, na ausência de controles externos, qualquer indivíduo ou grupo tenderá a exercer poder de forma tirânica sobre os demais[524].

Na obra referida, Dahl observa que o modelo madisoniano, embora eficaz na contenção da tirania, tende a minimizar o papel da participação direta e da soberania popular, concentrando-se na moderação institucional exercida pela maioria eleita. Trata-se de um arranjo que privilegia mecanismos de contenção recíproca entre os poderes, em detrimento de instrumentos de deliberação e decisão popular mais amplos. Assim, ele avalia que o madisonianismo oferece mais uma teoria de estabilidade e contenção do que de igualdade democrática plena. Para superar essas limitações, Dahl propõe a teoria da poliarquica, que exige, além de desenho constitucional, a existência de condições sociais mínimas de pluralismo, acesso à informação e participação política[525].

Em síntese, o modelo madisoniano responde ao problema da tirania por meio de um sistema de freios e contrapesos, inspirado na desconfiança da natureza humana. A crítica de Dahl enriquece essa tradição ao demonstrar que a separação de poderes, embora necessária, é insuficiente para garantir a realização plena da democracia, exigindo também o cultivo ativo da igualdade política, da diversidade institucional e do envolvimento cívico. A leitura conjunta dessas obras continua essencial para compreender os limites e possibilidades do governo democrático constitucional.

Em harmonia com as lições de Madison, conclui-se que a decisão parlamentar proferida no processo de impeachment – quando desprovida de qualquer controle de mérito por órgão externo ao Parlamento – configura uma evidente concentração de poderes nas mãos do Poder Legislativo, em descompasso com o princípio da separação de poderes e com as exigências de legitimidade inerentes ao regime democrático. Nesse ponto, os dois casos analisados nesta

[524] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 7; 63-89 e 152-171.

[525] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 4-33.

pesquisa – os impeachments da presidente Dilma Rousseff e do presidente Roh Moo-hyun – seguiram trajetórias opostas: no primeiro, a decisão do Senado Federal brasileiro não foi submetida – por falta de amparo constitucional – a qualquer controle externo de mérito, nem mesmo pelo Supremo Tribunal Federal; no segundo, em razão da indicação feita no texto constitucional, a deliberação da Assembleia Nacional da República da Coreia foi submetida à apreciação da Corte Constitucional, que a cassou, determinando a reintegração do presidente ao cargo. Enquanto, no caso brasileiro, prevaleceu a autonomia decisória do Poder Legislativo, no caso sul-coreano, a existência de um controle externo da decisão parlamentar permitiu reverter o afastamento indevido, reforçando a necessidade de mecanismos institucionais que assegurem a legitimidade democrática do processo.

- **Da Tirania da Maioria em Alex de Tocqueville**

Nos Capítulos 7 e 8 da Parte 2 da obra *Democracy in America*, Alexis de Tocqueville explora a relação complexa entre a soberania popular, a democracia e o conceito de tirania da maioria. Ele observa que a soberania popular é o fundamento da democracia americana. Entretanto, Tocqueville adverte sobre os perigos dessa soberania quando exercida sem restrições, levando à tirania da maioria. Esse fenômeno ocorre quando a vontade da maioria oprime as minorias ou viola direitos individuais. Para Tocqueville, a tirania da maioria não é apenas uma questão de força política, mas também de autoridade moral, onde a maioria dita normas sociais e reprime a diversidade de opiniões[526].

Tocqueville também destaca que, embora a democracia tenha mecanismos para proteger a liberdade, como a descentralização administrativa e a independência do judiciário, esses nem sempre são suficientes para conter os excessos majoritários. Ele enfatiza que a justiça deve ser o limite do poder da maioria, e que o domínio absoluto, seja de um indivíduo ou de um grupo, contém o germe da tirania. Assim, a democracia requer equilíbrio, com salvaguardas institucionais e culturais para moderar a ação da maioria e evitar que sua força destrutiva comprometa o bem comum[527].

Tocqueville aborda o perigo da tirania da maioria no contexto da democracia representativa e destaca como ela pode se manifestar no Parlamento. No capítulo *The Tyranny of the Majority*, ele ressalta que em sistemas democráticos, o poder legislativo frequentemente se torna o principal veículo da vontade da maioria. Essa maioria, sem restrições adequadas,

[526] TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002, p. 265-321.
[527] TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002, p. 265-321.

pode exercer um poder absoluto que compromete os direitos das minorias e a liberdade individual[528].

Para Tocqueville, o maior problema no governo democrático dos Estados Unidos não reside na fragilidade, como é frequentemente apontado por observadores europeus, mas na força avassaladora que ele exerce. O autor não se preocupa tanto com a liberdade ampla que caracteriza o sistema americano, mas sim com a inexistência de mecanismos capazes de conter a tirania. Esse fenômeno é agravado pela composição do Parlamento, cuja eleição, pautada pela maioria dos eleitores, o torna submisso às paixões e interesses momentâneos dessa mesma maioria. Como resultado, a democracia americana, em vez de proteger contra arbitrariedades, muitas vezes as perpetua, já que os poderes Executivo e Legislativo são profundamente influenciados por essa força majoritária[529].

Nesse cenário, quando um indivíduo ou grupo sofre injustiças, as alternativas de recurso são limitadas. A opinião pública reflete a maioria; o corpo legislativo, formado por representantes eleitos, age de maneira subserviente às suas vontades; o Executivo é nomeado e opera como um instrumento passivo da maioria; as forças públicas representam a maioria armada; e até mesmo o júri, que deveria garantir a imparcialidade, é composto pela maioria investida de autoridade judicial. Em alguns estados, até os juízes são eleitos diretamente pela maioria. Assim, independentemente do grau de irracionalidade ou injustiça de determinada medida, ela deve ser aceita. Tocqueville sugere que, para mitigar essa arbitrariedade, seria essencial que o legislativo tivesse autonomia em relação às paixões majoritárias, que o Executivo possuísse força independente e que o Judiciário atuasse de forma desvinculada dos demais poderes. Apenas com esses ajustes seria possível manter um regime democrático sem abrir espaço para tiranias disfarçadas de consenso popular[530].

Tocqueville argumenta que, ao conceder poder irrestrito ao Parlamento ou a qualquer órgão representativo, o sistema pode degenerar em uma forma de despotismo legislativo. Ele expressa preocupação com a falta de salvaguardas institucionais que limitem o poder da maioria

[528] TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002, p. 269-271.
[529] TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002, p. 269-271.
[530] TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002, p. 269-271.

e enfatiza a necessidade de freios e contrapesos, incluindo um Judiciário independente e uma opinião pública crítica, para mitigar esses riscos[531].

- **A Tirania da Maioria e o Impeachment de Dilma Rousseff**

No julgamento de um *impeachment*, por exemplo, a arbitrariedade pode surgir quando o processo é conduzido mais por motivações políticas do que por critérios legais e constitucionais objetivos. A maioria parlamentar pode transformar um instrumento constitucional, destinado a proteger a democracia contra abusos do Executivo, em uma ferramenta de retaliação, de perseguição ou de revanchismo político. Sem limites claros e independência entre os poderes, a decisão de afastar um chefe de Estado e de Governo pode se tornar um ato de tirania, sustentado pela aparência de legitimidade democrática, mas desprovido de justiça. Por isso, é indispensável que existam salvaguardas institucionais, como um Judiciário independente e um Executivo com força própria, para equilibrar o poder do parlamento e impedir que a maioria se transforme em um agente de opressão em nome da democracia.

Para Marcelo Neves, o conceito de Estado de Direito está intrinsecamente ligado ao conceito de democracia[532], sendo que autofundamentação constitucional do direito supõe o funcionamento satisfatório do Estado de direito (ou *rule of law*, de maneira mais abrangente) no plano jurídico e democracia no âmbito político[533].

No âmbito internacional e transnacional, Neves ressalta dois aspectos cruciais: primeiro, que a preservação e o fortalecimento da democracia e do Estado de Direito dependem de políticas eficazes das organizações globais em áreas como segurança, direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento; segundo, que o Estado Democrático de Direito precisa se renovar e se adaptar às novas configurações heterárquicas da sociedade mundial, permitindo-se ser influenciado pelas provocações e dinâmicas das ordens jurídicas globais plurais. Além disso, alerta que, devido à exclusão social que afeta amplas parcelas da população, as perspectivas de expansão do Estado Democrático de Direito para outras regiões do mundo permanecem desafiadoras e incertas[534].

---

[531] TOCQUEVILLE, Alexis. Democracy in America. Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002, p. 269-271.

[532] NEVES, Marcelo. Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 137-8.

[533] NEVES, Marcelo. Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013, p. 116.

[534] NEVES, Marcelo. Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. XX (nota de rodapé), 282-3.

Em harmonia com os desafios apresentados por Marcelo Neves, ao expandir a análise da soberania popular para além do âmbito nacional e redirecioná-la para questões de escala global, três áreas se destacam como fundamentais para um estudo voltado à aplicação do plebiscito internacional como instrumento de decisão coletiva em prol do bem comum: a globalização ecológica, o ciberespaço, a paz e a segurança internacionais.

Essas áreas ilustram como o conceito de soberania popular pode transcender as fronteiras nacionais e ser aplicado em problemas de dimensão planetária, utilizando o plebiscito internacional como um meio para garantir a participação democrática em temas que afetam toda a humanidade.

A interdependência ecológica apresenta um obstáculo insuperável para a soberania, uma vez que as ameaças nesse campo possuem caráter transnacional. Mesmo diante de retrocessos na globalização econômica, a globalização ambiental tende a persistir, pois está subordinada às leis da biologia e da física, e não à lógica geopolítica contemporânea. Problemas dessa natureza representam riscos para todos, mas nenhum país é capaz de enfrentá-los isoladamente. Em desafios como as mudanças climáticas, a metas de redução de emissões de gases de efeito estufa, a preservação de biomas essenciais e a transição para uma economia sustentável, o poder adquire uma dimensão de soma positiva, onde a cooperação entre nações se torna indispensável[535].

O ciberespaço surge como uma questão de crescente relevância – parte transnacional, mas ainda sujeita ao controle dos governos soberanos. A Internet já apresenta sinais de fragmentação. Normas relacionadas à liberdade de expressão e privacidade digital podem ser elaboradas por um grupo restrito de democracias, mas dificilmente serão respeitadas por estados autoritários, ressaltando a complexidade desse novo campo de governança global[536].

A terceira área de estudo aborda diretamente os desafios relacionados à paz e à segurança internacionais, com foco em iniciativas que busquem prevenir conflitos armados, avançar no desarmamento nuclear e responder eficazmente às crises humanitárias globais. Esses temas, de relevância universal, exigem mecanismos que permitam decisões amplamente legítimas e representativas, capazes de unir a comunidade internacional em torno de objetivos comuns.

[535] NYE, Joseph S. Soft Power and Great-Power Competition - Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China. Cambridge (MA): Springer, 2023, p. 84.
[536] NYE, Joseph S. Soft Power and Great-Power Competition - Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China. Cambridge (MA): Springer, 2023, p. 84.

Nesse cenário, é insuficiente pensar apenas em exercer poder sobre os outros; é essencial considerar o exercício do poder em colaboração com os demais. Iniciativas como o Acordo de Paris sobre o clima e o papel da Organização Mundial da Saúde promovem benefícios tanto para os que as implementam quanto para o restante do mundo. Desde o histórico encontro entre Richard Nixon e Mao Zedong, em 1972, os Estados Unidos e a China têm demonstrado que a cooperação é possível, apesar de divergências ideológicas. O grande desafio para Biden foi verificar se essas duas potências podem colaborar na produção de bens públicos globais, mesmo enquanto competem em áreas tradicionais de rivalidade entre grandes potências[537].

A eleição de Donald Trump em novembro de 2024 sinalizou uma possível mudança na política externa dos Estados Unidos, especialmente no que diz respeito à colaboração com outras potências na produção de bens públicos globais. Durante o governo de Joe Biden, houve esforços para equilibrar a competição com a China e a Rússia, buscando áreas de cooperação em questões globais como mudanças climáticas e saúde pública[538].

No entanto, a abordagem de Trump tende a ser mais assertiva e menos inclinada ao multilateralismo.

A continuidade de políticas que promovem o bem-estar global não pode depender exclusivamente das administrações governamentais, uma vez que estas são transitórias, enquanto as sociedades e seus desafios persistem. A ausência de mecanismos institucionais sólidos, que assegurem a colaboração internacional pode resultar em políticas voláteis, sujeitas às mudanças de governo. Portanto, é crucial que as sociedades civis, organizações internacionais e outros atores não estatais fortaleçam estruturas de cooperação direta nas decisões que transcendam ciclos políticos. Ao fazê-lo, garantem que iniciativas essenciais para o bem-estar global não fiquem vulneráveis às flutuações políticas internas de um único país, assegurando uma resposta contínua e eficaz aos desafios que afetam toda a humanidade.

O plebiscito internacional – como forma transfronteiriça de expressão da soberania popular – emerge como uma ferramenta viável para fortalecer a soberania popular em escala global, permitindo que a vontade coletiva seja expressa em questões de grande impacto. Assim, o plebiscito internacional poderia não apenas democratizar decisões globais, mas também atuar

[537] NYE, Joseph S. Soft Power and Great-Power Competition - Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China. Cambridge (MA): Springer, 2023, p. 84.
[538] NYE, Joseph S. Soft Power and Great-Power Competition - Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China. Cambridge (MA): Springer, 2023, p. 84.

como um contrapeso às arbitrariedades das potências dominantes, fortalecendo os laços de cooperação e responsabilidade compartilhada entre os povos.

CAPÍTULO 4
DEMOCRACIA DIRETA DIGITAL

O desenvolvimento das tecnologias digitais, especialmente das plataformas de comunicação em rede, abriu novos horizontes para a renovação dos mecanismos democráticos tradicionais, em especial no que se refere à ampliação da participação cidadã. Este capítulo investiga o potencial da democracia direta digital como meio de fortalecer o vínculo entre governantes e governados, promovendo transparência, engajamento e deliberação pública em tempo real. Sem pretender substituir a democracia representativa, a proposta aqui examinada considera formas de complementaridade entre os instrumentos digitais de consulta e decisão direta e as instituições parlamentares. Nesse sentido, parte-se da premissa de que a utilização ética e inclusiva das tecnologias pode contribuir para reverter o quadro de desilusão política que marca as democracias contemporâneas, viabilizando o exercício mais efetivo da soberania popular. O capítulo articula essa hipótese com os fundamentos teóricos apresentados anteriormente, especialmente aqueles relativos à legitimidade, à comunicação política e à reconfiguração das estruturas institucionais à luz da inovação tecnológica.

- **Inovações Institucionais e a Democracia Direta no Ambiente Digital**

A transição para um ambiente digital de participação política exige a revisão dos instrumentos tradicionais da democracia representativa, cuja rigidez institucional tem se mostrado insuficiente diante das transformações tecnológicas e comunicacionais contemporâneas. Essa insuficiência abre espaço para propostas inovadoras de participação cidadã que, embora não substituam inteiramente os mecanismos existentes, introduzem formas mais ágeis, horizontais e experimentais de deliberação política, compatíveis com os princípios da democracia direta digital.

Na tese de Gustavo Dalpupo de Lara, elaborada sob orientação de Vera Karam de Chueiri e coorientação de Roberto Mangabeira Unger, essa transformação institucional é pensada a partir da proposta de uma *high-energy democracy*, articulada ao que o autor denomina *constitutionalismo experimentalista*. A proposta não se limita a uma ampliação procedimental da participação, mas defende a criação de arenas permanentes e institucionalizadas de deliberação direta, voltadas à intervenção contínua da sociedade nas decisões públicas. Como afirma Lara[539]: *A experimentação em nível local pode ampliar os incentivos, especialmente se capaz de: (i) afetar o acesso ao poder governamental; (ii) tratar de questões de interesse local;*

[539] LARA, Gustavo Dalpupo de. Institutional alternatives for a high-energy democracy and experimentalist constitutionalism in Brazil. 2024. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024, p. 153.

(iii) deixar claro que influenciar decisões políticas é possível sem intermediação ou apelo a mecanismos representativos.[540]

Essas arenas são formalizadas sob a sigla ADE (Arenas de Democracia Experimental), concebidas como núcleos institucionalizados de formulação e contestação de políticas públicas. Nelas, os cidadãos participam diretamente da elaboração normativa e da deliberação sobre decisões governamentais, numa lógica que rompe com a centralidade dos parlamentos e permite uma reorganização mais flexível e responsiva das instituições. Conforme descreve Lara[541]: *Propõe-se um arranjo normativo para estruturar práticas participativas, deliberativas e experimentais em nível local […]. O locus primário dessas práticas seria uma rede de arenas de experimentação democrática – as ADE.*[542]

A proposta de Lara dialoga diretamente com os objetivos da democracia direta digital proposta nesta pesquisa, ao reconhecer que os canais tradicionais de mediação política, sobretudo os partidos e os parlamentos, já não detêm o monopólio da representação popular. Em seu lugar, devem emergir estruturas participativas que promovam a escuta ativa, o poder de veto cidadão e a formulação normativa a partir da base social organizada. Trata-se, em última análise, de uma reconfiguração institucional que não apenas aceita, mas estimula a alta energia participativa no cotidiano político.

Por sua vez, a obra "Sociologia do Direito Digital", organizada por Lucas Amato, contribui para esse debate ao examinar o papel da regulação jurídica em tempos de desinformação massiva e fragmentação da esfera pública. Em especial, o capítulo 12, escrito por Amato em coautoria com Leonardo Koyama, propõe uma alternativa à regulação tradicional do espaço digital: a chamada autorregulação regulada, um modelo híbrido em que o Estado, a sociedade civil e as plataformas tecnológicas compartilham responsabilidades na construção de normas e na fiscalização de condutas. Como afirmam os autores: *O instituto da 'autorregulação*

[540] No original: "Local-level experimentation can enhance incentives, especially if capable of: (i) affecting access to governmental power; (ii) addressing local interest issues; (iii) clarifying that influencing political decisions is possible without intermediation or appeal to representational mechanisms."

[541] LARA, Gustavo Dalpupo de. Institutional alternatives for a high-energy democracy and experimentalist constitutionalism in Brazil. 2024. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024, p. 174.

[542] No original: "A normative arrangement is proposed to structure participatory, deliberative, and experimental practices at the local level […] The primary locus of these practices would be a network of arenas for democratic experimentation – the ADE".

regulada' tem grande potencial para viabilizar a construção jurídica experimental de parâmetros normativos para lidar com o fenômeno da disseminação das notícias falsas[543].

Esse modelo assume importância estratégica para a democracia direta digital ao reconhecer que a esfera digital, por sua própria natureza descentralizada e de rápida mutação, demanda soluções normativas flexíveis, co-construídas e legitimadas por múltiplos atores. A proposta rejeita tanto a regulação estatal rígida quanto a autorregulação unilateral pelas plataformas, optando por uma via mista que se ancora no diálogo institucionalizado entre sociedade civil e entes privados. Essa lógica também se aproxima do experimentalismo institucional defendido por Gustavo Lara na obra citada, ainda que voltada ao campo da regulação da comunicação e da proteção contra a desinformação.

Nesse sentido, tanto a proposta das ADEs quanto o modelo de autorregulação regulada apontam para a necessidade de inovação institucional orientada à democratização do espaço público digital, seja pelo fortalecimento de arenas participativas de base local, seja pela construção de consensos regulatórios compartilhados com as plataformas. Ambas as perspectivas assumem que o funcionamento saudável da democracia no século XXI dependerá da capacidade das instituições de se abrirem à participação direta dos cidadãos e de responderem aos desafios impostos pelas novas tecnologias da informação.

Por fim, é possível concluir que as obras de Lara, Amato e Koyama, compartilham o compromisso com a renovação democrática por meio de mecanismos mais distribuídos, colaborativos e responsivos. Em diferentes níveis – o local, na tese de Lara, e o normativo-regulatório, na proposta de Amato e Koyama –, ambas contribuem para uma teoria e prática da democracia direta digital, em sintonia com os desafios da era da informação e com os princípios constitucionais de soberania popular e participação ativa. Trata-se, em última instância, de reconhecer que a democracia do futuro exigirá não apenas mais tecnologia, mas sobretudo mais imaginação institucional.

- **Fake News, Fragmentação da Esfera Pública e a Autoregulação Regulada**

A emergência das mídias digitais transformou de forma estrutural o ambiente comunicacional da democracia contemporânea, impactando diretamente os mecanismos de mediação entre a sociedade civil e o sistema político. As redes sociais, ao descentralizarem a produção e a circulação da informação, desorganizaram o monopólio comunicacional anteriormente exercido pelos partidos políticos e pela grande imprensa. Como afirmam os

[543] AMATO, Lucas Fucci; KOYAMA, Leonardo. Autorregulação regulada no PL das fake news: a construção de uma solução jurídica experimental. In: AMATO, Lucas Fucci (org.). Sociologia do direito digital. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 319-354, p. 320.

autores do artigo *Sociologia Jurídica das Fake News Eleitorais: uma Observação Sistêmica das Respostas Judiciais e Legislativas em Torno das Eleições Brasileiras de 2018*, a emergência dos meios digitais de disseminação da comunicação, contudo, desorganiza o controle da comunicação política exercido por organizações partidárias e por empresas de mídia tradicional. Essa ampla desagregação — ou fragmentação — da opinião pública constitui o fenômeno subjacente ao problema comumente referido como *fake news*[544]. Essa fragmentação compromete a coesão da esfera pública, substituindo o espaço de deliberação racional por múltiplas bolhas de sentido, muitas vezes regidas por algoritmos de polarização e desinformação.

Nesse novo cenário, a autoridade epistêmica tradicional é posta em xeque. Instituições como a imprensa, o sistema científico e até as agências de verificação de fatos passam a ser percebidas como atores parciais ou ideologicamente comprometidos, o que enfraquece a confiança pública e impede a constituição de consensos mínimos sobre a realidade factual. Para Amato *et al*[545],

> Os guardiões da informação são desacreditados – a imprensa é vista como parcial, como amiga ou inimiga do governo ou da oposição. Uma multidão de pessoas tornou-se produtora e consumidora de informações, e não há uma posição final de observação de segunda ordem que possa atestar com segurança a verdade ou a inverdade das notícias (mesmo as agências de *fact-checking* são colocadas sob as mesmas suspeitas de parcialidade que atingem os meios tradicionais de comunicação de massa).

Esse descrédito generalizado dificulta a regulação democrática dos fluxos comunicacionais, abrindo espaço para a manipulação informacional e para o enfraquecimento do debate público. Diante da insuficiência dos modelos regulatórios clássicos – baseados exclusivamente na ação legislativa ou judicial –, torna-se necessária a adoção de mecanismos inovadores, como a autorregulação regulada examinada no subtópico anterior. Trata-se de um modelo híbrido, em que plataformas digitais assumem obrigações regulatórias sob a supervisão de instâncias públicas e da sociedade civil. O instituto da 'autorregulação regulada' tem grande potencial para viabilizar a construção jurídica experimental de parâmetros normativos para lidar

[544] AMATO, Lucas Fucci; SABA, Diana Tognini; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Sociologia Jurídica das Fake News Eleitorais: uma Observação Sistêmica das Respostas Judiciais e Legislativas em Torno das Eleições Brasileiras de 2018. RDP, Brasília, Volume 18, n. 99, 549-574, jul./set. 2021, p. 556. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v18i99.5377

[545] AMATO, Lucas Fucci; SABA, Diana Tognini; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Sociologia Jurídica das Fake News Eleitorais: uma Observação Sistêmica das Respostas Judiciais e Legislativas em Torno das Eleições Brasileiras de 2018. RDP, Brasília, Volume 18, n. 99, 549-574, jul./set. 2021, p. 556. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v18i99.5377

com o fenômeno da disseminação das notícias falsas[546]. Essa proposta dialoga diretamente com as exigências de um modelo de democracia digital que, ao mesmo tempo em que amplia a participação popular, demanda novas formas de organização institucional para enfrentar os riscos da desinformação sistemática e da erosão deliberativa.

4.1 TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

O século XXI está caracterizado por uma geração digital e tecnológica, impaciente e relutante – ao contrário de seus predecessores – em aceitar abusos e os impactos das decisões políticas efetuadas sem seu consentimento ou envolvimento direto. Para esta geração, a representação política revela-se inadequada e não atende a suas expectativas. Persistir no modelo representativo tende a fomentar o desalento e o distanciamento dos assuntos políticos.

É nesse contexto que tem que ser avaliada onde se enquadra a noção de democracia digital. Nesse ponto, o paleontólogo Stephen J. Gould, citado por Castells[547], consigna:

> A história da vida, tal como a leio, é uma série de estados estáveis, pontuados em raros intervalos por grandes eventos que ocorrem com grande rapidez e ajudam a estabelecer a próxima era estável… [No] final do século XX, nós estamos vivendo um desses raros intervalos da história. Um intervalo caracterizado pela transformação da nossa 'cultura material' pelas obras de um novo paradigma tecnológico organizado em torno das tecnologias de informação.

Reconhece-se, porém, que, na contramão da democracia digital e em passos lentos, está a democracia semidireta ou representativa que ganhou espaço em muitos países no século XX. Mas no século XXI, reconhece Smith, o problema fundamental da democracia representativa é que ela exclui o povo da participação tanto no debate como na decisão política sobre qualquer questão. Há exemplos, no entanto, como na Suíça e em alguns estados americanos individuais, em que o povo pode votar diretamente por meio de referendo e, assim, participar ativamente e diretamente da decisão política[548].

---

[546] AMATO, Lucas Fucci; SABA, Diana Tognini; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Sociologia Jurídica das Fake News Eleitorais: uma Observação Sistêmica das Respostas Judiciais e Legislativas em Torno das Eleições Brasileiras de 2018. RDP, Brasília, Volume 18, n. 99, 549-574, jul./set. 2021, p. 557. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v18i99.5377

[547] CASTELLS, M. The Rise of the Network Society Volume 2: The Power of Identity. Oxford: Blackwell, 1997, p. 29.

[548] SMITH, Trevor Garrison. Politicizing Digital Space: Theory, the Internet, and Renewing Democracy. London: University of Westminster Press, 2017, p. 75.

O crescimento exponencial das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), proporcionadas com a criação e implementação da *Internet*, juntamente com as preocupações crescentes sobre o fracasso das sociedades avançadas em corresponder à ideia democrática, suscita a necessidade de aprofundamento dos estudos sobre a democracia digital, sobretudo da parte que se referem à estrutura e implementação democrática. A democracia digital considera como o desenvolvimento tecnológico pode ser combinado com as condições sociais, econômicas e políticas subjacentes para produzir novos veículos para a prática democrática? Esses novos veículos proporcionarão uma leitura inestimável para aqueles que estudam política e sociologia, bem como para analistas políticos, juristas, cientistas jurídico-sociais e cientistas da computação. Os defensores do potencial emancipatório das TIC descrevem a emergência de um bem comum, social e eletrônico, em que os cidadãos poderão deliberar de maneira informada sobre questões de interesse coletivo[549].

Uma variedade de modelos, experiências e iniciativas surgem a cada dia em resposta ao desafio de (re)vigorar as instituições e práticas democráticas através da utilização das TIC. Estas iniciativas são agrupadas de várias maneiras na literatura sob os nomes de democracia eletrônica, teledemocracia e ciberdemocracia. O termo democracia digital é o preferido neste estudo, uma vez que representa a reunião das tecnologias eletrônicas existentes através de desenvolvimentos na transferência digital de dados que liberta o potencial das TIC. Não está entre os objetivos desta pesquisa fornecer uma cobertura abrangente de tais iniciativas. Também não se pretende fornecer relatos detalhados de modelos concorrentes de democracia, dos seus méritos relativos e das condições subjacentes exigidas para a sua realização. Por fim, o estudo também não pretende unir forças com a visão ciberlibertária de uma utopia digital ou com os pesadelos distópicos tecnofóbicos de uma sociedade de vigilância, uma vez que esses cenários tendem demasiado para o determinismo tecnológico[550].

É importante reconhecer que as novas aplicações das TIC, máxime quando dirigidas ao reforço da democracia, emergem da "interação dialética entre a tecnologia e a sociedade", afirma Castells[551]; elas estão sujeitos a formação social e, como tal, serão influenciadas por fatores como precedentes tecnológicos, cultura política, quadros jurídicos, etc., e emergirão

[549] HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 2.

[550] HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital democracy: concepts and Issues, p. 4. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 3-4.

[551] CASTELLS, M. The Rise of the Network Society Volume 2: The Power of Identity. Oxford: Blackwell, 1997, p. 5.

através das atividades de agentes humanos, limitados como estão pelas relações de poder existentes[552].

Para Malina, ainda que a utilização das TIC para melhorar a democracia possa, muitas vezes, ser apresentada com algum exagero, não há dúvida que a tecnologia utilizada de forma inovadora na prossecução do ideal não é inconsequente e, onde existem as sementes de uma democracia forte, as TIC podem alargar e ampliar os aspectos positivos da prática democrática[553].

Registra Becker que os desenvolvimentos de tecnologias de informação e comunicação (TIC) contém o potencial para facilitar saltos quânticos no campo da política democrática, e que esses saltos representam nada menos que uma mudança de paradigma no processo de compreensão da governação democrática[554].

Dessa forma, o emprego das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) representa uma fonte capaz de contribuir para uma democracia forte, baseada na deliberação de cidadão para cidadão e no fortalecimento dos laços entre governos e governados. O presente estudo tem como premissa a crença de que uma compreensão da relação dialética entre tecnologia e sociedade é essencial para uma compreensão crítica das iniciativas de democracia digital[555].

Isso porque existem variadas concepções concorrentes de democracia, mas não é totalmente claro se a democracia digital representa uma nova e diferente variante democrática. Existe algo qualitativamente diferente na democracia digital que lhe confere um novo estatuto conceitual? Acredita-se que não. Atualmente a noção de democracia digital é utilizada para se referir a uma série de aplicações e experiências tecnológicas. Embora tais experiências sejam úteis para melhorar as instituições democráticas representativas existentes, e o enorme aumento dos sítios Web dos governos locais, regionais e estaduais deva ser saudado como tentativas de melhorar a interface cidadão-governo e cidadão-parlamentos, não parece que a democracia digital constitua uma abordagem inteiramente nova. Como acontece frequentemente, as TIC

---

[552] HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital democracy: an introduction. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 4.

[553] MALINA, Anna. 'Technological imperialism', 'geographic utopias' and spatial determinism', p. 38. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999.

[554] BECKER, T. Governance and electronic innovation: A clash of paradigms. Information, Communication and Society (1998), 1, 3, p. 343.

[555] HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. xii (Prefácio).

são frequentemente utilizadas para melhorar as práticas existentes, em vez de criar novas instituições[556].

Na democracia digital, as TIC devem ser empregadas como forma de aperfeiçoamento e melhora. São, na verdade, tecnologias incrementais ou inovações incrementais, e, por isso, não têm a intenção de recriar ou transformar radicalmente um dos modelos de democracia, como ocorre com as tecnologias disruptivas ou inovações disruptivas[557].

A democracia eletrônica, como explicam Hacker e Todino, é o meio de melhorar os processos de democracia existentes, de forma a "aumentar o poder político daqueles cujo papel nos processos políticos chave é geralmente minimizado"[558]. A organização de júris de cidadãos ligados às TIC pode ser útil neste caso. Contudo, para se conceituar a democratização eletrônica em primeiro lugar, certas suposições sobre a democracia devem ser explicitadas[559], registram Hacker e Todino: primeira, democracia envolve a capacidade de resposta dos governos e líderes às preocupações e preferências dos seus cidadãos; segunda, que os líderes e os cidadãos sejam politicamente iguais, e terceiro, que as preferências dos cidadãos sejam ponderadas sem discriminação por conteúdo ou fonte de preferência[560].

Embora seja plenamente possível a implementação da democracia digital e dos efeitos democratizantes da *Internet,* para que as novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) sejam ferramentas úteis à manifestação da vontade e expressão populares, o maior obstáculo ao estabelecimento de uma nova forma de política *online* não é tecnológico, mas sim político. Todas as vantagens e avanços proporcionados pela democracia digital, para melhorar o espaço político e a participação dos eleitores na política, serão perdidos se o conceito de política, como algo que vale a pena e que fortalece a sociedade, for abandonado. Após as pessoas desistiram completamente da política, de nada adiantará que poucos falem com entusiasmo sobre as novas

---

[556] HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital democracy: an introduction. ***In*** HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 6-7.

[557] Sobre o tema, leiam-se os artigos a seguir: Disponível em: https://pt.linkedin.com/pulse/tecnologias-disruptivas-inova%C3%A7%C3%B5es-que-est%C3%A3o-mudando-o-mundo-. Acesso em: 14 Ago 2024. E ainda: Disponível em: https://distrito.me/blog/inovacao-disruptiva-radical-e-incremental-qual-a-diferenca/ Acesso em: 24 Ago 2024.

[558] HACKER, K.; TODINO, M. 'Virtual democracy at the Clinton White House: An experiment in electronic democracy', Javnost/the public (1996), 3, 1, p. 72, 71–86.

[559] MALINA, Anna. Perspectives on citizen democratisation and alienation in the virtual public sphere. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 33.

[560] HACKER, K.; TODINO, M. 'Virtual democracy at the Clinton White House: An experiment in electronic democracy', Javnost/the public (1996), 3, 1, p. 71, 71–86.

formas de política digital, entre elas o voto digital e a eleição online. A perda de confiança nas estruturas tradicionais de poder abriu a porta para que candidatos externos vençam as eleições[561].

- **Argumentos Contrários às Tecnologias de Informação e Comunicação**

Em oposição ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação para o aprimoramento da democracia, Moore afirma que, na verdade, a democracia eletrônica é uma "faca de dois gumes". Dependendo, os detalhes da implementação – e o diabo está de fato nos detalhes – poderá levar à soberania popular ou à manipulação populista. Ao mesmo tempo que poderia dar voz ao homem e à mulher comuns, poderia ser o veículo para a implementação de políticas tão imprudentes que mesmo os governos corruptos existentes as evitam – e de tal forma que ninguém seja responsável pelas consequências. Mas não se nega que um sistema benéfico possa ser concebido e, se bem concebido, se tornar muito eficiente, mas não se vê como tal sistema poderia ser garantido de forma confiável como resultado[562].

Também em sentido oposto à democracia digital, Coleman assevera que grande parte da discussão sobre o potencial político revolucionário das TIC tem sido dedicada a visões futuristas de democracia direta que substitui a representação política. Os defensores desse entendimento, todavia, não prestaram atenção suficiente aos perigos de os eletro-plebiscitos serem apropriados por forças populistas ou demagógicas[563].

- **A Responsabilidade Ética e a Mídia Digital**

Robert A. Dahl, ao desenvolver sua teoria da *polyarchy* em *A Preface to Democratic Theory*[564], enfatiza que a existência de instituições democráticas formais é condição necessária, mas não suficiente, para a realização efetiva da democracia. Para que um sistema poliárquico funcione, são indispensáveis determinadas precondições sociais, entre elas o consenso normativo em torno das regras democráticas, a autonomia dos grupos sociais e, especialmente, um processo contínuo de formação de valores democráticos. Dahl afirma de modo direto: *"Polyarchy is a function of consensus on the eight norms"* ("A poliárquica é função do

[561] SMITH, Trevor Garrison. Politicizing Digital Space: Theory, the Internet, and Renewing Democracy. London: University of Westminster Press, 2017, p. 2.

[562] MOORE, Richard K. Democracy and cyberspace. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 56.

[563] COLEMAN, Stephen. Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 210.

[564] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 63-89.

consenso sobre as oito normas")[565], indicando que o funcionamento estável de uma democracia depende da aceitação generalizada de princípios como a competição eleitoral, a liberdade de expressão e a igualdade de direitos políticos.

Quando Dahl se refere às oito condições normativas que definem, em seu modelo, o funcionamento ideal de um regime democrático, ele as organiza conforme os diferentes momentos de um ciclo eleitoral. Durante o período de votação, exige-se: 1) a inclusão no processo de votação, de modo que todo membro da organização tenha direito igual ao voto (universalidade do sufrágio); 2) a igualdade de voto, assegurando que cada voto tenha o mesmo peso (igual consideração das preferências); 3) e o governo pela maioria, segundo o qual a alternativa preferida pela maioria dos votantes deve ser adotada como decisão (princípio da maioria). No período pré-votação, impõem-se: 4) a inclusão de alternativas, permitindo que qualquer membro proponha opções a serem votadas; 5) e a igualdade na informação, garantindo que todos os membros tenham acesso igualitário às informações relevantes sobre as alternativas em disputa. No período pós-votação, devem ser observadas: 6) a implementação das decisões, com a efetiva aplicação da alternativa vencedora; 7) e o cumprimento dessas decisões pelos agentes públicos responsáveis por sua execução. Por fim, durante o período entre eleições, deve haver continuidade do processo democrático (oitava condição), o que implica que as decisões tomadas nesse intervalo sejam consistentes com aquelas adotadas no período eleitoral, respeitem as mesmas normas democráticas ou, se necessário, sejam novamente submetidas ao processo decisório democrático[566].

Essas condições normativas foram organizadas por Dahl na obra citada como pré-requisitos institucionais que uma organização deve atender, pelo menos em alto grau, para se aproximar do ideal democrático. Dahl observa que nenhuma democracia real atende perfeitamente a essas oito condições, por isso introduz o conceito de *polyarchy* como uma forma prática e aproximativa de democracia. O grau de adesão normativa e social a essas regras constitui, segundo ele, o fator determinante para a estabilidade e a legitimidade do regime[567].

---

[565] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 76.

[566] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 63-89.

[567] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 63-89.

Para Dahl[568], os mecanismos institucionais da democracia são apenas uma parte do sistema. A manutenção e eficácia das normas democráticas dependem de precondições sociais, entre as quais se destaca o chamado *social training* (treinamento social). Dahl afirma que o *grau de concordância, por sua vez, deve depender funcionalmente da extensão com que os diversos processos de treinamento social são utilizados em prol das normas pela família, escolas, igrejas, clubes, literatura, jornais e afins.*[569]

Nesse sentido, Dahl reconhece que a formação dos valores democráticos não ocorre espontaneamente, mas exige uma socialização contínua e coordenada em diferentes instituições sociais. A família e a escola, em particular, são destacadas como agentes primários de formação, e a igreja desempenha papel semelhante, principalmente em sociedades onde ela detém influência normativa significativa. O autor também observa que "o treinamento social – a família e a escola, em particular – treinarão alguns indivíduos em normas conflitantes"[570], destacando a possibilidade de tensões internas entre os valores transmitidos por diferentes instituições sociais.

A mídia, inserida nesse conjunto, exerce, de acordo com as lições da Dahl, função estratégica e determinante: como fonte difusora de valores, narrativas e informações, atua como mediadora entre as estruturas políticas e a opinião pública. Ao lado da família, da escola e das igrejas, ela influencia profundamente a formação das crenças democráticas, tornando-se um instrumento decisivo para a difusão ou erosão do consenso sobre as normas da *polyarchy*. Assim, o modelo de Dahl evidencia que a estabilidade democrática não se sustenta apenas em arranjos constitucionais, mas exige uma base social comprometida com a cultura democrática, moldada de forma contínua por esses agentes de socialização.

Contudo, Dahl também alerta que, em sociedades plurais e marcadas por intensos desacordos sobre valores e políticas, a ausência de autonomia institucional pode desestabilizar o sistema democrático. Ele resume essa ideia ao afirmar: *Disagreement plus no autonomy undermines polyarchy* (Desacordo somado à falta de autonomia compromete a poliarquia)[571]. A

---

[568] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 63-89.

[569] No original: "The extent of agreement, in turn, must be functionally dependent upon the extent to which the various processes for social training are employed on behalf of the norms by the family, schools, churches, clubs, literature, newspapers, and the like." (p. 76).

[570] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 78. No original: "social training—the family and the school in particular – will train some individuals in conflicting norms."

[571] DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 80.

estabilidade de um regime democrático exige, portanto, que os grupos sociais – inclusive os órgãos e meios de comunicação, de maneira especial as mídias digitais – tenham liberdade para se organizarem, expressarem e atuarem, mesmo em meio a divergências profundas. A formação de uma cultura democrática, apoiada em meios de comunicação pluralistas e socialmente enraizados, é, assim, uma das colunas invisíveis, porém indispensáveis, da democracia real.

Nesse contexto, não há dúvida de que as tecnologias digitais têm potencial para fomentar novas formas de participação política, por meio de mecanismos como votações eletrônicas, consultas públicas e deliberação em plataformas *online.* Tais instrumentos ampliam as possibilidades de construção de um modelo democrático mais inclusivo e dinâmico, ao mesmo tempo em que refletem a tendência de que a inovação tecnológica impacta profundamente tanto o mercado quanto as instituições sociais. Reconhece-se, contudo, que as tecnologias da informação e comunicação (TIC), especialmente as plataformas digitais de comunicação e disseminação, também podem contribuir para a alienação política dos cidadãos, ampliando assimetrias e favorecendo a manipulação do debate público.

As distorções provocadas pelo uso indevido da mídia digital, embora graves e amplamente documentadas, todavia, não devem ser interpretadas como causa isolada ou como única e exclusiva responsável pelos desvios éticos e democráticos observados nas sociedades contemporâneas. O funcionamento saudável de uma democracia – inclusive em seu aspecto digital – depende de uma constelação de precondições sociais que são, segundo Robert Dahl, interligadas e interdependentes. Nesse sentido, atribuir à mídia digital a responsabilidade total pela crise da democracia é não apenas reducionista, mas também analiticamente equivocado.

O amadurecimento democrático requer o fortalecimento simultâneo de diversas instituições sociais, entre as quais se incluem a família, a escola, os meios de comunicação, as igrejas, os espaços associativos e culturais. Isso significa que nenhum desses elementos atua de forma isolada na formação dos valores democráticos, e, por consequência, nenhum deles, isoladamente, pode ser responsabilizado por suas falhas ou distorções.

Assim, um cidadão que cresce em um ambiente familiar estruturado, com acesso a uma educação de qualidade, onde se valoriza o pensamento crítico, a leitura de fontes confiáveis e o exercício cotidiano da cidadania, possui maiores chances de resistir à manipulação digital e de agir eticamente no espaço público, ainda que exposto às mesmas plataformas digitais que outro cidadão que não teve as mesmas oportunidades. Esse raciocínio evidencia que a mídia digital deve ser compreendida dentro de um ecossistema formativo mais amplo, e que somente por meio do aperfeiçoamento conjunto dessas estruturas sociais será possível conter seus abusos e aproveitar plenamente seu potencial democrático.

Trata-se, portanto, não de demonizar a tecnologia, mas de integrá-la de forma responsável a uma cultura democrática sólida e socialmente enraizada. Em outras palavras, o que se impõe são ações governamentais articuladas, voltadas ao fortalecimento e aprimoramento conjunto das diversas precondições sociais, para que, atuando de modo complementar e harmônico, essas estruturas sejam capazes de sustentar, proteger e fazer amadurecer o regime democrático em todas as suas dimensões – inclusive a digital.

Reconhece-se, contudo, que as violações éticas possibilitadas pelo uso indevido das tecnologias da informação e da comunicação constituem obstáculos significativos à consolidação da democracia digital, comprometendo tanto a legitimidade quanto a eficácia de sua implementação. Isso porque, conforme enfatiza Fernanda Lage – referência nacional no estudo da inteligência digital –, o uso ético das tecnologias da informação constitui uma das questões mais urgentes da atualidade, sobretudo diante do crescimento exponencial das demandas por sistemas inteligentes. Tais demandas impõem a necessidade de atuação eticamente responsável por parte de todos os agentes envolvidos, especialmente na concepção e gestão das tecnologias aplicadas ao ambiente democrático[572].

A centralidade da obra de Fernanda Lage autoriza a conclusão de que o uso ético da inteligência artificial e das tecnologias da informação deve assegurar inclusão, transparência e justiça social, prevenindo a reprodução de assimetrias de poder.

O debate sobre a chamada ética computacional ou ética das máquinas surge, assim, como um campo interdisciplinar em expansão, articulando contribuições da filosofia, psicologia, antropologia, biologia evolutiva e, de modo especial, da inteligência artificial. A responsabilidade ética no desenvolvimento e na aplicação de tecnologias digitais é essencial para assegurar que essas ferramentas promovam inclusão, justiça e transparência, em vez de se converterem em novos mecanismos de exclusão, controle ou manipulação informacional[573].

A perspectiva da Democracia Direta Digital, portanto, não apenas expande a relevância teórica da presente pesquisa, como também oferece caminhos concretos para a integração responsável dos avanços tecnológicos às práticas democráticas, consolidando a democracia como um sistema mais participativo, resiliente e sustentável diante dos desafios do século XXI.

---

[572] LAGE, Fernanda de Carvalho. Inteligência Artificial no Direito Brasileiro. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Editora Juspodivm, 2022, p. 62.

[573] LAGE, Fernanda de Carvalho. Inteligência Artificial no Direito Brasileiro. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. Salvador: Editora Juspodivm, 2022, p. 62.

- **Geração Digital**

É inegável a capacidade das TIC interativas para superarem barreiras de tempo e espaço e facilitar tanto o fluxo de informações dos governos para os cidadãos como o *feedback* direto dos cidadãos e a participação em negócios do governo e na tomada de decisões. Tem-se, com isso, a perspectiva de os governos nacionais e locais interagirem com os cidadãos através de *websites*, endereços de correio eletrônico e, ainda, criarem a experiência com eleição *online* e votação eletrônica ou digital, guias eleitorais eletrônicas, júris de cidadãos, enfim, de desenvolverem uma democracia mais dinâmica[574].

Com certa razão, o determinismo tecnológico considera que os meios de comunicação, como a rádio e a televisão, são essencialmente monológicos, sendo vistos como meios ultrapassados de comunicação eleitoral e de verdadeiros inimigos da participação pública, enquanto os novos meios de comunicação, como a Internet e as redes sociais, possuiriam características inerentemente dialógicas, democráticas e libertárias, permitindo que a comunicação política seja restabelecida por meio de um diálogo direto entre os eleitores. A forma como os cidadãos deliberam na sociedade é tão significativa para uma democracia funcional como a forma como votam. A questão da apresentação comunicativa de ideias não é menos importante que a representação constitucional. Assim, tal como a representação real nas legislaturas é uma condição necessária mas não suficiente da democracia, a deliberação nas estruturas sociais de comunicação é uma condição democrática que também deve ser alcançada[575].

É adequado reconhecer que aqueles nascidos entre 1997 e 2012 já fazem parte da geração digital, estando, em 2024, com 27 anos ou próximos disso. Conhecida como "Geração Z" (Gen Z), essa geração cresceu em um contexto onde a tecnologia digital e a internet são elementos fundamentais de suas vidas cotidianas. Os integrantes da Geração Z são considerados nativos digitais, habituados desde cedo ao uso de smartphones, redes sociais e à constante conectividade. Essa geração tem acesso a uma quantidade sem precedentes de informações e é reconhecida por sua destreza em lidar com o mundo digital[576]. No Brasil, uma parte significativa

[574] HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital democracy: an introduction. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 13, 18-9.

[575] COLEMAN, Stephen. Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age. Londres: Routledge, 1999, p. 197-8.

[576] Disponível em: https://exame.com/pop/geracao-z-millennials-e-boomers-em-que-ano-comecou-cada-geracao/ Acesso em: 21 Ago 2024.

dessa geração, composta por eleitores com mais de 16 anos, representa quase 19 milhões de eleitores(as) que estão habilitados para votar na próxima eleição[577].

Ainda que não se saiba se as novas plataformas digitais de prestação de serviços públicos conduzirão a uma sociedade idealizada – como a utopia de Shangri-La – ou a um sistema de vigilância total, semelhante ao Panóptico de Jeremy Bentham, é possível afirmar com segurança que elas não refletirão o ideal de democracia liberal característico do século XX. Com o crescente uso dessas plataformas pelos cidadãos para administrar aspectos essenciais da vida cotidiana, como saúde, educação, transporte e consumo de energia, observa-se uma progressiva transferência de confiança e dependência do Estado para essas estruturas digitais. Como consequência, tais plataformas passam a exercer uma espécie de "soberania funcional", expressão cunhada pelo jurista Frank Pasquale. Embora os governos democraticamente eleitos continuem, em princípio, responsáveis pela condução do Estado, e as eleições permaneçam como forma legítima de alternância no poder, os ocupantes dos cargos públicos passarão a ter influência cada vez mais limitada para promover transformações efetivas na vida social[578].

Os eleitores da “Geração Z” percebem-se em uma “gerontocracia patrícia” controlada por poucas famílias, que exemplifica a pior forma de constituição democrática possível, onde a soberania foi retirada deles e transferida para as mãos de uma aristocracia ou oligarquia dominante.

O distanciamento da geração digital dos meios tecnológicos resultará no desempoderamento dos cidadãos no campo político, diante de duas tendências: uma de fortalecimento e outra de enfraquecimento. A primeira tendência mostra que os eleitores se sentem capacitados pelos benefícios oferecidos pelas novas tecnologias, que facilitam o acesso e a organização de informações, bem como a comunicação entre eles, permitindo que explorem novas formas de participação na vida cívica. Por outro lado, indivíduos, grupos da sociedade civil, movimentos sociais e comunidades locais sentem-se progressivamente excluídos de uma participação significativa nos processos tradicionais de tomada de decisão, como votação e eleições. Consequentemente, há um sentimento crescente de desempoderamento em relação à

---

[577] Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?session=206585635214143 Acesso em: 14 Ago 2024.

[578] MOORE, Martins. Democracy Hacked – Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age. London: OneWorld Publications Ltda, 2018, p. 218.

sua capacidade de influenciar e de serem ouvidos pelas instituições dominantes e fontes de poder na governança nacional e regional[579].

Nesse contexto, o apego às plataformas e o desdém pelos governantes impulsionarão os cidadãos, especialmente os da "Geração Z", a se afastarem progressivamente da política, a se despolitizarem e a votarem em desconhecidos, populistas, aventureiros e oportunistas, seja por desinteresse político, seja como uma forma de protesto contra os governantes, que serão vistos como incompetentes, ímprobos e ineficazes.

4.2 DEMOCRACIA DE PLATAFORMAS E A QUARTA REVOLUÇÃO INDUSTRIAL

As plataformas enfatizarão a sua crença na democracia e valores democráticos, mas não se comportarão democraticamente. "Apesar de todo o seu *ethos* democrático" e "sua crença na 'sabedoria das multidões', escreve o jornalista Ken Auletta, as pessoas não deixarão de acreditar que na empresa Google o rei é o engenheiro e esse será sempre mantido acima da multidão"[580]. Assim como na Google e em outras empresas de tecnologia de sucesso no Vale do Silício, não é apenas o engenheiro que tem destaque; os usuários também desempenham um papel essencial. E é assim que os eleitores passarão a compartilhar a filosofia do engenheiro [a filosofia do rei], segundo a qual os dados devem ser usados como guia para a tomada de decisões, para fazer as coisas rapidamente – mesmo de forma imprudente – e então aprender com os erros. Larry Page, Sergey Br*In* Jeff Bezos, Tim Cook, Mark Zuckerberg, Bill Gates, Satya Nadella não foram eleitos democraticamente para administrar suas empresas e não pedem votos públicos regulares sobre as decisões da empresa. Peter Thiel, o bilionário capitalista de risco que investiu em muitas das *startups* mais bem-sucedidas do Vale do Silício e passou a apoiar e aconselhar o presidente Trump, escreveu que "as empresas que criam novas tecnologias muitas vezes se assemelham a monarquias feudais em vez de organizações que são supostamente mais modernas."[581] A tomada de decisões, para eles, é estritamente utilitária. As decisões devem ser orientadas por dados e devem gerar o máximo valor para o maior número. Não há nada que sugira que a mesma filosofia não informaria sua abordagem aos serviços públicos[582].

---

[579] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 90.

[580] AULETTA, Ken. Googled: The End of the World as We Know It, New York: Penguin Press, 2009.

[581] THIEL, Peter. Zero to One: Notes on Startups, or How to Build the Future, New York: Crown Business, 2014.

[582] MOORE, Martins. Democracy Hacked – Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age. London: OneWorld Publications Ltda, 2018, p. 218-9.

Muitos no Vale do Silício veem uma abordagem baseada em dados para serviços públicos como um passo positivo à frente. Eles veem os atuais serviços e a governança democrática em geral como ineficientes, perdulários, de curto prazo, pesados e escleróticos. Isso fica claro em um capítulo fascinante na biografia de Steven Levy sobre a empresa Google, *In the Plex*. Levy escreve sobre um bando de Googlers que se juntaram à campanha de Barack Obama em 2007, alguns dos quais foram trabalhar em sua administração. Obama os convenceu de que o governo poderia ser administrado como o Google, movido por dados e povoado por inovadores e empreendedores. No entanto, quando foram para Washington, acharam-no impossivelmente burocrático, monstruosamente lento e, bem, político. Katie Stanton, que liderou a Equipe Eleitoral do Google, juntou-se à administração como diretora de participação cidadã. Ela rapidamente, escreve Levy, ficou frustrada e desanimada. "Não conheci um engenheiro", disse Stanton a Levy. "Na Google, trabalhei com pessoas muito mais inteligentes e criativas do que eu, e sempre faziam todos os outros parecerem bons. Elas são realizadoras. Ficamos presos no governo porque não temos muitas dessas pessoas." Sobre o seu tempo no governo Obama, Katie Stanton disse: "Eu me senti como uma vegetariana presa dentro de uma fábrica de salsichas." As críticas de Stanton ao governo foram ecoadas por outros no Vale do Silício.

No entanto, aquilo que Stanton interpreta como uma administração lenta e burocrática representa, para os burocratas do poder, os freios e contrapesos necessários para evitar danos, preservar direitos e proteger grupos vulneráveis. O que um capitalista de risco consideraria como evidência de uma tomada de decisão esclerótica, um ativista dos direitos civis interpretaria como uma salvaguarda democrática das liberdades fundamentais. Da mesma forma, o que para um engenheiro pareceria um processo ineficiente, para um representante eleito configuraria um mecanismo legítimo para alcançar um consenso mais amplo[583].

Mas estando a educação dos filhos da era digital sendo promovida pela iniciativas privadas adotadas pelas plataformas digitais [e não por ações públicas dos políticos eleitos], é natural que aqueles se afastem dos políticos e de suas decisões para seguirem a democracia de plataforma no momento em que estiverem tomando as suas decisões.

Aqueles que criticam a democracia de plataforma, a relacionam com o romance com o título "Nós", escrito em 1920 pelo russo Yevgeny Zamyat*In* que descreve uma sociedade do século XXVI, que baseia sua vida na aplicação da lógica, da razão e da abertura; nessa

[583] MOORE, Martins. Democracy Hacked – Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age. London: OneWorld Publications Ltda, 2018, p. 219-20.

sociedade ninguém é "um", mas sim "um de", e todos desfrutam de uma felicidade matematicamente impecável. Nessa sociedade, uma 'tabela de horas' determina exatamente onde todos devem estar a cada hora do dia. Problemas morais são resolvidos matematicamente, pela 'ética científica'. Os moradores são obrigados a ser saudáveis, a viver em casas com paredes de vidro transparente e a fazer sexo em um horário definido com as cortinas fechadas. Não há liberdade, mas isso ocorre porque liberdade e felicidade são consideradas incompatíveis[584].

Os escritor George Orwell leu o romance de Zamyatin em 1946, um pouco antes de escrever o livro Mil Novecentos e Oitenta e Quatro. Orwell, porém, fez uma leitura diferente daquela que, à época, a maioria fez. Para esse escritor, o romance de Zamyatin não se dirigia a uma país em particular, mas sim aos objetivos da civilização industrial, quando concluiu: "É, na verdade, um estudo da Máquina, o gênio que o homem impensadamente deixou sair da sua garrafa e não conseguiu colocá-lo de volta."[585] Ao parafrasear George Orwell, afirma Moore que seja qual for o futuro da democracia de plataforma, tal como a Máquina, ela não poderá ser colocada de volta na sua garrafa[586].

Tudo indica que a interpretação feita por George Orwell à obra de Zamyatin seja, verdadeiramente, a melhor, especialmente se considerada a proximidade entre a publicação do romance, em 1920, com as crescentes preocupações causadas com a Revolução Industrial e com o período de pós-industrialização. Assim como aconteceu com a Revolução Industrial, a democracia seguirá os avanços causados pelas plataformas digitais. E será dessa forma, que a sociedade se beneficiará com as informações proporcionadas pelas descobertas digitais e que se chegará à sabedoria das multidões, desde, é claro, que se antecipe, implemente as mudanças necessárias, e esteja preparada para conviver e se beneficiar de tais descobertas.

Entre os inúmeros desafios variados e intrigantes enfrentados atualmente, o mais intenso e relevante consiste em como entender e direcionar a nova revolução tecnológica, que representa nada menos que uma transformação da humanidade. O início dessa revolução já está alterando profundamente a maneira como as pessoas vivem, trabalham e se relacionam umas

---

[584] MOORE, Martins. Democracy Hacked – Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age. London: OneWorld Publications Ltda, 2018, p. 221.

[585] ORWELL, Georg. 'Freedom and happiness', Tribune, 4 January 1946, in Peter Davison (ed.) (2001), Orwell and Politics, London: Penguin.

[586] MOORE, Martins. Democracy Hacked – Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age. London: OneWorld Publications Ltda, 2018, p. 221.

com as outras. Em termos de escala, abrangência e complexidade, a chamada quarta revolução industrial se distingue de tudo que a humanidade já vivenciou[587].

Para compreender essas transformações, é necessário entender plenamente a rapidez e a extensão dessa nova revolução, especialmente as implicações dessas duas direções para a consolidação ou fragmentação democrática. As possibilidades de conectar bilhões de pessoas por meio de dispositivos móveis criam um poder de processamento, capacidades de armazenamento e acesso ao conhecimento sem precedentes. Também é relevante considerar a notável convergência de avanços tecnológicos emergentes em áreas amplas, como inteligência artificial (IA), robótica, internet das coisas (IoT), veículos autônomos, impressão 3D, nanotecnologia, biotecnologia, ciência dos materiais, armazenamento de energia e computação quântica. Embora muitas dessas inovações ainda estejam em estágios iniciais, já alcançam um ponto de inflexão em seu desenvolvimento, com cada uma potencializando a outra em um processo de fusão de tecnologias nos mundos físico, digital e biológico[588].

A Quarta Revolução Industrial está promovendo mudanças profundas em todos os setores, com o surgimento de novos modelos de negócios, a desestruturação de empresas tradicionais e a reformulação dos sistemas de produção, consumo, transporte e entrega. No âmbito social, há uma mudança de paradigma em curso em relação à maneira como se trabalha e se comunica, além de como as pessoas se expressam, se informam e se entretêm. Da mesma forma, governos e instituições estão passando por reformulações, assim como os sistemas de educação, saúde e transporte[589].

Além disso, novas formas de utilizar a tecnologia para transformar o comportamento e os sistemas de produção e consumo apresentam um potencial significativo para apoiar a regeneração e preservação dos ambientes naturais, ao invés de gerar custos ocultos por meio de externalidades[590].

Neste momento de incertezas, uma conclusão é indiscutível: é essencial destacar a forma como a tecnologia e a sociedade coexistem. A tecnologia não deve ser vista como uma força exógena fora do controle da sociedade. Não se está limitado a uma escolha binária entre "aceitar

[587] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 7.

[588] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 7.

[589] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 7.

[590] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 7.

e conviver com isso" ou "rejeitar e viver sem isso". As mudanças tecnológicas profundas precisam ser encaradas como um convite à reflexão sobre a identidade humana e a visão de mundo. Quanto mais se refletir sobre como aproveitar a revolução tecnológica, mais se aprofundará a análise sobre a própria natureza humana e os modelos sociais subjacentes que essas tecnologias incorporam e viabilizam, criando uma oportunidade de moldar essa revolução de modo a melhorar a condição humana mundialmente[591].

Moldar a Quarta Revolução Industrial de forma a garantir que seja capacitadora e centrada no ser humano, em vez de divisiva e desumanizadora, não cabe a um único ator, setor, região, indústria ou cultura. A natureza fundamental e global dessa revolução implica que ela afetará e será influenciada por todos os países, economias, setores e pessoas. Por essa razão, é imprescindível dedicar atenção e esforço à cooperação multilateral, ultrapassando fronteiras acadêmicas, sociais, políticas, nacionais e industriais. Essas interações e colaborações são essenciais para a criação de narrativas positivas, comuns e repletas de esperança, permitindo que indivíduos e grupos de todas as regiões do mundo participem e se beneficiem das transformações em andamento[592].

4.3 A IMPLEMENTAÇÃO DA DEMOCRACIA DIGITAL NO BRASIL

Nem todos os países se encontram no mesmo ponto de consolidação ou ruptura democrática, mas todos estão a ser empurrados para uma curva de transformação pelas forças que impulsionam a revolução tecnológica. Existem diferenças de acordo com o setor e o perfil demográfico de cada Nação. Mas em um mundo caracterizado pela incerteza, as capacidades de adaptação e implementação passam a ser cruciais ao desenvolvimento, à redução da desigualdade social e consolidação da democracia. O país que não for capaz de subir na curva democrática poderá ser empurrado para fora dela. Manter e aprimorar continuamente a sua vantagem inovadora é a condição necessária para que sobreviva e prospere[593].

A democracia brasileira continuará sendo desafiada por intensas pressões adaptativas, e, nesse contexto, a filosofia de estar “sempre em beta” — em constante evolução — tende a se

[591] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 9.
[592] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 9.
[593] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 62. Texto com adaptações.

tornar cada vez mais predominante. Isso indica que o sistema poderá se beneficiar da velocidade e da agilidade exigidas para enfrentar cenários de disrupção e inovação[594].

Os cenários regulamentares e legislativos brasileiros terão um impacto considerável na maneira como os eleitores irão conciliar a democracia com o exercício dos direitos inerentes à cidadania, incluindo o sufrágio.

Mesmo o Brasil possuindo um território continental[595], de 8.510.000 Km^2 subdivididos em 5.570 municípios com áreas menores, é possível instalar a democracia semidireta com efetiva participação popular, por meio do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular, do *recall* e do voto digital. Isso porque dos 5.570 municípios brasileiros[596], 4.436 possuem menos de 30 mil habitantes; 477 possuem entre 30 e 50 mil habitantes; 338 entre 50 e 100 mil habitantes; 203 entre 100 e 250 mil habitantes; 75 entre 250 e 500 mil habitantes; 26 entre 500 e 1 milhão de habitantes; 8 possuem entre 1 e 2 milhões de habitantes, e apenas 7 possuem mais de 2 milhões de habitantes[597].

Em regra, 70% desses habitantes são eleitores e, desses, 20% não votam nas eleições presenciais (nível de abstenção). Em 2024, a população brasileira era 212,6 milhões de habitantes, e, desses, 155.912.680 são eleitores, que representam 73,33% da população. Entre os eleitores aptos a votarem (73,33% da população), em regra, 20% não compareceram à votação presencial; nas eleições gerais de 2018[598] a abstenção foi de 20,32%, enquanto na eleição de 2022 foi 20.93%[599]. Os eleitores que estavam aptos a votarem nas eleições de 6 de outubro de 2024, estavam distribuídos da seguinte forma por Estados: a) cinco estados possuem

---

[594] SCHWAB, Klaus. The Fourth Industrial Revolution. Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016, p. 62. Texto com adaptações.

[595] Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14318-asi-ibge-apresenta-nova-area-territorial-brasileira-8515767049-km#:~:text=IBGE%20apresenta%20nova%20C3%A1rea%20territorial,767%2C049%20km%C2%B2%20%7C%20Ag%C3%AAncia%20de%20Not%C3%ADcias Acesso em: 17 Ago 2024.

[596] Disponivel em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_munic%C3%ADpios_do_Brasil_por_popula%C3%A7%C3%A3o_(2022) Acesso em: 17 Ago 2024.

[597] + de 2 milhões de habitantes = 7 (1º a 7º); de 1 a 2 milhões = 8 (de 8º a 15º); de 900 a 1.000 = 1 (16º); de 800 a 900 = 6 (de 17º a 22º); de 700º a 800º = 6 (de 23º a 28º); de 600 a 700 = 8 (de 29º a 36º); de 500 a 600 = 5 (de 37º a 41º); de 400 a 500 = 20 (de 42º a 61º); de 300 a 400 = 32 (de 62º a 93º); de 200 a 300 = 59 (de 94º a 152º); de 100 a 200 = 167 (de 153º a 319º); de 50 a 100 = 338 (de 320º a 657º); de 25 a 50 mil = 695 (de 658º a 1352º); > 25 mil = 4.218 (de 1353º a 5570º).

[598] Em 2018, o eleitorado era de 147.306.275, tendo comparecido às urnas presencialmente 117.366.956; nessa eleição, a abstenção foi de 29.939.319 (20,32%). Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?p0_ano=2018&session=210235865787741 Acesso em: 23 Ago 2024.

[599] Em 2022, o eleitorado era de 156.454.011, tendo comparecido às urnas presencialmente 123.714.906 (79,07%); nesse eleição, a abstenção foi de 32.739.105 (20,93%). Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?session=210235865787741 Acesso em: 23 Ago 2024.

menos de 1,5 milhão de eleitores; b) um possui entre 1,5 milhão e 2 milhões de eleitores; c) sete estado possuem mais de 2 milhões e menos de 3 milhões de eleitores; d) um possui entre 3 e 4 milhões de eleitores; e) três possuem entre 5 e 6 milhões de eleitores; f) dois possuem entre 6 e 7 milhões de eleitores; g) um possui entre 7 e 8 milhões de eleitores; h) dois possuem entre 8 e 9 milhões de eleitores; i) um possui entre 11 e 12 milhões de eleitores; j) um possui entre 13 e 14 milhões de eleitores; k) um possui entre 16 e 17 milhões de eleitores, e, por fim, l) um possui entre 34 e 35 milhões de eleitores[600]. O Distrito Federal possui 2.176.616 eleitores[601], mas em razão de sua indivisibilidade em municípios seus eleitores não participou das eleições de outubro de 2024, e, por isso, não foi incluído no total de eleitores apresentados no início deste parágrafo.

- **A Eleição Híbrida na Ordem dos Advogados do Brasil**

Com quase 1,5 milhão de advogados[602], a eleição do presidente dos 27 Conselhos Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, nos Estados e no Distrito Federal, com chapa composta também pelo(a) vice-presidente, pelos Conselheiros(as) Federais e Estaduais, entre outros[603], já emprega, de maneira eficiente, as eleições *on-line* e o voto digital como forma de eleger diretamente o representante da classe dos advogados. O artigo 25, *caput*, do Provimento nº 222/2023, dispõe que a votação será realizada, a critério do(da) Presidente do Conselho Seccional, *ad referendum* da Diretoria, na modalidade presencial ou *online*[604]. Quando houver

---

[600] a) AC: 612.448, AP: 571.248, RO: 1.266.546, RR: 389.863 e TO: 1.171.342; b) SE: 1.733.785; c) AL: 2.442.894, AM: 2.749.346, ES: 2.999.642, MS: 2.032.487, MT: 2.588.457, PI: 2.698.764 e RN: 2.649.282; d) PB: 3.225.312; e) GO: 5.126.435, MA: 5.180.738 e SC: 5.640.659; f) CE: 6.935.539 e PA: 6.226.373; g) PE: 7.152.871; h) PR: 8.645.891 e RS: 8.645.891; i) BA: 11.283.507; j) RJ: 13.033.929; k) MG: 16.469.155; l) SP: 34.403.609.

[601] https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleitor-eleitorado-mensal/home?session=101973891958669

[602] São 1.491.875 advogados. Disponível em: https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados Acesso em: 15 Ago 2024.

[603] Provimento nº 222/2023: art. 1º, III e VI: Art. 1º O Presidente do Conselho Seccional, *ad referendum* da Diretoria, em até 45 (quarenta e cinco) dias, antes da data da eleição, no último ano do mandato, convoca os advogados e advogadas regularmente inscritos e adimplentes para a votação direta e obrigatória, mediante edital publicado, em forma resumida, no Diário Eletrônico da OAB, do qual constam, entre outros, os seguintes itens: (...) III - prazo para requerimento de registro da chapa, a ser protocolado no Setor de Protocolo do Conselho Seccional, do primeiro dia útil após a publicação do edital de convocação da eleição até 30 (trinta) dias antes da data da votação, nos horários nele especificados;
III - modo de composição da chapa, incluindo a Diretoria do Conselho Seccional e das Subseções, os Conselheiros e Conselheiras Seccionais, os Conselheiros e Conselheiras Subseccionais, se houver, os Conselheiros e Conselheiras Federais e a Diretoria da Caixa de Assistência dos Advogados, bem como os(as) suplentes, se houver; (...) VI - locais de votação ou, em caso de votação *on-line*, os trâmites necessários para os(as) advogados(as) efetuarem a votação;

[604] Provimento nº 222/2023, art. 25, *caput*, e § 1º: Art. 25. A votação é realizada, a critério do(da) Presidente do Conselho Seccional, ad referendum da Diretoria, na modalidade presencial ou on-line. § 1º A votação na modalidade presencial dá-se com a utilização de urna eletrônica, fornecida pela Justiça Eleitoral, em cabine indevassável; na modalidade on-line, a votação ocorre por meio de sistema eletrônico idôneo, devidamente

opção pela eleição presencial, poderá a respectiva seccional contar com o empréstimo das urnas eletrônicas pelo Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do respectivo Estado.

A Instrução Eleitoral nº 01/2024, editada em 22 de maio de 2024[605], pela Comissão Eleitoral Nacional do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, estabelece as diretrizes para as eleições a serem realizadas em novembro de 2024, nos Conselhos Seccionais optantes pelo sistema de votação on-line. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por meio do Edital de Credenciamento nº 01/2024, inclusive, selecionou, para posterior contratação sob demanda e responsabilidade direta dos Conselhos Seccionais da OAB, mediante celebração de contrato autônomo, pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviço de votação on-line, isto é, serviço digital de recepção de votos, em ambiente eletrônico – WEB[606].

No Brasil, cerca de 464 milhões de dispositivos digitais – como computadores, notebooks, tablets e smartphones – estão em uso, sendo comum que muitos brasileiros utilizem mais de um desses aparelhos[607]. Há quase duas décadas, o país adota o voto presencial com o uso de urnas eletrônicas, sem registro comprovado de qualquer tipo de fraude eleitoral nesse período[608]. Instituições como o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), responsável pela concessão de aposentadorias, benefícios e pensões, e os Departamentos de Trânsito (DETRAN), já operam por meio da plataforma "gov.br", utilizando senhas pessoais. Além disso, a população brasileira está habituada a realizar transferências bancárias e pagamentos virtuais pelo sistema Pix, e o Poder Judiciário opera de forma exemplar com audiências virtuais.

Nesse cenário, a implementação do voto digital – inicialmente, no plebiscito, no referendo, no *recall* e na iniciativa popular – apresenta-se como um desafio a ser enfrentado, especialmente como uma ferramenta para reduzir o índice de abstenção, que na última eleição municipal em São Paulo alcançou 31,54%, equivalente a 2,94 milhões de eleitores[609].

Em experiências recentes, como as eleições realizadas em 17 de novembro de 2024 para a Direção da Ordem dos Advogados do Brasil, o voto digital foi adotado de forma exclusiva

---

auditável. Em quaisquer das hipóteses previstas neste parágrafo, a votação é feita acionando-se o número atribuído a cada chapa, por ordem de inscrição.

[605] Nessa data, a referida Comissão era presidida pelo advogado Dr. Marco Aurélio de Lima Choy.

[606] Diário Eletrônico da Ordem dos Advogados do Brasil, ano VI, nº 1347, terça-feira, 7 de maio de 2024, p. 1-10.

[607] Disponivel em: https://portal.fgv.br/noticias/uso-ti-brasil-pais-tem-mais-dois-dispositivos-digitais-habitante-revela-pesquisa Acesso em 23 Ago 2024.

[608] Disponível em: https://apps.tre-pe.jus.br/publico/cemel/urna.html Acesso em: 23 Ago 2024.

[609] Disponível em: https://www.infomoney.com.br/politica/abstencao-na-eleicao-de-sao-paulo-e-a-maior-em-40-anos/ Acesso em: 28 Nov 2024.

em diversas seccionais, incluindo São Paulo e o Distrito Federal, sem qualquer registro de fraude[610]. O mesmo modelo é utilizado em Conselhos Profissionais, como o Conselho Federal de Medicina[611], bem como pelo Ministério Público na eleição do Procurador-Geral de Justiça em vários Estados e no Distrito Federal[612].

A adoção de eleições híbridas pela Ordem dos Advogados do Brasil, unindo voto presencial e digital, serve como inspiração para o voto digital. Esse modelo poderia ser aplicado em referendos, plebiscitos e iniciativas populares, permitindo validação direta do eleitor na plataforma da Justiça Eleitoral. A participação seria viabilizada pela ampliação do sistema "gov.br" ou criação de uma plataforma específica, com acesso por dispositivos eletrônicos e uso de ferramentas como *token* digital ou senha pessoal.

Nesses casos, a implementação do voto digital traria uma redução significativa nos custos das eleições presenciais e de manutenção da Justiça Eleitoral, que, em 2024, correspondente ao orçamento de 11,8 bilhões de reais[613]. Os recursos economizados poderiam ser redirecionados para: 1º) Aumentar a frequência de participações populares diretas, por meio de referendo, plebiscito, iniciativa popular e *recall*, esse quando for incorporado à Constituição; 2º) Reforçar áreas como educação, cidadania, fiscalização e controles eleitorais.

Inicialmente, sugere-se a adoção de um modelo híbrido, permitindo o uso do voto digital por integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil e de Conselhos Profissionais já habituados à prática, além de sua aplicação em cidades com mais de 250 mil eleitores. Esse processo poderia incluir identificação biométrica e softwares específicos, apoiados por tecnologias como câmeras multidirecionais integradas a dispositivos móveis, assegurando maior segurança e confiabilidade ao sistema.

Não obstante isso, conforme destacado pelo Prof. Dr. Marcelo Neves, orientador desta pesquisa, em um dos encontros realizados com o autor, o principal desafio para a implementação do sufrágio digital ou *online* reside na necessidade de minimizar os riscos de fraude eleitoral e evitar um possível retrocesso às práticas fraudulentas que marcaram a

---

[610] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-nov-12/eleicao-na-oab-de-sao-paulo-tire-suas-duvidas-sobre-a-votacao-online/ E ainda: https://oabdf.org.br/eleicoes-virtuais-oab-df-preve-aumento-de-participacao-e-reducao-na-abstencao/ Acesso em: 28 Nov 2024.

[611] Disponível em: https://portal.cfm.org.br/noticias/eleicao-para-os-novos-conselheiros-do-cfm-sera-online-nos-dias-6-e-7-de-agosto Acesso em: 28 Nov 2024.

[612] Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/w/mpsp-faz-1%C2%AA-elei%C3%A7%C3%A3o-100-online-da-hist%C3%B3ria-ponte-obt%C3%A9m-1.020-votos-e-sarrubbo-657 Acesso em: 30 Nov 2024.

[613] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/tse-aprova-proposta-orcamentaria-da-justica-eleitoral-para-2024 Acesso em: 30 Nov 2024.

República Velha no início do século XX. Tal cenário poderia favorecer o surgimento do "coronelismo digital", das "milícias digitais" ou do "cabresto digital", onde os mais influentes poderiam coagir ou induzir os mais vulneráveis a votarem conforme sua vontade, exercendo ainda o controle direto sobre os votos digitais emitidos. O professor também manifesta preocupação quanto à possível transformação do voto secreto em voto aberto, pelos grupos criminosos citados, enfatizando que o voto secreto constitui uma conquista constitucional significativa para a consolidação da democracia. Além disso, ressalta, nesse ponto específico, que a adoção da eleição *online* ou digital demandaria alterações no texto constitucional vigente.

Reconhecendo a relevância das reflexões apresentadas pelo Prof. Dr. Marcelo Neves, esta pesquisa não define prazos ou modelos específicos para a adoção do sufrágio digital em eleições gerais, e não propõe como uma modalidade obrigatória de sufrágio. A proposta é apresentada unicamente como uma opção viável, voltada, no primeiro momento, especialmente para votações típicas da democracia direta, como em plebiscitos, referendos e *recall*, caso previsto pela Constituição posteriormente, bem como para o processo de coleta de assinaturas em iniciativas populares. Nesse contexto, em uma democracia semidireta, o voto digital surge como uma ferramenta com potencial expressivo para fortalecer a democracia semidireta no século XXI.

PARTE 2
DA TERRA DE SANTA CRUZ AO BRASIL ATUAL: UMA JORNADA HISTÓRICO-POLÍTICA

CAPÍTULO 5
EVOLUÇÃO HISTÓRICO- POLÍTICA DO BRASIL: PERÍODOS PRÉ-COLONIAL, COLONIAL E MONÁRQUICO

A análise da formação político-institucional brasileira, desde o período pré-colonial até o fim do Império, é essencial para compreender as raízes estruturais do autoritarismo e das rupturas constitucionais que marcaram a história do país. Ao examinar esse percurso histórico, o capítulo busca evidenciar como práticas excludentes, centralizadoras e arbitrárias foram sendo incorporadas ao modo de exercício do poder, muitas vezes em desacordo com os ideais democráticos posteriormente formalizados nas constituições republicanas. A compreensão desse legado permite identificar padrões institucionais que persistem no presente, inclusive no uso estratégico do impeachment como instrumento de desestabilização política, e prepara o terreno para o exame, nas seções seguintes, dos episódios de ruptura e reconstrução institucional que moldaram a República.

- **Delimitação do tema**

Em 9 de março de 1500, uma frota de onze naus e treze velas, liderada por Pedro Álvares Cabral, zarpou de Lisboa rumo à Índia. Por um acaso, em 22 de abril de 1500, essa expedição aportou em um local desconhecido dos portugueses, que mais tarde se tornaria a cidade de Porto Seguro, situada no estado da Bahia[614].

A chegada da expedição de Pedro Álvares Cabral à costa do atual território brasileiro, em abril de 1500, foi registrada por Pero Vaz de Caminha em carta dirigida ao rei Dom Manuel I. Este documento é considerado uma espécie de certidão de nascimento do Brasil[615].

Em 3 de maio de 1500, coincidindo com a celebração católica do dia da Santa Cruz, Pedro Álvares Cabral erigiu uma cruz e inicialmente denominou a nova terra de Santa Cruz. Mais tarde, o nome foi mudado para estado do Brasil, derivado do Pau Brasil, uma árvore local[616].

Registros históricos indicam que Pedro Álvares Cabral inicialmente nomeou a nova terra de Vera Cruz. Contudo, em correspondência com os Reis Católicos sobre a descoberta, o

[614] SALVADOR, Frei Vicente do. História do Brazil – 1500-1627. Curitiba: Juruá, 2013, p. 7-15.

[615] Até 1817, acreditava-se que a chegada dos portugueses ao Brasil teria ocorrido em 3 de maio de 1500. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/2024/04/22/por-que-descobrimento-do-brasil-nem-sempre-foi-celebrado-em-22-de-abril.ghtml Acesso em: 22 Abr 2024.

[616] SALVADOR, Frei Vicente do. História do Brazil – 1500-1627. Curitiba: Juruá, 2013, p. 7-15.

rei D. Manuel I denominou-a Santa Cruz, mencionando que fora revelada de forma milagrosa. Segundo Holanda, o termo Brasil começou a ser utilizado a partir de 1503[617].

5.1 PERÍODO PRÉ-COLONIAL

O período anterior a 1530, é conhecido pela historiografia tradicional como pré-colonial ou de colonização de feitorias[618]. Nesse momento, Portugal lucrava significativamente com o comércio nas Índias e a exploração da costa africana, o que o fez hesitar em investir recursos, pessoal e embarcações para colonizar o novo território, que oferecia, de imediato, apenas madeira para tintura, papagaios e pimenta[619].

Neste cenário, torna-se essencial entender a evolução política do Brasil, focando nas mudanças das instituições através dos tempos. O objetivo é não apenas incrementar a participação popular e a preferência pelo regime democrático, mas principalmente proporcionar aos eleitores o acesso a ferramentas adequadas para que possam monitorar e participar das decisões políticas, além de melhorar a performance dos políticos eleitos[620]. Nesta pesquisa será dado especial enfoque ao período monárquico e republicano.

5.2 PERÍODO COLONIAL

Linhares classifica o começo do Brasil Colônia como iniciado em 1530 e expõe que a história brasileira é usualmente dividida em importantes marcos político-institucionais: Colônia (1530-1808), independência (1808-1822), Primeiro Reinado (1822-1831), Período Regencial (1831-1840), Segundo Reinado (1840-1889), República Velha (1889-1930) e Brasil contemporâneo desde 1930. Apesar das várias subdivisões, permanecem três períodos principais: Colônia, Império e República[621].

Seguindo a diretiva real, o Conselho dividiu o Brasil em capitanias hereditárias, como a de Pernambuco concedida a Duarte Coelho em 10 de março de 1534; Porto Seguro a Pero do

---

[617] HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). O Descobriment do Brasil. In: História Geral da Civilização Brasileira. A época colonial, t.1, v. 1: do descobrimento à expansão territorial. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 43-64, 45.

[618] A chegada de Martim Afonso de Sousa ao Brasil, em 1530, marcou, de maneira significativa, o início da efetiva colonização do território brasileiro, até então considerado apenas uma posse portuguesa.

[619] SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Descobrimento ou Construção do Brasil. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 79.

[620] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileiras - 1824. v. 1. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2012, p. 9.

[621] LINHARES, Maria Yedda Leite. Introdução. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 45.

Campo Tourinho em 27 de maio; Bahia de Todos os Santos a Francisco Pereira Coutinho e Espírito Santo a Vasco Fernandes Coutinho, ambos em 27 de junho do mesmo ano; Itamaracá e uma área menor ao sul, próxima à de Martim Afonso, a Pero Lopes de Sousa em 1º de setembro; São Vicente a Martim Afonso em 6 de outubro; uma extensão de cem léguas ao norte de Itamaracá a João de Barros e Aires da Cunha em 8 de março de 1535; trinta e cinco léguas na costa em direção ao Amazonas a Fernão Alvares de Andrade no início do ano; Ilhéus a Jorge de Figueiredo Correia em 1º de abril; e Ceará a Antônio Cardoso de Barros em 28 de janeiro de 1536, conforme alguns historiadores, ou em novembro do ano anterior, segundo outros[622].

Essa iniciativa foi a forma de dividir o território colonial brasileiro em áreas irregulares que se estendiam até o oceano, doadas a indivíduos dispostos e economicamente capazes de morar, colonizar e defender essas terras. Essas capitanias funcionavam de forma isolada, sem interligações de poder, exceto pelo controle comum da metrópole. Os donatários, detentores dessas capitanias, governavam com ampla autoridade sobre assuntos cíveis e criminais, e estabeleciam Ouvidorias com oficiais por eles nomeados, enquanto os juízes eram escolhidos pelas vilas locais[623].

Os donatários no Brasil eram selecionados entre indivíduos que prosperaram no exterior e que tinham relações próximas com a realeza. Eram geralmente fidalgos de menor estirpe nobiliárquica, diferentemente dos nobres de alto escalão que preferiam envolvimentos nas Índias ou possuir terras no Reino e ilhas próximas[624]. Duarte Coelho, por exemplo, era vizinho de João de Barros; o primeiro, um militar acostumado a desafios em locais remotos, ansiava por relocar-se completamente para a nova terra; o segundo, um erudito, planejava enviar parentes de confiança para administrar suas novas posses, tal como faria com qualquer propriedade em locais inóspitos distantes de centros urbanos como Lisboa, Évora ou Coimbra[625].

Embora nem todas as capitanias tenham prosperado, foi fundamental a sua contribuição para estabelecer núcleos de povoamento isolados, que originaram diversos centros econômicos

---

[622] HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). O Regime das Capitanias. História Geral da Civilização Brasileira. A época colonial, t.1, v. 1: do descobrimento à expansão territorial. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 113.

[623] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 69-72.

[624] SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Descobrimento ou Construção do Brasil. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 83.

[625] HOLANDA, Sérgio Buarque de (org). O Regime das Capitanias. História Geral da Civilização Brasileira. A época colonial, t.1, v. 1: do descobrimento à expansão territorial. 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 113.

e sociais pelo território colonial. Essa dispersão teve um papel crucial na formação da estrutura do Estado brasileiro que viria a se consolidar[626].

Para remediar o insucesso da primeira divisão territorial, em 1549 a Coroa Portuguesa estabeleceu o sistema de governadores-gerais, visando a unificação administrativa da colônia, que coexistiu por um tempo com as capitanias. Este sistema incluía a formação de Salvador, a capital colonial. Tomé de Sousa, o primeiro governador-geral, implementou o Regimento do governador-Geral, um documento fundamental para o futuro político do Brasil, delineando funções administrativas e jurídicas e reduzindo o arbítrio. Ele e seus sucessores, Duarte da Costa e Mem de Sá, lideraram a Colônia de 1549 a 1572, até a criação temporária de dois governos regionais. Cinco anos após essa divisão, o sistema unitário foi restaurado[627].

Os Regimentos dos governadores-Gerais evoluíram para ser documentos fundamentais do regime colonial, atribuindo ao governador-Geral competências no âmbito político e militar da colônia. Em torno dessa autoridade, foram instituídos diversos órgãos vitais para a administração colonial, como o ouvidor-mor, responsável pelos assuntos judiciais; o procurador da fazenda, a cargo das finanças do reino; e o capitão-mor da costa, designado para proteger o extenso litoral de invasões e pirataria[628].

Em 1621, a colônia foi reorganizada em dois governos regionais: o Estado do Brasil, abrangendo as capitanias do Rio Grande do Norte até São Vicente; e o Estado do Maranhão, cobrindo do Ceará ao extremo norte. Essa reestruturação, motivada por fatores econômicos e geográficos, levou à subdivisão de territórios e formação de centros administrativos autônomos. Neste contexto, Piauí se tornou uma capitania independente, Minas Gerais se desvinculou de São Paulo, e o Rio Grande do Sul foi elevado a capitania própria[629].

No mesmo contexto político-econômico, o governo geral foi dividido nos dois Estados mencionados, que por sua vez foram segmentados em capitanias gerais e capitanias secundárias. Estas últimas eventualmente se emanciparam das metrópoles, tornando-se capitanias autônomas. Cada capitania era subdividida em comarcas e distritos. A descentralização do poder pelo capitão-general ocorria através de várias entidades locais, incluindo ouvidores,

[626] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70.

[627] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70-71. Sobre o tema, leia-se a matéria disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/governo-geral.htm Acesso em: 31 Mar 2024.

[628] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70.

[629] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70-71. Sobre o tema, leia-se a matéria disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/governo-geral.htm Acesso em: 31 Mar 2024.

juízes de fora, capitães-mores, comandantes de destacamentos, chefes de presídios fronteiriços, e outros oficiais responsáveis pela ordem e defesa nas fronteiras e nas regiões mineradoras[630].

Os centros administrativos, inicialmente sob a jurisdição do governo-geral da capitania, gradualmente adquiriram autonomia completa, desvinculando-se do controle do capitão-general. Isso levou à formação de governos locais independentes, representados pelos capitães-mores das aldeias[631].

Nas áreas agrícolas, incluindo as regiões de cana-de-açúcar, emergiu um influente órgão de poder local chamado Senado da Câmara ou Câmara Municipal, similar ao sistema português e composto por oficiais eleitos entre os principais agricultores, conhecidos como "homens bons da terra". Esse modelo inicialmente não se estabeleceu nas áreas de pastagem e mineração, mas com o declínio da atividade mineradora e o aumento da estabilidade populacional no final do período colonial, ele finalmente ganhou força também nessas regiões. Durante a fase colonial, prevaleceu um forte centralismo administrativo. O Conselho Ultramarino teve seus poderes reduzidos. Em 1759, a Coroa Portuguesa extinguiu o sistema de capitanias hereditárias, incorporando as onze que ainda estavam ativas, exceto São Vicente, que continuou até 1791[632].

O reinado de Sebastião José de Carvalho e Melo, conde de Oeiras e mais tarde marquês de Pombal (1750-1777), é relatado por Falcon em "A Época Pombalina" como uma era de mercantilismo tardio adaptado ao absolutismo reformista, que impulsionou transformações sociais e a transição do feudalismo para o capitalismo em Portugal. Durante esse período, em uma sociedade isolada, a influência do Iluminismo, embora externa, trouxe uma variedade de novas ideias e práticas, marcando a coexistência do Mercantilismo e do Iluminismo sob o governo Pombalino[633].

Pombal nomeou seu próprio irmão, Francisco Xavier de Mendonça Furtado, governador do Grão-Pará (posteriormente separado do Maranhão, em 1774); mas nem a este, nem a outros talentosos administradores coloniais que escolheu, como o Morgado de Mateus em São Paulo, dois marqueses do Lavradio que foram vice-reis, e vários outros, concedeu ele grande

---

630 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70-71. Sobre o tema, leia-se a matéria disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/governo-geral.htm Acesso em: 31 Mar 2024.

631 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70-71. Sobre o tema, leia-se a matéria disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/governo-geral.htm Acesso em: 31 Mar 2024.

632 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70-71. Sobre o tema, leia-se a matéria disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/governo-geral.htm Acesso em: 31 Mar 2024.

633 CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. A América Portuguesa em 1750. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 167-8.

autonomia de ação: pelo contrário, tentou tudo controlar estreitamente e decidir até no detalhe, pelo menos na medida em que as condições de navegação da época e as enormes distâncias o tornassem possível. A mudança da sede do governo geral da América portuguesa – cujo chefe tinha, desde 1720, o título de vice-rei – para o Rio de Janeiro, em 1763, consagrou o predomínio que o Centro-Sul vinha adquirindo com a intensa imigração portuguesa e de escravos africanos no século XVIII; além de prender-se a considerações estratégicas: maior proximidade das minas de ouro e dos teatros das operações militares (quase sempre malsucedidas, aliás) travadas no sul contra os espanhóis[634].

Em 1808, ocorreu uma situação atípica quando a família real portuguesa se mudou para o Brasil, único território português na América, trazendo consigo as preocupações metropolitas. Apesar de movimentos como a Inconfidência Mineira em 1789, não houve um despertar significativo pela independência. Como recompensa por apoiar a monarquia portuguesa, a Inglaterra recebeu o benefício da Abertura dos Portos às Nações Amigas, uma medida implementada por D. João VI em 28 de janeiro de 1808[635].

A abertura dos portos brasileiros em 1808 foi um marco, pois ao permitir o livre comércio internacional, D. João VI desmantelou a estrutura colonial estabelecida desde a Restauração em 1640, baseada no exclusivismo comercial. Com a derrota de Napoleão em 1809 e a subsequente pressão para reverter ao monopólio comercial luso-brasileiro, a Inglaterra, principal beneficiada pela abertura, via o exclusivismo como um obstáculo. Assim, favoreceu-se a independência do Brasil, motivada mais por interesses britânicos do que por aspirações locais, um processo que se concretizaria dentro de uma década[636].

A mudança da corte portuguesa para o Brasil, qualquer que tenha sido a sua razão, não só preservou como também reforçou sua legitimidade diante dos súditos no Brasil. Sem a presença da corte, a colônia poderia ter se fragmentado, como ocorreu com as colônias espanholas. Essa transferência foi decisiva, influenciando a formação do Brasil moderno. No Rio de Janeiro, a corte transformou a sede do vice-reinado em um verdadeiro centro político, solidificando a administração e a autoridade monárquica, fundamentais para a coesão do império no Brasil[637].

---

[634] CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. A América Portuguesa em 1750. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 169.

[635] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 47.

[636] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 47.

[637] CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 19-20.

A transferência da corte também inaugurou uma nova etapa na história política do Brasil, que se tornou a sede do Império Português. As mudanças impactaram várias áreas, como política, cultura e economia; durante esse período, os portos foram abertos às nações aliadas e várias instituições governamentais e culturais foram criadas.

5.3 O PERÍODO MONÁRQUICO E SEUS MARCOS

Antes da Declaração da Independência, o Decreto de 3 de junho de 1822 convocou a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, também conhecida como Assembleia Luso-Brasiliense, composta por deputados das Províncias do Brasil. As eleições dos deputados para essa Assembleia foram organizadas pelos eleitores de Paróquia. A Decisão nº 57 de 19 de junho de 1822 estabeleceu que o processo eleitoral para eleição desses deputados ocorreria em duas etapas. Na primeira etapa, realizada nas Freguesias, os eleitores escolhiam diretamente seus representantes por meio de votação popular, sendo permitida a participação de analfabetos. Os eleitos recebiam um diploma, que lhes conferia o direito de participar da etapa seguinte[638].

O item 1 do Capítulo IV da Decisão nº 57, de 1822, estabelecia que seriam eleitos, no mínimo, 100 deputados constituintes, distribuídos entre as 18 Províncias da seguinte forma: Província Cisplatina, 2 deputados; Rio Grande do Sul, 3; Santa Catarina, 1; São Paulo, 9; Mato Grosso, 1; Goiás, 2; Minas Gerais, 20; Rio de Janeiro, 8; Capitania, 1; Bahia, 13; Alagoas, 5; Pernambuco, 13; Paraíba, 5; Rio Grande do Norte, 1; Ceará, 8; Piauí, 1; Maranhão, 4; e Pará, 3[639].

Na segunda etapa, os eleitos nas Freguesias formavam o Colégio Eleitoral no Distrito, que realizava a eleição indireta dos deputados constituintes. A apuração, no entanto, ocorria na Câmara da Capital, onde eram reunidos e contados os votos de todos os Distritos, declarados os eleitos e feitas as comunicações pertinentes. Após a publicação o resultado das eleições, os termos e Atas eram elaborados, assinados pela Câmara e pelos eleitores da Capital, com uma cópia sendo entregue a cada deputado eleito e outra enviada à Secretaria de Estado dos Negócios do Brasil[640].

---

[638] Disponível em: https://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decis%C3%A3o-n%C2%BA-57-de-19-de-junho-de-1822.compressed.pdf Acesso em: 25 Set 2024.

[639] Disponível em: https://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decis%C3%A3o-n%C2%BA-57-de-19-de-junho-de-1822.compressed.pdf Acesso em: 23 Set 2024.

[640] Disponível em: https://www.ibrade.org/wp-content/uploads/2018/03/Decis%C3%A3o-n%C2%BA-57-de-19-de-junho-de-1822.compressed.pdf Acesso em: 25 Set 2024.

O modelo de eleição da Assembleia Constituinte do Império, indireto e realizado em dois turnos, apresentava algumas semelhanças com o processo eleitoral para a escolha do presidente e do vice-presidente dos Estados Unidos. Nas eleições norte-americanas, os cidadãos votam diretamente nos candidatos a presidente e vice-presidente, mas é o Colégio Eleitoral o responsável pela eleição final. A composição do Colégio Eleitoral é definida pelo número total de membros do Congresso de cada estado, sendo que cada estado possui um número de eleitores igual à soma de seus dois senadores e de seus representantes na Câmara, cujo número varia conforme a população. Adicionalmente, o Distrito de Colúmbia conta com três eleitores, apesar de não possuir representação no Congresso[641].

Os eleitores do Colégio Eleitoral são escolhidos conforme as leis de cada estado. Geralmente, os partidos políticos selecionam previamente uma lista de possíveis eleitores. Quando os cidadãos votam para presidente, na verdade estão elegendo um grupo de eleitores comprometidos com determinado candidato. O grupo que obtém a maioria dos votos populares em um estado geralmente recebe todos os votos eleitorais desse estado, salvo em Maine e Nebraska, onde se utiliza um sistema proporcional. Posteriormente, os eleitores do Colégio se reúnem em seus respectivos estados para formalizar a eleição do presidente e do vice-presidente. Esse sistema equilibra o peso político de estados mais populosos com o de estados menos populosos, assegurando que cada estado tenha influência mínima garantida na eleição, independentemente de sua população. Isso promove um modelo federativo em que todas as regiões têm voz no processo, reforçando a coesão nacional[642].

- **Primeiro Reinado, Com D. Pedro I à Frente do Poder**

No contexto socio-político do Brasil Colônia, iniciou-se a formação da estrutura organizacional que daria origem ao Estado brasileiro, oficialmente estabelecido com a declaração de Independência em 7 de setembro de 1822[643].

A independência brasileira foi alcançada de maneira relativamente pacífica, o que permitiu a formação de um regime monárquico-constitucional que perdurou até a instauração

---

641 Disponível em: https://www.nationalgeographicbrasil.com/eleicoes-nos-estados-unidos-o-que-e-o-colegio-eleitoral-e-por-que-ele-existe-na-corrida-a-presidencia-e-possivel-reforma-lo?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 31 Dez 2024.

642 Disponível em: https://www.nationalgeographicbrasil.com/eleicoes-nos-estados-unidos-o-que-e-o-colegio-eleitoral-e-por-que-ele-existe-na-corrida-a-presidencia-e-possivel-reforma-lo?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 31 Dez 2024.

643 SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70-71. Sobre o tema, leia-se a matéria disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/governo-geral.htm Acesso em: 31 Mar 2024.

da República. A monarquia, definida por um liberalismo radical, estava comprometida com a governança baseada na representação popular e na separação dos poderes[644].

A Assembleia Constituinte tomou posse no dia 3 de maio de 1823[645]. Com a Lei de 20 de Outubro de 1823, publicada em 30 de Outubro de 1823, os deputados foram proibidos de exercerem qualquer outro emprego durante a sua Deputação, e que pedissem ou aceitassem para si ou para outrem qualquer graça ou emprego[646].

A Lei de 20 de Outubro de 1823, publicada em 25 de outubro de 1823, estabeleceu provisoriamente a forma que devia ser observada para promulgação dos Decretos da Assembleia Geral Constituinte. Em seu artigo 3º dispunha que os Decretos da Assembleia Constituinte seriam promulgados sem dependência da sanção do Imperador[647].

A Assembleia Constituinte foi dissolvida por D. Pedro I por meio do Decreto de 12 de novembro de 1823, que continha as disposições indicadas.

> **DECRETO DE 12 DE NOVEMBRO DE 1823**
> Dissolve a Assembléa Geral Legislativa e Constituinte e convoca outra.
>
> Havendo eu convocado, como tinha direito de convocar, a Assembléa Geral Constituinte e Legislativa, por Decreto de 3 de Junho do anno proximo passado, afim de salvar o Brazil dos perigos, que lhe estavam imminentes; e havendo esta Assembléa perjurado ao tão solemne juramento, que prestou á Nação, de defender a integridade do Imperio, sua independencia, e a minha dynastia: Hei por bem, como Imperador, e Defensor Perpetuo do Brazil, dissolver a mesma Assembléa, e convocar já uma outra fórma das Instrucções, feitas para a convocação desta, que agora acaba; a qual deverá trabalhar sobre o projecto deconstituição, que eu lhe hei de em breve apresentar; que será duplicadamente mais liberal, do que o que a extincta Assembléa acabou de fazer. Os meus Ministros, e Secretarios de Estado de todas as differentes repartições o tenham assim entendido, e façam executar a bem da salvação do Imperio. Paço, 12 de Novembro de 1823, 2º da Independencia e do Imperio[648].

Ao dissolver a Assembleia Constituinte, D. Pedro I apresentou vários argumentos para justificar sua decisão, incluindo os seguintes:

> **MANIFESTO DE 16 DE NOVEMBRO DE 1823**
> Justifica a dissolução da Assembléa Constituinte
>
> A Providencia, que vigia pela estabilidade, e conservação dos Imperios, tinha permittido nos seus profundos designios, que, firmada a Independencia do Brazil, unidas todas as suas Provincias, ainda as mais remotas, continuasse este Imperio na marcha

644 CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 27.

645 Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1117/752967.pdf Acesso em: 25 Set 2024.

646 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-20-10-1823.htm Acesso em: 25 de Set 2024.

647 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-20-10-1823.htm Acesso em: 25 Set 2024.

648 Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/anterioresa1824/decreto-38881-12-novembro-1823-568079-publicacaooriginal-91472-pe.html Acesso em: 26 Set 2024.

> progressiva da sua consolidação, e prosperidade. A Assembléa Constituinte e Legislativa trabalhava com assiduidade, discernimento, e actividade para formar uma Constituição, que solidamente plantasse, e arraigasse o systema constitucional neste vastissimo Imperio. Sobre esta inabalavel base se erguia, e firmava o edificio social, e era tal o juizo, que sobre a Nação Brazileira formavam os Estrangeiros, que as principaes Potencias da Europa reconheceriam mui brevemente a Independencia do Imperio do Brazil, e até ambicionariam travar com elle relações politicas, e commerciaes. Tão brilhante perspectiva, que nada parecia poder escurecer, foi offuscada por subita borrasca, que enlutou o nosso horizonte. O genio do mal inspirou damnadas tenções a espiritos inquietos, e mal intencionados, e soprou-lhés aos animos o fogo da discordia. De tempos a esta parte começou a divisar-se, e a conhecer-se, que não havia em toda a Assembléa uniformidade dos verdadeiros principios, que formam os Governos Constitucionaes, e a harmonia dos poderes divididos, que faz a sua força moral, e physica, começou a estremecer. Diversos e continuados ataques ao Poder Executivo, sua condescendencia a bem da mesma harmonia enervaram a força do Governo, e o foram surdamente minando. Foi crescendo o espirito de desunião; derramou-se o fel da desconfiança; sorrateiramente foram surgindo partidos, e de subito appareceu, e ganhou forças uma facção desorganizadora, que começou a aterrar os animos dos varões probos, que levados só do zelo do bem publico, e do mais acrisolado amor da patria, tremiam de susto á vista de futuros perigos, que previam, e se lhes antolhavam.
>
> (...)
>
> Por tão ponderosos motivos, pela urgente necessidade de salvar a patria; e que é a suprema lei, e que justifica medidas extremas em casos de maior risco, Mandei dissolver a Assembléa pelo Decreto de 12 do corrente, ordenado no mesmo a convocação de uma outra, como é direito publico constitucional, com que muito desejo, e folgo d conformar-Me[649].

A decisão de D. Pedro I de fechar o Congresso e interromper o processo constitucional foi desastrosa e contrária aos movimentos globais contra o absolutismo. Essa atitude provocou rebeliões em várias províncias, incluindo Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. Anteriormente, em 1817, a Revolução Pernambucana já havia evidenciado tentativas das províncias do Nordeste de se desvincular do Rio de Janeiro, expressando tanto sentimentos antimonarquistas quanto separatistas[650].

As decisões impulsivas de D. Pedro I desencadearam conflitos em duas frentes: externamente contra Portugal, para assegurar a autonomia, e internamente contra propostas radicais de independência, mirando grupos liberais e republicanos como os liderados por Gonçalves Ledo[651].

A conclusão do Primeiro Reinado ocorreu quando D. Pedro I abdicou em favor de seu filho D. Pedro II. A transição não foi harmoniosa, pois o imperador já havia perdido o apoio

[649] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/manife_sn/anterioresa1824/manifestosemnumero-41275-16-novembro-1823-575691-publicacaooriginal-98958-pe.html Acesso em: 26 de Set 2024.

[650] COSTA, MARCOS. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 53.

[651] MONTEIRO, Hamilton de Mattos. O estabelecimento da autonomia e da Centralização. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 199-200.

popular e político[652]. A Independência do Brasil, a abdicação do trono e o retorno subsequente de D. Pedro I a Portugal marcaram o início e o fim do Primeiro Reinado em 1831[653].

Durante a vida de D. Pedro I, o Brasil permaneceu em expectativa constante, com o Partido Conservador empenhado em trazer o imperador de volta. Com a sua morte, em setembro de 1834, as expectativas de retorno se dissiparam, e as chamas das revoltas separatistas internas foram reavivadas[654].

- **As Regências: Trina e Una**

No interregno entre o Primeiro e o Segundo Reinados, o Brasil foi governado pela Regência Trina, estabelecida após D. Pedro I deixar o país em 1831, quando seu filho tinha apenas 5 anos. O Congresso nomeou como regentes o general Francisco de Lima e Silva, o senador Nicolau Vergueiro e Joaquim Carneiro de Campos. Dom Pedro I voltou para Portugal em 13 de abril de 1831 na corveta *Warspite*, realizando a viagem inversa de seu pai, D. João, que chegou ao Brasil em 1808[655].

O artigo 26 do Ato Adicional de agosto de 1834[656] instituiu a Regência Una, determinando a eleição de um único regente para um mandato de quatro anos, com possibilidade de renovação das eleições. Essa eleição era realizada pelos Eleitores da Legislatura, que, reunidos em seus Colégios, votavam de forma secreta em dois Cidadãos Brasileiros, sendo que um deles não poderia ser nascido na Província à qual pertencessem os Colégios, e nenhum dos dois poderia ser cidadão naturalizado.

Enquanto o Regente não tomasse posse, ou em caso de ausência ou impedimento, o governo seria exercido pelo ministro de Estado do Império; e, na falta ou impedimento deste, pelo Ministro da Justiça. O primeiro regente uno foi o Padre Diogo Antônio Feijó, eleito em 1835, sendo sucedido por Pedro de Araújo Lima em 1837, após sua renúncia[657].

Entre 1835 e 1845, diversos movimentos rebeldes surgiram no Brasil, incluindo Revolta dos Malês (1835), a Cabanagem (1835-1840), a Balaiada (1838-1841), a Sabinada (1837-1838)

---

[652] CARVALHO, José Murilo de. A Vida Política. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 83-4.

[653] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 70-71. Sobre o tema, leia-se a matéria disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/governo-geral.htm Acesso em: 31 Mar 2024.

[654] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 56.

[655] CARVALHO, José Murilo de. A Vida Política. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 85-6

[656] A Lei ordinária nº 16, de 12 de agosto de 1834, chamada de Ato Adicional, trata-se, na realidade, de uma emenda à Constituição de 1824, por meio de norma infraconstitucional. O texto da Constitiução permitia essa forma de alteração.

[657] Disponível em: https://www.infoescola.com/historia/regencia-una/ Acesso em: 23 Set 2024.

e a Guerra dos Farrapos ou Revolução Farroupilha (1835-1845)[658]. No total, pelo menos 10 revoltas se espalharam pelo país, todas com o objetivo comum de acabar com a Monarquia, apesar de suas particularidades regionais. Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias, liderou as forças repressivas imperiais contra essas revoltas, comandando uma tropa de elite do imperador[659].

A disputa sobre a continuidade do regime monárquico envolvia um forte confronto entre os partidos liberal e conservador, surgidos no período regencial, com foco na descentralização político-administrativa, o que gerava uma paralisia política. O Golpe da Maioridade foi a solução encontrada para encerrar a Regência e restaurar o consenso em torno da Monarquia[660].

De acordo com o artigo 121 da Constituição de 1824, o Imperador era considerado menor até completar 18 anos. No entanto, em 23 de julho de 1840, a Assembleia Geral (parlamento imperial brasileiro) declarou formalmente Pedro de Alcântara maior de idade. Nascido em 2 de dezembro de 1825, Pedro tinha 14 anos quando foi considerado apto para assumir o trono como imperador do Brasil. Embora o Golpe da Maioridade tenha ocorrido em 23 de julho de 1840, a coroação do Imperador só aconteceu no ano seguinte, em 18 de julho de 1841, no Rio de Janeiro, quando ele já tinha 15 anos[661].

Naquele tempo, o país contava com 18 províncias e uma população de 5,3 milhões em um vasto território de 8 milhões de quilômetros quadrados. Minas Gerais era a mais populosa, com 930 mil habitantes, e o Piauí a menos, com 46 mil, enquanto escravos formavam cerca de 30% da população total e cerca de 800 mil indígenas viviam à margem da sociedade colonial[662].

Embora legalista, D. Pedro II não era tão autoritário quanto seu pai. Inicialmente, manteve a Constituição, mas gradualmente adotou o parlamentarismo, atendendo às maiorias parlamentares na escolha de ministros. Após a estabilização do Império, o Poder Moderador começou a ser alvo de críticas, acusado de ser um poder despótico. No entanto, os partidos políticos passaram a usá-lo de forma oportunista, criticando-o quando na oposição e apoiando-

---

[658] Disponível em: https://www.coladaweb.com/historia-do-brasil/revoltas-regenciais?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 31 Dez 2024.

[659] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 56.

[660] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 56-7.

[661] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 57. E também: Disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/o-golpe-maioridade.htm Acesso em: 23 Set 2024.

[662] CARVALHO, José Murilo de. A Vida Política. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 85-6

o quando no governo, manipulando as eleições e forçando o imperador a alternar os partidos no poder[663].

Inicialmente, o Poder Moderador contribuiu para a estabilidade política do Brasil. Contudo, sem um eleitorado amplo e autônomo, começou a erodir a legitimidade imperial. Liberais e republicanos começaram a clamar pelo autogoverno, visando mais a eleição de líderes governamentais do que uma democracia plena. Após o Poder Moderador adotar medidas abolicionistas que desagradaram a elite, os partidos monárquicos falharam em apoiá-lo, levando à adoção do presidencialismo republicano. Neste sistema, os presidentes possuíam um poder ainda mais centralizado que o imperador, mas com mandatos limitados a quatro anos[664].

Apesar da independência, o comércio transatlântico de escravos e a migração forçada da África continuaram a marcar o período monárquico no Brasil. A escravidão racial envolveu a dominação de africanos por uma oligarquia branca, iniciada com a colonização africana pelos portugueses no final do século XV e começo do XVI, por volta de 1518. Este modelo visava suprir as plantações de açúcar nas Américas, mas foi adotado também por outras nações europeias como Espanha, Inglaterra, França e Holanda. A escravidão que surgiu no século XV e foi adotada no Brasil se diferenciava daquela praticada na Grécia Antiga do século V a.C, que se baseava em prisioneiros de guerra e não possuía caráter racial[665].

- **O Segundo Reinado, com D. Pedro II à Frente do Poder**

O tumultuado período envolvendo as duas Regências foi encerrado em 1840 com a antecipação da maioridade de D. Pedro II. Essa ação, impulsionada pelo Partido Liberal e contrária à Constituição, contou com o suporte maciço da população da capital, evidenciado por 8 mil pessoas que cercaram o Senado no dia da proclamação, refletindo o fortalecimento do unitarismo. Oito anos mais tarde, uma rebelião em Pernambuco falhou, solidificando a unidade nacional[666].

A independência política, obtida sem as grandes guerras de libertação que marcaram a colônia espanhola, favoreceu a manutenção da estrutura econômica. O principal gerador de excedentes econômicos continuou sendo o setor externo da economia, dominado pelas exportações de açúcar e algodão no Norte e, cada vez mais, de café, no Sul, e pelo tráfico de

[663] CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 26.

[664] CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 26.

[665] KLE*IN* Herbert S. The Atlantic Slave Trade. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1999, ff.

[666] CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Objetiva, 2012, p. 22.

escravos. Durante a década de 1830, quando o país corria o risco de se fragmentar, o café transformou-se no principal produto de exportação e o porto do Rio de Janeiro tornou-se o mais importante do país. Essa expansão exigiu grande incremento na importação de escravos, a despeito da forte pressão inglesa contra o tráfico. De 1808 a 1850, quando este foi extinto, entrou no país quase 1,5 milhão de escravos, a maioria dirigida para a província do Rio de Janeiro e para suas vizinhas, Mina Gerais e São Paulo, para onde os benefícios da economia cafeicultora já se difundiam, sobretudo no incremento da produção e do comércio de gêneros para o abastecimento da corte[667].

Estudos recentes contestaram a visão de que a economia do Brasil no século XIX limitava-se a grandes propriedades e monoculturas exportadoras, destacando a relevância da produção e comércio domésticos. Contudo, o setor exportador ainda se destacava politicamente devido à significativa arrecadação de impostos que proporcionava[668].

A economia brasileira dependeu da mão de obra escrava até 1850, quando, sob intensa pressão britânica, o Brasil decidiu abolir o tráfico de escravos. Na década de 1840, 378 mil escravos foram trazidos ao país. Com a "grande importação" de escravos daquela década e a abolição subsequente, a substituição por outros tipos de trabalhadores tornou-se prioritária. Leis abolicionistas em 1871, 1885 e 1888 marcaram o fim gradual da escravidão, acompanhadas pela importação de mão de obra asiática e europeia, com italianos migrando em massa para São Paulo, o novo centro econômico. Em 1888, 79 mil imigrantes chegaram ao Brasil, e 116 mil no ano seguinte, após a proclamação da República[669].

O Censo de 1872, feito logo após o imperador voltar de uma viagem à Europa, expôs a realidade do Brasil no século XIX como um país subdesenvolvido enfrentando vários desafios, principalmente a escravidão. Registrava 292.637 escravos no Rio de Janeiro, 156.612 em São Paulo, 370.459 em Minas Gerais e 167.824 na Bahia, mostrando que o Brasil ainda era predominantemente rural e agrário[670].

A predominância das profissões agrícolas era notável, com 3 milhões de trabalhadores rurais, comparativamente a 19 mil manufaturas e menores quantidades de profissionais em outras áreas, como 968 juízes e 1.729 médicos. Isso reflete o quanto o Brasil ainda dependia

---

[667] CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 22-3.

[668] CARVALHO, José Murilo de. As Marcas do Período. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 22-3.

[669] CARVALHO, José Murilo de. Introdução. In: CARVALHO, José Murilo de (org). A Construção Nacional (1830-1889). História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012, p. 25.

[670] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 66.

fortemente da agricultura e estava atrasado em relação a países que já avançavam na Revolução Industrial e no liberalismo econômico e político. A alfabetização era outro grave problema, especialmente no Rio de Janeiro, a capital imperial, onde dos 133 mil homens livres, 68 mil eram analfabetos, com taxas ainda maiores entre mulheres. Darcy Ribeiro, em sua obra de 1995, criticou a falta de um conceito inclusivo de "povo" no Brasil, que reconhecesse e garantisse direitos a todos os trabalhadores. Esse cenário de desigualdades extremas entre uma prosperidade empresarial notável e a miséria da população local ilustrava as contradições do país. Este foi o pano de fundo para a instalação da República no Brasil[671]. Foi neste cenário que a República foi estabelecida no Brasil.

- **O Fim da Monarquia Brasileira**

O movimento militar que desencadeou a República no Brasil ganhou forma em 9 de novembro de 1889. Nessa noite, dois eventos destacaram a intensa divisão na sociedade, exacerbada desde 1888. Na Ilha Fiscal, a Monarquia e a elite carioca celebravam a Lei Áurea, enquanto no Clube Naval, militares e civis conspiravam[672].

Na época, o Visconde de Ouro Preto era o primeiro-ministro do Brasil, e o marechal Floriano Peixoto supervisionava a segurança ministerial. Marechal Deodoro da Fonseca pretendia destituir somente o ministério, preservando a Monarquia. O início do motim dependia da concordância de Floriano, que Deodoro conseguiu no dia 13 de novembro, envolvendo-o na conspiração para derrubar o ministério[673].

Em 15 de novembro de 1889, a marcha liderada por Deodoro da Fonseca, que estava muito doente e só se apresentara na última hora, começou no Campo de Santana para derrubar o ministério. A sua chegada no quartel-general, onde todo o ministério estava reunido, transformou o evento em uma recepção festiva, sem resistência. Deodoro, um respeitado veterano da Guerra do Paraguai, foi saudado pelos jovens soldados, que o permitiram entrar, desafiando as ordens de impedimento. Enfrentando Ouro Preto, Deodoro demitiu o ministério, mas reafirmou seu respeito e lealdade ao imperador, marcando o fim de sua missão com o governo ministerial deposto e a Monarquia ainda em pé[674].

O imperador, em Petrópolis, foi informado por telegrama sobre a deposição do ministério e a necessidade de agir. No Rio de Janeiro, um gabinete de crise foi organizado no Paço Imperial. O desafio era encontrar um primeiro-ministro alinhado não tanto com as Forças

---

[671] RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 448.
[672] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 72.
[673] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 72-3.
[674] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 73.

Armadas, mas com Deodoro, marcando uma novidade na política brasileira, onde mudanças ministeriais geralmente não ocorriam sem a iniciativa do imperador[675].

O ministro deposto, Ouro Preto, sugeriu ao imperador o nome de Gaspar Silveira Martins, então em Santa Catarina, enquanto José Antônio Saraiva era visto como uma escolha melhor para gerenciar a crise. Apesar de ser um desafeto de Deodoro da Fonseca e rapidamente rejeitado por D. Pedro II, a consideração de Silveira Martins para o novo ministério significou um momento crítico no desenvolvimento do golpe republicano[676].

Informações sobre o interesse em Silveira Martins foram repassadas a Benjamin Constant por alguém do Gabinete de Crise. Isso proporcionou a Benjam*In* já inclinado a persuadir Deodoro a proclamar a República, a oportunidade de incitar a hostilidade do marechal contra a Monarquia. Entre a madrugada e a manhã de 15 de novembro, Deodoro, mais por razões pessoais do que políticas, decidiu derrubar a Monarquia e estabelecer a República, sem qualquer revolução ou envolvimento popular significativo[677].

- **A Expulsão da Família Real**

Imediatamente após a proclamação da República, Dom Pedro II e sua família foram expulsos e se exilaram em Paris, partindo em 17 de novembro de 1889, sem que o imperador retornasse a Portugal até sua morte em 1891. A transição do Império para a República foi sutil e sem grandes agitações, sem alterar significativamente o cotidiano da população, configurando-se mais como um rearranjo entre facções políticas e econômicas que já estavam em conflito desde a abolição da escravidão em 13 de maio de 1888, um verdadeiro marco revolucionário social[678].

5.4 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1824

A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824, instituiu a monarquia e quatro poderes políticos: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial[679]. Durante os 65 anos de vigência, foi alterada pela Lei ordinária nº 16, de 12 de agosto de 1834, conhecida como "Ato Adicional de 1834", que trouxe três mudanças

[675] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 75.
[676] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 75.
[677] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 75.
[678] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 75-6.
[679] Constituição de 1824, art. 10.

principais: a criação das Assembleias Legislativas Provinciais, a Regência Única eletiva e temporária[680], e a extinção do Conselho de Estado[681].

A doutrina considera esse Ato Adicional como a única emenda realizada na Constituição de 1824. Entretanto, essa conclusão não é a mais adequada. Embora apenas um Ato Adicional tenha sido editado, isso não significa que o texto da Constituição tenha sido alterado exclusivamente por meio desse instrumento. Um exemplo disso é o artigo 121, que estabelecia que a coroação do Imperador dependia de sua maioridade aos 18 anos, mas foi alterado em 23 de julho de 1840 para reduzir a maioridade para 14 anos[682].

É considerada a segunda constituição escrita mais antiga do mundo em vigor na época, atrás apenas da Constituição dos Estados Unidos. Apesar de sua rigidez formal, na prática, a Constituição permitiu a evolução gradual para um regime parlamentar, especialmente após a criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros em 1847, por decreto do Executivo, sete anos após a maioridade de D. Pedro II. Essa adaptação reflete a flexibilidade com que D. Pedro II implementou as estruturas políticas do Império[683].

Efetivamente, a aplicação prática da Constituição deu-se entre 1826 e 1828 com a instalação do Parlamento e a criação do Supremo Tribunal de Justiça. A estabilidade foi desafiada pela renúncia de Dom Pedro I, que deixou o trono para seu filho menor, sem garantias de continuidade da monarquia. As regras eleitorais[684], estabelecidas inicialmente em 1822, sofreram diversas modificações até a Lei Saraiva de 1875, que introduziu o voto direto, mantido até o final do Império[685].

De acordo com menção expressa existente no texto da Constituição, apenas os temas relacionados aos direitos políticos e individuais dos cidadãos, bem como os limites e atribuições

---

[680] Conforme estabelecido no artigo 178 da Constituição, o Ato Adicional de 1934 alterou o artigo 123 da Constituição em relação à Regência Trina.

[681] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 21.

[682] Constituição de 1824: Art. 121. O Imperador é menor até á idade de dezoito annos completos.

[683] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 10 e 13.

[684] De 1822 a 1842, as Instruções eleitorais, estabelecidas pelo Decreto de 3 de junho de 1822 para a eleição da Constituinte de 1823, foram mantidas no Império. Em 1842, por meio do Decreto nº 157 de 4 de maio, ocorreram alterações nessas instruções. Posteriormente, em 1846, a Lei nº 387 de 19 de agosto regulamentou as eleições, sendo modificada pelos Decretos nº 842 de 19 de setembro de 1855 e nº 1.082 de 18 de agosto de 1860. A reforma que estabeleceu o título de qualificação eleitoral veio com o Decreto nº 2.675 de outubro de 1875, seguida pela Lei Saraiva que implementou o voto direto, vigente até o término do Império. Nesse sentido: NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 47.

[685] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 18-9.

dos Poderes Políticos, eram considerados constitucionalmente protegidos, e, por isso, se submetiam a um processo de alteração mais solene. Isso significa que qualquer outra matéria que não estivesse diretamente relacionada a esses temas poderia ser alterada pelas legislaturas ordinárias sem a necessidade de seguir as formalidades rígidas impostas para emendas constitucionais. Essa distinção permitia uma maior flexibilidade para mudanças legislativas em áreas que não afetassem diretamente os princípios constitucionais fundamentais[686].

Historiadores que estudam a vida política do Império, sob a Carta de 1824, frequentemente criticam a limitada base eleitoral da representação política da época. Ao comparar esses dados com os da República Velha, porém, percebe-se que as diferenças não são tão significativas. Em 1872, o primeiro censo demográfico do Brasil contabilizou 9.930.478 habitantes. Onze anos antes da Lei Saraiva, em 1870, o Brasil, excluindo a Província de Mato Grosso, tinha 46 distritos eleitorais que se dividiam em 408 colégios eleitorais e 1.333 paróquias. Havia 1.039.659 votantes, que escolhiam 20.006 eleitores de deputados e senadores, resultando numa proporção de 51,96 votantes para cada eleitor. Em contraste, em 1912, vinte e três anos após a proclamação da República e trinta e um anos após a instituição do voto direto, a população era de 23,2 milhões de pessoas, com apenas 1,3 milhão de eleitores. Esse quadro demonstra que a extensão do direito ao voto permaneceu restrita por décadas, mesmo após mudanças significativas no regime político do país[687]. O quadro comparativo a seguir, reafirma essa conclusão.

ANO	POPULAÇÃO (Milhões)	ELEITORADO (Milhões)	PORCENTAGEM
1870	9,9	1,0	10,1%
1912	23,2	1,3	5,6%

Um comparativo relevante se observa ao analisar o pleito de 1934, que foi o primeiro após a implementação do voto secreto e da Justiça Eleitoral pela Revolução de 30. Neste ano, a proporção de eleitores em relação à população geral foi de apenas 7,3%. Esta análise mostra o quanto a expansão do eleitorado foi gradual, mesmo após reformas significativas destinadas a democratizar e aprimorar o processo eleitoral no Brasil[688].

Seguem, então, algumas ponderações sobre a divisão do poder político e sobre os direitos e garantias constitucionais na Carta de 1824.

---

[686] Constituição de 1824, artigo 178.

[687] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 49.

[688] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 49.

- **Poder Legislativo**

A Assembleia Geral era formada por duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores, ou Senado[689]. Cada legislatura durava quatro anos, e cada sessão anual quatro meses. O quórum de reunião para as duas Câmaras era de maioria absoluta, ou seja, exigia a presença de metade mais um dos membros totais para que pudessem se reunir. Não há referência explícita ao quórum de deliberação, levando à conclusão de que este seria de maioria simples: uma vez preenchido o quórum de reunião de maioria absoluta (50% do total da Casa + 1), as decisões seriam tomadas pela maioria dos votos dos presentes. As sessões, em sua maioria, eram públicas, podendo ocorrer de forma secreta em casos excepcionais[690].

Os integrantes de ambas as Câmaras tinham inviolabilidade pelas opiniões emitidas no exercício de suas funções. Durante o mandato, nenhum senador ou deputado poderia ser preso por qualquer autoridade, exceto por ordem da respectiva Câmara, a menos que fosse em flagrante delito punível com pena capital. Caso um senador ou deputado fosse pronunciado, o Juiz deveria suspender todo o procedimento e informar à respectiva Câmara, que decidiria se o processo continuaria e se o membro seria ou não suspenso de suas funções[691].

As nomeações para a Assembleia Geral, assim como os membros dos Conselhos Gerais das Províncias, eram determinadas por meio de eleições indiretas. Nessas eleições, a população de cidadãos ativos votava em assembleias paroquiais para escolher os eleitores de província. Esses eleitores, por sua vez, selecionavam os representantes nacionais e provinciais[692].

Senadores e deputados poderiam ser nomeados para os cargos de Ministro de Estado ou Conselheiro do Estado. No entanto, os senadores mantinham seu assento no Senado, enquanto os deputados deixavam vaga sua posição na Câmara, convocando-se uma nova eleição, na qual poderiam ser reeleitos e acumular ambas as funções. A acumulação de funções também seria permitida se já exercessem algum dos cargos mencionados quando eleitos[693].

Não era permitido que alguém ocupasse ao mesmo tempo cargos em ambas as Câmaras. O exercício de qualquer emprego, com exceção dos de Conselheiro de Estado ou Ministro de Estado, era interrompido enquanto durassem as funções de deputado ou senador. No intervalo das Sessões, o Imperador não podia empregar um senador ou deputado fora do Império, nem

---

[689] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 2 Nov 2024.

[690] Constituição de 1824, artigos 14, 17 e 23.

[691] Constituição de 1824, artigos 13-14 e 26-28.

[692] Constituição de 1824, artigo 90.

[693] Constituição de 1824, artigos 29-30.

permitir que exercessem suas funções se isso os impedisse de se reunir na Assembleia Geral ordinária ou extraordinária. Em caso de necessidade imprevista, ligada à segurança pública ou ao interesse do Estado, a respectiva Câmara poderia autorizar a saída de um senador ou deputado para outra comissão[694].

- **Câmara dos Deputados**

Todos os que pudessem ser eleitores estavam habilitados para serem nomeados deputados, exceto aqueles que não tivessem quatrocentos mil réis de renda liquida, que fossem estrangeiros naturalizados e os que não professassem a religião do Estado. O mandato de deputado era de quatro anos[695].

A dissolução da Câmara dos Deputados pelo Executivo, uma prerrogativa do Poder Moderador conforme estabelecido pela Constituição de 1824, foi uma prática comum no Brasil imperial, refletindo uma característica do sistema parlamentarista. Entre a maioridade de D. Pedro II em 1840 e a proclamação da República em 1889, o Brasil teve 36 gabinetes diferentes. Durante esse período, a Câmara foi dissolvida pelo Executivo 13 vezes, evidenciando a instabilidade política da época. De 1882 a 1885, particularmente, a Câmara derrubou quatro ministérios, principalmente devido à questão da abolição da escravatura, mostrando o crescente descompasso entre a representação nacional e o sentimento público. Esta prática ressalta a dinâmica e as tensões entre os poderes e a sociedade brasileira naquele período crítico da história do país[696].

- **Senado Federal**

O Senado era composto de membros vitalícios, e era organizado por eleição provincial. As Províncias elegiam senadores com base em metade do número de seus deputados, mas províncias com apenas um deputado ainda escolhiam um senador. As eleições para o Senado seguiam o método dos deputados, porém em listas tríplices, das quais o Imperador selecionava um terço. A idade mínima para senadores era 40 anos, exceto para príncipes da Casa Imperial, que poderiam se tornar senadores aos 25 anos[697]. Em caso de vacância, os cargos eram

[694] Constituição de 1824, artigos 32-4.

[695] Constituição de 1824, artigos 17 e 95-7.

[696] BRASIL, Senado Federal. Atas do Conselho de Estado; Brasília, 1978, v. VIII. Direção--geral, organização e introdução de José Honório Rodrigues, prefácio de Pedro Calmon. Vide, especialmente, atas de 2 a 30 de julho de 1868, p 386. Disponível em: Atas do Conselho de Estado - Senado Federal Acesso em: 28 Set 2024.

[697] Constituição de 1824, artigos 13-51. Atualmente, de acordo com o artigo 66, § 3º, da Constituição de 1988, a orientação é exatamente em sentido oposto, uma vez que, decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção, em vez de rejeição como dispunha a Constituição de 1824.

preenchidos pela mesma forma da primeira eleição pela sua respectiva Província. O subsídio dos senadores seria equivalente ao dos deputados, acrescido de metade desse valor[698].

Em caso de morte do Imperador, competia ao Senado convocar a Assembleia para a eleição da Regência, nos casos em que fosse necessário, caso a Regência Provisória não o fizesse. Nos crimes em que a acusação não era de competência da Câmara dos Deputados, a denúncia era feita pelo Procurador da Coroa e Soberania Nacional[699].

No capítulo 14 será examinada, de maneira destacada, a incorporação do instituto do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecida pela Constituição de 1824, com uma análise de suas raízes no direito inglês.

- **Poder Executivo**

O texto constitucional reafirmava a imunidade absoluta e o poder do monarca, ao estabelecer que a figura do Imperador era "inviolável e sagrada", estando ele isento de qualquer responsabilidade. O Imperador não podia deixar o Império do Brasil sem o consentimento da Assembleia Geral; caso o fizesse, seria considerado que abdicou da Coroa[700].

No Brasil Imperial, o Imperador era o principal responsável pelo Poder Executivo, exercendo suas funções através dos Ministros de Estado. Antes de alcançar a maioridade aos 14 anos, o império ficou sob uma Regência Trina, garantindo assim a continuidade da administração e a estabilidade governamental até que o imperador estivesse apto a assumir seus deveres constitucionais. O Imperador tinha até um mês para sancionar ou vetar os decretos apresentados; caso não houvesse sanção, o decreto era considerado rejeitado[701].

Antes de ser aclamado, o Imperador prestava, nas mãos do presidente do Senado e com as duas Câmaras reunidas, o seguinte juramento: Juro manter a Religião Católica Apostólica Romana, a integridade e indivisibilidade do Império; observar e fazer observar a Constituição Política da Nação Brasileira e as Leis do Império, e prover ao bem geral do Brasil, quanto em mim couber[702].

- **Poder Moderador**

O Poder Moderador, essencial na organização política, era exclusivo do Imperador, Chefe Supremo e Primeiro Representante da Nação, para assegurar a independência, equilíbrio e harmonia dos poderes políticos. A figura do Imperador era inviolável e sagrada, sem

[698] Constituição de 1824, artigos 40-4 e 51.
[699] Constituição de 1824, artigos 47-51.
[700] Constituição de 1824, artigo 104.
[701] Constituição de 1824, artigos 66 e 102-4.
[702] Constituição de 1824, artigo 103.

responsabilidades atribuídas. Seus títulos são "Imperador Constitucional e Defensor Perpétuo do Brasil", e ele era tratado como Majestade Imperial. As funções do Imperador incluem: 1) Nomeação de senadores vitalícios conforme a Constituição, o que permitia uma influência direta na composição legislativa; 2) Convocação extraordinária da Assembleia Geral fora das sessões regulares para o bem do Império; 3) Sanção de decretos e resoluções da Assembleia Geral para que se tornassem leis; 4) Aprovação ou suspensão temporária das resoluções dos Conselhos Provinciais; 5) Prorrogação ou adiamento da Assembleia Geral e dissolução da Câmara dos Deputados em situações críticas, convocando uma substituta imediatamente, por meio de novas eleições; 6) Nomeação e demissão livre dos Ministros de Estado; 7) Suspensão de magistrados em situações previstas na Constituição; 8) Perdão e moderação de penas aos condenados e concessão de anistia em casos urgentes e necessários para a humanidade e o bem do Estado[703].

- **Declaração de Direitos**

O Título 8º, intitulado “Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis e Políticos”, abarcava os artigos 173 a 179. Os artigos 173 a 178 não abordavam os Direitos Civis e Políticos conforme o entendimento atual, mas tratavam do processo de modificação do texto constitucional.

O texto da Constituição de 1824 previa que, após quatro anos de sua vigência, caso algum de seus artigos necessitasse de reforma, uma proposição por escrito deveria ser apresentada à Câmara dos Deputados com o apoio de um terço dos deputados. Essa proposição seria lida em três ocasiões, com intervalos de seis dias entre cada leitura; após a terceira leitura, a Câmara decidiria sobre a admissibilidade da discussão, seguindo o mesmo procedimento de aprovação de uma lei[704].

Admitida a discussão e reconhecida a necessidade de reforma do dispositivo constitucional, seria expedida uma lei, sancionada e promulgada pelo Imperador em forma ordinária. Essa lei estabeleceria que os eleitores dos deputados da próxima Legislatura lhes conferissem poderes especiais para tratar da alteração ou reforma pretendida. Na Legislatura seguinte, a questão seria proposta e debatida em sua primeira sessão. Se aprovada, a mudança

[703] Constituição de 1824, artigos 98-101.

[704] Constituição de 1824: Art. 174. Se passados quatro annos, depois de jurada a Constituição do Brazil, se conhecer, que algum dos seus artigos merece roforma, se fará a proposição por escripto, a qual deve ter origem na Camara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte delles. Art. 175. A proposição será lida por tres vezes com intervallos de seis dias de uma á outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Camara dos Deputados, se poderá ser admittida á discussão, seguindo-se tudo o mais, que é preciso para formação de uma Lei.

ou adição à Lei fundamental prevaleceria, sendo anexada à Constituição e solenemente promulgada[705].

A esse processo de alteração, porém, só se submeteria as matérias que dissessem respeito aos limites e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, aos Direitos Políticos e individuais dos Cidadãos. As demais matérias, consideradas como não constitucionais, podiam ser alteradas sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.

Em 1832, a Câmara dos Deputados aprovou a Lei de 12 de Outubro de 1832, que consultava os eleitores sobre a alteração do texto constitucional, especificamente dos artigos 49, 72, 73, 74, 76, 77, 80, 83, § 3º, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 101, § 4º, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 170 e 171, da Constituição de 1824, para os fins que a lei especificava. A consulta também tratava do artigo 123, com o objetivo de que a Regência Permanente fosse composta por um único membro, além de definir a forma de sua eleição. De acordo com a lei mencionada, a consulta era realizada da seguinte forma:

> Artigo único. Os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição que seguem:

Atualmente, no Brasil, as emendas à Constituição não precisam da sanção do presidente da República nem de um referendo[706]. O processo legislativo é conduzido unilateralmente pelo Parlamento, com votações separadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

- **Direitos da Nacionalidade**

Consideravam-se cidadãos brasileiros: I) aqueles que tivessem nascido no Brasil, fossem ingênuos ou libertos, ainda que o pai fosse estrangeiro, desde que este não residisse no país a serviço de sua nação; II) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, que viessem estabelecer domicílio no Império; III) os filhos de pai brasileiro, que estivesse em outro país a serviço do Império, ainda que não estabelecessem domicílio no Brasil; IV) todos os nascidos em Portugal e suas possessões, que, já residentes no Brasil na época da proclamação da independência nas províncias onde habitavam, aderiram expressa ou tacitamente pela permanência da sua residência; V) os estrangeiros naturalizados,

---

[705] Constituição de 1824: Art. 176. Admittida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá Lei, que será sanccionada, e promulgada pelo Imperador em fórma ordinaria; e na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, que nas Procurações lhes confiram especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma. Art. 177. Na seguinte Legislatura, e na primeira Sessão será a materia proposta, e discutida, e o que se vencer, prevalecerá para a mudança, ou addição á Lei fundamental; e juntando-se á Constituição será solemnemente promulgada.

[706] Constituição de 1988: Art. 60, § 3º.

independentemente da sua religião. A lei determinava as qualificações necessárias para obter a Carta de naturalização[707].

Perdia a nacionalidade brasileira: I) aquele que adquirisse outra nacionalidade; II) aquele que, sem licença do Imperador, aceitasse emprego, pensão ou condecoração de qualquer governo estrangeiro; III) aquele que fosse banido por sentença[708].

- **Dos Direitos Políticos**

Entre 1821 e 1881, o Brasil adotou um sistema de eleição em dois turnos para escolha de deputados e senadores, um avanço considerável comparado a Portugal e Espanha, onde as eleições ocorriam em quatro turnos. O voto censitário, limitado a pouco mais de 1% da população, era a norma vigente, similar ao que ocorria em várias nações europeias. Na França, o sufrágio censitário durou de 1789 a 1848; na Alemanha, de 1849 a 1871; em Portugal, de 1821 a 1878; na Espanha, de 1812 a 1869; na Bélgica, de 1830 a 1893; na Suécia, de 1814 a 1907; na Áustria, de 1861 a 1907; na Itália, de 1848 a 1912; na Dinamarca, até 1915, e na Inglaterra[709], até 1918.

A efetivação do sufrágio universal apenas se consolidou ao longo do século XX. No Brasil, embora o reconhecimento do direito de voto às mulheres tenha ocorrido, em âmbito nacional, com o Código Eleitoral de 1932, já se havia registrado iniciativa anterior no Rio Grande do Norte, que aprovou a Lei nº 660, de 25 de outubro de 1927[710], regulamentando o exercício do voto sem distinção de sexo. Esse antecedente estadual, que conferiu protagonismo pioneiro ao eleitorado feminino, foi tratado no item 1.5 do Capítulo 1[711].

---

[707] Constituição de 1824, artigo 6.

[708] Constituição de 1824, artigo 7.

[709] SÃO VICENTE, José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de. Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império. Rio de Janeiro, J. Villeneuve e Cia., 1852, p.331.

[710] Após a aprovação da Lei nº 660/1927**,** diversas mulheres requereram sua inscrição como eleitoras. Elas chegaram a comparecer às eleições realizadas em 5 de abril de 1928, mas seus votos foram anulados pela Comissão de Poderes do Senado Federal**.** Somente com a promulgação do Código Eleitoral de 1932 é que as mulheres maiores de 21 anos passaram a ter o direito de votar com o reconhecimento e a validação oficial de seus votos. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Celina_Guimar%C3%A3es Acesso em: 11 Abr 2025.

[711] Celina Guimarães Viana nasceu em Natal (RN), no dia 15 de novembro de 1890, vindo a falecer em Belo Horizonte (MG), no dia 11 de julho 1972. Foi uma professora brasileira e também a primeira eleitora de que se tem registro oficial e inequívoco, no Brasil, ao votar em 5 de abril de 1928 na cidade de Mossoró, no interior do Rio Grande do Norte. Segundo pesquisa do escritor João Batista Cascudo Rodrigues, a autorização para o alistamento de Celina Guimarães Vianna foi proferida pelo Juiz de Direito Israel Ferreira Nunes, com a seguinte fundamentação: "Tendo a requerente satisfeito as exigências da lei para ser eleitora, mando que inclua-se nas listas de eleitores. Mossoró, 25 de novembro de 1927." Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62100807 E também: https://www.tre-mg.jus.br/institucional/memoria-eleitoral/90-anos-da-justica-eleitoral/a-participacao-da-mulheres-no-processo-eleitoral/celina-guimaraes-vianna Acesso em: 11 Abr 2025.

As nomeações dos deputados e senadores para a Assembleia Geral, assim como dos membros dos Conselhos Gerais das Províncias, seriam realizadas por meio de eleições indiretas. A massa dos cidadãos ativos, reunida em Assembleias Paroquiais, elegeria os Eleitores de Província, os quais escolheriam os representantes da Nação e da Província[712].

Seriam suspensos o exercício dos Direitos Políticos: I) Por incapacidade física ou moral; II) por sentença condenatória à prisão ou degredo, enquanto durarem os seus efeitos[713].

Na legislação eleitoral do Império do Brasil, para votar na eleição dos deputados, senadores e Membros dos Conselhos de Província, era necessário ser elegível para votar na Assembleia Paroquial, com exceções específicas. Estavam excluídos da votação: a) aqueles que não possuíam uma renda líquida anual de duzentos mil Réis proveniente de bens de raiz, indústria, comércio ou emprego; b) Os Libertos; c) indivíduos pronunciados em querela ou devassa, ou seja, aqueles oficialmente reconhecidos como envolvidos em processos criminais. Essas restrições visavam a manter um controle sobre a qualidade e a confiabilidade dos eleitores, influenciando diretamente a composição política do Império[714].

Nas eleições primárias do Império do Brasil, tinham direito a voto os cidadãos brasileiros em gozo de seus direitos políticos e os estrangeiros naturalizados. Estavam excluídos do voto nas assembleias paroquiais os menores de 25 anos, exceto casados, oficiais militares maiores de 21 anos, bacharéis formados e clérigos de ordens sacras. Também não votavam os que dependiam economicamente de seus pais, os empregados domésticos (com exceções específicas), membros de ordens religiosas e comunidades claustrais, e aqueles que não possuíssem uma renda líquida anual de pelo menos cem mil Réis de bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Indivíduos que pudessem votar nas assembleias primárias também não poderiam ser membros ou votar na nomeação de autoridades eleitas nacionais ou locais[715].

Embora a partir da Lei Saraiva em 1881 o voto fosse direto, os requisitos censitários definiam quem podia votar e ser eleito. Para votar, era necessário ter uma renda anual mínima de 200$ provenientes de bens imóveis, indústria, comércio ou emprego[716]. Já a elegibilidade para cargos políticos variava: um senador deveria ter mais de 40 anos e renda anual de 1.600$; um deputado, 800$; membros de Assembleias Legislativas Provinciais precisavam de domicílio na província há mais de dois anos; e vereadores e juízes de paz, domicílio no município e distrito

[712] Constituição de 1824, artigo 91.
[713] Constituição de 1824, artigo 8.
[714] Constituição de 1824, artigo 94.
[715] Constituição de 1824, artigo 92.
[716] A moeda da época se chamava “Réis”.

por igual período. Cidadãos naturalizados só eram elegíveis para deputado após seis anos de residência no Império pós-naturalização[717].

- **Dos Partidos Políticos**

Durante o período imperial no Brasil, a Constituição de 1824 não mencionava partidos políticos, tal como são entendidos hoje, uma realidade que só se consolidou no final do século XIX. Essa omissão constitucional acabou por permitir uma liberdade de organização partidária. Até 1868, quando os liberais formaram a "Liga Progressista" e o "Centro Liberal", ou até 1870, com o lançamento do Manifesto de Itu e a criação do Partido Republicano, os partidos políticos do Império não se constituíam como instituições formais, sem estatutos ou organização jurídica. Na realidade, tratavam-se de vontades concorrentes, uma convergência de interesses e afinidades, seja de ordem ideológica e de convicções, seja de interesses práticos, que prevaleciam sobre as convicções[718].

Segundo Oliveira Lima, os partidos políticos no Brasil têm suas origens na Regência. O Partido Liberal emergiu em resposta às ideias reformistas da Revolução de Sete de Abril, de 1831, que resultou na abdicação do trono por D. Pedro I, enquanto o Partido Conservador desenvolveu-se como uma reação a essas mesmas ideias[719].

Uma síntese marcante de Oliveira Lima, citada por Nogueira, revela de maneira clara como e em torno de quais interesses a elite política daquele período se organizava[720].

> (...) o soberano fazia as vezes de eixo do Estado. O pessoal político girava em redor dele, atraídos uns pelo seu magnetismo, afastados outros pelo seu caráter desigual, sem se agruparem em bandos disciplinados. A tendência comum era democrática, portanto antiautocrática, mas simpatias e antipatias visavam diretamente o monarca e os princípios mais se regulavam pelos sentimentos assim manifestados."

O Sete de Abril, a abdicação de D. Pedro I e a instalação da Regência alterariam de maneira significativa o cenário político. O triunfo das ideias liberais, o fim do absolutismo de D. Pedro I e o recuo de seus apoiadores provocaram um movimento em prol de reformas políticas e institucionais que se tornaram inevitáveis. Contudo, o Ato Adicional de 1834 (Emenda à Constituição) não satisfez plenamente os liberais exaltados e foi além das

---

[717] Disponível em: https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos/lei-saraiva Acesso em: 13 Set 2024.

[718] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 49-50.

[719] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 50.

[720] LIMA, Oliveira. O Movimento da Independência – O Império Brasileiro (1821-1889); 2ª ed., São Paulo: Ed. Melhoramentos, p. 383, *apud* NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 50.

concessões que os conservadores radicais aceitariam, o que acabou gerando o sistema partidário do Império[721].

Em 1837, com a renúncia de Feijó e a eleição de Pedro de Araújo Lima, consolidou-se o Partido Conservador, especialmente após a adesão de Bernardo Pereira de Vasconcelos, uma figura importante do liberalismo exaltado na época de D. Pedro I, que se destacou ao se aliar à reação conservadora. Embora o domínio conservador tenha sido breve, sucumbiu ao golpe parlamentar da maioridade, quando os liberais conseguiram, à revelia da Constituição, elevar ao trono o herdeiro de D. Pedro I, com apenas 14 anos, antes da idade prevista pela Carta de 1824. As revoltas liberais de Minas Gerais e São Paulo em 1842 e a Praieira em 1848, em Pernambuco, levaram ao afastamento dos liberais, resultando em um longo predomínio conservador. Nesse período, os conservadores restabeleceram o Conselho de Estado, abolido pelo Ato Adicional, aprovaram a lei interpretativa do Ato Adicional, restringindo os avanços liberais, e alteraram o Código de Processo Penal para fortalecer a autoridade governamental[722].

- **Dos Direitos Individuais**

O artigo 179 trouxe uma lista detalhada de 35 incisos, que iam do inciso I ao XXXV, estabelecendo direitos individuais. Esses incisos contemplavam garantias como liberdade individual, propriedade, inviolabilidade do domicílio, liberdade de expressão e segurança jurídica, sem, contudo, abordar diretamente os direitos políticos.

Essa enumeração foi pioneira no Brasil e representava um avanço para a época, inspirando-se em princípios iluministas e em outras constituições estrangeiras, como a dos Estados Unidos e da França revolucionária. Muitos desses direitos foram preservados e ampliados nas constituições republicanas que se seguiram[723].

Essas disposições foram elaboradas para garantir a justiça e proteger os direitos dos cidadãos no Império do Brasil, e vários desses princípios continuam a ser fundamentais nas constituições modernas. Um aspecto notável é a semelhança de muitos desses direitos com os presentes na Constituição de 1988, promulgada 164 anos depois, que reforçou e detalhou ainda mais os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros[724].

---

[721] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 50.

[722] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileira – 1824; Coleção Constituições brasileiras, v. 1. 3ª ed., Brasília: senador Federal, 2012, p. 51.

[723] Com relação aos direitos civis e políticos dos brasileiros, o artigo 179 da Constituição de 1824 apesentava um rol com 35 inciso (de I a XXXV).

[724] A Constituição de 1988 ampliou os Direitos da Individuais descritos na Constituição de 1824, incorporando garantias de igualdade social, direitos trabalhistas, e maior proteção às minorias, o que demonstra a evolução natural das necessidades sociais e jurídicas ao longo do tempo.

CAPÍTULO 6
A PROCLAMAÇÃO DA REPÚBLICA E O NASCIMENTO DA DEMOCRACIA

A transição da Monarquia para a República, ocorrida em 1889, marca um dos momentos mais simbólicos da história constitucional brasileira. No entanto, este capítulo busca demonstrar que a mudança da forma de governo – da Monarquia para a República – não foi suficiente, por si só, para impedir a prática de abusos políticos e rupturas institucionais. Pelo contrário, o novo regime, fundado sem consulta popular e sob forte influência militar, manteve e até intensificou práticas antidemocráticas que haviam se manifestado durante o período imperial.

Enquanto no regime monárquico três episódios podem ser destacados como representativos de significativas violações ao princípio da separação dos poderes — a dissolução da Assembleia Constituinte por D. Pedro I, a dissolução da Câmara dos Deputados por treze vezes pelo Poder Executivo e a derrubada de quatro Ministérios por moções de desconfiança da Câmara —, já no início da República, até 1930, ao menos sete atos de ruptura democrática foram verificados. Entre eles, incluem-se: (1) a implantação da República sem plebiscito, por imposição militar; (2) a intimidação do Congresso Constituinte por Deodoro da Fonseca para garantir sua eleição indireta, frustrando a possível vitória de Prudente de Morais; (3) a dissolução do Congresso Constituinte pelo próprio Deodoro; (4) a permanência de Floriano Peixoto no cargo sem convocação de novas eleições; (5) a posse de Delfim Moreira após a morte de Rodrigues Alves, sem nova eleição presidencial — prática que se repetiria com José Sarney em 1985; (6) a destituição de Washington Luís em 1930, apesar de eleito democraticamente; e (7) a impossibilidade de posse de Júlio Prestes, igualmente eleito pelo voto.

A análise desses episódios revela que, longe de representar um avanço institucional imediato, a proclamação da República inaugurou um ciclo de instabilidade, em que a retórica democrática convivia com frequentes violações ao Estado de Direito. Essa sucessão de abusos contribuiu para consolidar uma cultura política marcada pela fragilidade institucional e pela naturalização de soluções de força, características que teriam impacto direto, décadas mais tarde, no desvirtuamento do impeachment da Presidente Dilma Rousseff. O afastamento da chefe do Poder Executivo, em 2016, ocorreu sem a observância de critérios objetivos firmados na Constituição e na legislação infraconstitucional, refletindo uma lógica política que remonta a episódios autoritários do passado.

A conexão entre passado e presente, observada no caso brasileiro, será igualmente identificada, em momento oportuno, no estudo do impeachment do presidente Roh Moo-hyun,

na República da Coreia. Assim como no Brasil, aquele país acumulou ao longo de sua trajetória política episódios de abusos institucionais e de instabilidade democrática, cujos efeitos estruturais também contribuíram para a instrumentalização política do impeachment, afastando-o de sua função constitucional originária. Dessa forma, este capítulo não apenas contextualiza a gênese da República no Brasil, mas oferece as bases históricas para a análise crítica do impeachment como sucedâneo do *recall*, fenômeno comum a democracias que padecem de déficits estruturais de institucionalidade e controle popular.

- **A Divisão da História Republicana do Brasil**

Fausto segmenta a história republicana do Brasil em distintas fases: Primeira República ou República Velha de 1889 a 1930, seguida pela Era Vargas de 1930 a 1945, incluindo o Estado Novo de 1937 a 1945; o Período Democrático que começa em 1945 e vai até 1964, interrompido pelo Regime Militar de 1964 a 1985; e o Período de Transição de 1985 a 1989[725].

A pesquisa identifica o período iniciado em 15 de março de 1985 como a Segunda Redemocratização do Brasil, sucedendo a Primeira Redemocratização, que teve início com o término do Estado Novo em 1945 e se encerrou com o golpe civil-militar de março de 1964. A análise da Segunda Redemocratização será abordada no Capítulo 11, enquanto o Capítulo 10 tratará dos principais aspectos do regime militar, compreendido entre 1964 e 1985, destacando o intervalo entre as duas redemocratizações.

6.1 A PRIMEIRA REPÚBLICA OU REPÚBLICA VELHA: PRINCIPAIS EVENTOS E TRANSFORMAÇÕES

Durante a Primeira República, de 1889 a 1930, a democracia e a república brasileira foram marcadas por rupturas democráticas que revelaram as fragilidades do sistema político e as frequentes interferências autoritárias no processo democrático. Entre essas, estão as sete a seguir.

No século XIX, o Brasil buscava consolidar uma monarquia constitucional, inspirando-se em nações desenvolvidas que adotaram sistemas semelhantes, como o Reino Unido, Suécia, Noruega, Dinamarca e Japão[726]. A Proclamação da República, ocorrida em 15 de novembro de 1889, é frequentemente celebrada como um marco de mudança na história do Brasil. No entanto, é importante reconhecer que esse evento teve características de um golpe militar,

[725] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 243, 329, 395, 463 e 517.

[726] Nessas nações, o monarca possui um papel principalmente cerimonial, com o poder executivo sendo exercido pelo primeiro-ministro e seu gabinete, que são responsáveis perante o Parlamento.

resultando no banimento da Família Imperial. Dom Pedro II e seus familiares foram compelidos a deixar o país, partindo para o exílio na Europa.

O movimento liderado por militares derrubou o regime monárquico sem consulta popular, instaurando um novo sistema político por meio de imposição, sem a participação ativa da sociedade brasileira. Esse ato inicial já indicava as vulnerabilidades democráticas que marcariam todo o período republicano.

Durante a eleição presidencial indireta, Deodoro da Fonseca utilizou estratégias de pressão sobre o Congresso Constituinte para evitar a eleição de Prudente de Morais. Com o apoio de parlamentares intimidados, Deodoro foi eleito presidente de forma indireta, evidenciando o papel do Parlamento como cúmplice no enfraquecimento da representatividade democrática.

Em um ato autoritário, Deodoro da Fonseca dissolveu o Congresso Nacional, suspendendo temporariamente a representação parlamentar. Apesar de o Congresso ter sido reaberto por Floriano Peixoto, essa interrupção configurou uma ruptura grave no compromisso com os valores republicanos e constitucionais.

Com a renúncia de Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto assumiu a presidência sem convocar novas eleições, como previa a Constituição de 1891. Esse ato consolidou uma nova ruptura, já que a transição deveria ter sido realizada de forma democrática e legítima, respeitando a vontade popular.

Como Rodrigues Alves não pôde tomar posse devido à sua morte, o vice-presidente Delfim Moreira assumiu a presidência com o apoio do Congresso Nacional, que não convocou novas eleições. Essa decisão abriu precedentes que seriam repetidos décadas depois, como no caso da posse de José Sarney após a morte de Tancredo Neves, consolidando uma prática de sucessão que enfraquecia os mecanismos democráticos.

Apesar de eleito democraticamente, Washington Luís foi deposto por representantes da Revolução de 1930. Esse ato representou uma grave ruptura institucional, interrompendo um governo legitimado pelo voto popular e demonstrando o poder das forças revolucionárias sobre as estruturas democráticas.

Após vencer as eleições presidenciais, Júlio Prestes teve sua posse impedida pelos líderes da Revolução de 1930. Renunciando ao governo de São Paulo para se candidatar, Júlio Prestes não pôde sequer retornar ao cargo estadual, evidenciando a eliminação de qualquer possibilidade de continuidade democrática e institucional.

Essas sete rupturas democráticas revelam como a Primeira República foi permeada por práticas que subverteram os ideais republicanos e democráticos, estabelecendo um padrão de

instabilidade política e autoritarismo que marcou profundamente a história brasileira. A análise desses eventos é fundamental para compreender as raízes dos desafios que a democracia brasileira enfrenta até hoje. Por essa razão, essas ações antidemocráticos ainda serão melhor analisados neste capítulo.

Após a proclamação da república brasileira, os anos seguintes foram marcados por uma notável incerteza[727]. Embora recebida com cautela na Inglaterra, foi entusiasticamente celebrada na Argentina e fortaleceu os laços com os Estados Unidos, especialmente durante a I Conferência Internacional Americana em Washington, onde Salvador de Mendonça representou o Brasil, alinhando-se com as perspectivas norte-americanas. Esse realinhamento diplomático foi consolidado com a nomeação do Barão do Rio Branco como Ministro das Relações Exteriores de 1902 a 1912, onde, com a ajuda de Joaquim Nabuco, embaixador em Washington, não buscou um alinhamento direto, mas uma aproximação estratégica que posicionava o Brasil como uma liderança na América do Sul[728].

Os grupos que disputavam o poder na República tinham interesses distintos e divergiam quanto à sua organização. Os políticos das províncias de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul defendiam uma República federativa, com autonomia regional significativa. O Partido Republicano Paulista (PRP) e os políticos mineiros apoiavam um modelo liberal, no qual a República seria composta por cidadãos representados por um presidente eleito e pelo Congresso. A Primeira República, vigente de 1889 a 1930, terminou com a Revolução de 1930, seguida pelo golpe que destituiu Washington Luís, eleito por sufrágio popular, permitindo que Getúlio Vargas assumisse o poder de maneira ilegítima[729].

Outro setor relevante na formação da República foi o dos militares. O marechal Deodoro da Fonseca assumiu a chefia do governo provisório, e diversos oficiais foram eleitos para o Congresso Constituinte. No entanto, o grupo militar não era homogêneo, com rivalidades entre o Exército, que havia sido o principal artífice do novo regime, e a Marinha, vista como ligada à Monarquia. Também havia diferenças entre os partidários de Deodoro da Fonseca e os de Floriano Peixoto. Em torno de Deodoro, os "tarimbeiros", veteranos da Guerra do Paraguai e alheios às ideias positivistas, buscavam preservar a honra do Exército, sem uma visão elaborada da República, exceto pelo desejo de que o Exército tivesse maior relevância do que no Império[730].

---

[727] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 245.
[728] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 248.
[729] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 245.
[730] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 246.

Apesar das rivalidades internas, os grupos do Exército convergiam em um ponto: não representavam os interesses de uma classe social, como os defensores da República Liberal, mas sim os de uma instituição – o Exército –, parte integrante do aparato estatal. Devido à natureza de suas funções e à cultura desenvolvida internamente, os oficiais, positivistas ou não, se opunham ao liberalismo[731].

Para os militares, a República deveria ter um Poder Executivo forte ou atravessar uma fase de ditadura prolongada. A autonomia das províncias era vista com desconfiança, pois poderia atender aos interesses dos grandes proprietários rurais e fragmentar o país. Na Primeira República, raramente os chefes militares vinham das duas regiões de maior relevância política: São Paulo e Minas Gerais[732].

- **A Eleição Indireta para Presidente e Vice-Presidente**

Excepcionalmente, os primeiros presidente e vice-presidente da República foram eleitos por voto indireto da Assembleia Constituinte, que havia se transformado em Congresso comum. A Constituição garantiu aos brasileiros e estrangeiros residentes no país os direitos à liberdade, segurança individual e propriedade, além de abolir a pena de morte, que já era raramente aplicada no Império.

Deodoro buscou intimidar o Congresso Constituinte para evitar a eleição de Prudente de Morais como presidente e induzir deputados e senadores a votar nele próprio, o que resultou em muitos votos favoráveis a Deodoro[733].

No dia 25 de fevereiro de 1891, o Congresso elegeu Deodoro da Fonseca como presidente e Floriano Peixoto como vice, com Deodoro vencendo por uma margem estreita de 129 votos contra 97 de Prudente de Morais, que contou com o apoio dos congressistas dos grandes Estados e dos florianistas[734].

Durante o mandato de Deodoro da Fonseca, houve um confronto com o Congresso, agravado quando ele nomeou o Barão de Lucena, um monarquista tradicional, para comandar o ministério, buscando reforçar o Poder Executivo inspirado no antigo Poder Moderador[735].

O Decreto nº 641, emitido em 3 de novembro de 1891 por Deodoro da Fonseca, marcou o primeiro momento crítico e antidemocrático da recém proclamada República Federativa do

---

[731] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 246

[732] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 246-7.

[733] BALEEIRO, Aliomar. Constituições Brasileiras - 1891. v. 2. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 22.

[734] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 251-3.

[735] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 254.

Brasil. Este decreto resultou na dissolução do Congresso Nacional, que havia sido eleito em 15 de setembro de 1890. Além de dissolver o Congresso, o decreto incluiu a convocação da nação para a eleição de novos representantes[736]. Assim, Deodoro protagonizou o segundo golpe contra a república brasileira.

Contudo, a falta de apoio das Forças Armadas e a oposição dos florianistas, da Marinha e de civis levou Deodoro a renunciar em 23 de novembro de 1891, menos de um ano do início do mandato. A elite cafeicultora paulista, que já havia articulado contra a Princesa Isabel e o Conde d'Eu, também preparava um golpe caso Deodoro não renunciasse. Com isso, o vice-presidente Floriano Peixoto assumiu a presidência do Brasil[737].

Ao assumir a presidência após a renúncia do presidente Deodoro da Fonseca, o vice-presidente Floriano Peixoto editou o Decreto nº 686 em 23 de novembro de 1891. Este decreto revogou a medida anterior de Deodoro, que havia determinado a dissolução do Congresso. No texto de seu decreto, Floriano Peixoto invocou, embora sem citá-la expressamente, a cláusula das Disposições Transitórias da Constituição de 1891, especificamente a parte final do § 4º do artigo 1º, que proibia a dissolução do Congresso Nacional sob qualquer circunstância[738].

Mas a mesma Constituição invocada por Floriano para restabelecer o Congresso, previa que, em caso de vacância no primeiro biênio, por qualquer motivo, da presidência ou vice-presidência, uma nova eleição deveria ser realizada[739]. Com a renúncia de Deodoro no primeiro ano, essa norma constitucional exigia a convocação de novas eleições diretas. No entanto, elas sequer foram convocadas, e o vice-presidente Floriano Peixoto completou o mandato para o qual havia sido eleito indiretamente[740].

Baleeiro destaca que, ao renunciar no primeiro ano, Deodoro abriu caminho para que Floriano ignorasse a exigência de uma nova eleição, configurando a terceira ruptura contra a democracia. Esse ato desencadeou a Revolta da Armada e gerou instabilidade no país[741].

Nesse contexto, duas observações são relevantes: em primeiro lugar, enquanto Floriano promovia sua primeira ruptura, a recém-criada república brasileira enfrentava a terceira em menos de um ano, sendo os dois primeiros protagonizados por Deodoro; em segundo lugar, o

---

[736] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/decreto/1851-1899/D641.htm Acesso em: 18 Set 2024.
[737] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 254.
[738] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/decreto/1851-1899/D686.htm Acesso em: 18 Set 2024.
[739] Constituição de 1891, artigo 42.
[740] Constituição de 1891, artigo 42.
[741] BALEEIRO, Aliomar. Constituições Brasileiras - 1891. v. 2. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 30.

Congresso Nacional – recentemente restabelecido por Floriano – não se opôs à ruptura e permitiu que Floriano desrespeitasse a Constituição e concluísse o mandato. Em suma, o Congresso optou pela omissão e assumiu as consequências desse ato, entre elas a instalação da ditadura getulista quatro décadas depois.

- **As Eleições Diretas para Presidente e Vice-Presidente**

O acordo tático entre Floriano Peixoto e a elite política de São Paulo se desfez na escolha de seu sucessor. Com apoio restrito, que incluía os ruidosos, mas pouco eficazes jacobinos, Floriano não conseguiu indicar um candidato de sua preferência. O paulista Prudente de Morais prevaleceu, sendo eleito em 1º de março de 1894. Demonstrando sua insatisfação, Floriano não compareceu à posse, preferindo cuidar de suas rosas em casa. A sucessão de Prudente de Morais marcou o fim da presença predominante de figuras do Exército na presidência, com exceção de Hermes da Fonseca, eleito para o período de 1910 a 1914, e resultou no declínio da participação política dos militares, simbolizada pelo fechamento do Clube Militar entre 1896 e 1901[742].

Durante o governo de Prudente, a oposição entre a elite política dos grandes Estados e o republicanismo jacobino, que já existia no período de Floriano, se intensificou. Os jacobinos, inspirados por uma corrente da Revolução Francesa, eram compostos por membros da baixa classe média, operários e militares afetados pelas dificuldades econômicas e condições de vida precárias[743]. A consolidação da República liberal ocorreu com a sucessão de Prudente por Campos Sales (1898-1902). O movimento jacobino se fragmentou após o envolvimento de alguns de seus membros em uma tentativa de assassinar Prudente de Morais, e os militares, como mencionado, retornaram em grande parte aos quartéis[744].

Tanto a oligarquia gaúcha quanto a mineira, que dominavam o Partido Republicano Rio-Grandense (PRR) e o Partido Republicano Mineiro (PRM), desfrutavam de significativa autonomia em suas relações com a sociedade. O PRR, apoiado por uma versão autoritária do positivismo, consolidou-se como uma poderosa máquina política, equilibrando os interesses de estancieiros e imigrantes em ascensão. A oligarquia mineira, por sua vez, também não se subordinava aos cafeicultores ou criadores de gado. Embora considerasse esses setores, criou uma estrutura de políticos profissionais, cuja fonte de poder vinha principalmente da própria máquina, sendo responsável por nomear funcionários, regularizar terras e decidir sobre investimentos em áreas como educação e transporte[745]

[742] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 256.
[743] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 256.
[744] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 248.
[745] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 262.

À primeira vista, o domínio das oligarquias poderia ser contestado pela população por meio do voto. No entanto, o voto não era obrigatório, e os analfabetos estavam excluídos do processo eleitoral, enquanto a política era amplamente percebida pela maioria como um jogo entre as elites ou uma mera troca de favores. Esse desinteresse aumentava em eleições presidenciais quando os partidos estaduais se alinhavam em torno de candidaturas únicas, ou quando candidatos de oposição não tinham chances reais de vitória. A participação eleitoral variou de um mínimo de 1,4% da população total na eleição de Afonso Pena em 1906, a um máximo de 5,7% na eleição de Júlio Prestes em 1930[746].

Na Primeira República, 12 presidentes foram eleitos diretamente, junto com seus respectivos vice-presidentes. Dois desses vices assumiram a presidência em razão da morte dos presidentes eleitos. Com o falecimento de Afonso Pena, Nilo Peçanha assumiu a presidência. Rodrigues Alves foi eleito duas vezes, em 1902 e 1918, mas faleceu em 17 de janeiro de 1919, antes de tomar posse do segundo mandato, levando o vice Delfim Moreira a assumir o cargo.

Sem que o presidente eleito tomasse posse, o vice-presidente não poderia assumir o cargo. Essa conclusão parece ser óbvia. No entanto, o Congresso Nacional não se opôs à posse de Delfim Moreira, que permaneceu no cargo até o fim do mandato, sem que novas eleições fossem realizadas. Situação semelhante aconteceria 66 anos depois, em 1985, com a eleição indireta e morte de Tancredo Neves antes da posse; isso contudo, não foi óbice à posse do vice-presidente José Sarney.

A Revolução de 1930 praticou, sucessivamente, o quarto e o quinto golpes contra a república e a democracia brasileiras: primeiro, destituiu Washington Luís da presidência, para a qual havia sido democraticamente eleito; depois, impediu a posse de Júlio Prestes na presidência da República, embora este tivesse sido eleito diretamente pelo voto popular.

Júlio Prestes, último presidente eleito pelo voto popular durante o período conhecido como República Velha, foi impedido de assumir o cargo pela Revolução de 1930. Esse acontecimento representou mais um golpe contra a república e a democracia brasileiras[747].

---

[746] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 262.

[747] 1) Marechal Deodoro da Fonseca (eleito indiretamente): 15 de novembro de 1889 a 23 de novembro de 1891; 2) Marechal Floriano Peixoto (era Vice-Presidente, mas com a renúncia de Deodoro assumiu como Presidente): 23 de novembro de 1891 - 15 de novembro de 1894; 3) Prudente de Morais: 15 de novembro de 1894 - 15 de novembro de 1898; 4) Campos Sales: 15 de novembro de 1898 - 15 de novembro de 1902; 5) Rodrigues Alves: 15 de novembro de 1902 - 15 de novembro de 1906; 6) Afonso Pena: 15 de novembro de 1906 - 14 de junho de 1909 (falecimento); 7) Nilo Peçanha (era Vice-Presidente, mas com a morte de Afonso Pena assumiu como Presidente): 14 de junho de 1909 - 15 de novembro de 1910; 8) Hermes da Fonseca: 15 de novembro de 1910 - 15 de novembro de 1914; 9) Venceslau Brás: 15 de novembro de 1914 - 15 de novembro de 1918; 10) Rodrigues Alves concorreu ao seu segundo mandato Presidencial em 15 de novembro de 1918, mas faleceu em 16 de janeiro de 1919, antes de assumir o cargo pela segunda vez; 11) Delfim Moreira (era Vice-Presidente, mas com a morte de Rodrigues Alves assumiu a Presidência): 16 de janeiro de 1919 - 28 de julho de 1919 (presidente em exercício);

Antes de ser eleito presidente da república, Júlio Prestes foi "presidente do Estado de São Paulo", que equivalia ao atual cargo de governador, de 1927-1930, mas teve que renunciar para se candidatar à presidência da república; eleito à presidência, não tomou posse. No Estado de São Paulo, foi sucedido pelo vice, Heitor Penteado. Apesar do sobrenome, Júlio Prestes não era parente de Luís Carlos Prestes[748].

6.2 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

No dia 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a primeira Constituição republicana do Brasil. Seu preâmbulo ressaltava que representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, estabeleceram um regime livre e democrático. A Constituição definiu a forma de governo do país como uma República Federativa e criou a União perpétua e indissolúvel das antigas províncias, agora Estados Unidos do Brasil[749].

A democracia representativa foi adotada como regime político[750], e em nenhum momento a Constituição afirmava que o poder emanava do povo e era exercido em seu nome. Não incluía o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o *recall* como mecanismos de participação popular direta. Manteve a instituição do júri[751]. Além disso, garantia a qualquer pessoa o direito de representar, mediante petição, aos poderes públicos, denunciar abusos de autoridades e promover a responsabilização dos culpados[752]. Não havia menção à ação popular no texto da Constituição.

Entre a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 e a promulgação da nova Carta Magna em 24 de fevereiro de 1891, com a eleição do presidente e vice-presidente da República, sob a administração do marechal Manoel Deodoro da Fonseca, chefe do Governo Provisório, destacaram-se dois eventos significativos: a autoria de Rui Barbosa na Constituição de 1891 e o "encilhamento"[753], um ciclo de crise econômica que perdurou de 1889 a 1891,

---

12) Epitácio Pessoa: 28 de julho de 1919 - 15 de novembro de 1922; 13) Artur Bernardes: 15 de novembro de 1922 - 15 de novembro de 1926; 14) Washington Luís: 15 de novembro de 1926 - 24 de outubro de 1930. Disponível em: https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/republica-oligarquica.htm#:~:text=Deodoro%20da%20Fonseca%20(1889%2D1891,Campos%20Sales%20(1898%2D1902) Acesso em: 1 Ago 2024.

[748] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/J%C3%BAlio_Prestes Acesso em: 03 Nov 2024.

[749] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em: 18 Set 2024.

[750] Constituição de 1891, artigo 1º.

[751] constituição de 1891, artigo 72, § 31.

[752] Constituição de 1891, artigo 72, § 9º.

[753] BALEEIRO, Aliomar. Coleção Constituições Brasileira 1891. 3ª ed. Brasília: Senado Fedral, 2012, v. 2, p. 2.

marcado por políticas financeiras expansionistas e especulativas que culminaram em inflação elevada, depreciação da moeda e o colapso do mercado de ações[754].

Após a promulgação da Constituição, cada uma das antigas províncias se transformou em um estado e o antigo Município Neutro foi convertido no Distrito Federal, mantendo-se como a capital da União. No planalto central da República, foi destinada uma área de 14.400 quilômetros quadrados, demarcada para a futura instalação da capital federal. Com a transformação da Província do Rio de Janeiro no Estado do Rio de Janeiro e do Município Neutro no Distrito Federal, houve uma mudança significativa na estrutura política e administrativa do país[755].

O artigo 10 do Decreto nº 1, datado de 15 de novembro de 1889, que estabeleceu provisoriamente a República Federativa como forma de governo no Brasil, especificava que o território do Município Neutro seria administrado diretamente pelo Governo Provisório da República. Além disso, a cidade do Rio de Janeiro foi designada, também de forma provisória, como a sede do poder federal[756].

A capital foi transferida do Rio de Janeiro para Brasília, em 21 de abril de 1960, convertendo o antigo Distrito Federal no Estado da Guanabara[757]. Com a Lei Complementar nº 20 de 1974, assinada pelo presidente Ernesto Geisel, ocorreu a reunificação dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 15 de março de 1975, após 140 anos de separação. Essa reunificação marcou uma nova fase na organização territorial do Brasil, estabelecendo a cidade do Rio de Janeiro como a capital do novo estado reunificado[758].

Segundo o texto constitucional, os Estados tinham a possibilidade de se incorporar uns aos outros, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros Estados ou mesmo para formar novos Estados. Esse processo exigia a concordância das Assembleias Legislativas dos Estados envolvidos, que deveriam aprovar a medida em duas sessões anuais consecutivas. Após

---

[754] Disponível em: https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/encilhamento-politica-economica-tentou-impulsionar-a-industrializacao.htm Acesso em: 18 Set 2024.

[755] Constituição de 1891, artigos 2º-3º.

[756] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/decreto/1851-1899/D0001.htm Acesso em: 18 Set 2024.

[757] Em 1º de Outubro de 1957, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 3.273, agendando para o 21 de abril de 1960 a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília. Disponível em: https://multirio.rio.rj.gov.br/index.php/historia-do-brasil/rio-de-janeiro/3352-a-transferencia-da-capital-federal-para-brasilia#:~:text=Em%201%C2%B0%20de%20outubro,Rio%20de%20Janeiro%20para%20Bras%C3%ADlia. Acesso em: 18 Set 2024.

[758] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_de_Janeiro_(estado) Acesso em: 18 Set 2024.

essa etapa, a aprovação do Congresso Nacional era necessária para validar a reorganização territorial proposta[759].

O poder político do Estado foi dividido em três funções: Legislativa, Executiva e Judiciária, que deveriam ser exercidas de forma harmônica e independente, em sincronia com a Teoria da Separação dos Poderes. Considerando a especificidade desta pesquisa, serão analisados apenas aspectos relevantes dos Poderes Legislativo e Executivo. Não haverá menção ao Poder Judiciário neste tópico, em face de seu distanciamento com o objeto da pesquisa.

- **Poder Legislativo**

O Poder Legislativo no Brasil era exercido pelo Congresso Nacional, composto por duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A eleição para ambas as câmaras ocorria simultaneamente em todo o país, sendo vedado ocupar simultaneamente os cargos de deputado e senador. Cada casa operava de maneira independente e, geralmente, as decisões eram tomadas por maioria de votos durante sessões públicas. Para que uma deliberação fosse válida, era necessário que a maioria absoluta dos membros estivesse presente. Além disso, tanto deputados quanto senadores gozavam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício de seus mandatos, garantindo a liberdade no desempenho de suas funções legislativas[760].

As condições de elegibilidade para se candidatar ao Congresso Nacional incluíam: a) estar na plena posse dos direitos de cidadão brasileiro e ser alistado eleitor. Além disso, b) os candidatos à Câmara dos Deputados deveriam ter pelo menos quatro anos de cidadania brasileira, enquanto os candidatos ao Senado Federal necessitavam ter no mínimo seis anos de cidadania. Esses requisitos visavam assegurar que os representantes eleitos possuíssem um comprometimento estabelecido com o país e um entendimento adequado de suas leis e sociedade[761].

Após a promulgação da Constituição de 1891, o Congresso Nacional, agindo como uma assembleia geral, procedia à eleição indireta do presidente e do vice-presidente dos Estados Unidos do Brasil. Esta eleição ocorria por meio de dois escrutínios distintos: o primeiro para o presidente e o segundo para o vice-presidente. Na primeira votação, era necessária a maioria absoluta de votos para eleger um candidato. Caso nenhum candidato alcançasse essa maioria, uma segunda votação seria realizada, na qual a maioria relativa de votos seria suficiente para

[759] Constituição de 1891, artigo 4º.
[760] Constituição de 1891, artigos 16-7.
[761] Constituição de 1891, artigos 26.

definir o vencedor. Não existiam incompatibilidades que impedissem os candidatos de participarem dessa eleição[762].

Com a eleição do presidente e do vice-presidente, o Congresso concluía sua missão como poder constituinte. A partir de então, ele se dividia nas tradicionais Câmara dos Deputados e Senado, iniciando suas funções legislativas regulares. Importante ressaltar que, uma vez estabelecido, o Congresso não poderia ser dissolvido sob nenhuma circunstância, consolidando a estabilidade do sistema legislativo no país[763].

- **Câmara dos Deputados**

A Câmara dos Deputados era formada por representantes do povo, eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal por meio de sufrágio direto, assegurando-se a representação das minorias. A legislação estipulava que o número de deputados por Estado não deveria exceder a proporção de um para cada setenta mil habitantes, mas cada Estado deveria ter, no mínimo, quatro representantes[764].

No capítulo 14, será analisada, com a devida atenção, a competência atribuída à Câmara dos Deputados para examinar e decidir sobre a admissibilidade de acusações em casos de crimes comuns ou de responsabilidade envolvendo o presidente da República e os Ministros de Estado, quando estes últimos estiverem relacionados a crimes praticados pelo presidente, bem como a competência do Senado Federal para conduzir o julgamento correspondente.

- **Senado Federal**

O Senado Federal era constituído por cidadãos elegíveis, com cada Estado e o Distrito Federal elegendo três senadores. A eleição dos senadores seguia o mesmo procedimento usado para os deputados. O mandato de um senador tinha duração de nove anos, com renovação de um terço do Senado a cada três anos, garantindo assim uma continuidade e estabilidade na câmara alta. Quando um senador era eleito para substituir outro que não completou seu mandato, este cumpriria apenas o período restante do mandato do seu antecessor; esse período passou a ser chamado de "mandato tampão"[765].

- **Poder Executivo**

O presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, eleito diretamente pelo povo, desempenhava o papel de chefe do Poder Executivo e liderava a nação. Em situações onde o

[762] Constituição de 1891, artigo 1º.
[763] Constituição de 1891, artigo 1º, § 4º.
[764] Constituição de 1891, artigo 28.
[765] Constituição de 1891, artigos 30-3.

presidente estivesse impedido de exercer suas funções, o vice-presidente, que era eleito juntamente com o presidente, assumiria o posto. Caso ocorresse a falta do presidente, o vice-presidente o sucederia no cargo. Se tanto o presidente quanto o vice-presidente estivessem impedidos, a linha de sucessão presidencial seguiria para o vice-presidente do Senado, depois para o presidente da Câmara dos Deputados e, por fim, para o presidente do Supremo Tribunal Federal, que assumiriam o cargo sucessivamente[766].

O vice-presidente da República tinha a função de presidir o Senado, mas apenas votava em situações de empate, exercendo o chamado voto de qualidade. Em suas ausências ou impedimentos, o vice-presidente do Senado assumia suas funções[767].

Se ocorresse uma vacância na presidência ou vice-presidência e menos de dois anos tivessem passado do período presidencial (vacância no primeiro biênio), seria necessária a realização de uma nova eleição. Para ser elegível ao cargo de presidente ou vice-presidente da República, o candidato precisava cumprir três condições essenciais: 1º) ser brasileiro nato; 2º) estar no pleno exercício dos direitos políticos; 3º) ter idade mínima de 35 anos[768].

O mandato do presidente durava quatro anos, sendo vedada a reeleição imediatamente subsequente ao término de seu período. Da mesma forma, o vice-presidente que assumisse a Presidência no último ano do mandato não poderia candidatar-se à Presidência para o próximo período. A transição do cargo de presidente era inadiável e ocorria no mesmo dia em que finalizava o mandato, passando imediatamente as funções para o sucessor eleito. Caso o novo presidente estivesse impedido de assumir, a substituição seguiria o procedimento constitucional estabelecido[769].

A eleição do presidente e do vice-presidente era realizada através de voto direto da população, exigindo-se a maioria absoluta dos votos. O pleito ocorria no dia 1º de março do último ano do mandato presidencial. A apuração dos votos era feita nas capitais federais e estaduais, e o Congresso realizava a contagem final na sua primeira sessão do ano, independentemente do número de membros presentes[770].

Em relação ao processo legislativo em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional, um projeto de lei aprovado por uma das câmaras era encaminhado à outra para

[766] Constituição de 1891, artigos 41-6.
[767] Constituição de 1891, artigo 32.
[768] Constituição de 1891, artigo 41.
[769] Constituição de 1891, artigos 41-6.
[770] Constituição de 1891, artigo 47.

aprovação. Se também fosse aprovado pela segunda câmara, o projeto seguia para o presidente da República, que poderia sancioná-lo e promulgá-lo como lei. O presidente tinha a prerrogativa de vetar o projeto, total ou parcialmente, se considerasse que contrariava a Constituição ou os interesses nacionais, devendo fazê-lo dentro de dez dias úteis e justificar seu veto à câmara onde o projeto teve origem. Se o presidente não se manifestasse dentro desse prazo, o projeto era automaticamente sancionado. Se o Congresso estivesse encerrado, o presidente deveria publicar as razões para negar a sanção[771].

Quando um projeto de lei era vetado pelo presidente da República e devolvido à câmara onde teve origem, este passava por uma nova discussão e votação nominal. Para superar o veto, o projeto precisava alcançar dois terços dos votos dos membros presentes. Se aprovado, o projeto seguia para a outra câmara do Congresso, que também deveria aprová-lo pelos mesmos critérios de maioria qualificada. Se ambas as câmaras reconfirmassem o projeto por essa maioria de dois terços, ele seria enviado de volta ao Poder Executivo para ser promulgado como lei[772].

Caso o presidente da República não promulgasse a lei dentro de 48 horas após o recebimento, a responsabilidade pela promulgação passaria para o presidente do Senado, que era também o vice-presidente da República. Se este também não promulgasse a lei dentro do prazo estabelecido, o vice-presidente do Senado deveria fazê-lo. Projetos de lei que fossem rejeitados ou não sancionados não poderiam ser apresentados novamente na mesma sessão legislativa[773].

O presidente dos Estados Unidos do Brasil era processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal nos casos de crimes comuns, após a Câmara declarar a procedência da acusação, enquanto os crimes de responsabilidade eram julgados pelo Senado[774].

A competência da Câmara dos Deputados analisar e decidir sobre a admissibilidade das acusações em casos de crimes comuns ou de responsabilidade envolvendo o presidente da República e os Ministros de Estado, nos casos que estes últimos estivessem conexos com crimes do presidente, e a competência do Senado para realizar o respectivo julgamento, serão examinadas, com o cuidado que o tema exige, no capítulo 14.

---

[771] Constituição de 1891, artigos 36-40.
[772] Constituição de 1891, artigos 36-40.
[773] Constituição de 1891, artigo 38.
[774] Constituição de 1891, artigo 53.

- **Declaração de Direitos**

O Título IV da Constituição de 1891, intitulado "Dos Cidadãos Brasileiros", dividia-se em duas seções. A primeira delas, sob o título "Das Qualidades do Cidadão Brasileiro", abrangia os artigos 69 a 71 e tratava dos direitos relacionados à nacionalidade e aos direitos de cidadania.

A outra seção, que ia do artigo 72 ao 77, mencionava os direitos individuais. O artigo 72, composto por 34 itens detalhados, assegurava a inviolabilidade dos direitos relativos à liberdade, à segurança individual e à propriedade[775].

- **Direitos da Nacionalidade**

De acordo com a Constituição, a nacionalidade brasileira era atribuída a diversos grupos sob as condições específicas a seguir: 1) Eram brasileiros por nascimento os indivíduos nascidos no Brasil, mesmo que filhos de estrangeiros, desde que o pai não estivesse no país a serviço de seu governo. 2) Também eram considerados brasileiros os filhos de pai brasileiro ou filhos ilegítimos de mãe brasileira nascidos no exterior, desde que estabelecessem domicílio no Brasil. 3) Aqueles cujo pai brasileiro estivesse no exterior a serviço da República Brasileira eram considerados brasileiros, independentemente de estabelecerem domicílio no Brasil. 4) Estrangeiros residentes no Brasil na data da Proclamação da República, 15 de novembro de 1889, que não manifestassem o desejo de manter sua nacionalidade original nos seis meses após a vigência da Constituição, eram reconhecidos como brasileiros. 5) Estrangeiros que possuíssem propriedades imóveis no Brasil e que fossem casados com brasileiros ou tivessem filhos brasileiros, eram considerados brasileiros, a menos que expressassem a intenção de manter sua nacionalidade original. 6) Por fim, estrangeiros poderiam se naturalizar brasileiros por outros meios estabelecidos na legislação[776].

O item 4 mencionado incluía a "grande naturalização", ou seja, a de todos os estrangeiros que, estando no Brasil no dia da Proclamação da República, não declarassem, dentro de 6 meses após a Constituição, a intenção de manter a nacionalidade de origem[777].

A perda dos direitos de nacionalidade acontecia por meio da naturalização em um país estrangeiro ou pela aceitação de emprego ou pensão de um governo estrangeiro, sem a autorização do Poder Executivo federal. Em qualquer situação de perda ou suspensão dos

---

[775] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/Constituicao/Constituicao91.htm Acesso em: 23 Set 2024.

[776] Constituição de 1891, artigo 69.

[777] BALEEIRO, Aliomar. Coleção Constituições Brasileira 1891. 3ª ed. Brasília: Senado Fedral, 2012, v. 2, p. 29.

direitos, existia uma legislação federal que regulava o processo para a recuperação dos direitos de cidadão brasileiro[778].

Ao mencionar a suspensão do "direito de cidadão" a Constituição de 1891 trazia duas hipóteses no artigo 71, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’: a) por incapacidade física ou moral; b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos. Acredita-se que, nessas hipóteses, o Constituinte quis se referir à suspensão dos direito políticos e não dos direitos de nacionalidade ou cidadania.

- **Direitos Políticos**

Buscando controlar a influência e a participação de determinados grupos na política e nas decisões governamentais, a Constituição dispôs que o direito ao voto era concedido aos cidadãos brasileiros do sexo masculino maiores de 21 anos, desde que se alistassem conforme determinado pela lei. As mulheres não podiam votar nem se candidatar, portanto. Claramente, havia restrições específicas que impediam certos grupos de se registrar como eleitores, tanto nas eleições federais quanto nas estaduais: 1) Mendigos não possuíam o direito ao voto, excluindo-os do processo eleitoral. 2) Analfabetos também eram excluídos do alistamento eleitoral, refletindo uma barreira educacional. 3) Praças de pré, ou seja, soldados rasos e não oficiais, exceto aqueles matriculados em escolas militares de nível superior, não podiam votar. 4) Religiosos que faziam parte de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades religiosas que exigissem voto de obediência, ou qualquer estatuto que implicasse a renúncia da liberdade individual, eram inelegíveis para votar[779].

Os cidadãos que não estavam habilitados para o alistamento também eram considerados inelegíveis para participar de eleições[780].

A suspensão ou a perda dos “direitos de cidadão” ocorria somente nas condições especificadas na Constituição. Ao tratar da suspensão desses direitos, o Constituinte de 1891 apresentou duas hipóteses no artigo 71, § 1º, alíneas ‘a’ e ‘b’: a) por incapacidade física ou moral; b) por condenação criminal, enquanto durarem os seus efeitos. Nessas situações, entende-se que o Constituinte se referia à suspensão dos direitos políticos, como o direito de votar e ser votado, e não à perda dos direitos de nacionalidade ou cidadania. A exclusão da nacionalidade, tanto de brasileiros natos quanto naturalizados, por incapacidade física ou moral

[778] Constituição de 1891, artigo 71.
[779] Constituição de 1891, artigo 70.
[780] Constituição de 1891, artigo 70, § 2º.

ou em razão de qualquer condenação criminal, seria incoerente e desproporcional, o que reforça a interpretação de que as restrições diziam respeito apenas aos direitos políticos.

- **Partidos Políticos**

A Constituição de 1891 não abordou a questão dos partidos políticos. Mas em 1889, já existiam três grandes partidos: o Liberal, o Conservador e o Republicano, que, no entanto, não possuíam organização interna como os partidos de hoje, nem havia legislação que os regulasse. À época, todos os partidos eram estaduais, ainda não havendo partidos nacionais. Os dois primeiros e famosos partidos monárquicos desapareceram sem qualquer ato expresso dos vencedores nesse sentido[781].

Muitos políticos do antigo regime aderiram ao novo, enquanto outros se retiraram para a vida particular, encerrando suas carreiras políticas. Contudo, já em 1890, a cisão entre os republicanos era evidente, e as divisões políticas se multiplicaram. Não havia mais a divisão entre "adesistas" e "históricos". Os republicanos anteriores a 15 de novembro de 1889 constituíam grupos de origens diversas: a) os juristas e profissionais de carreiras liberais, provenientes do Manifesto de 1870 e dos Clubes Republicanos; b) os militares; c) os positivistas, muitos dos quais também militares; d) os adesistas da última hora[782].

Com exceção dos monarquistas, os demais políticos participaram das eleições e, em maior ou menor grau, conquistaram cadeiras de senadores e deputados na Constituinte de 1890. Todos estavam de acordo quanto à República, e quase todos quanto ao federalismo, embora houvesse divergências quanto à extensão deste e em vários outros temas[783].

Ainda havia os saudosistas da Monarquia, que tentaram ou, ao menos, desejaram a restauração, ou se opuseram à República na imprensa interna e, após a censura e repressão, na imprensa estrangeira, logo em dezembro de 1889, quando os exilados se manifestaram na Europa e formaram os chamados "cortesãos da desgraça". Mantiveram esperanças de restauração, pelo menos, até o fim do governo do presidente Prudente de Morais[784].

---

[781] BALEEIRO, Aliomar. Coleção Constituições Brasileira 1891. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, v. 2, p. 21.

[781] Constituição de 1891, artigo 21.

[782] BALEEIRO, Aliomar. Coleção Constituições Brasileira 1891. 3ª ed. Brasília: Senado Fedral, 2012, v. 2, p. 21.

[783] BALEEIRO, Aliomar. Coleção Constituições Brasileira 1891. 3ª ed. Brasília: Senado Fedral, 2012, v. 2, p. 22.

[784] BALEEIRO, Aliomar. Coleção Constituições Brasileira 1891. 3ª ed. Brasília: Senado Fedral, 2012, v. 2, p. 21-2.

- **Direitos e Garantias Individuais**

A Constituição garantia tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos relativos à liberdade, segurança individual e propriedade, estipulando que: 1) Ninguém poderia ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, exceto sob a imposição de uma lei. 2) Todos eram considerados iguais perante a lei, assegurando isonomia e justiça sem distinções[785].

A República não reconheceu privilégios de nascimento, eliminou os foros de nobreza e extinguiu as ordens honoríficas vigentes, juntamente com todas as suas prerrogativas e regalias, assim como os títulos nobiliárquicos e de conselho[786].

Além disso, a Constituição protegia a liberdade religiosa, permitindo que todos os indivíduos e confissões religiosas exercessem seu culto publicamente e de maneira livre. Eles podiam se associar para tais fins e adquirir bens, sempre respeitando as normas do direito comum. O Estado garantia a separação entre Igreja e Governo, não oferecendo subvenções oficiais a qualquer culto ou igreja, e mantinha a independência mesmo com a representação diplomática junto à Santa Sé. A liberdade religiosa era extensa a ponto de assegurar que nenhum cidadão brasileiro fosse privado de seus direitos civis e políticos por motivo de crença ou função religiosa, nem se eximir de cumprir deveres cívicos. O ensino nos estabelecimentos públicos era estritamente laico, reforçando a separação entre educação e influências religiosas[787].

A Constituição estabelecia que qualquer pessoa tinha o direito de se dirigir aos poderes públicos por meio de petição, com o objetivo de denunciar abusos de autoridade e promover a responsabilidade dos responsáveis pelos atos ilícitos. Este mecanismo fortalecia o controle social sobre o exercício do poder e incentivava a transparência governamental[788].

Adicionalmente, em tempos de paz, era assegurado o direito de livre trânsito, permitindo que qualquer pessoa pudesse entrar ou sair do território nacional levando consigo seus bens e fortuna, respeitando as leis vigentes. A privacidade domiciliar também era fortemente protegida: a residência de um indivíduo era considerada um asilo inviolável. Ninguém poderia entrar em uma casa à noite sem o consentimento do morador, exceto em situações de emergência para prestar socorro em casos de crimes ou desastres. Durante o dia, qualquer

[785] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[786] Constituição de 1891, artigo 72, § 2º.
[787] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[788] Constituição de 1891, artigos 72-78.

entrada deveria ser justificada e regulada estritamente conforme previsto em lei, garantindo a segurança e privacidade dos cidadãos[789].

A Constituição detalhava cuidadosamente as condições sob as quais as prisões poderiam ocorrer, com o objetivo de proteger os direitos individuais. Exceto em situações de flagrante delito, a prisão só poderia ser efetuada após a pronúncia do indiciado, a menos que a lei determinasse de outra forma, e sempre mediante ordem escrita de uma autoridade competente. Ninguém poderia ser mantido em prisão sem que houvesse uma culpa formalmente estabelecida, exceto nas exceções previstas em lei, e a fiança deveria ser permitida nos casos admitidos pela legislação[790].

A garantia de um julgamento justo também era assegurada: ninguém seria sentenciado senão por uma autoridade competente, baseado em uma lei preexistente e seguindo os procedimentos por ela estipulados. Aos acusados era garantida ampla defesa, incluindo todos os recursos necessários, começando com a entrega de uma nota de culpa dentro de 24 horas, que deveria ser assinada pela autoridade competente e incluir os nomes do acusador e das testemunhas[791].

Todos os brasileiros tinham acesso a cargos públicos, tanto civis quanto militares, desde que atendessem às qualificações específicas exigidas por lei. Contudo, era proibida a acumulação de cargos públicos que gerassem remuneração simultânea. Quanto à aposentadoria, esta era concedida aos servidores públicos apenas em casos de invalidez decorrente de suas funções no serviço da Nação. O Poder Executivo tinha a permissão de expulsar do território nacional estrangeiros considerados perigosos à ordem pública ou prejudiciais aos interesses da República[792].

O texto constitucional adotou diversas medidas importantes: 1) preservou a existência do Tribunal do Júri; 2) estabeleceu que apenas o casamento civil era reconhecido como base da família, sendo sua celebração isenta de custos; 3) garantiu a plena manutenção do direito de propriedade, exceto em casos de expropriação por necessidade ou utilidade pública, sempre com indenização prévia; 4) protegeu a inviolabilidade do sigilo de correspondência; 5) proibiu explicitamente o foro privilegiado ou prerrogativas de foro baseadas em função ou cargo,

[789] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[790] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[791] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[792] Constituição de 1891, artigo 73.

embora tenha feito uma ressalva para casos que naturalmente se enquadrassem em juízos especiais[793].

Nenhuma pena poderia ultrapassar a pessoa do delinquente, e foram abolidas as penas de galés, de banimento judicial e de morte, esta última com exceção feita para a legislação militar em tempos de guerra[794].

Além disso, o *habeas corpus* era garantido sempre que alguém sofresse ou estivesse sob iminente perigo de sofrer violência ou restrição ilegal em sua liberdade de locomoção[795]. O texto da Constituição não mencionava expressamente a ação de mandado de segurança.

A especificação das garantias e direitos expressos na Constituição não excluía outras garantias e direitos que, embora não enumerados, decorriam da forma de governo estabelecida e dos princípios nela consignados[796].

---

[793] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[794] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[795] Constituição de 1891, artigos 72-78.
[796] Constituição de 1891, artigo 78.

CAPÍTULO 7
O GOVERNO PROVISÓRIO (1930-1937): A REVOLUÇÃO DE 1930 E UM NOVO GOLPE CONTRA A DEMOCRACIA

O presente capítulo examina a trajetória política brasileira entre os anos de 1930 e 1937, período marcado por uma sequência de abusos institucionais e rupturas democráticas que contribuíram para a consolidação de um modelo político autoritário e centralizador. Esse intervalo histórico tem início com a Revolução de 1930, que levou Getúlio Vargas ao poder pela via da força, e se encerra com a instalação do Estado Novo, em 1937, formalizando um regime ditatorial por meio de uma nova Constituição outorgada.

Durante esse período, diversas práticas afrontaram os princípios do Estado de Direito e revelaram o enfraquecimento das instituições democráticas. Entre os fatos que caracterizam esse processo de erosão institucional, destacam-se: (1) a dissolução do Congresso Nacional e dos legislativos estaduais e municipais logo após a Revolução de 1930; (2) a nomeação de interventores federais nos Estados, com forte centralização do poder político nas mãos do Executivo; (3) a repressão à Revolução Constitucionalista de 1932 com o uso desproporcional de força militar e aérea; (4) a reorganização das Forças Armadas com exoneração de oficiais e promoção de generais leais a Vargas, como Góis Monteiro e Eurico Gaspar Dutra; (5) a criação de órgãos de repressão como a Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo e o Tribunal de Segurança Nacional, com competências amplas e desvinculadas dos princípios jurídicos tradicionais; (6) a prisão de parlamentares e opositores políticos sem o devido processo legal, com aval do Congresso Nacional; (7) a decretação e prorrogação sucessiva do estado de guerra entre 1935 e 1937; (8) a instrumentalização da ameaça comunista como justificativa para medidas de exceção, como a extinção da Aliança Nacional Libertadora (ANL); (9) a utilização do falso Plano Cohen como pretexto para instaurar novo estado de guerra e pressionar adversários políticos; e (10) a articulação entre o Executivo e a maioria dos governadores para cancelar as eleições previstas para 1938, culminando no fechamento do Congresso e na instauração do Estado Novo.

Esses episódios, ao evidenciar a cooptação do Legislativo, a supressão das liberdades públicas e a militarização da política, indicam um modelo de governança baseado na ruptura e na manipulação da ordem jurídica. Esse padrão histórico de instabilidade e autoritarismo institucional alimentou uma cultura política permissiva à substituição de mecanismos legítimos de controle por soluções de força ou distorções procedimentais. Essa trajetória, marcada por sucessivos desvios da legalidade democrática, contribuiu para o cenário que, décadas mais tarde, culminaria no impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Em 2016, a condenação da

chefe do Executivo, sem que critérios objetivos constitucionais e legais fossem observados, revela a continuidade de um modelo político que, ao longo da história, tem ignorado a soberania popular em momentos decisivos da vida republicana.

- **A Revolução de 1930**

A revolução teve seu início em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul, em 3 de outubro de 1930. Em São Paulo, o Partido Democrático (PD) esteve praticamente à margem das articulações revolucionárias e a situação não se alterou. Em Minas, houve alguma resistência em Belo Horizonte, onde um regimento de infantaria lutou durante cinco dias até entregar-se por falta de água e alimentos[797].

No Nordeste, o movimento foi desfechado na madrugada seguinte o dia seguinte, sob o comando de Juarez Távora, tendo a Paraíba como centro de operações. Para garantir o êxito da revolução em Pernambuco, Juarez contou com o apoio da população do Recife. O povo ocupou prédios federais e um depósito de armas, enquanto os ferroviários *Great Western* entraram em greve[798].

A situação no Nordeste logo pendeu para os revolucionários, e as atenções se concentraram na tropa formada por contingentes do Exército, brigada militar e voluntários que, tendo assumido o controle do Sul do país, preparava-se para invadir o Estado de São Paulo. Os revolucionários estacionaram em Ponta Grossa, no norte do Paraná, onde Góis Monteiro montou seu quartel general, e Getúlio Vargas com sua comitiva se instalou em um vagão de trem. Aí foi planejado um ataque geral às forças militares que apoiavam o presidente Washington Luís, a partir de Itararé, já em território paulista. Mas a "batalha de Itararé" ficou conhecida na história como a batalha que não ocorreu. Antes do confronto decisivo, em 24 de outubro, os generais Tasso Fragoso, Mena Barreto e Leite de Castro, pelo Exército, e o almirante Isaías Noronha, pela Marinha, depuseram o presidente da República no Rio de Janeiro, constituindo uma junta provisória de governo[799].

- **A Ascensão de Getúlio Vargas ao Poder**

A junta militar tentou se manter no poder, mas recuou diante das manifestações populares e da pressão dos revolucionários vindos do Sul. Getúlio Vargas viajou de trem para São Paulo e, em seguida, para o Rio de Janeiro, acompanhado de 3 mil soldados gaúchos. Ao assumir o comando da nação, Vargas, defensor da unidade nacional, fez questão de destacar

[797] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 324.
[798] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 324.
[799] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 324-5.

seus traços regionais. Desembarcou na capital usando uniforme militar e um grande chapéu dos pampas, simbolizando o triunfo regional. Esse simbolismo se intensificou quando os gaúchos amarraram seus cavalos em um obelisco na Avenida Rio Branco. A posse de Vargas, em 3 de novembro de 1930, marcou o fim da Primeira República e o início de uma nova era, ainda indefinida naquele momento[800].

- **A Origem Política de Getúlio Vargas**

Getúlio Vargas veio de uma família de estancieiros de São Borja, na região gaúcha da Campanha. Seu pai, líder local do Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), participou dos conflitos contra os federalistas. Getúlio Vargas seguiu uma carreira tradicional até 1930, nos quadros do PRR, sob a proteção de Borges de Medeiros. Atuou como promotor público, deputado estadual, líder da bancada gaúcha na Câmara Federal, ministro da Fazenda de Washington Luís e governador do Rio Grande do Sul. Em 1930, ascendeu à presidência da República, representando uma política distinta da linha oligárquica[801].

Com Getúlio Vargas na presidência, sua trajetória política divide-se em dois momentos: o governo provisório, de 1930 a 1937, e o Estado Novo, de 1937 a 1945. Vargas permaneceu no poder por quinze anos consecutivos, inicialmente como chefe de governo provisório, depois como presidente eleito indiretamente, e finalmente como ditador. Deposto em 1945, retornou à presidência por voto popular em 1950, mas não concluiu o mandato, pois se suicidou em 1954[802].

- **O Estado Apresentado por Getúlio**

Após 1930, um novo tipo de Estado emergiu, diferenciando-se do Estado oligárquico pela centralização e maior autonomia, além de outras características. Entre elas: 1) a atuação econômica voltada para a industrialização; 2) a atuação social, oferecendo proteção aos trabalhadores urbanos e integrando-os a uma aliança de classes promovida pelo poder estatal; 3) o papel central das Forças Armadas, especialmente o Exército, como suporte para a criação de uma indústria de base e como garantidor da ordem interna. O Estado getulista promoveu o capitalismo nacional com dois pilares: as Forças Armadas, como suporte estatal, e uma aliança entre a burguesia industrial e os setores da classe trabalhadora urbana. A industrialização foi

[800] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 325.
[801] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 331.
[802] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 331-3.

impulsionada principalmente pelos técnicos do governo, e não pela iniciativa da burguesia industrial, excetuando nomes como Roberto Simonsen[803].

As medidas centralizadoras começaram já no governo provisório. Em novembro de 1930, Vargas assumiu tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo, dissolvendo o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais. Todos os antigos governadores, exceto o de Minas Gerais, foram substituídos por interventores federais, regulados pelo Código dos Interventores de 1931, que subordinava os Estados ao poder central, limitava empréstimos externos e restringia o armamento das polícias estaduais[804].

Em 9 de julho de 1932, São Paulo iniciou uma revolução contra o governo federal, mas o esperado apoio do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais não se concretizou. O interventor gaúcho, Flores da Cunha, que inicialmente hesitava, decidiu apoiar Getúlio Vargas e enviou tropas contra São Paulo. No Sul, houve apenas uma rebelião, rapidamente derrotada. O general Bertoldo Klinger, de Mato Grosso, envolveu-se na articulação revolucionária, prometendo uma significativa ajuda em homens e munição, mas chegou a São Paulo com apenas algumas centenas de soldados, assumindo o comando militar a partir de 12 de julho[805].

A superioridade militar do governo era clara. No setor sul, o Exército federal contava com 18 mil homens, além da Brigada Gaúcha e outros pequenos contingentes, enquanto os paulistas tinham apenas 8.500 homens. As forças governistas dispunham de munição suficiente e artilharia pesada, em contraste com os recursos limitados dos revolucionários. No ar, a vantagem também estava do lado do governo, marcando a entrada da aviação no Brasil como arma de combate em larga escala. Apesar da disparidade, o conflito durou quase três meses. As forças governistas avançaram a partir do sul do estado, da fronteira com Minas Gerais e do Vale do Paraíba. Em setembro, a situação dos revolucionários se deteriorou rapidamente, com os mineiros ocupando Jundiaí e Itu, e as tropas federais ganhando terreno no Vale do Paraíba. Com a ameaça real de ocupação da cidade de São Paulo, a Força Pública paulista decidiu se render em 1º de outubro de 1932, em uma reunião com o general Góis Monteiro no quartel-general de Cruzeiro, encerrando as últimas esperanças de resistência e poupando vidas[806].

A Revolução de 1932 teve um impacto significativo no Exército, resultando na expulsão de 48 oficiais, incluindo sete generais. Ao final de 1933, 36 dos 40 generais ativos haviam sido promovidos pelo novo governo, consolidando um grupo leal a Getúlio Vargas. Entre os

[803] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 327.
[804] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 331-3.
[805] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 346.
[806] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 350.

destaques desse grupo estavam Góis Monteiro e Eurico Gaspar Dutra. Góis, responsável pela formulação da política do Exército, e Dutra, seu principal executor, ocuparam os cargos militares mais importantes após 1937. Góis foi chefe do estado-maior de 1937 a 1943, enquanto Dutra serviu como ministro da Guerra de 1937 a 1945, quando deixou o cargo para concorrer à presidência, sendo substituído por Góis. Mesmo com alguns episódios de tensão, a lealdade desse grupo ao governo Vargas se manteve até 1945[807].

A chamada "guerra paulista" tinha um olhar tanto para o passado quanto para o futuro. Sob a bandeira da constitucionalização, estavam aqueles que queriam um retorno ao poder oligárquico, assim como os que desejavam implantar uma democracia liberal. Apesar da vitória do governo, ficou evidente que não seria possível ignorar a elite paulista. Os derrotados, por sua vez, entenderam a necessidade de buscar um compromisso com o poder central. Em resposta, o governo provisório decidiu constitucionalizar o país, convocando eleições para a Assembleia Nacional Constituinte em maio de 1933. Esse processo eleitoral marcou um aumento na participação popular e na formação de partidos, embora poucos tivessem bases sólidas, com exceção dos comunistas, que operavam na ilegalidade, e da Ação Integralista, que se destacou no cenário nacional[808].

O resultado das eleições revelou a força das elites regionais. No Rio Grande do Sul, os partidários de Flores da Cunha conquistaram a maioria dos assentos; em Minas Gerais, os seguidores do antigo governador Olegário Maciel saíram vitoriosos; e em São Paulo, a Frente Única teve uma vitória esmagadora. Em contraste, os "tenentes" obtiveram resultados modestos[809].

7.1 A PROMULGAÇÃO DE UMA NOVA CONSTITUIÇÃO

Após meses de discussões, a Assembleia Constituinte promulgou a nova Constituição em 14 de julho de 1934. Embora mantivesse a estrutura de uma República federativa, como a de 1891, trouxe inovações significativas, refletindo as transformações do país. Inspirada na Constituição de Weimar, da República Alemã entre as guerras, a nova Carta incorporou títulos inéditos que tratavam da ordem econômica e social, da família, educação e cultura, e da segurança nacional[810].

---

[807] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 358.
[808] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 350-1.
[809] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 351.
[810] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 353.

- **Os Movimentos Políticos**

Nesse contexto, os movimentos totalitários e autoritários ganhavam força na Europa após a Primeira Guerra Mundial. Mussolini ascendeu ao poder na Itália em 1922, Stálin consolidava seu poder na União Soviética, e o nazismo triunfou na Alemanha em 1933. A crise econômica global contribuiu para o declínio da democracia liberal, que, associada ao capitalismo, não conseguiu cumprir suas promessas de prosperidade, trazendo, em vez disso, desemprego e desesperança. Para os ideólogos autoritários e totalitários, a democracia liberal, com seus partidos e conflitos políticos, parecia um regime incapaz de resolver a crise, e o capitalismo e a democracia liberal eram vistos como relíquias do passado[811].

No Brasil, pequenas organizações fascistas surgiram na década de 1920, mas um movimento de maior expressão nasceu nos anos 1930. Em outubro de 1932, logo após a Revolução Constitucionalista, Plínio Salgado e outros intelectuais fundaram a Ação Integralista Brasileira (AIB) em São Paulo[812].

O integralismo se apresentou como uma doutrina nacionalista, com um foco mais cultural do que econômico. Embora se opusesse ao capitalismo financeiro e defendesse o controle estatal sobre a economia, sua principal ênfase estava na valorização espiritual da nação, baseada em princípios unificadores resumidos no lema "Deus, Pátria e Família". O movimento atraiu um número significativo de seguidores, estimado entre 100 mil e 200 mil pessoas no auge, por volta de 1937, o que é expressivo considerando o baixo nível de mobilização política no Brasil da época. Nos anos 1930, a corrente autoritária ganhou força no país, refletindo o padrão autoritário que caracteriza, e ainda hoje influencia, a cultura política brasileira[813].

Integralistas e comunistas se confrontaram violentamente ao longo dos anos 1930. Apesar das diferenças, ambos compartilhavam certos pontos em comum: a crítica ao Estado liberal, a valorização do partido único e o culto à personalidade do líder. Não foi incomum que militantes circulassem entre as duas organizações. Os integralistas defendiam temas conservadores, como a família, as tradições nacionais e a Igreja Católica, enquanto os comunistas promoviam ideias revolucionárias, como a luta de classes, a crítica às religiões e aos preconceitos, a emancipação nacional contra o imperialismo e a reforma agrária. Essas diferenças ideológicas eram suficientes para gerar um forte antagonismo entre os dois movimentos[814].

---

[811] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 353.
[812] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 353.
[813] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 353, 356-7.
[814] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 356.

7.2 MANOBRAS POLÍTICAS E CONSPIRAÇÕES (1935-1937): O CAMINHO PARA O ESTADO NOVO

Em 1935, foi fundada a Aliança Nacional Libertadora (ANL), que rapidamente se tornou uma forte oposição a Getúlio Vargas. O movimento culminou na tentativa de golpe, conhecida como Intentona Comunista, em novembro de 1935, que foi rapidamente sufocada. Esse episódio intensificou as medidas repressivas e autoritárias do governo Vargas. No mesmo mês da criação da ANL, o Legislativo aprovou a Lei de Segurança Nacional[815]. O governo, que já reprimia as atividades da ANL, encontrou no levante de 1935 uma justificativa para decretar seu fechamento em 11 de julho daquele ano. Com o fechamento da ANL, houve muitas prisões, e o Partido Comunista (PCB) iniciou os preparativos para uma insurreição, resultando na tentativa fracassada de golpe militar em novembro de 1935[816].

O novo elemento dos anos 1930-1935, com o crescimento da urbanização e industrialização, foi o surgimento de uma classe numerosa de trabalhadores urbanos. As elites industriais já temiam a organização dos trabalhadores, seja em sindicatos ou partidos, especialmente com a disseminação do ideal comunista após a Revolução Russa de 1917. No Brasil, o Partido Comunista fora fundado em 1922, e para essas elites, trabalhadores, sindicatos, partidos e a Aliança Nacional Libertadora (ANL) eram vistos como uma única ameaça. Após um discurso de Luís Carlos Prestes, líder da ANL, defendendo o programa comunista, a ANL foi colocada na clandestinidade em 13 de julho de 1935[817].

O levante de 1935, que remete às revoltas tenentistas da década de 1920, foi um fracasso. Iniciou-se em 23 de novembro no Rio Grande do Norte, antecipando um plano coordenado a partir do Rio de Janeiro. Uma junta governou Natal por quatro dias até ser derrotada. Rebeliões ocorreram também no Recife e no Rio de Janeiro, sendo esta última de maior impacto, com confrontos violentos entre rebeldes e forças legais, resultando em várias mortes até a rendição[818]. O levante de 1935 teve graves consequências, pois abriu caminho para intensas medidas repressivas e um aumento do autoritarismo. O temor do comunismo internacional se intensificou, especialmente com a participação de quadros estrangeiros enviados por Moscou, como o alemão Berger e o argentino Ghioldi. Sabe-se hoje que um desses enviados, conhecido

[815] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 85.
[816] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 360.
[817] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 85.
[818] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 361.

como Léon Vallée, era, na verdade, um agente soviético que se instalou no Rio de Janeiro e controlou os recursos enviados pela União Soviética[819].

- **A Atuação do Congresso Nacional em Apoio às Medidas Excepcionais**

Em 1936, o Congresso aprovou todas as medidas excepcionais solicitadas pelo Poder Executivo. Durante a insurreição de novembro de 1935, o governo havia pedido a decretação do estado de sítio por sessenta dias, e, apesar de uma tentativa de restringi-lo às áreas afetadas, o decreto foi estendido a todo o país. O estado de sítio, equivalente ao estado de guerra, foi sucessivamente prorrogado até junho de 1937. Em março de 1936, a polícia invadiu o Congresso e prendeu cinco parlamentares que haviam apoiado ou demonstrado simpatia pela ANL. O Congresso aceitou as justificativas para as prisões e autorizou o processo contra eles[820]. Esses dois eventos evidenciam claramente a cumplicidade entre o Congresso Nacional e o Estado golpista instituído por Getúlio.

Paralelamente, foram criados órgãos específicos de repressão. Em janeiro de 1936, o ministro da Justiça anunciou a formação da Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo, encarregada de investigar a participação de funcionários públicos e outros cidadãos em atividades consideradas contrárias às instituições políticas e sociais. O poder da polícia da capital federal, sob o comando de Filinto Müller, aumentou significativamente. Müller, antigo tenente, era frequentemente elogiado por Getúlio Vargas e, apesar de subordinado ao Ministério da Justiça, se comunicava diretamente com o presidente[821].

Um órgão judiciário específico foi criado para garantir a punição dos presidentes, sem muita consideração pelos princípios jurídicos tradicionais. O Congresso aprovou a criação do Tribunal de Segurança Nacional, que começou a funcionar no final de outubro de 1936. Inicialmente destinado a julgar os envolvidos na insurreição de 1935, o tribunal acabou se tornando permanente e continuou operando durante todo o período do Estado Novo, instaurado em 1937[822].

- **Mais um Golpe Contra a Democracia**

No final de 1936 e início de 1937, as candidaturas para a sucessão presidencial, nas eleições de janeiro de 1938, foram definidas. O movimento constitucionalista, que incluía o Partido Democrático (PD) e outros menores, lançou Armando de Salles Oliveira como candidato, com apoio de Flores da Cunha, que tentou, sem sucesso, unificar a elite paulista.

---

[819] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 361.
[820] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 361.
[821] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 362.
[822] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 362.

Enquanto isso, o Partido Republicano Paulista (PRP), reconstituído, aproximava-se de Getúlio Vargas. O candidato oficial escolhido foi o paraibano José Américo de Almeida, ex-ministro de Viação e Obras Públicas, apoiado pela maioria dos Estados nordestinos, Minas Gerais, e setores pró-Vargas de São Paulo e Rio Grande do Sul. Plínio Salgado também surgiu como candidato dos integralistas[823].

Nos anos 1930, dos quase 10 milhões de pessoas economicamente ativas no Brasil, 6,3 milhões estavam na agricultura (69,7%), 1,2 milhão na indústria (13,8%) e 1,5 milhão no setor de serviços (16,5%). Nesse cenário, a forte presença das oligarquias rurais sugeria a possibilidade de retomada do poder nas eleições de 1938. Com o país ainda em convulsão, comunistas de um lado e a oligarquia paulista de outro, ambos em busca de poder, Getúlio Vargas procurava um pretexto para se manter no controle[824].

Reconhece-se que a abertura da disputa política em 1937 trouxe um alívio nas medidas repressivas. Sob ordem do Ministro da Justiça, José Carlos de Macedo Soares, cerca de trezentas pessoas foram libertadas em junho de 1937, e o pedido de prorrogação do estado de guerra foi recusado pelo Congresso. No entanto, Getúlio Vargas e seu círculo próximo não demonstravam intenção de deixar o poder, especialmente porque nenhuma das três candidaturas presidenciais contava com sua confiança. Para prevenir possíveis complicações, o governo interveio em alguns Estados e no Distrito Federal, destituindo o popular prefeito do Rio de Janeiro, Pedro Ernesto, acusado de vínculos com a extinta ANL, e afastou vários oficiais legalistas do Exército[825].

- **O Plano Cohen e a Justificativa Golpista**

O pretexto para justificar uma ação golpista veio com o chamado Plano Cohen, cuja história permanece cercada de mistérios. Em setembro de 1937, o capitão integralista Olímpio Mourão Filho foi flagrado, ou permitiu-se ser flagrado, datilografando um plano de insurreição comunista no Ministério da Guerra. O autor do documento seria um certo "Cohen", possivelmente uma referência judaica ou uma corruptela de Bela Khun, líder comunista húngaro. O plano, aparentemente fictício, teria sido criado para ser publicado em um boletim da Ação Integralista Brasileira, descrevendo uma insurreição comunista com massacres, saques, incêndios de igrejas e outras violências, e como os integralistas reagiriam a essa ameaça[826].

---

[823] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 362.
[824] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 362.
[825] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 362-3.
[826] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 363.

O documento fictício do Plano Cohen foi transformado em realidade, sendo transferido dos integralistas para a cúpula do Exército. Em 30 de setembro, o plano foi transmitido pelo programa "Hora do Brasil" e parcialmente publicado nos jornais, com efeitos imediatos. O Congresso, por maioria, aprovou às pressas o estado de guerra e suspendeu as garantias constitucionais por noventa dias. No Rio Grande do Sul, o general Daltro Filho, comandante da III Região Militar, decretou a federalização da Brigada Militar. Flores da Cunha, sem condições de resistir, renunciou e exilou-se no Uruguai em 18 de outubro de 1937[827].

No final de outubro, o deputado Negrão de Lima viajou pelos Estados do Norte e Nordeste para garantir o apoio dos governadores ao golpe, levando uma carta do governador mineiro Benedito Valadares em nome de Getúlio Vargas, que afirmava a inviabilidade das eleições e a necessidade de dissolver o Congresso. A maioria dos governadores apoiou a proposta, com exceção de Juraci Magalhães, da Bahia, e Carlos de Lima Cavalcanti, de Pernambuco. A oposição só reagiu em 9 de novembro, quando Armando de Salles Oliveira lançou um manifesto pedindo que os chefes militares impedissem o golpe, o que acabou acelerando sua execução, marcada para 15 de novembro[828].

7.3 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1934

Em 16 de julho de 1934, a segunda Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil foi promulgada, marcando um intervalo de 43 anos desde a primeira Carta republicana. O preâmbulo desta nova Constituição destacava que ela foi estabelecida pelos representantes do povo brasileiro, que, sob a confiança em Deus, se reuniram na Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de estruturar um regime democrático. Esse regime visava garantir à nação brasileira unidade, liberdade, justiça e bem-estar social e econômico[829].

Conforme a Constituição, a Nação Brasileira era formada pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios nos Estados Unidos do Brasil. Adotava como forma de governo a República federativa sob o regime representativo, proclamada em 15 de novembro de 1889. Todos os poderes emanavam do povo e eram exercidos em seu nome. Os órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, incluíam os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que eram independentes e coordenados

[827] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 364.
[828] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 364.
[829] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/cciviL_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em: 18 Set 2024.

entre si. Não era permitido aos Poderes constitucionais delegar suas atribuições, e o cidadão investido em uma dessas funções não podia exercer outra[830].

Embora houvesse menção expressa de que todos os poderes emanavam do povo e eram exercidos em seu nome, a Constituição não incluía o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o *recall* como instrumentos de democracia direta.

A instituição do Tribunal do Júri foi mantida, com a organização e atribuições definidas pela lei[831]. Adicionalmente, qualquer pessoa tinha o direito de representar, por meio de petição, aos poderes públicos, denunciar abusos de autoridades e promover a responsabilização[832]. No entanto, não havia menção à ação popular no texto da Constituição.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário eram considerados órgãos da soberania nacional, atuando de forma independente e coordenada, conforme os limites constitucionais[833]. A promoção dessa coordenação cabe ao Senado Federal[834].

- **Poder Legislativo**

O Poder Legislativo era exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal, e cada legislatura tem a duração de quatro anos[835].

- **Câmara dos Deputados**

A Câmara dos Deputados era composta por representantes do povo, eleitos por meio do sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, além de representantes escolhidos pelas organizações profissionais, conforme estabelecido por lei[836].

O número de deputados será definido por lei. Os representantes do povo serão proporcionais à população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder um por 150 mil habitantes, até o máximo de vinte, e, acima desse limite, um por 250 mil habitantes. Os representantes das profissões terão um total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois deputados. O Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, com a devida antecedência e com base nas últimas informações oficiais da população, determinará o número de deputados do povo a serem eleitos em cada Estado e no Distrito Federal[837].

---

[830] Constituição de 1934: artigos 1º-3º.
[831] constituição de 1934, artigo 72.
[832] Constituição de 1934, artigo 113, item 10.
[833] Constituição de 1934, artigo 3º.
[834] Constituição de 1934, artigo 88.
[835] Constituição de 1934, artigo 22.
[836] Constituição de 1934, artigos 22-3.
[837] Constituição de 1934: artigos 22 e 23.

Os deputados das profissões eram eleitos conforme a lei ordinária, por sufrágio indireto das associações profissionais, organizadas em quatro divisões: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissionais liberais e funcionários públicos, juntamente com os grupos afins. O total de deputados das três primeiras categorias deverá ser, no mínimo, seis sétimos da representação profissional, distribuídos igualmente entre elas. Cada categoria se dividia em círculos correspondentes ao número de deputados a ela destinado, dividido por dois, para garantir igual representação de empregados e empregadores. O número de círculos da quarta categoria correspondia ao de seus deputados[838].

Exceto na quarta categoria, haverá em cada círculo profissional dois grupos eleitorais distintos: um das associações de empregadores e outro das associações de empregados. Os grupos serão compostos por delegados das associações, eleitos por sufrágio secreto, igual e indireto, em sucessivas etapas. Na definição dos círculos, a lei deveria assegurar a representação das atividades econômicas e culturais do país. Ninguém podia exercer o direito de voto em mais de uma associação profissional, e os estrangeiros não podiam votar nas eleições dessas associações[839].

Eram elegíveis para a Câmara dos Deputados os brasileiros natos, alistados como eleitores e maiores de 25 anos. Os representantes das profissões precisavam, ainda, pertencer a uma associação da classe e grupo que os elegessem. Os deputados eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício das funções do mandato. Recebiam uma ajuda de custo por sessão legislativa e um subsídio pecuniário mensal durante a mesma, ambos fixados no último ano de cada legislatura para a seguinte[840].

Destaca-se, em uma democracia semidireta, a presença de "representação classista" na Câmara dos Deputados, responsável pela representação popular. João Mangabeira, defensor da "representação profissional", citado por Poletti, argumentava que as assembleias não deveriam ser compostas exclusivamente por representantes eleitos com base em critérios demográficos, pois o Estado é constituído por indivíduos e corporações, que também devem ter voz em questões que lhes afetam, especialmente na produção. O desafio era definir como essas corporações seriam representadas, com a função política sendo o foco central das assembleias.

---

[838] Constituição de 1934: artigo 23, §§ 3º e 4º.

[839] Constituição de 1934: artigo 23, §§ 5º-9º.

[840] Constituição de 1934, artigos 24, 30 e 34.

Mangabeira defendia a existência de uma única Câmara, com um número de membros equilibrado, que fosse suficiente para garantir sua eficácia e evitar a corrupção[841].

O Decreto nº 22.653, de abril de 1933, determinou o número e definiu o método de escolha dos representantes das associações profissionais que integrariam a Assembleia Constituinte. Esse decreto estabeleceu que 40 deputados classistas fariam parte da Assembleia, juntamente com 214 representantes eleitos[842].

O Decreto nº 22.653, de abril de 1933, que fixou o número e estabeleceu o modo de escolha dos representantes de associações profissionais que participariam da Assembleia Constituinte. De fato, dela fariam parte 40 deputados classistas, ao lado de 214 representantes eleitos.

A partir da diplomação até a expedição dos diplomas para a legislatura subsequente, os deputados não podiam ser processados criminalmente, nem presos, sem a licença da Câmara, exceto em caso de flagrante de crime inafiançável. Essa imunidade estendia-se ao suplente imediato do deputado em exercício. A prisão em flagrante de crime inafiançável deveria ser imediatamente comunicada ao presidente da Câmara dos Deputados, com o envio do auto de prisão e depoimentos, para que a Câmara decidisse sobre sua legitimidade e autorizasse, ou não, a formação da culpa. A ausência do deputado às sessões por seis meses consecutivos resultava em renúncia do mandato. O voto nas eleições, nas deliberações sobre vetos e nas contas do presidente da República era secreto[843].

Nos casos de nomeação como Ministros de Estado ou para desempenhar missão diplomática, com a licença prévia da Câmara, e em situações de vaga por perda do mandato, renúncia ou morte do deputado, o suplente era convocado conforme a lei eleitoral. Se a vaga ocorresse e não houvesse suplente, seria realizada uma nova eleição, a menos que faltassem menos de três meses para o encerramento da última sessão da legislatura[844].

- **Senado Federal**

Ao Senado Federal cabia a tarefa de coordenar os poderes federais entre si, assegurar a continuidade administrativa, zelar pela Constituição, colaborar na elaboração de leis e executar os demais atos de sua competência. O Senado era composto por dois representantes de cada

[841] MANGABEIRA, João. Em Torno da Constitição. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1941, *apud* POLETTI, Ronaldo. Constituições Brasileiras - 1934. v. 3. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. III, p. 30.

[842] POLETTI, Ronaldo. Constituições Brasileiras - 1934. v. 3. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 31.

[843] Constituição de 1934, artigo 32.

[844] Constituião de 1934, artigo 35.

Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio universal, igual e direto, para um mandato de oito anos, dentre brasileiros natos, alistados como eleitores e maiores de 35 anos[845].

A representação de cada Estado e do Distrito Federal no Senado era renovada pela metade, simultaneamente à eleição da Câmara dos Deputados. Os senadores possuíam imunidades, subsídios e ajudas de custo idênticas às dos deputados, estando sujeitos aos mesmos impedimentos e incompatibilidades[846].

- **Poder Executivo**

O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República, com um período presidencial de quatro anos. A reeleição só era permitida após quatro anos do término de seu mandato, independentemente da duração deste. A eleição presidencial ocorria em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e por maioria de votos, sendo realizada cento e vinte dias antes do final do quadriênio do antecessor ou sessenta dias após a abertura da vaga, se esta ocorresse nos dois primeiros anos do mandato. Em ambos os casos, a Justiça Eleitoral realizava a apuração dentro de sessenta dias, e o Tribunal Superior proclamava o nome do eleito[847].

Se a vacância do cargo acontecesse nos dois últimos anos do período (segundo biênio), a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em sessão conjunta trinta dias após o ocorrido e com a presença da maioria de seus membros, elegeriam o presidente substituto por escrutínio secreto e maioria absoluta de votos. Se nenhum candidato alcançasse a maioria absoluta no primeiro escrutínio, a eleição seria decidida por maioria relativa. Em caso de empate, o mais velho seria considerado eleito. Nesse cenário, o presidente da República eleito exerceria o cargo pelo tempo restante do mandato do substituído[848].

Se, após sessenta dias da data fixada para a posse, o presidente da República não assumisse o cargo por qualquer motivo, cabia ao Tribunal Superior de Justiça Eleitoral declarar a vacância e providenciar a realização de uma nova eleição[849].

Caso a vacância ocorresse no último semestre do quadriênio, ou em situações de impedimento ou falta do presidente da República, eram chamados, sucessivamente, para

[845] Constituição de 1934, artigos 88-9.
[846] Constituição de 1934, artigos 88-9.
[847] Constituição de 1934, artigo 52.
[848] Constituição de 1934, artigo 52.
[849] Constituição de 1934, artigo 52, § 7º.

exercer o cargo: o presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o da Corte Suprema[850].

Eram requisitos essenciais para ser eleito presidente da República: ser brasileiro nato, estar alistado como eleitor e ter mais de 35 anos de idade. Eram inelegíveis para o cargo: a) parentes até o 3º grau, inclusive os afins, do presidente em exercício ou daquele que não tivesse deixado o cargo pelo menos um ano antes da eleição; b) as autoridades citadas no art. 112, nº 1, letra a, da Constituição de 1934[851], durante o prazo nela estabelecido, mesmo que licenciadas um ano antes da eleição, e as listadas na letra b do mesmo artigo; c) os substitutos eventuais do presidente da República que tenham exercido o cargo em qualquer período dentro dos seis meses imediatamente anteriores à eleição[852].

O presidente da República era processado e julgado pela Corte Suprema em casos de crimes comuns e, nos casos de crimes de responsabilidade, por um Tribunal Especial. Esse tribunal era presidido pelo presidente da Corte Suprema e composto por nove juízes: três ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O presidente do tribunal exercia apenas o voto de qualidade[853].

Para uma análise detalhada sobre a prática de crimes comuns e de responsabilidade pelo presidente da República, consulte as discussões específicas apresentadas na Parte 3 desta pesquisa[854].

- **Dos Direitos da Nacionalidade**

O Título III da Constituição era composto por dois Capítulos. O primeiro tratava dos direitos da nacionalidade e dos direitos políticos, nos artigos 106 e 107, e de 108 a 112, respectivamente. O Capítulo II abordava os Direitos e as Garantias Individuais, nos artigos 113 a 114[855].

---

[850] Constituição de 1934, artigo 52, 8º.

[851] Art. 112. São inelegiveis: 1) em todo o territorio da União: **a)** o Presidente da Republica, os governadores, os Interventores nomeados nos casos do art. 12, o Prefeito do Districto Federal, os governadores dos Territorios e os Ministros de Estado, até um anno depois de cessadas definitivamente as respectivas funcções; **b)** os chefes do Ministerio Publico, os membros do Poder Judiciario, inclusive os das Justiças Eleitoral e Militar, os Ministros do Tribunal de Contas, e os chefes e subchefes do Estado Maior do Exercito e da Armada; c) os parentes, até o 3º grao, inclusive os affins, do Presidente da Republica, até um anno depois de haver este definitivamente deixado o cargo, salvo para a Camara dos Deputados e o Senado.

[852] Constituição de 1934, artigo 52.

[853] Constituição de 1934, artigo 58.

[854] Constituição de 1934, artigo 58.

[855] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm Acesso em: 23 Set 2024.

Eram considerados brasileiros: a) os nascidos no Brasil, mesmo que de pai estrangeiro, desde que este não estivesse a serviço do governo de seu país; b) os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no exterior, se os pais estivessem a serviço público e, fora dessa situação, se, ao atingirem a maioridade, optassem pela nacionalidade brasileira; c) os estrangeiros que, estando no Brasil em 15 de novembro de 1889, não declarassem, dentro de seis meses após a entrada em vigor da Constituição, a intenção de manter a nacionalidade de origem; d) os estrangeiros que possuíssem bens imóveis no Brasil e fossem casados com brasileiros ou tivessem filhos brasileiros, desde que residissem no Brasil, salvo se manifestassem a intenção de não mudar de nacionalidade[856]; e) os estrangeiros naturalizados de outra forma[857].

Perdia a nacionalidade o brasileiro que: a) adquirisse outra nacionalidade por naturalização voluntária; b) aceitasse pensão, emprego ou comissão remunerados de governos estrangeiros, sem a autorização do presidente da República; c) tivesse sua naturalização cancelada por exercer atividade social ou política prejudicial ao interesse nacional, com o fato comprovado judicialmente e asseguradas todas as garantias de defesa[858].

- **Dos Direitos Políticos**

Eram considerados eleitores os brasileiros, de ambos os sexos, maiores de 18 anos, que se alistassem conforme a lei. Não podiam se alistar como eleitores: a) os analfabetos; b) as praças de pré, exceto sargentos do Exército e da Armada, das forças auxiliares do Exército, alunos das escolas militares de ensino superior e aspirantes a oficial; c) os mendigos; d) os que estivessem temporária ou definitivamente privados dos direitos políticos[859].

O alistamento e o voto eram obrigatórios para os homens e, para as mulheres, apenas quando exercessem função pública remunerada, respeitando as sanções e exceções previstas em lei. Os direitos políticos eram suspensos nos casos de incapacidade civil absoluta e condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos. A perda desses direitos também ocorria nas situações de perda da nacionalidade brasileira: a) quando, por naturalização voluntária, o indivíduo

---

[856] Art 69 - São cidadãos brasileiros: 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação; 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República; 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se; 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade; 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

[857] Constituição de 1934: artigo 106.

[858] Constituição de 1934: artigo 107.

[859] Constituição de 1934: artigo 107.

adquirisse outra nacionalidade; b) ao aceitar pensão, emprego ou comissão remunerados por governos estrangeiros, sem licença do presidente da República; c) se a naturalização fosse cancelada por atividade social ou política prejudicial ao interesse nacional, comprovada judicialmente com todas as garantias de defesa[860].

Outras hipóteses de perda dos direitos políticos incluíam: d) a isenção de ônus ou serviço legalmente imposto aos brasileiros, quando concedida por motivos de convicção religiosa, filosófica ou política; e) a aceitação de título nobiliárquico ou condecoração estrangeira que implicasse restrição de direitos ou deveres em relação à República. A lei ordinária estabelecia as condições para a reaquisição desses direitos políticos[861].

- **Partidos Políticos**

Embora a Constituição não mencionasse diretamente a organização dos partidos políticos, dispunha que o funcionário público que utilizasse sua autoridade em favor de um partido político ou exercesse pressão partidária sobre seus subordinados seria punido com a perda do cargo, caso o abuso fosse comprovado em processo judicial. Além disso, vedava-se ao juiz qualquer atividade político-partidária[862].

- **Direitos e Garantias Individuais**

O artigo 113 do texto constitucional apresentava um rol com 38 itens relativos aos direitos e garantias individuais[863].

A Constituição garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade direitos relacionados à liberdade, subsistência, segurança individual e propriedade. Dentre os direitos assegurados, destaca-se a igualdade perante a lei, proibindo privilégios de nascimento, sexo, raça, profissão, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas. A liberdade de consciência e de crença era inviolável, permitindo o exercício de cultos religiosos desde que não contrariassem a ordem pública e os bons costumes. A liberdade de manifestação do pensamento também era garantida, vedando o anonimato e permitindo a publicação de livros e periódicos sem necessidade de licença do poder público, desde que não fizessem propaganda de guerra ou promovessem subversão da ordem política ou social[864].

---

[860] Constituição de 1934: artigos 107, 109 e 111.
[861] Constituição de 1934: artigos 107, 109 e 111.
[862] Constituição de 1934, artigos 66 e 170, 9º.
[863] Constituição de 1934, artigos 113 e 114.
[864] Constituição de 1934, artigo 113.

A inviolabilidade do domicílio era assegurada, impedindo a entrada sem consentimento do morador, exceto nos casos previstos em lei. Era garantido o direito de propriedade, desde que seu exercício não contrariasse o interesse social ou coletivo, com possibilidade de desapropriação mediante prévia e justa indenização. A liberdade de associação para fins lícitos era permitida, não sendo possível a dissolução compulsória de associações sem sentença judicial. Todos tinham direito de se reunir pacificamente, e a intervenção da autoridade só ocorreria para assegurar ou restabelecer a ordem pública[865].

Em matéria de justiça, ninguém podia ser preso a não ser em flagrante delito ou por ordem escrita da autoridade competente, devendo a prisão ser imediatamente comunicada ao juiz. O direito ao *habeas corpus* era assegurado em casos de violência ou coação à liberdade por ilegalidade ou abuso de poder. Admitia-se a impetração de mandados de segurança para a defesa de direito certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato claramente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo seguia os mesmos trâmites do habeas corpus, sendo obrigatória a audiência da pessoa de direito público interessada. O mandado não interferia nas ações petitórias competentes[866].

Aos acusados, era garantida ampla defesa com os meios e recursos essenciais. A lei penal só retroagiria para beneficiar o réu, e não havia pena de banimento, morte, confisco ou de caráter perpétuo, exceto nos casos previstos pela legislação militar em tempos de guerra contra país estrangeiro[867].

A todos era assegurado o direito de trabalhar honestamente para prover a própria subsistência e a de sua família. O poder público devia amparar os que estivessem em situação de indigência. A assistência judiciária era garantida aos necessitados, sendo estabelecidos órgãos especiais e isenção de emolumentos, custas, taxas e selos. Qualquer cidadão tinha legitimidade para pleitear a nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, Estados ou Municípios[868].

A especificação dos direitos e garantias expressos na Constituição não excluía outros, resultantes do regime e dos princípios que ela adotava[869].

---

[865] Constituição de 1934, artigo 113.
[866] Constituição de 1934, artigo 113.
[867] Constituição de 1934, artigo 113.
[868] Constituição de 1934, artigo 113.
[869] Constitiução de 1934, artigo 114.

CAPÍTULO 8
O ESTADO NOVO (1937-1945): A CONSOLIDAÇÃO AUTORITÁRIA DE GETÚLIO VARGAS

O capítulo que se segue examina a trajetória política brasileira entre os anos de 1937 e 1945. Esse intervalo histórico tem início com o golpe que instaurou o Estado Novo, mantendo Getúlio Vargas no poder pela via da força, e se encerra com a sua deposição, também por meio de um golpe, ainda que conduzido de forma pacífica e consensual, episódio que, informalmente, pode ser denominado de "o golpe do abraço e do aperto de mãos".

Embora a renúncia de Vargas tenha sido formalmente voluntária, não se pode ignorar o contexto político que a cercou, tampouco a atuação decisiva dos generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra – protagonistas ao lado de Vargas tanto da Revolução de 1930 quanto do golpe de 1937 que instaurou o Estado Novo –, mas que, em 1945, atuaram para interromper o governo de Vargas. A relação entre esses episódios e o desenvolvimento institucional brasileiro evidencia a persistência de uma lógica de poder fundada na ruptura e na exceção, em detrimento do constitucionalismo democrático.

Durante esse período, diversos fatos podem ser destacados como práticas antidemocráticas e rupturas institucionais: (1) o fechamento do Congresso Nacional em 1937 e a outorga de uma nova Constituição, sem consulta popular, inspirada em modelos autoritários europeus; (2) a suspensão das eleições presidenciais, parlamentares e estaduais por todo o período do Estado Novo; (3) a dissolução dos partidos políticos e a proibição de qualquer forma de organização oposicionista; (4) a criação do Tribunal de Segurança Nacional, responsável por julgar opositores com base em critérios políticos, e não jurídicos; (5) a ampliação do aparato repressivo estatal, com destaque para a atuação da polícia política sob o comando direto do Presidente, fortalecida por figuras como Filinto Müller; (6) o uso reiterado do estado de guerra e da suspensão de garantias constitucionais para legitimar a repressão; (7) a cooptação das Forças Armadas e a permanência de generais leais a Vargas em postos estratégicos; e (8) a censura à imprensa e o controle dos meios de comunicação como instrumentos de propaganda e de silenciamento da dissidência.

O Estado Novo, instaurado sob a liderança de Getúlio Vargas, representa, assim, uma das fases mais autoritárias da história republicana brasileira, superada apenas pela ditadura militar instalada entre 1964 e 1985. Este capítulo examina os mecanismos legais e extralegais utilizados para consolidar esse regime centralizador, revelando como a legalidade foi manipulada para conferir aparência de legitimidade a práticas de governo marcadas pela exclusão da sociedade do processo decisório. A naturalização dessas práticas antidemocráticas

aprofundou a cultura política autoritária e deixou marcas duradouras na institucionalidade brasileira, contribuindo para a dificuldade de consolidação de um sistema de responsabilização política comprometido com o devido processo constitucional.

Esse cenário histórico integra a sequência de abusos e rupturas que, ao longo do século XX, formaram o pano de fundo para o desvirtuamento do instituto do impeachment na contemporaneidade. Em 2016, a condenação da Presidente Dilma Rousseff, sem observância de critérios jurídicos objetivos, reflete o mesmo padrão de instrumentalização política da exceção, agora operado dentro de um arcabouço constitucional democrático apenas formalmente preservado. A análise do Estado Novo permite, portanto, compreender como a fragilidade das instituições e a ausência de controle popular efetivo favorecem a manipulação de mecanismos de responsabilização, como o impeachment, transformando-os em sucedâneos de instrumentos de consulta popular não previstos no sistema presidencialista.

- **O Golpe de 1937 e a Instalação do Estado Novo**

Em 10 de novembro de 1937, tropas da polícia militar cercaram o Congresso e impediram a entrada dos congressistas. O general Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra, se opôs à ideia de que o Exército participasse da operação. Naquela noite, Getúlio Vargas anunciou o início de uma nova fase política, com a promulgação de uma nova Constituição, elaborada por Francisco Campos, marcando o início do Estado Novo. A leitura superficial da Carta de 1937 não revela a essência do Estado Novo, pois muitos dispositivos nunca foram aplicados. O poder estava nas disposições finais e transitórias, que concediam ao presidente amplos poderes, incluindo a confirmação ou substituição dos governadores e o uso de decretos-leis em todas as matérias de responsabilidade do governo federal. O estado de emergência foi declarado em todo o país, suspendendo as liberdades civis garantidas pela própria Constituição[870].

Na prática, o presidente governou por decretos-leis durante todo o Estado Novo, uma vez que nem o plebiscito nem as eleições para o Parlamento ocorreram. Os governadores dos Estados foram transformados em interventores, e, em muitos casos, substituídos. O estado de emergência, que deveria ser temporário, foi mantido indefinidamente, e o governo recebeu autorização para aposentar funcionários civis e militares "no interesse do serviço público ou por conveniência do regime"[871].

O golpe de 1937, liderado por Getúlio Vargas, que resultou na instauração do Estado Novo ou Estado Getulista, pode ser interpretado como um "golpe dentro de um golpe".

[870] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 364.
[871] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 364-6.

Inicialmente, Getúlio destacou-se no golpe decorrente da Revolução de 1930, que depôs o presidente Washington Luís e impediu a posse do presidente eleito, Júlio Prestes, encerrando o período conhecido como Primeira República. Todavia, ao deflagrar o movimento de 1937, Getúlio procurou empreender, consolidar e ampliar os efeitos do golpe anterior, fortalecendo sua posição e instaurando um regime de caráter declaradamente autoritário.

- **A Consolidação do Estado Novo**

O Estado Novo consolidou o maior acúmulo de poderes na história do Brasil independente até então. A centralização, iniciada após a Revolução de 1930, atingiu seu auge, com os Estados sendo administrados por interventores. Desde abril de 1939, esses interventores passaram a ser supervisionados por um departamento administrativo que substituía as Assembleias estaduais, controlando orçamentos e decretos-leis. A escolha dos interventores variou: parentes de Getúlio, como Amaral Peixoto no Rio de Janeiro, e militares, como Cordeiro de Farias no Rio Grande do Sul, foram nomeados. Nos Estados maiores, setores da oligarquia regional mantiveram influência, como ocorreu com Benedito Valadares em Minas Gerais, Agamenon Magalhães em Pernambuco, e em São Paulo, onde dois dos três interventores entre 1937 e 1945 eram membros do PRP[872].

O Estado Novo, sob a ótica socioeconômica, representou uma aliança entre a burocracia civil, militar e a burguesia industrial, com o objetivo de promover a industrialização do país sem grandes convulsões sociais. A burocracia civil defendia a industrialização como meio de alcançar a verdadeira independência do Brasil, os militares viam nela uma maneira de fortalecer a economia e a segurança nacional, e os industriais perceberam que o estímulo à industrialização dependia de uma intervenção ativa do Estado[873].

Durante o Estado Novo, Getúlio Vargas não se limitou a ser um simples instrumento de decisão sob controle militar. Embora as Forças Armadas tivessem grande influência, não constituíam um grupo homogêneo com um programa único para a política estatal. A coesão entre os militares resultava de um consenso em torno da modernização autoritária do país. Contudo, divergências internas surgiam a respeito das relações com as grandes potências e de projetos econômicos com diferentes graus de autonomia, influenciadas pelas inclinações pessoais de cada grupo[874].

[872] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 366.
[873] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 367.
[874] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 369.

O Estado Novo foi concebido como um regime autoritário e modernizador, destinado a durar muitos anos, mas sua existência se limitou a menos de oito anos. As dificuldades enfrentadas pelo regime derivaram mais do contexto das relações internacionais do que das condições políticas internas do Brasil. Essa inserção internacional intensificou as oposições ao governo e gerou divisões dentro do próprio regime[875].

8.1 A DESIDRATAÇÃO POLÍTICA E O FIM DA ERA VARGAS

A relação de Getúlio Vargas com o governo alemão precedeu o início da Segunda Guerra Mundial. Em 1936, Vargas prontamente cumpriu a decisão do Supremo Tribunal Federal, que negou o *habeas corpus* a Olga Benário Prestes, permitindo sua extradição para a Alemanha nazista[876], mesmo sendo ela casada e grávida de Luiz Carlos Prestes[877]. Ambos estavam presos desde março de 1936. Fatores como seu casamento com Prestes, sua gravidez, sua militância comunista, sua origem judaica e sua oposição ao nazismo foram determinantes para sua entrega ao regime de Hitler, o que resultou em sua morte após a prisão no Brasil[878].

Ao desembarcar em Hamburgo, Olga foi levada ao campo de concentração de *Barnimstrasse*, em Berlim. O governo alemão aguardou o nascimento de sua filha, Anita Leocádia Prestes, em 27 de novembro de 1936, e o término do período de amamentação, que ocorreu 14 meses depois. Após intensas negociações e apelos internacionais, Anita foi entregue à avó paterna, Leocádia Prestes, em 1938, mas só chegou ao Brasil em 1945, após a

---

[875] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 382-3.

[876] Olga Benário, nascida em Munique em 12 de fevereiro de 1908, filha de um advogado rico e de uma mãe de origem não menos abastada, era uma comunista convicta. Aos 15 anos, ingressou na organização clandestina Grupo *Schwabing* e, um ano depois, mudou-se para Berlim com seu namorado Otto Braun, onde se tornou secretária de Agitação e Propaganda. Na Alemanha, destacou-se na luta contra o crescimento das milícias de extrema-direita, especialmente as nazistas. Após resgatar seu namorado da prisão em 1928, foi considerada traidora pelo governo alemão, que ofereceu uma recompensa por sua captura. Diante dessa ameaça, fugiu para a União Soviética, onde recebeu treinamento militar e, em 1934, foi designada pela Internacional Comunista para garantir a segurança de Luís Carlos Prestes em seu retorno ao Brasil. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/vida-olga-benario-prestes.htm E ainda em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Olga_Ben%C3%A1rio_Prestes Acesso em: 02 Set 2024.

[877] Luiz Carlos Prestes havia feito parte da luta armada contra as tropas do governo do Presidente Artur Bernades na famosa Coluna Prestes, na década de 1920, sendo também presidente de honra da Aliança Nacional Libertadora (ANL), fundada em 1935, que pregava a luta contra o fascismo e o nazismo, além de ser membro do Partido Comunista do Brasil e defender seus ideais. Prestes e Olga foram presidentes juntos em 1936. Um ano antes, Prestes havia tentado depor Getúlio Vargas na Intentona Comunista. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/vida-olga-benario-prestes.htm Acesso em: 02 Set 2024.

[878] Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/vida-olga-benario-prestes.htm E ainda em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Olga_Ben%C3%A1rio_Prestes Acesso em: 02 Set 2024.

redemocratização[879]. Olga foi executada em 1942 na câmara de gás do campo de concentração de *Bernburg*[880].

Em 1905, Leon Trotsky, em *Balanço e Perspectivas*, analisou a importância dos fatores externos como catalisadores de processos políticos e sociais, destacando a guerra com o Japão como responsável pela primeira grande tentativa revolucionária contra a autocracia dos Romanov na Rússia. Aplicando essa lógica ao Brasil, pode-se afirmar que a decadência do Estado Novo, a partir de 1942, também foi influenciada por fatores externos, principalmente pela Segunda Guerra Mundial e pela luta global contra o nazifascismo. Esses eventos foram fundamentais para o declínio da ditadura de Getúlio Vargas, o fortalecimento das oposições internas e a mudança de postura das Forças Armadas, que deixaram de apoiar o regime[881].

Apesar da ligação de Vargas com o governo alemão, os compromissos geopolíticos do Brasil e os fortes laços econômicos com os Aliados, especialmente com os Estados Unidos, não podiam ser ignorados. A tradição de quase 150 anos de subordinação do Brasil a potências estrangeiras, primeiro à Inglaterra e depois aos norte-americanos, não poderia ser rompida de maneira abrupta, influenciando as decisões políticas e econômicas do período[882].

A aparente neutralidade dos Estados Unidos no início do conflito não os impediu de fornecer armamentos, munições e alimentos aos Aliados, além de pressionar o Brasil e outros países sob sua influência a adotar a mesma postura. Essas pressões aumentaram significativamente após o ataque japonês a *Pearl Harbor e* a entrada oficial dos Estados Unidos na guerra. Apesar das simpatias de Vargas e das tentativas de pressão alemã, o Brasil continuou a comercializar com os Aliados e a fornecer-lhes alimentos. No entanto, isso não era suficiente para os norte-americanos, que precisavam do Brasil como base para patrulhar o Atlântico Sul. Locais estratégicos como Fernando de Noronha e Natal tornaram-se pontos de interesse, e, como parte da negociação, vultosos empréstimos foram oferecidos ao governo brasileiro, como

[879] Anita Leocádia Prestes se graduou em Química Industrial pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mais tarde obteve o doutorado em Economia pela Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM). Além disso, Anita é doutora em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Anita_Prestes Acesso em: 02 Set 2024.

[880] Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/vida-olga-benario-prestes.htm E ainda em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Olga_Ben%C3%A1rio_Prestes Acesso em: 02 Set 2024.

[881] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 273.

[882] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 273.

os 20 milhões de dólares para a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, conforme destacado por Thomas Skidmore[883].

No plano interno, no início dos anos 40, começou uma campanha de mobilização popular exigindo a declaração de guerra contra as potências do Eixo. Estudantes, organizados pela União Nacional dos Estudantes, fundada em 1937, realizaram manifestações antinazistas nas grandes cidades, e vários sindicatos, muitos influenciados pelo Partido Comunista Brasileiro na clandestinidade, também apoiaram a guerra contra a Alemanha e a Itália. O próprio Exército, um dos pilares da política de Vargas, demonstrava desejo de lutar, expresso por muitos oficiais. A campanha contra a Era Vargas já ganhava as ruas, mas não o Palácio do Catete, até que a ofensiva submarina alemã, que visava navios mercantes de países não beligerantes, tornou insustentável a neutralidade brasileira ao tentar dificultar o abastecimento dos Aliados[884].

Entre os navios torpedeados pelos submarinos alemães estavam alguns de bandeira brasileira, o que intensificou o clamor nacional pela declaração de guerra. A situação se agravou a tal ponto que cidadãos de origem italiana ou alemã foram atacados nas ruas por manifestantes. Em resposta à crescente pressão popular, Vargas decretou o "estado de guerra" contra a Alemanha e a Itália em 1942[885]. Após essa decisão e os preparativos para enviar a Força Expedicionária Brasileira (FEB) à Itália, membros da oposição começaram a destacar a contradição entre o apoio do Brasil às democracias e a manutenção da ditadura de Vargas. A primeira manifestação pública dessa crítica foi o Manifesto dos Mineiros, lançado em 24 de outubro de 1943, uma data escolhida simbolicamente para marcar a vitória da Revolução de 1930. Os signatários buscavam mostrar que não pretendiam retornar às práticas políticas da Primeira República, mas sim ressaltar o desvio dos objetivos democráticos da Revolução de 1930[886].

O manifesto foi assinado por importantes membros da elite mineira, como Afonso Arinos, Virgílio de Melo Franco, o ex-presidente Bernardes, Milton Campos, Pedro Aleixo e Odilon Braga. Em uma linha liberal, o documento defendia a implementação de um regime democrático no Brasil, capaz de garantir "segurança econômica e bem-estar ao povo brasileiro".

---

[883] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 274.

[884] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 274.

[885] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 274-5.

[886] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 382-3.

No interior do governo, Osvaldo Aranha, ministro das Relações Exteriores e próximo de Getúlio Vargas, destacou-se como uma figura que apoiava abertamente a ideia de uma transição democrática[887].

O afastamento gradual do Estado Novo por parte de um de seus idealizadores e principais sustentáculos militares, o general Góis Monteiro, foi um dos episódios mais críticos do regime. Convencido de que o regime não se adaptaria aos novos tempos, Góis Monteiro renunciou ao cargo de embaixador em Montevidéu, no Comitê de Emergência e Defesa Política da América, e retornou ao Brasil. Em agosto de 1945, assumiu o Ministério da Guerra com o intuito de facilitar a saída de Getúlio Vargas, em vez de garantir sua permanência no poder[888]. Paralelamente, em 1943, emergiu um grupo social relevante na luta pela democratização: os estudantes universitários, organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE). Em São Paulo, acadêmicos da Faculdade de Direito se destacaram, e uma passeata simbólica, realizada em dezembro de 1943, foi violentamente reprimida, resultando na morte de duas pessoas e em mais de vinte feridos, gerando uma onda de indignação popular[889].

O ano de 1943 marcou uma ampliação da luta contra a ditadura, com crescente dissidência dentro do próprio governo. Oswaldo Aranha, que já havia protestado contra a arbitrariedade e a violência da polícia política de Filinto Muller, acabou renunciando ao cargo de ministro das Relações Exteriores em 1944. A ele se juntaram outros nomes importantes, especialmente militares. Quando um governo ditatorial, como o de Vargas, começa a perder não só suas bases sociais, mas também o controle e a unidade de seu aparato militar, torna-se evidente que seus dias no poder estão contados[890].

O governo tentou justificar a continuidade da ditadura durante a guerra, prometendo eleições quando a paz fosse restaurada. No entanto, a oposição liberal forçou uma mudança no final de 1944, com a candidatura do brigadeiro Eduardo Gomes à presidência. Gomes, uma figura de prestígio, estava associado ao tenentismo e à Revolta do Forte de Copacabana. Enquanto isso, a imprensa desafiava cada vez mais a censura, indicando a perda de força do regime autoritário[891]. Em 1945, surgiram três partidos principais que moldariam o cenário político até 1964. A União Democrática Nacional (UDN), fundada em abril de 1945 pela oposição liberal, inicialmente incluiu socialistas democráticos e alguns comunistas. Em junho

---

[887] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 383.
[888] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 383.
[889] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 384.
[890] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, 276.
[891] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 384.

de 1945, o Partido Social Democrático (PSD) foi criado por iniciativa de Getúlio Vargas, a partir da máquina estatal e dos interventores[892].

Em setembro de 1945, nasceu o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), também inspirado por Vargas e pelo Ministério do Trabalho, com o objetivo de organizar as massas trabalhadoras urbanas sob sua liderança. Além desses, surgiram o Partido Social Progressista (PSP) e o Partido de Representação Popular (PRP), e partidos clandestinos, como o Partido Comunista Brasileiro (PCB), saíram à luz[893].

A UDN apoiava a candidatura de Eduardo Gomes, enquanto o PSD se alinhava com Dutra. O PTB, por outro lado, apareceu na política sem grandes nomes e sem candidato presidencial claro. Em novembro de 1945, apoiadores de Getúlio Vargas iniciaram uma campanha para que ele participasse das eleições.

Ao mesmo tempo, o contexto internacional também pressionava por uma abertura democrática. A Conferência de Yalta, realizada em fevereiro de 1945, reuniu os líderes dos Aliados e resultou na exigência, por parte dos Estados Unidos, da redemocratização do Brasil e do reconhecimento da União Soviética[894].

Vargas, que resistira às pressões para manter seu poder discricionário, agora não tinha mais alternativas. A convocação de eleições tornou-se inevitável, e o ditador passou a utilizar os partidos formados sob sua influência para assegurar seu retorno à cena política. Assim, a situação internacional e a política interna convergiram para forçar a abertura democrática no Brasil, preparando o caminho para a redemocratização do país[895].

Em 28 de fevereiro, Getúlio Vargas decretou a Lei Constitucional nº 9, conhecida como Ato Adicional à Carta de 1937, estabelecendo um prazo de 90 dias para a marcação das eleições gerais. No final desse período, foi promulgado o novo Código Eleitoral, que regulava o alistamento e as eleições, marcando o pleito presidencial e da Assembleia Constituinte para 2 de dezembro de 1945, e os pleitos estaduais para 6 de maio de 1946. Vargas declarou que não concorreria à presidência, e do governo emergiu a candidatura do general Eurico Gaspar Dutra,

---

[892] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 385.

[893] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 385.

[894] Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiag/conferencia-de-yalta.htm#:~:text=A%20Confer%C3%AAncia%20de%20Yalta%20foi,)%20e%20Stalin%20(URSS). Acesso em: 02 Set 2024.

[895] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, 282.

em oposição a Eduardo Gomes[896]. A queda de Vargas, em outubro de 1945, teve o apoio dos Estados Unidos, mas, segundo Fausto, foi resultado de um complexo jogo político interno, desencadeado pelo afastamento de João Alberto do cargo de chefe de polícia do Distrito Federal e sua substituição por Benjamin Vargas, o que levou à mobilização militar pelo general Góis Monteiro[897].

Anteriormente, em fevereiro de 1945, Góis Monteiro, uma figura central na Revolução de 1930, já havia pedido publicamente a realização de eleições, inclusive sugerindo a possibilidade de anistia aos presos do Estado Novo. Essa declaração foi vista como uma advertência ao regime de Vargas, reforçando a pressão por uma transição política no Brasil. O afastamento de Getúlio, portanto, foi fruto de uma conjunção de pressões internas e externas, culminando na preparação para a redemocratização do país e na reorganização das forças políticas em torno das eleições[898].

O fim da Era Vargas e do Estado Novo ocorreu de maneira pacífica, sem disparos ou derramamento de sangue, em 29 de outubro de 1945. Forçado a renunciar, Vargas aceitou sua saída e fez uma declaração pública concordando com o desfecho. Não foi exilado, podendo retirar-se para São Borja, sua cidade natal. A transição entre o regime ditatorial e a primeira redemocratização do Brasil foi conduzida pelas forças militares, com papel crucial de Góis Monteiro, um dos líderes da Revolução de 1930 que havia levado Vargas ao poder, e que, 15 anos depois, contribuiu para sua deposição[899].

Essa transição para a democracia não significou uma ruptura total com o passado, mas sim uma mudança de direção, preservando muitas das continuidades do regime anterior. As circunstâncias que envolveram a queda de Vargas e a mudança de regime influenciaram os governos subsequentes, mostrando que a transição foi mais um ajuste do que uma transformação radical na estrutura política do Brasil[900].

---

[896] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 385. E ainda: GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 282.

[897] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 388.

[898] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 281-2.

[899] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 389.

[900] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 389.

8.2 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1937

A Constituição de 10 de novembro de 1937, dos Estados Unidos do Brasil, foi imposta pelo presidente Getúlio Vargas. O texto, contudo, foi subscrito por mais 8 agentes públicos[901], incluindo o marechal Eurico Gaspar Dutra, que em 1945 seria eleito diretamente pelos brasileiros como presidente da República[902]. No seu preâmbulo, expunha argumentos destinados a justificar os propósitos getulistas[903].

> **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL**
>
> ATENDENDO às legitimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;
>
> ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;
>
> ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;
>
> Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;
>
> Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País:

Nas Disposições Transitórias e Finais, estabelecia-se que, com a promulgação da Constituição, seriam dissolvidos a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições para o Parlamento nacional seriam convocadas pelo presidente da República, após a realização de um plebiscito nacional confirmando o texto Constitucional. No entanto, esse plebiscito nunca foi realizado[904].

Ainda conforme as Disposições Transitórias e Finais, enquanto o Parlamento Nacional não fosse formado, o presidente da República teria autoridade para emitir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União. Da mesma forma, as Constituições

---

[901] Getúlio Vargas, Francisco Campos, A. de Souza Costa, Eurico G. Dutra, Henrique A. Guilhem Marques dos Reis, M. de Pimentel Brandão, Gustavo Capanema e Agamemnon Magalhães.

[902] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 20 Set 2024.

[903] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 20 Set 2024.

[904] Constituição de 1937, artigos 178 e 187.

estaduais foram impostas pelos respectivos Governos, que exerceram, até que as Assembleias Legislativas se reunissem, as funções legislativas nas matérias de competência dos Estados[905].

Em obediência ao texto constitucional, o Brasil era uma República, em que o poder político emanava do povo e era exercido em seu nome, com o objetivo de promover o bem-estar, a honra, a independência e a prosperidade da nação. Naquele período, o Brasil também era um Estado federal, formado pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, representando sua divisão política e territorial[906].

Os Estados tinham a possibilidade de se incorporar entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para anexar-se a outros, ou ainda formar novos Estados, com o consentimento das respectivas Assembleias Legislativas, em duas sessões anuais consecutivas, além da aprovação do Parlamento Nacional. Nessa circunstância, a resolução parlamentar poderia ser submetida pelo presidente da República a um plebiscito das populações envolvidas[907].

A cada Estado competia a organização dos serviços de seu interesse específico e o financiamento desses serviços com seus próprios recursos. O Estado que, por três anos consecutivos, não arrecadasse receita suficiente para a manutenção de seus serviços seria convertido em território até que sua capacidade financeira fosse restabelecida[908].

O Governo federal tinha a prerrogativa de intervir nos Estados, nomeando, por decisão do presidente da República, um interventor que assumiria no Estado as funções atribuídas ao Poder Executivo pela respectiva Constituição, ou outras funções que, conforme as circunstâncias e necessidades do caso, lhe fossem designadas pelo presidente da República[909].

O presidente da República, durante os períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderia, conforme as necessidades do Estado, emitir decretos-leis sobre matérias de competência legislativa da União. Exceções a essa prerrogativa incluíam modificações ao texto constitucional e à legislação eleitoral, que não poderiam ser alteradas por tais decretos[910].

Em substituição ao Senado Federal, a Constituição instituiu o Conselho Federal. Suas atribuições eram semelhantes às do antigo Senado. O Congresso Nacional, estabelecido pela

---

[905] Constituição de 1937, artigos 180-1.
[906] Constituição de 1937, artigos 1º-3º.
[907] Constituição de 1937, artigo 5º.
[908] Constituição de 1937, artigo 8º.
[909] Constituição de 1937, artigo 9º.
[910] Constituição de 1937, artigo 13.

Constituição de 1891, passou a ser denominado Parlamento Nacional, mantendo, no entanto, a estrutura composta por duas Casas Legislativas[911].

- **Poder Legislativo**

O Parlamento Nacional era composto por duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal, que funcionavam de forma independente e, salvo decisão contrária, por maioria de votos, realizavam suas sessões de maneira pública. As deliberações, em ambas as Câmaras, seriam tomadas por maioria de votos, desde que presente a maioria absoluta de seus membros[912].

O Poder Legislativo atuava com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do presidente da República, sendo o primeiro responsável por emitir pareceres em matérias de sua competência consultiva, e o segundo, pela iniciativa e sanção de projetos de lei, além da promulgação de decretos-leis autorizados pela Constituição. Não era permitido a ninguém pertencer simultaneamente à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal. Cada Legislatura teria duração de quatro anos, e as vagas que surgissem seriam preenchidas por eleição suplementar[913].

O Conselho da Economia Nacional foi instituído com o objetivo de ser um órgão relevante de coordenação [e controle] das atividades do Parlamento e, em menor grau, das do presidente da República. No Parlamento, esse Conselho colaborava fornecendo pareceres em assuntos de sua competência consultiva. Para que o presidente expedisse decretos-leis, era necessário obter parecer do Conselho nas questões de sua alçada. Além disso, os projetos de lei propostos pelo Governo só podiam ser submetidos à discussão nas Câmaras do Parlamento após o parecer favorável do Conselho da Economia Nacional[914].

Durante o período de funcionamento do Parlamento, seus membros não podiam ser presos ou processados criminalmente sem a devida autorização da Câmara correspondente, exceto em casos de flagrante em crimes inafiançáveis. Eles respondiam exclusivamente à sua Câmara pelas opiniões e votos emitidos no exercício de suas funções, embora continuassem sujeitos à responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ofensa à moral pública ou incitação pública ao crime. Caso ocorresse manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social,

[911] Constituição de 1937, artigo 38.
[912] Constituição de 1937, artigo 40.
[913] Constituição de 1937, artigo 38.
[914] Constituição de 1937, artigos 13, Parágrafo único, 38 e 65, Parágrafo único.

qualquer das Câmaras, por maioria de votos, poderia declarar vago o cargo do deputado ou membro do Conselho Federal responsável por tal manifestação[915].

- **Câmara dos Deputados**

A Câmara dos Deputados era formada por representantes do povo, eleitos por meio de sufrágio direto. O número de deputados variava conforme a população e era estabelecido por lei, com o limite máximo de trinta e cinco e mínimo de cinco por Estado ou pelo Distrito Federal. O Território do Acre, à época, elegia dois deputados[916].

- **Conselho Federal**

O Conselho Federal era composto por dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto, com mandato de seis anos. Apenas brasileiros natos com mais de trinta e cinco anos podiam ser eleitos para o Conselho Federal, que também tinha a responsabilidade de legislar sobre os interesses peculiares dos Territórios[917].

A iniciativa dos projetos de lei, em regra, cabia ao Governo. Não podiam ser deliberados projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras que tratassem de matéria tributária ou que aumentassem despesas. A apresentação de projetos de lei por membros das Câmaras era vedada, sendo possível apenas por um quinto dos deputados ou membros do Conselho Federal. Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras teria sua tramitação suspensa caso o Governo comunicasse a intenção de propor projeto sobre o mesmo tema. Se, no prazo de trinta dias, o projeto governamental não fosse apresentado, o projeto inicial seria considerado de autoria do Governo[918].

Todos os projetos de lei que afetassem a economia nacional em qualquer de seus setores, antes de serem deliberados pelo Parlamento, deveriam ser submetidos à consulta do Conselho da Economia Nacional. O Governo, antes da deliberação da Câmara Legislativa, tinha a faculdade de retirar ou emendar os projetos, sendo necessário consultar novamente o Conselho da Economia Nacional caso as alterações fossem substanciais[919].

Após a aprovação de um projeto de lei em uma das Câmaras, este era enviado à outra; se aprovado, seguia para o presidente da República, que o sancionava e promulgava. No entanto, se o presidente considerasse o projeto, total ou parcialmente, inconstitucional ou

[915] Constituição de 1937, artigos 42-3.
[916] Constituiçaõ de 1937, artigos 47-8.
[917] Constituiçaõ de 1937, artigos 50-3.
[918] Constituiçaõ de 1937, artigo 64.
[919] Constituiçaõ de 1937, artigo 65.

prejudicial aos interesses nacionais, poderia vetá-lo, total ou parcialmente, no prazo de trinta dias úteis, devolvendo-o à Câmara de origem com os motivos do veto. Se o presidente não se manifestasse nesse prazo, o projeto seria automaticamente sancionado. Ao ser devolvido à Câmara iniciadora, o projeto seria submetido a uma nova discussão e votação nominal, sendo aprovado se obtivesse dois terços dos votos presentes. Caso aprovado, o projeto seria remetido à outra Câmara, que, seguindo os mesmos trâmites e maioria, o publicaria como lei no Jornal Oficial[920].

- **Presidente da República**

O presidente da República, como autoridade suprema do Estado, era responsável por conduzir a política interna e externa, além de promover ou orientar a política legislativa de interesse nacional e supervisionar a Administração do País[921].

Entre suas atribuições exclusivas, estava o poder de dissolver a Câmara dos Deputados caso esta não aprovasse as medidas adotadas pelo presidente durante um estado de emergência ou de guerra. Nessa situação, a Câmara poderia buscar responsabilizar o presidente, mas ele, em um ato de golpe, poderia apelar da decisão da Câmara ao povo, dissolvendo-a e convocando novas eleições[922].

O presidente da República era eleito por sufrágio direto em todo o território nacional, sendo elegíveis apenas brasileiros natos com mais de trinta e cinco anos. O mandato presidencial tinha a duração de seis anos, e a eleição ocorria noventa dias antes do fim do período presidencial[923].

Nos casos de impedimento temporário ou durante viagens oficiais ao exterior, o presidente designava, entre os membros do Conselho Federal, o seu substituto. Se a Presidência da República ficasse vaga, por qualquer motivo, o Conselho Federal deveria eleger um presidente provisório entre seus membros, no mesmo dia ou no dia seguinte. Caso a eleição não ocorresse nesse prazo, o presidente do Conselho assumiria interinamente até que o eleito pelo Conselho tomasse posse. Noventa dias após a vacância do cargo, realizava-se uma nova eleição presidencial, exceto: a) se houvesse presidente eleito nas eleições realizadas noventa dias antes do término do mandato, b) ou se a vaga surgisse nos noventa dias anteriores ao fim do período presidencial. O novo presidente iniciaria um novo mandato presidencial. O Conselho Federal

---

[920] Constituiçaõ de 1937, artigo 66.
[921] Constituição de 1937, artigo 73.
[922] Constituição de 1937, artigos 74, alínea m, e 167.
[923] Constituição de 1937, artigos 77-80.

declararia vaga a Presidência da República caso o presidente eleito não assumisse o cargo até sessenta dias após a proclamação do resultado eleitoral ou o início do novo mandato[924].

Nos crimes comuns e de responsabilidade, o presidente da República era julgado, respectivamente, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Conselho Federal. Os crimes de responsabilidade do presidente da República serão estudados no capítulo 14[925].

- **Da Declaração de Direito**
- **Direitos da Nacionalidade e da Cidadania**

Eram considerados brasileiros: a) os nascidos no Brasil, ainda que filhos de pai estrangeiro, desde que este não estivesse a serviço do governo do país de origem; b) os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no exterior, caso os pais estivessem a serviço do Brasil e, fora dessa circunstância, se, ao atingirem a maioridade, optassem pela nacionalidade brasileira; c) os estrangeiros presentes no Brasil na data da Proclamação da República que não tivessem declarado, no prazo de seis meses a partir da vigência da Constituição de 1891, a intenção de manter sua nacionalidade de origem; d) os estrangeiros proprietários de bens imóveis no Brasil que fossem casados com brasileiros ou tivessem filhos brasileiros, desde que residissem no Brasil, salvo manifestação contrária quanto à mudança de nacionalidade; e) os estrangeiros naturalizados por outros meios[926].

Perdia a nacionalidade o brasileiro: a) que adquirisse outra nacionalidade por meio de naturalização voluntária; b) que, sem autorização do presidente da República, aceitasse comissão ou emprego remunerado de governo estrangeiro; c) que tivesse sua naturalização revogada, por meio de processo adequado, em razão do exercício de atividade política ou social prejudicial ao interesse nacional[927].

- **Dos Direitos Políticos**

Eram eleitores os brasileiros de ambos os sexos, maiores de dezoito anos, que se alistassem conforme a lei e estivessem em pleno gozo de seus direitos políticos. Os militares em serviço ativo, exceto os oficiais, não podiam exercer o direito ao voto. Eram inelegíveis aqueles que não tinham a capacidade de ser eleitores[928].

---

[924] Constituição de 1937, artigos 81-3.
[925] Constituição de 1937, artigo 85, 86 e 89, § 2º.
[926] Constituição de 1937, artigo 115.
[927] Constituição de 1937, artigo 116.
[928] Constituição de 1937, artigo 117 e 121.

Os direitos políticos podiam ser suspensos ou perdidos. As hipóteses de suspensão incluíam: a) incapacidade civil; b) condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos. A perda dos direitos políticos ocorria nas seguintes situações: a) em casos de perda da nacionalidade[929]; b) pela recusa, por motivos de convicção religiosa, filosófica ou política, de cumprir encargo, serviço ou obrigação imposta por lei aos brasileiros; c) pela aceitação de título nobiliárquico ou condecoração estrangeira, quando isso implicasse restrição de direitos garantidos pela Constituição ou incompatibilidade com deveres legais. A lei determinava as condições para a reaquisição dos direitos políticos[930].

Entre os direitos e garantias fundamentais, os artigos 124 a 127 da Constituição tratavam da proteção da Família. De acordo com a Constituição, a família, formada pelo casamento indissolúvel, estava sob proteção especial do Estado. Às famílias numerosas eram concedidas compensações proporcionais aos seus encargos. A educação integral dos filhos era o primeiro dever e um direito natural dos pais. O Estado, porém, não se eximia desse dever, colaborando de maneira principal ou subsidiária para facilitar sua execução ou suprir as deficiências da educação particular. Aos filhos naturais, com a facilitação do seu reconhecimento, a lei garantia igualdade com os legítimos, estendendo-lhes os mesmos direitos e deveres que cabiam aos pais em relação aos filhos legítimos[931].

- **Partidos Políticos**

Não causa surpresa o fato de a Constituição de 1937 não mencionar os partidos. Nem a Constituição anterior – a de 1934 –, nem as de 1891 ou 1824 fizeram referência a eles. Somente em tempos recentes o direito constitucional passou a incorporar disposições sobre a organização e o funcionamento dessas entidades, geralmente com uma visão restritiva, buscando conter seus excessos, vetar o registro de partidos confessionais e proibir o uso de uniformes e a militarização[932].

Embora hoje haja uma regulamentação numerosa e até casuística, os primeiros tempos da vida partidária enfrentaram a desconfiança dos dirigentes e da opinião pública nos Estados.

---

[929] Art 116 - Perde a nacionalidade o brasileiro: a) que, por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade; b) que, sem licença do Presidente da República, aceitar de governo estrangeiro comissão ou emprego remunerado; c) que, mediante processo adequado tiver revogada a sua naturalização por exercer atividade política ou social nociva ao interesse nacional.

[930] Constituição de 1937, artigos 118-20.

[931] Constituição de 1937, artigos 124-6.

[932] PORTO, Walter Costa. Constituições Brasileiras - 1937. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. IV, pág. 23.

Mesmo a crônica política pouco se ocupava deles, sendo que os estudiosos limitavam-se a analisar os ramos formais do governo[933].

Causa surpresa que, em sua ação política, Getúlio Vargas não tenha buscado apoio em qualquer base partidária durante o Estado Novo, como sugeria o modelo europeu. Já foi demonstrado que a história dos partidos no Brasil foi marcada por um percurso de descontinuidade, resultante das intromissões estatais. Ao longo das sete formações partidárias vividas pelo Brasil – no 2º Reinado, na 1ª República, na 2ª República, na redemocratização de 1946 até 1964, com a Emenda Constitucional nº 5/69, com a reforma partidária de 1979 e com a reestruturação trazida pela Emenda nº 25/85 –, salvo a última e, parcialmente, a penúltima, todas as transições de um sistema a outro ocorreram sob intervenção coercitiva do Poder Central[934].

Com o golpe de 1937, ocorreu o único hiato na trajetória partidária. Transformando, por meio de Decreto de 30 de novembro daquele ano, os partidos políticos em sociedades culturais ou beneficentes, Getúlio Vargas não se preocupou em revitalizá-los. Em uma entrevista coletiva à imprensa, em 1945, Vargas descreveu o nazifascismo como um sistema caracterizado por um partido único, oficial, e pelo poder absoluto do Estado sobre a vida econômica e espiritual dos indivíduos, com preconceito racial e repúdio da religião. De acordo com Getúlio, nada disso aconteceu durante o Estado Novo[935].

- **Direitos e Garantias Individuais**

O artigo 122 da Constituição, em 17 itens, alguns com diversos subitens, garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no país os direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade. Constitucionalmente, todos eram iguais perante a lei, e os cargos públicos eram acessíveis a todos os brasileiros, desde que respeitadas as condições de capacidade estabelecidas pelas leis e regulamentos[936].

Em consonância com a proteção da Família, a Constituição estabelecia que a infância e a juventude deveriam receber cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que adotaria todas as medidas necessárias para garantir-lhes condições físicas e morais para uma vida saudável e o desenvolvimento harmonioso de suas capacidades. O abandono moral, intelectual

[933] PORTO, Walter Costa. Constituições Brasileiras - 1937. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. IV, p. 23.
[934] PORTO, Walter Costa. Constituições Brasileiras - 1937. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. IV, p. 24 e 30.
[935] PORTO, Walter Costa. Constituições Brasileiras - 1937. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. IV, p. 24.
[936] Constituição de 1937, artigo 122, itens 1º-12º.

ou físico dessas fases implicaria grave falta por parte dos responsáveis por sua guarda e educação, criando para o Estado a obrigação de proporcionar o conforto e os cuidados indispensáveis à preservação física e moral. Aos pais em situação de miséria cabia o direito de solicitar o auxílio e a proteção do Estado para a subsistência e educação de seus filhos[937].

O exercício público e livre de culto era permitido a todos os indivíduos e confissões religiosas, podendo associar-se para esse fim e adquirir bens, desde que respeitadas as disposições do direito comum, as exigências da ordem pública e dos bons costumes. Também era assegurado o direito de representação ou petição perante as autoridades para defender direitos ou interesses gerais, e nenhum brasileiro poderia ser extraditado por governo estrangeiro[938].

Não havia penas perpétuas ou corporais, e as penas estabelecidas ou agravadas por novas leis não eram aplicáveis a crimes cometidos anteriormente. Além dos casos previstos na legislação militar para tempos de guerra, a pena de morte era permitida em diversos crimes, como: a) tentativa de submeter o território nacional ou parte dele à soberania de um Estado estrangeiro; b) atentado, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização internacional, contra a unidade da Nação, buscando desmembrar o território; c) tentativa de desmembramento do território por meio de movimento armado, desde que operações de guerra sejam necessárias para reprimi-lo; d) tentativa, com ajuda de Estado estrangeiro ou organização internacional, de alterar a ordem política ou social estabelecida pela Constituição; e) tentativa de subverter violentamente a ordem política e social para estabelecer a ditadura de uma classe social; f) insurreição armada contra os Poderes do Estado, ainda que as armas estejam em depósito; g) prática de atos destinados a provocar guerra civil, caso esta ocorresse em consequência desses atos; h) atentado contra a segurança do Estado por meio de devastação, saque, incêndio, depredação ou outros atos destinados a causar terror; i) atentado contra a vida, incolumidade ou liberdade do presidente da República; j) homicídio cometido por motivo fútil ou com extrema perversidade[939].

Todo cidadão tinha o direito de expressar seu pensamento, seja de forma oral, escrita, impressa ou por imagens, conforme os limites estabelecidos por lei. No entanto, para garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a legislação permitia a censura prévia de meios como imprensa, teatro, cinema e radiodifusão, dando à autoridade competente o poder de proibir sua

[937] Constituição de 1937, artigo 127.
[938] Constituição de 1937, artigo 122, itens 1º-12º.
[939] Constituição de 1937, artigo 122, item 13.

circulação, difusão ou exibição. Além disso, a lei podia adotar medidas para impedir manifestações contrárias à moralidade pública e aos bons costumes, especialmente as voltadas à proteção da infância e juventude, bem como ações destinadas à proteção do interesse público, ao bem-estar da população e à segurança do Estado[940].

A imprensa era regulamentada por uma lei especial que seguia os seguintes princípios: a) a imprensa desempenhava uma função de caráter público; b) nenhum jornal podia recusar a publicação de comunicados do Governo, observando os limites definidos em lei; c) todo cidadão tinha o direito de inserir gratuitamente nos jornais que o ofendessem ou injuriassem uma resposta, defesa ou retificação; d) o anonimato era proibido; e) a responsabilidade pelos delitos de imprensa era garantida por penas de prisão para o diretor responsável e multa para a empresa; f) as máquinas, caracteres e outros equipamentos utilizados na impressão do jornal serviam como garantia para o pagamento de multas, reparações ou indenizações, além das despesas processuais nas condenações por delitos de imprensa, com exceção dos privilégios derivados do contrato de trabalho entre a empresa jornalística e seus empregados. Essa garantia poderia ser substituída por um depósito caução anual, arbitrado pela autoridade competente, conforme a natureza, importância e circulação do jornal; g) sociedades por ações ao portador e estrangeiros não podiam ser proprietários de empresas jornalísticas, sendo vedada também a participação de pessoas jurídicas e estrangeiros como acionistas. A direção e a orientação intelectual, política e administrativa dos jornais só podiam ser exercidas por brasileiros natos[941].

Os crimes que comprometessem a existência, a segurança e a integridade do Estado, bem como a guarda e o uso da economia popular, eram processados e julgados por um Tribunal especial, conforme instituído por lei[942].

A especificação das garantias e direitos previstos na Constituição não excluía outros direitos e garantias decorrentes da forma de governo e dos princípios estabelecidos no texto constitucional. O exercício desses direitos e garantias era limitado pelo bem público, pelas necessidades de defesa, bem-estar, paz e ordem coletiva, assim como pelas exigências de segurança da Nação e do Estado, organizado e constituído segundo a Constituição[943].

---

[940] Constituição de 1937, artigo 122, item 15.
[941] Constituição de 1937, artigo 122, item 15.
[942] Constituição de 1937, artigo 122, item 17.
[943] Constituição de 1937, artigo 123.

CAPÍTULO 9
A PRIMEIRA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL E O RESSURGIMENTO DE PRÁTICAS AUTORITÁRIAS (1945-1964)

Com a saída de Getúlio Vargas da Presidência da República em 1945, num episódio denominado, informalmente, pelo autor desta pesquisa, como "o golpe do abraço e do aperto de mãos", consolidou-se a expectativa de que o país finalmente ingressaria em um ciclo duradouro de estabilidade democrática. Essa esperança, no entanto, revelou-se efêmera. Já no período imediatamente posterior à renúncia de Vargas, verificaram-se atos que comprometem a integridade da ordem constitucional, evidenciando um padrão de desrespeito à vontade popular que perpassaria os anos seguintes.

Apesar de José Linhares exercer, à época, interinamente a Presidência da República como Presidente do Supremo Tribunal Federal, seu governo não se orientou por uma lógica de transição democrática neutra. Ao contrário, o presidente interino revelou-se contaminado por uma linha autoritária herdada como legado histórico, e inaugurou seu curto mandato impondo uma inegável repressão ao Partido Comunista do Brasil, mesmo sem qualquer respaldo constitucional para essa iniciativa. Esse episódio marca o início de uma sequência de práticas políticas que, sob o manto da legalidade formal, desvirtuaram a essência democrática da Constituição de 1946.

O retorno de Getúlio Vargas ao poder pelo voto popular em 1950 não impediu a continuidade dessas distorções. Ao longo da década de 1950 e início dos anos 1960, multiplicaram-se os exemplos de abuso de poder político tanto pelo Executivo quanto pelo Congresso Nacional. Entre os casos mais contundentes, destacam-se as cassações arbitrárias de dois presidentes da República – Café Filho e Carlos Luz – pelo Parlamento, sem a observância de critérios jurídicos compatíveis com o devido processo constitucional. Tais atos configuraram rupturas institucionais promovidas pelo Legislativo, subvertendo a lógica da separação de Poderes e revelando o alinhamento do Congresso Nacional com iniciativas golpistas. A intervenção militar no processo sucessório presidencial de 1955 e a deposição de presidentes legitimamente empossados sem respaldo em crimes de responsabilidade são exemplos eloquentes de como o poder político instrumentalizou o direito para fins de conveniência, em detrimento da soberania popular.

O presente capítulo dedica-se à análise do período compreendido entre 1945 e 1964, identificado nesta pesquisa como a Primeira Redemocratização do Brasil. A análise se concentrará nos episódios que, apesar da vigência da Constituição de 1946 e da aparência democrática das instituições, revelaram um profundo desvirtuamento da ordem constitucional.

A persistência dessas práticas autoritárias dissimuladas sob o verniz da legalidade contribuiu para cristalizar uma cultura política marcada pelo golpismo, pela instabilidade e pelo desprezo à decisão popular. Tais antecedentes históricos são fundamentais para a compreensão do objeto central desta pesquisa, que é o uso do impeachment como sucedâneo do recall e a instrumentalização das instituições republicanas para fins políticos, em descompasso com os princípios constitucionais e com os valores democráticos que deveriam sustentá-las.

- **O Início da Redemocratização**

Com a saída de Getúlio Vargas da presidência da República, oficialmente concretizada por sua renúncia, os militares e a oposição liberal, contando com o respaldo dos dois candidatos à presidência, transferiram temporariamente o comando do país a José Linhares, então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF). O calendário eleitoral foi mantido, prevendo eleições para o dia 2 de dezembro de 1945. Durante o curto governo de Linhares, houve repressão aos comunistas, com ordens para invadir algumas sedes do Partido Comunista do Brasil (PCB), além da nomeação de novos interventores nos Estados e a substituição de prefeitos[944].

- **As eleições Diretas para Presidente da República**

O fim do Estado Getulista trouxe duas prioridades: a eleição de um novo presidente e a convocação de uma Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição. A disputa eleitoral envolveu Eduardo Gomes, da UDN, e Eurico Gaspar Dutra, da coligação PSD/PTB, ambos ligados a Vargas, com participações menores de Iedo Fiúza (PCB) e Mário Rolim Teles (PAN). A candidatura de Eduardo Gomes, conhecida pela campanha dos "lenços brancos", teve forte adesão da classe média urbana, enquanto a de Dutra avançava lentamente[945].

A candidatura de Dutra gerava pouco entusiasmo e chegou-se a considerar sua substituição por alguém com maior apelo popular. Porém, em 28 de novembro, Getúlio declarou apoio público a Dutra, advertindo que se posicionaria contra o presidente caso as promessas de campanha não fossem cumpridas[946].

As eleições de 1945 despertaram grande interesse popular após anos de ditadura, embora o processo de votação e contagem de votos ainda não estivesse ajustado pela Justiça Eleitoral. Em 1930, apenas 1,9 milhão de eleitores (5,7% da população) votaram, enquanto em 1945, 6,2

[944] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 394.
[945] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 397.
[946] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 398.

milhões (13,4%) participaram. O general venceu com 55% dos votos válidos, enquanto o brigadeiro obteve 35%. O resultado refletiu a influência do PSD e o prestígio de Getúlio Vargas entre os trabalhadores, além da rejeição ao antigetulismo, associado às elites, o que rendeu ao brigadeiro o apelido de "candidato pó-de-arroz"[947].

A vitória de Dutra resultou de uma combinação desses fatores, sem representar um triunfo do atraso sobre a modernidade ou do campo sobre a cidade. Ele obteve vitórias expressivas em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo, enquanto o brigadeiro conseguiu seu melhor desempenho no Nordeste, perdendo por uma pequena diferença[948].

O Partido Comunista do Brasil (PCB), agora legalizado, teve uma votação expressiva. Com um candidato desconhecido, Iedo Fiúza, engenheiro e ex-prefeito de Petrópolis, o PCB recebeu 9,7% dos votos, com destaque para os eleitores das grandes cidades. Internamente, os comunistas foram favorecidos pelo prestígio de Luís Carlos Prestes, e, externamente, pelo respeito à União Soviética, que suportou grandes perdas humanas e materiais na luta contra o nazi-fascismo[949].

O marechal Eurico Gaspar Dutra venceu as eleições de 2 de dezembro de 1945, tomando posse como 16º presidente do Brasil em 31 de janeiro de 1946. Essa eleição ocorreu sob a Constituição de 1937, que não incluía a figura do vice-presidente, marcando o início do primeiro governo do Período Democrático.

Após a eleição, o conservadorismo voltou a dominar, e Dutra promoveu uma forte repressão ao Partido Comunista do Brasil, culminando com o cancelamento de seu registro em 1947 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Essa decisão judicial ocasionou a cassação dos mandatos de 14 deputados eleitos pelo PCB, como Jorge Amado e Carlos Marighella, além do senador Luís Carlos Prestes. A polarização entre os blocos liderados pela União Soviética e pelos Estados Unidos durante a Guerra Fria, bem como o alinhamento do Brasil com este último, explica parte dessa repressão[950].

Alinhamento semelhante deve ser considerado entre os Estados Unidos – que, à época, tinha como presidente Lyndon B. Johnson – e as forças civis e militares brasileiras que participaram do golpe de Março de 1964; nesse caso, o motivo foi o mesmo: a preocupação com os riscos decorrentes do crescimento dos movimentos e de grupos de pessoas consideradas comunistas.

---

[947] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 398.
[948] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 398.
[949] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 398
[950] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 88-9.

- **A Eleição dos Constituintes de 1946**

As eleições legislativas de 1945 foram realizadas para eleger representantes para a Câmara e o Senado. Ambas as casas atuaram como Congresso Constituinte até a aprovação da nova Constituição, momento em que se separariam para funcionar como um Congresso ordinário. A votação revelou a eficácia da máquina política do Estado Novo, criada para apoiar a ditadura, na conquista de votos dentro do regime democrático. Isso demonstra que, para uma parte significativa do eleitorado, as relações clientelistas pesavam mais do que a escolha entre partidários do Estado Novo e liberais, sendo essa distinção abstrata para eleitores de baixa escolaridade. O PSD conquistou a maioria das cadeiras na Câmara e no Senado, seguido pela UDN[951].

No final dos trabalhos da Constituinte de 1946, o Congresso Sindical dos Trabalhadores reuniu-se e reivindicou a autonomia sindical. A aliança entre comunistas e petebistas garantiu a vitória dessa proposta, contrária aos interesses do Ministério do Trabalho, então comandado por Octacílio Negrão de Lima, levando ao fechamento do Congresso Sindical por ordem do governo. Isso indica que o Governo Dutra buscava preservar a legislação trabalhista e sindical da era Vargas[952].

Um aspecto marcante da vitalidade do movimento operário nesse período foi o aumento significativo das greves. O movimento sindical renasceu com a perspectiva de uma ação livre e autônoma, enquanto a sindicalização crescia de 474.943 trabalhadores em 1945 para 797.691 em 1946, e a atividade política se multiplicava tanto em organizações oficiais quanto extraoficiais. O número de greves também aumentou, com mais de 60 registradas nos primeiros meses de 1946, incluindo uma grande mobilização em São Paulo, onde, em 20 de fevereiro, cerca de 100.000 operários estavam em greve. Muitas dessas greves foram conduzidas por "comissões de fábrica", que atuavam paralelamente aos sindicatos oficiais, e as reivindicações incluíam tanto questões políticas, como liberdade e autonomia sindicais, quanto demandas econômicas, como o custo de vida e salários[953].

O período entre 1945 e 1964 foi único na história do Brasil por permitir um sistema de participação política de massas, embora, na maioria das vezes, essa participação tivesse ocorrido de forma não-institucional. Dentro desse contexto, o Governo Dutra tentou consolidar

[951] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 399.

[952] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, p. 291.

[953] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, 292.

a hegemonia política da burguesia, sem adotar os elementos populistas que caracterizavam o governo de Getúlio Vargas, resultando em um fracasso completo em alcançar seus objetivos[954].

- **A Eleição de Getúlio Vargas ao Senado Federal**

Getúlio Vargas saiu fortalecido das eleições de 1945, não apenas pela vitória de Dutra, mas também por sua própria eleição ao Senado e à Câmara dos Deputados em vários estados. Ele se elegeu senador pelo Rio Grande do Sul e São Paulo, além de deputado em sete estados, consolidando sua influência no PSD e no PIB. Vargas acabou optando pela investidura como senador pelo Rio Grande do Sul, representando o PSD[955].

9.1 O RETORNO DE GETÚLIO VARGAS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

As articulações para a sucessão de Dutra começaram antes da metade de seu mandato, com Getúlio Vargas surgindo como figura central. Ausente do Senado, Getúlio realizava viagens estratégicas e recebia em São Borja a visita de políticos, consolidando sua base de apoio. Seu plano era assegurar a lealdade dos líderes políticos do PSD e construir uma base sólida para sua candidatura[956].

Em São Paulo, uma nova força política surgia com Ademar de Barros, eleito governador em 1947 com apoio comunista. Ademar, que havia sido interventor durante o Estado Novo, criou o Partido Social Progressista (PSP) e se destacou pela ausência de moralismo político, sendo conhecido pela frase "rouba mas faz". Embora sem força para disputar a presidência, ele fortaleceu o getulismo em São Paulo e no Distrito Federal ao apoiar Getúlio. Dutra, por outro lado, recusou-se a apoiar Vargas e articulou a candidatura de Cristiano Machado pelo PSD. No entanto, muitos líderes do PSD, incluindo Amaral Peixoto, genro de Getúlio, abandonaram Machado, gerando o termo "cristianizar", que descreve o abandono de um candidato por seus próprios apoiadores[957].

- **O Mandato de Getúlio Vargas: Ascensão, Crises e Desfecho (1951-1954)**

A elevada desigualdade estrutural sustenta um ciclo vicioso na política: os excluídos apoiam governos que, sem promover reformas profundas, oferecem compensações sociais; já os incluídos tendem a respaldar soluções autoritárias para conter as demandas populares.

---

[954] GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3, 292.

[955] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 399.

[956] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 404.

[957] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 405.

Alternam-se, assim, períodos de populismo redistributivo e ineficiente, que desorganiza a economia, e fases de ortodoxia fiscal, que preserva a funcionalidade do sistema para os já privilegiados, postergando promessas de inclusão. Quando o autoritarismo deixa de ser necessário, surge espaço para governos democráticos moderados, cujos resultados limitados reacendem o apelo por lideranças mais mobilizadoras. Com isso, reproduz-se o ciclo entre moderação, populismo e autoritarismo, conforme descrito por Mangabeira Unger e citado por Lucas Amato[958].

Para Lucas Amato, porém, o populismo enfrenta uma fragilidade estrutural: a liderança pessoal exige apoio contínuo que vai além do momento eleitoral, mas tal mobilização das massas não ocorre de forma espontânea. Para sustentá-la, recorre-se frequentemente ao corporativismo, que incorpora a periferia política – sindicatos e movimentos sociais – como base de apoio, sem permitir que evoluam para a crítica ao governo. Em vez de fomentar a auto-organização da sociedade civil, constrói-se um suporte artificial ao Executivo, externo ao Estado, mas subordinado a ele.

Outro recurso utilizado para renovar esse apoio é a repetição constante do voto, por meio de eleições antecipadas, plebiscitos e referendos. Essa prática busca estabelecer um canal direto entre governante e povo, marginalizando os controles institucionais. No entanto, o corporativismo favorece a captura mútua entre Estado e interesses privados, enquanto o uso plebiscitário unilateral ou de apelo direto às massas pelo Executivo fragiliza o Parlamento e concentra o poder[959].

Quando o apoio popular e dos movimentos sociais não se sustenta, o líder tende a romper com a periferia política e até com o próprio eleitorado. Esse processo abre caminho para o autoritarismo, consolidado por mecanismos como o fechamento do Parlamento ou a eleição indireta sob controle autoritário (como na ditadura militar), promovendo a eficiência e a coesão estatal com traços de centralismo bonapartista ou bismarckiano, voltado à mobilização econômica quase bélica[960].

Nesse contexto, com o término do mandato de Dutra, as eleições gerais de outubro de 1950 levaram Getúlio Vargas à vitória democrática, com o apoio do PTB, do PSP e de parte do PSD. Em Pernambuco, recebeu o apoio de João Cleofas, líder da UDN no estado, mas a divisão

[958] AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo – Modelos, trajetórias e alternativas institucionais. RIL Brasília a. 55 n. 219 jul./set. 2018 p. 183-208, p. 197.
[959] AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo – Modelos, trajetórias e alternativas institucionais. RIL Brasília a. 55 n. 219 jul./set. 2018 p. 183-208, p. 197-8.
[960] AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo – Modelos, trajetórias e alternativas institucionais. RIL Brasília a. 55 n. 219 jul./set. 2018 p. 183-208, p. 197-8.

entre PSD e PTB impediu que alcançasse a mesma votação de Dutra em 1945. Nas eleições de 3 de outubro, Getúlio conquistou 48,7% dos votos, superando o brigadeiro, que obteve 29,7%, e Cristiano Machado, com 21,5%. Um quarto de sua votação veio de São Paulo, revelando uma mudança no cenário antigetulista local. Em Minas Gerais, onde a máquina do PSD era forte, Getúlio venceu Cristiano por uma pequena margem, embora o brigadeiro tenha saído vitorioso no estado por uma pequena diferença devido à divisão de votos[961].

Em 31 de janeiro de 1951, Getúlio tomou posse como presidente, tendo Café Filho como vice. Com sua eleição direta, tem início a fase de consolidação do populismo getulista.

A UDN tentou, sem sucesso, impugnar sua eleição, argumentando que seria necessária a maioria absoluta dos votos para vencer, algo não previsto na legislação da época. Esse movimento expôs as contradições dos liberais, que, mesmo defendendo a legalidade democrática, passaram a contestar os resultados eleitorais e a pedir, com crescente frequência, a intervenção militar. Apesar de ter assumido o cargo com o apoio das Forças Armadas, isso demonstrou a fragilidade da democracia, que dependia da aceitação militar. Getúlio, pressionado por diversos setores, inclusive grevistas, teve que equilibrar as demandas dos trabalhadores, que sofriam com o aumento do custo de vida, e a necessidade de tomar medidas impopulares para controlar a inflação[962].

Entre junho e julho de 1953, Getúlio fez mudanças em seu ministério, nomeando João Goulart, conhecido como Jango, para o Ministério do Trabalho. Jango, um jovem político gaúcho, vinha de uma família ligada a Getúlio em São Borja e já estava envolvido com os sindicatos do PTB. Ele foi visto como uma figura com potencial para conter a crescente influência comunista nos sindicatos. No entanto, sua nomeação gerou forte oposição da UDN, que tinha grande influência em parte da classe média, e dos militares antigetulistas, que o acusavam de promover uma "República sindicalista" e de ser uma versão brasileira do peronismo[963].

Em março de 1953, quando ocorreu a greve dos 300 mil, um fato político importante marcou São Paulo: a eleição de Jânio Quadros como prefeito pela legenda do Partido Democrata Cristão e do pequeno Partido Socialista Brasileiro. Jânio derrotou candidatos de partidos mais tradicionais, inaugurando o chamado "Janismo". Sua vitória foi baseada em uma campanha populista, simbolizada pelo slogan "tostão contra o milhão", e no combate à corrupção, que ele expressou de maneira visual e eficaz, como o uso do símbolo da vassoura. Essa mensagem uniu

[961] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 405.
[962] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 406 e 410.
[963] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 410.

diferentes setores da sociedade, da classe trabalhadora à classe média, em torno de sua candidatura, destacando seu apelo contra as máquinas partidárias tradicionais[964].

Entre os adversários civis do governo de Getúlio, destacavam-se membros da UDN, partidos menores e grande parte da imprensa, com Carlos Lacerda sendo um dos opositores mais ferozes. Lacerda, que no passado havia apoiado Luís Carlos Prestes, tornou-se um crítico implacável do comunismo e do populismo. Através do jornal *Tribuna da Imprensa*, ele liderou uma campanha agressiva pela renúncia de Getúlio, sugerindo que isso fosse seguido por um estado de emergência para reformar as instituições democráticas, que, em sua visão, estavam corrompidas pelos políticos populistas. Do lado militar, o governo enfrentava resistência de oficiais anticomunistas e antipolíticos, como os generais Cordeiro de Farias, Juarez Távora e o brigadeiro Eduardo Gomes. Em fevereiro de 1954, a insatisfação militar se intensificou com o lançamento do "memorial dos coronéis", assinado por 42 coronéis e 39 tenentes-coronéis, que apontava a deterioração moral e material no Exército, com claras implicações políticas[965].

Getúlio Vargas, por outro lado, consolidou-se como uma das figuras mais marcantes da história republicana do Brasil, influenciando as décadas de 1930 a 1960, mesmo após seu suicídio em 24 de agosto de 1954. Sua trajetória política o moldou como um estadista de coragem e determinação, mas também como um "homem comum", com características que o aproximavam do povo e dos líderes do país. Getúlio ficou conhecido como o "pai dos pobres", defensor dos trabalhadores, mas também foi responsável por um governo marcado por prisões e repressão, especialmente durante o Estado Novo, quando eliminou direitos políticos, fechou o Congresso e instaurou a censura. Sua morte foi vista como um sacrifício em prol da democracia e dos direitos do povo, tornando-se um mito político que mobilizou multidões em sua defesa[966].

Mitos políticos surgem em sociedades onde a política se torna central e as "massas" se transformam em um ator significativo, ainda que temido. Esses mitos, especialmente quando personificados, atuam como guias populares, sendo facilmente reconhecidos e seguidos. Getúlio Vargas é um exemplo marcante de mito político, construído nas décadas de 1930 e 1940, em um Brasil em processo de urbanização e industrialização, onde a comunicação de massa começava a ganhar força e as tensões socioeconômicas urbanas se tornavam cada vez mais evidentes. Para que mitos políticos sejam eficazes, é necessária uma propaganda contínua

---

[964] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 410 e 414.

[965] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 414-5.

[966] LINHARES, Maria Yedda Leite. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 29.

e bem estruturada, mas também é essencial que suas mensagens ressoem com a realidade vivida pela população, criando uma "comunidade de sentidos"[967].

Nos anos 1950, com o crescimento industrial e a inflação em alta, os trabalhadores, base eleitoral de Vargas, se mobilizaram novamente após um período de inatividade desde o governo Dutra. Greves se espalharam por diversas regiões, especialmente no setor têxtil em São Paulo e entre os estivadores em Santos e no Rio de Janeiro, com até 300 mil trabalhadores envolvidos. Nesse cenário de conflito com sua base trabalhista, Vargas nomeou João Goulart como ministro do Trabalho, encarregando-o de negociar um aumento de 100% no salário mínimo. Essa medida gerou forte oposição do setor empresarial e de parte do Exército, que se manifestou contra a proposta. Jango se tornou alvo de ataques dos civis e militares antigetulistas, sendo associado a planos de uma "República sindicalista" e à polêmica proposta de aumento do salário mínimo[968].

Sob forte pressão, Getúlio Vargas aceitou a demissão de João Goulart, mas manteve o aumento salarial de 100%, que foi anunciado durante o comício de 12 de maio de 1954. A partir desse momento, Getúlio passou a ser alvo do ódio de setores contrários a suas medidas, marcando o início das pressões e conspirações que culminariam em seu suicídio em 24 de agosto de 1954. No dia anterior, 23 de agosto, tornou-se evidente que o governo havia perdido o apoio das Forças Armadas, quando um manifesto assinado por 27 generais exigiu a renúncia do presidente. Entre os signatários, além de opositores conhecidos de Getúlio, estavam generais como Peri Bevilacqua, Machado Lopes e Henrique Lott, que mais tarde defenderia a legalidade. Com o cerco se fechando, Getúlio tomou uma decisão drástica, suicidando-se na manhã de 24 de agosto com um tiro no coração, no Palácio do Catete. O ato, além de expressar um desespero pessoal, teve um grande impacto político e comoveu a população[969].

Antes de morrer, Getúlio deixou uma carta-testamento, na qual se apresentou como vítima dos inimigos do Brasil e acusou grupos internacionais aliados a forças internas de sabotarem seu governo. Ele afirmava que esses grupos se opunham às garantias sociais para os trabalhadores, à limitação dos lucros excessivos e à defesa das riquezas nacionais, simbolizadas pela Petrobrás e Eletrobrás. Getúlio também mencionava que, enquanto os lucros das empresas estrangeiras chegavam a 500% ao ano, o Brasil sofria com a pressão para recuar em medidas que protegiam o preço do café no mercado internacional. A mensagem final de Getúlio carregava um tom dramático: "Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do

---

[967] LINHARES, Maria Yedda Leite. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 30.

[968] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 414.

[969] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 91.

povo... Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte... Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História"[970].

Getúlio Vargas permaneceu na memória da classe trabalhadora como o líder que ouviu a voz dos "humildes" e foi responsável pela criação da legislação trabalhista. Embora essa visão seja simplificada e focada demais em uma única pessoa, foi essa imagem que prevaleceu e deu fôlego aos seus herdeiros políticos. O suicídio de Getúlio teve um impacto imediato, com a população saindo às ruas em diversas grandes cidades. Alvos do ódio popular, como os caminhões que transportavam exemplares do jornal antigetulista *O Globo*, foram incendiados, e houve tentativas de invadir a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro. Curiosamente, os comunistas, que durante o governo Vargas mantiveram uma postura de oposição e até defenderam sua renúncia, mudaram de posição repentinamente, abandonando uma linha radical para apoiar o nacionalismo populista[971].

A busca por uma solução legal entre a alta cúpula do Exército e o impacto das manifestações populares ajudaram a conter o avanço da chamada "República do Galeão", uma referência aos oficiais da Aeronáutica que lideraram investigações paralelas e se viam como os purificadores da democracia, conforme defendido por Carlos Lacerda[972].

9.2 A SUCESSÃO DE GETÚLIO VARGAS

Antes de assumir a vice-presidência, Café Filho atuou como político no Rio Grande do Norte, e estabeleceu uma relação com Ademar de Barros, à época governador de São Paulo e líder do Partido Social Progressista (PSP), devido a questões de política local. Sua escolha como candidato a vice-presidente ocorreu dentro do acordo entre o getulismo e o PSP nas eleições de 1950. Naquele período, a eleição para presidente e vice-presidente era separada, sem compor a mesma chapa ou serem eleitos juntos. Ambos foram eleitos nas eleições gerais de 1950[973].

Após a morte do presidente Getúlio Vargas, o vice-presidente Café Filho assumiu a presidência conforme previsto na Constituição[974]. Durante o período de crise, Café Filho se alinhou à oposição de direita e montou um ministério com maioria udenista. Contudo, garantiu a realização das eleições presidenciais marcadas para outubro de 1955. No início desse ano, o PSD foi o primeiro a lançar um candidato à presidência, escolhendo Juscelino Kubitschek,

[970] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 417-8.
[971] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 418.
[972] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 418.
[973] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995, p. 418.
[974] COSTA, Marcos. A História do Brasil para quem tem pressa. Rio de Janeiro: Valentina, 2016, p. 91.

então governador de Minas Gerais, com apoio do PTB. A aliança PSD-PTB, que havia sido bem-sucedida em 1945 com a eleição de Dutra, foi reestabelecida, e João Goulart foi indicado como candidato a vice-presidente[975].

Ambos, Juscelino Kubitschek e João Goulart, foram eleitos em outubro de 1955. Contudo, o governo de Café Filho, que até então seguia relativamente bem, enfrentou uma suposta tentativa de golpe para impedir a posse dos eleitos. O candidato oficial, general Juarez Távora, apoiado por Café Filho, foi derrotado nas urnas[976]. João Goulart foi candidato à Vice-presidente da República. Ambos foram eleitos em outubro de 1955.

9.3 A CRISE PRESIDENCIAL: CAFÉ FILHO, CARLOS LUZ E A ASCENSÃO DE NEREU RAMOS

No início de novembro de 1955, faleceu o general Canrobert Pereira da Costa, presidente do Clube Militar e um dos principais conspiradores contra Getúlio Vargas. Durante seu funeral, o coronel Bizarria Mamede fez elogios ao general falecido, atacando aqueles que defendiam o que chamou de "pseudolegalidade imoral e corrompida" e criticando o regime presidencial que conferia ao Executivo o poder resultante de uma vitória da minoria. A crítica à eleição de Juscelino Kubitschek era clara. O general Lott, ministro da Guerra, desejava punir Mamede para conter a politização nas Forças Armadas, mas enfrentou resistência, já que o coronel respondia diretamente ao presidente Café Filho[977], que se recusou a aplicar a punição. Lott, então, renunciou ao cargo[978].

A situação ainda estava pendente quando, em 3 de novembro de 1955, Café Filho sofreu um ataque cardíaco, o que levou à sua substituição temporária. De acordo com a Constituição de 1946, o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, assumiu a presidência interinamente entre 8 e 11 de novembro de 1955. Além disso, com a saída de Café Filho da presidência do Senado Federal, função que o vice-presidente da República exercia à época, o senador Nereu Ramos tomou posse como presidente do Senado, uma vez que era o então vice-presidente dessa Casa[979].

Após a vitória de Juscelino Kubitschek e João Goulart em eleições diretas, surgiram suspeitas de que a União Democrática Nacional (UDN), liderada pelo deputado Aleomar

[975] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 418-9.
[976] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 419.
[977] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 421.
[978] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 421.
[979] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Caf%C3%A9_Filho Acesso em: 4 Set 2024.

Baleeiro, estaria planejando um golpe de estado. O argumento utilizado era que ambos não poderiam assumir seus cargos, pois não haviam alcançado a maioria absoluta dos votos válidos. Juscelino obteve 35,68% e Goulart 44,25%[980], mas a regra da maioria absoluta ainda não estava prevista na Constituição de 1946, sendo introduzida somente em julho de 1964, durante o regime militar[981]. Diante disso, o general Lott lançou o chamado "golpe preventivo" ou “golpe às avessas”, uma intervenção militar para assegurar, com dois meses de antecedência, a posse dos eleitos, ao invés de impedi-la. Em 11 de novembro de 1955, Lott mobilizou tropas no Rio de Janeiro, ocupando edifícios governamentais, estações de rádio e jornais, enquanto o Exército apoiava suas ações. Os ministros da Marinha e da Aeronáutica, no entanto, denunciaram o movimento como "ilegal e subversivo"[982].

A posição do general Lott acabou por convencer as duas casas do Congresso Nacional, que aprovaram a instauração de um processo contra o presidente Carlos Luz, em um procedimento que o Parlamento denominou *impeachment.* Na Câmara dos Deputados, o *quorum* que aprovou o processo foi de 185 votos a favor e 72 contrários, enquanto no Senado Federal a perda do cargo de Carlos Luz foi decidida por 43 votos a favor e 3 contrários, em 11 de novembro de 1955[983].

Deposto da presidência, Carlos Luz refugiou-se no cruzador Tamandaré, acompanhado por seus ministros e figuras políticas como Carlos Lacerda. O cruzador conseguiu escapar ao fogo das baterias na Baía de Guanabara, rumando para Santos com a intenção, sem sucesso, de organizar resistência[984]. No mesmo dia, 11 de novembro, o Congresso Nacional se reuniu e, apesar da oposição da UDN, declarou Carlos Luz impedido. O senador Nereu Ramos, presidente do Senado Federal, assumiu a presidência da República, conforme a linha de sucessão constitucional. De forma contraditória, o Congresso permitiu que Carlos Luz reassumisse a presidência da Câmara dos Deputados[985].

Após a destituição de Carlos Luz, Café Filho, após a recuperação de sua saúde, tentou reassumir a presidência. Ao se encontrar com Café, o general Lott concluiu que ele também pretendia impedir a posse de Kubitschek e, por isso, ordenou que tanques cercassem a

---

980 Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNjM5NjM0NWUtODlmYS00MzZkLTkyNjctYWI4ZGE1MzZiYmQ2IiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWViMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBlZDhhY2RmMSJ9 Acesso em: 05 Set 2024.

981 Emenda Constitucional nº 9, de 24 de julho de 1964, que alterou o artigo 81 do texto original da Constituição de1946.

982 FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 421-2.

983 Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Carlos_Luz Acesso em: 04 Set 2024.

984 FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 422.

985 FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 422.

residência de Café em Copacabana, impedindo sua chegada ao Palácio do Catete. Em 21 de novembro, a Câmara dos Deputados aprovou o impedimento de Café Filho por 179 votos favoráveis e 94 contrários, e no dia seguinte o Senado confirmou a decisão por 35 votos a favor e 16 contrários[986]. Assim, o Congresso Nacional consolidou Nereu Ramos como chefe do Executivo. Após a votação, o Congresso, a pedido dos ministros militares, aprovou o estado de sítio por trinta dias, prorrogado por igual período[987], que vigorou até a posse de Kubitschek e Goulart, em 31 de janeiro de 1956. Dessa forma, as eleições indiretas previstas no § 2º do artigo 79 da Constituição de 1946 nunca foram convocadas[988].

Observa-se que o processo de destituição do presidente Café Filho ocorreu em menos de 24 horas, o que permite uma comparação temporal com a destituição de Fernando Lugo da presidência do Paraguai, em 22 de junho de 2012. Lugo, eleito democraticamente, foi afastado em um processo que começou em 20 de junho e terminou em 22 de junho, totalizando menos de 48 horas[989]. Assim, embora o processo brasileiro tenha sido mais rápido que o paraguaio, ambos levaram à destituição de presidentes eleitos diretamente pelo voto popular.

Inconformado com a Resolução do Senado Federal, Café Filho recorreu ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio do Mandado de Segurança nº 3.557/DF, relatado pelo ministro Hahnemann Guimarães. O STF, no entanto, rejeitou o pedido com base em dois argumentos: primeiro, que o ato do Congresso era uma questão *interna corporis*; segundo, que o mandado de segurança não poderia ser julgado durante o estado de sítio. O ministro Ribeiro da Costa, por outro lado, discordou dessas alegações e votou a favor da concessão do mandado e do retorno de Café Filho ao cargo. O resultado final do julgamento foi o seguinte[990].

> **DECISÃO**
>
> Como consta na ata, a decisão foi a seguinte: Julgaram o pedido prejudicado. Dissentiu o Sr. Ministro Ribeiro da Costa. Impedidos os Srs. Ministros Candido Mota, Ary Franco e Rocha Lagôa. Presidência do Sr. Ministro Orosimbo Nonato. Votaram com o relator, Min. Afrânio Costa (substituto do Sr. Min. Luiz Gallotti, que se encontra em exercício no Tribunal Superior Eleitoral), - os Srs. Mins Sampaio Costa (substituto do Sr. Min. Nelson

---

986 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-*impeachment*-em-1955 Acesso em: 04 Set 2024.

987 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-*impeachment*-em-1955 Acesso em: 04 Set 2024.

988 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-*impeachment*-em-1955 Acesso em: 04 Set 2024.

989 Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Destitui%C3%A7%C3%A3o_de_Fernando_Lugo#:~:text=A%20destitui%C3%A7%C3%A3o%20de%20Fernando%20Lugo,maioria%20das%20na%C3%A7%C3%B5es%20latino%2Damericanas. Acesso em: 05 Set 2024.

990 FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 422.

> Hungria, que se acha em gôso de licença especial), Hahnemann Guimarães, Lafayette de Andrada, Edgard Costa e Barros Barreto[991].

Também foi impetrado o Habeas Corpus nº 33.908/DF, sob a relatoria do Ministro Afrânio Antônio da Costa, argumentando que não apenas Café Filho, mas também seus familiares e ministros, estavam confinados em sua residência, localizada na Avenida Copacabana, 1.386, cercados por tropas militares do Exército e da Polícia. No entanto, o Habeas Corpus não foi admitido, pois o então presidente da República, Nereu Ramos, informou ao Supremo Tribunal Federal que não havia restrição à liberdade de locomoção do paciente. A decisão final do julgamento foi a seguinte: "Habeas corpus: julga-se prejudicado ante a informação do Sr. Presidente da República de não sofrer o paciente qualquer restrição em sua liberdade de locomoção."

9.4 ASPECTOS CONSTITUCIONAIS SOBRE AS CASSAÇÕES DE CARLOS LUZ E CAFÉ FILHO

Após o resultado da eleição de Juscelino Kubitschek e João Goulart ocorreram dez acontecimentos relevantíssimos, logo no início da Primeira Redemocratização brasileira: (i) o pedido de exoneração do general Lott do Ministério da Guerra, por uma questão pessoal com o Presidente Café Filho: não exoneração de um subordinado direto; (ii) o pedido de licença do presidente Café Filho para tratamento de saúde, em razão de um ataque cardíaco; (iii) a sua substituição interina pelo presidente da Câmara dos Deputados, deputado Carlos Luz, em estrita obediência à ordem de substituição definida na Constituição de 1946; (iv) a instauração de processo contra o presidente Carlos Luz, pela Câmara dos Deputados com base em uma informação afiançada pelo general Lott, e sua condenação definitiva, pelo Senado Federal, à perda do cargo de presidente da República; (v) o retorno do presidente Carlos Luz à Presidência da Câmara dos Deputados; (vi) a tentativa do presidente Café Filho retornar à Presidência, por ter concluído o seu tratamento de saúde, após dez dias do início de sua licença médica; (vii) o entrincheiramento por tropas militares e policiais do presidente Café Filho, em sua residência, no Rio de Janeiro; (viii) a simultânea instauração de processo contra o presidente Café Filho, pela Câmara dos Deputados, e sua condenação, pelo Senado Federal, à suspensão definitiva do cargo de presidente da República; (xi) a votação apressada na Câmara dos Deputados e, na

991 Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS_3557__Acordao.pdf Acesso em: 04 Set 2024.

madrugada do dia 2 de novembro de 1955, no Senado Federal, do impedimento do presidente Café Filho, enquanto a residência de Café Filho estava sitiada e cercada por tropas comandada pelo general Lott; (x) a atuação da maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal que, por questões formais, não conheceu da ação mandamental impetrada em favor do ex-presidente Café Filho.

Os mandatos de Getúlio Vargas como presidente e de Café Filho como vice-presidente foram regidos pela Constituição de 1946, especialmente no que se refere à substituição e sucessão no cargo. De acordo com essa Constituição, o Poder Executivo era exercido pelo presidente da República, que seria substituído em caso de impedimento e sucedido em caso de vacância pelo vice-presidente[992]. Caso ambos os cargos estivessem vagos ou impedidos, a ordem de sucessão previa que o presidente da Câmara dos Deputados, o vice-presidente do Senado Federal e, por fim, o presidente do Supremo Tribunal Federal assumissem a presidência[993]. Se a vacância ocorresse na segunda metade do mandato presidencial, a eleição seria indireta, realizada pelo Congresso Nacional, 30 dias após a última vaga, e os eleitos completariam o período remanescente[994].

A redação original da Constituição de 1946 estabelecia um mandato presidencial de cinco anos. Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 9, de 24 de julho de 1964, editada após o golpe civil-militar daquele ano, o prazo foi reduzido para quatro anos. O vice-presidente também exercia a função de presidente do Senado Federal, com direito apenas ao voto de qualidade[995].

Dessa forma, é inquestionável que o vice-presidente Café Filho deixou a Presidência do Senado Federal, cargo que ocupou de 1951 a 1954, para assumir a Presidência da República de 24 de agosto de 1954 a 3 de novembro de 1955, em decorrência da vacância provocada pelo falecimento do presidente Getúlio Vargas[996].

Por outro lado, o artigo 88 da Constituição de 1946 previa o *impeachment* presidencial, determinando que, após a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação por maioria absoluta de seus membros, o presidente da República seria julgado pelo Senado Federal nos

---

[992] Constituição de 1946, artigo 79.

[993] Constituição de 1946: redação original do § 1º do artigo 79, posteriormente alterada pela Emenda Constitucioinal nº 6, de 1963, passando a ter a seguinte redação: § 1º Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice-Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, O Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

[994] Constituição de 1946, artigos 82 e 79, § 2º.

[995] Constituição Federal de 1946, artigo 61.

[996] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 418.

crimes de responsabilidade. A partir da declaração da procedência da acusação, o presidente ficaria suspenso de suas funções, e, se condenado à perda do cargo pelo Senado, seria definitivamente afastado. Não havia, constitucionalmente, outra maneira de o Congresso Nacional afastar um presidente eleito e empossado de forma democrática, exceto em casos de vacância definitiva. As redações das Constituições de 1946 e 1988, no que tangem ao *impeachment,* são bastante similares, especialmente na definição de crimes de responsabilidade.

CONSTITUIÇÃO DE 1946	**CONSTITUIÇÃO DE 1988**
Art 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - o cumprimento das decisões judiciárias. Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.	Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.
Art 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade. Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.	Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. § 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. § 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão. § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

A Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, que permanece em vigor até hoje com alterações pontuais devido ao princípio da recepção normativa, regulamentou o *impeachment* do presidente da República conforme as Constituições de 1946 e 1988. Dessa forma, deveria ter sido aplicada nos casos de Carlos Luz e Café Filho, assim como foi aplicada nos *impeachments* de Fernando Collor em 1992 e Dilma Rousseff em 2016.

Nesta pesquisa, conclui-se que as suspensões e destituições definitivas de Carlos Luz e Café Filho foram realizadas em total desacordo com a Constituição de 1946 e com a Lei nº 1.079/50, que deveriam ter regido os processos. O argumento utilizado pelo general Lott, aceito pelo Congresso Nacional, foi casuístico e inconstitucional, especialmente considerando que já havia sido rejeitado quando tentaram impedir a posse de Getúlio Vargas e de Café Filho, ambos eleitos sem maioria absoluta: Getúlio com 48,73% e Café Filho com 35,76%[997]. Aliás, nenhum presidente ou vice-presidente da Primeira Redemocratização alcançou maioria absoluta, e, diferentemente do sistema atual, as eleições eram independentes, com os cargos de presidente e vice sendo escolhidos em chapas distintas e diretamente pelo povo.

No Congresso Nacional, também foi argumentado que o estado de saúde de Café Filho o impossibilitava de exercer a presidência, questão que chegou ao Supremo Tribunal Federal. No entanto, como destacou o ministro Ribeiro da Costa no julgamento do Mandado de Segurança nº 3.557/DF, a alegação de que Café Filho não tinha condições clínicas para continuar no cargo era inverossímil. Laudos médicos, citados pelo ministro Ribeiro da Costa, confirmavam a plena recuperação de Café Filho. Além disso, após sua destituição, Café Filho trabalhou em uma imobiliária no Rio de Janeiro até ser nomeado, em 1961, pelo governador Carlos Lacerda, para o cargo de ministro do Tribunal de Contas da Guanabara, onde permaneceu até sua aposentadoria em 1969, falecendo em fevereiro de 1970[998].

Diante dessas peculiaridades, os processos que levaram às destituições de Carlos Luz e Café Filho não podem ser considerados como *impeachments* no sentido técnico da palavra. A utilização do termo *impeachment* visa apenas legitimar e justificar ações sem respaldo jurídico. Assim, os afastamentos do presidente Café Filho e do deputado Carlos Luz pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal marcaram momentos de profunda crise política no Brasil. Esses episódios, comumente interpretados como *impeachment*s, são, nesta pesquisa, analisados sob outra perspectiva: como golpes de Estado que subverteram os princípios democráticos. No

---

997 Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYjA0M2Q5YmQtMzVkNy00Y2ZmLWE3ODctNDkwY2EzMjM3Mjg1IiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWViMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBlZDhhY2RmMSJ9 Acesso em: 05 Set 2024.

998 Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Caf%C3%A9_Filho Acesso em: 05 Set 2024.

caso de Carlos Luz, que sucedera Café Filho interinamente, a sua saída foi forçada sob a alegação de que sua permanência no cargo representava uma ameaça à estabilidade política, enquanto Café Filho foi impedido de retornar ao cargo – após se recuperar de um infarto – por argumentos semelhantes. Em ambos os casos, as decisões do Congresso foram conduzidas de maneira abrupta e autoritária, sem respeitar os ritos democráticos adequados, revelando traços de arbitrariedade e tirania.

O capítulo 15 se dedicará ao exame do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ocorrido 65 anos após os casos de Café Filho e Carlos Luz, buscando identificar eventuais semelhanças nas condutas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O objetivo do estudo desse caso, é verificar se os padrões de atuação, nesse período histórico mais recente, carregam traços que possam ser comparados às práticas autoritárias adotadas nos eventos de 1955. Essa análise permitirá avaliar se o processo contra Dilma Rousseff foi conduzido de forma democrática, em estrita obediência à Constituição de 1988, ou se também representou uma ruptura com os princípios constitucionais, aproximando-se de um golpe institucional.

Ao propor essa comparação, a pesquisa busca evidenciar como o uso do poder legislativo, em situações de crise política, pode se desviar de suas funções constitucionais e servir a interesses de grupos ou circunstâncias alheias à democracia. Ao estudar esses episódios em diferentes momentos históricos, pretende-se compreender melhor a relação entre o uso do *impeachment* como instrumento jurídico legítimo e sua eventual distorção em práticas que afrontam o Estado de Direito.

No que se refere ao acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Mandado de Segurança nº 3.557/DF, é importante destacar o voto do ministro Ribeiro da Costa, que apontou claras inconsistências na Resolução senatorial. Esse voto, junto com os votos contrários à concessão do mandado de segurança, estão disponíveis na página oficial do Supremo Tribunal Federal, onde podem ser consultados os detalhes das deliberações e argumentos apresentados pelos ministros[999].

[999] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFPaginaPrincipal4 Acesso em: 04 Set 2024.

9.5 A TRAJETÓRIA POLÍTICA E A ELEIÇÃO DE JUSCELINO KUBITSCHEK COMO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Juscelino Kubitschek foi eleito deputado federal por Minas Gerais em duas ocasiões. O primeiro mandato se deu de 3 de maio de 1935 a 10 de novembro de 1937, e o segundo, de 1º de fevereiro de 1946 a 31 de janeiro de 1951[1000]. Durante o Estado Novo, em 1937, Getúlio Vargas fechou o Parlamento, e diversos deputados, incluindo Kubitschek, tiveram seus mandatos cassados. Entre 1940 e 1945, Kubitschek foi prefeito de Belo Horizonte, nomeado pelo interventor Benedito Valadares. Em 1945, foi eleito novamente como deputado federal Constituinte e participou da elaboração da Constituição de 1946. Posteriormente, foi eleito governador de Minas Gerais, tomando posse em 31 de janeiro de 1951[1001]. Após seu mandato como governador, Juscelino concorreu à presidência da República, sendo eleito diretamente em outubro de 1955. João Goulart, do PTB, concorreu como vice-presidente, em chapas separadas, como era a regra na época. Juscelino obteve 3.077.411 votos (37% dos votos válidos), enquanto João Goulart recebeu 3.560.624 votos (44,25% dos votos válidos), obtendo mais votos que Juscelino[1002].

- **De Deputado Federal Cassado por Getúlio a Eleito como seu Sucessor**

A gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi marcada pela implementação de um novo projeto industrializante, abrindo a economia ao capital estrangeiro e promovendo transformações estruturais rápidas, com a criação de um núcleo capitalista dinâmico que buscava gerar emprego e melhorar o nível de vida da população[1003].

Os anos de Juscelino Kubitschek à frente do Poder Executivo, em comparação com o governo Vargas e o período pós-suicídio do presidente, foram marcados por estabilidade política e otimismo. Altos índices de crescimento econômico e a realização do sonho da construção de Brasília contribuíram para essa percepção. A propaganda oficial dos "cinquenta anos em cinco" teve grande impacto na população[1004]. O novo projeto nacional-desenvolvimentista conseguiu equilibrar os interesses políticos diversos. Para a burguesia

---

[1000] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Juscelino_Kubitschek Acesso em: 05 Set 2024.

[1001] A sua posse ocorreu em 31 de Janeiro de 1956, e o término de seu mandato em 31 de Janeiro de 1961, com a posse de Jânio Quadros como Presidente da República. Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/juscelino-kubitschek.htm Acesso em: 04 Set 2024.

[1002] Disponivel em: https://buritobr.wixsite.com/atlaseleicoesbrasil/1955 Acesso em: 04 Set 2024.

[1003] MONTEIRO, Hamilton de Mattos. O estabelecimento da autonomia e da Centralização. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 514.

[1004] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 422.

industrial, o foco no desenvolvimento evitava o debate sobre nacionalismo e intervenção estatal. Para a classe trabalhadora, representava uma oportunidade concreta de progresso por meio do trabalho. As Forças Armadas apoiavam o projeto, que trazia benefícios para a defesa nacional, o que contribuiu para a temporária manutenção do regime populista[1005].

O governo de Kubitschek adotou estratégias para garantir estabilidade, incluindo a mobilização popular e o fortalecimento da aliança PSD/PTB no Legislativo. Cada partido foi atendido de acordo com seus interesses. O PSD, que representava grandes empreiteiras e proprietários rurais, negociava as obras do Plano de Metas, como rodovias e centrais elétricas. Para o PTB, que enfrentava a erosão salarial de suas bases devido à inflação, foram oferecidas vantagens como o aumento da participação sindical em decisões governamentais e subsídios estatais para produtos essenciais, como petróleo e trigo, a fim de preservar o poder aquisitivo das massas[1006].

Com expedientes como os mencionados, mantinha-se a aparência de um pacto social. No entanto, quando o enfraquecimento do crescimento econômico coincidisse com a diferenciação de um dos setores da aliança dominante, o populismo enfrentaria suas contradições. A crise no início dos anos 60 expôs esse processo, com o aumento das greves e a retirada do apoio dos empresários industriais ao regime[1007].

Apesar do entusiasmo do Governo Juscelino Kubitschek, esse otimismo não atingia plenamente as massas, como demonstrado pela eleição presidencial de 3 de outubro de 1960[1008]. Ao deixar a presidência, Juscelino foi eleito senador por Goiás, e João Goulart tornou-se vice-presidente na eleição de Jânio Quadros para presidente. Com o Golpe Militar de 1964, ambos tiveram seus mandatos cassados. Jango foi exilado, enquanto Kubitschek decidiu mudar-se para a Europa; após o seu retorno ao Brasil, faleceu em um acidente de carro em 22 de agosto de 1981[1009].

[1005] MONTEIRO, Hamilton de Mattos. O estabelecimento da autonomia e da Centralização. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p, 514.

[1006] MONTEIRO, Hamilton de Mattos. O estabelecimento da autonomia e da Centralização. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 514-5.

[1007] MONTEIRO, Hamilton de Mattos. O estabelecimento da autonomia e da Centralização. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016, p. 514-5.

[1008] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 436.

[1009] Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/juscelino-kubitschek.htm Acesso em: 11 Set 2024.

- **Da cassação de Juscelino Kubitschek como Senador da República**

Na trajetória política de Juscelino Kubitschek (PSD), dois mandatos democráticos foram cassados em decorrência de golpes antidemocráticos. O primeiro ocorreu em 1937, durante o governo de Getúlio Vargas, com a instauração do Estado Novo. O segundo, em 8 de junho de 1964, resultou na sua cassação por 10 anos, durante o regime militar liderado pelo presidente Castelo Branco. Curiosamente, antes disso, Juscelino havia votado em Castelo Branco na eleição indireta realizada em 15 de abril de 1964[1010].

9.6 ELEIÇÃO, POSSE E RENÚNCIA DE JÂNIO QUADROS

- **O Período Pré-Eleitoral**

Em 1959, as candidaturas presidenciais começaram a se consolidar. Jânio Quadros, recém-eleito governador de São Paulo, foi lançado em abril pelo PTN, com o apoio de Carlos Lacerda. Ademar de Barros, incentivado pelo sucesso eleitoral de 1955, concorreu pelo PSP. O PSD e o PTB uniram-se em torno do general Lott, com João Goulart como vice. A UDN, inicialmente indecisa entre lançar um candidato próprio ou apoiar Jânio, acabou optando pelo apoio a Jânio em sua convenção de novembro de 1959, derrotando a ala que defendia uma candidatura própria. Jânio emergiu como favorito desde o início, atraindo a elite antigetulista, a classe média preocupada com a moralização política e o impacto da alta de preços, além da maioria dos trabalhadores, com seu discurso contra a corrupção[1011].

O general Lott se mostrou um candidato fraco, apesar de ser um defensor da continuidade democrática em círculos de poder. Suas dificuldades de comunicação em público e o uso forçado do discurso getulista o desfavoreceram. Suas posições desagradaram tanto ao PSD, por defender o voto aos analfabetos, quanto ao PTB e à esquerda, por criticar Cuba e o comunismo[1012]. Entre 1945 e 1960, o eleitorado mais que dobrou, passando de 5,9 milhões para 11,7 milhões de eleitores, sendo a eleição de 1960 a última presidencial direta até 1989[1013].

- **Eleição e Renúncia de Jânio Quadros**

Jânio Quadros venceu as eleições de outubro de 1960 com 48% dos votos, superando Lott, que obteve 28%, e Ademar, com 23%. Seu desempenho só ficou atrás do de Dutra em 1945. João Goulart foi eleito vice-presidente com 5.636.623 votos (48,26%), enquanto Jânio e

[1010] Disponível em: https://brasilescola.uol.com.br/historiab/juscelino-kubitschek.htm Acesso em: 11 Set 2024.
[1011] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 436-7.
[1012] E ainda, porque o povo não havia esquecido o golpe preventivo ou às avessas que o general Lott havia protagonizado no final de 1955, que terminou com a ilegal destituição dos Presidentes Carlos Luz e Café Filho.
[1013] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 437.

Goulart participaram de coligações distintas: Jânio foi apoiado por partidos de direita (PTN, UDN, PR, PL e PDC), e Goulart por uma coligação mais à esquerda (PTB, PSD, PST, PSB e PRT). Esse sistema permitia que os eleitores votassem em candidatos de chapas diferentes para presidente e vice, o que levou ao movimento "Jan-Jan", unindo Jânio e Jango[1014].

Essa combinação inesperada rapidamente revelou seus riscos, e menos de sete meses após sua posse, Jânio renunciou, mergulhando o país em uma crise política. Jânio, o primeiro presidente a tomar posse em Brasília, iniciou seu governo de maneira desconcertante, focando em proibições de pouca relevância, como o lançamento de lança-perfume, o uso de biquínis e as brigas de galos. Ao mesmo tempo em que adotava medidas com as quais pretendia agradar tanto a conservadores quanto a progressistas, Jânio acabava por desagradar ambos os grupos[1015].

A política externa gerou a resistência dos conservadores, especialmente da UDN, que não alcançou seu objetivo de chegar ao poder. Em 1959, a Revolução Cubana representou um evento de grande impacto na América Latina. Após a queda da ditadura de Fulgêncio Batista, Fidel Castro, líder da revolução, começou a adotar o socialismo comunista. Esse caminho foi seguido por convicção dos líderes cubanos e reforçado pelas sanções impostas pelos Estados Unidos. O comunismo, inicialmente usado como uma ameaça para controlar as demandas das classes dominadas, tornava-se uma realidade, e a proximidade de Cuba com a Flórida gerava receio de que o regime se espalhasse pela América Latina. Jânio, que visitara Cuba em 1960, deu sinais de simpatia pelo governo de Castro, e, como presidente, gerou indignação entre os conservadores ao condecorar Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul, um gesto que representava a política externa independente de seu governo. A gestão dessa política foi confiada ao ministro Afonso Arinos de Melo Franco, e o objetivo era buscar uma terceira via para o Brasil entre os blocos capitalista e comunista[1016].

No campo econômico, Jânio apresentou um plano para lidar com os desafios herdados de Juscelino. Em seu discurso de posse, destacou a gravidade da situação financeira. O déficit no balanço de pagamentos alcançou 410 milhões de dólares, enquanto a dívida externa somava 3,8 bilhões, com 600 milhões vencendo em 1961. O déficit orçamentário previsto para 1961 excedia 100 bilhões de cruzeiros, representando cerca de um terço da receita. A inflação anual superou 30% em 1959 e 1960, o dobro da média do período 1950-1958. Jânio implementou um pacote de estabilização com medidas como a desvalorização da moeda, controle dos gastos

---

[1014] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_no_Brasil_em_1960 Acesso em: 04 Set 2024.

[1015] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 437-9.

[1016] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 439.

públicos e da expansão monetária. A redução de subsídios para trigo e petróleo elevou em 100% os preços do pão e dos combustíveis[1017].

As políticas de Jânio foram bem recebidas pelos credores internacionais e pelo FMI. Em 1961, o Clube de Haia, formado por credores europeus e americanos, reescalonou a dívida do Brasil, e novos empréstimos foram obtidos com o apoio do presidente Kennedy. Jânio era visto como uma solução para evitar que o Brasil, maior nação da América Latina, caísse na instabilidade ou no comunismo. Em agosto de 1961, começou a relaxar as medidas de contenção financeira, porém não chegou a implementar uma mudança de rumo significativa. No mesmo mês, ele surpreendentemente colocou fim ao seu governo com um único gesto[1018].

Jânio governava sem uma base política sólida. PSD e PTB dominavam o Congresso, e Carlos Lacerda, que antes o apoiava, agora era um crítico feroz. A UDN também tinha suas insatisfações, pois Jânio raramente consultava seus líderes no Congresso, além de sua política externa independente e seu apoio à reforma agrária preocuparem os conservadores. Na noite de 24 de agosto de 1961, Lacerda, governador da Guanabara, fez um discurso no rádio, acusando o ministro da Justiça, Oscar Pedroso Horta, de articular um golpe janista, e teria sido convidado a participar. Pedroso Horta negou as acusações, e no dia seguinte, Jânio renunciou à presidência, informando o Congresso Nacional[1019].

A renúncia de Jânio Quadros nunca foi totalmente esclarecida. O ex-presidente recusou-se a explicar claramente os motivos, mencionando apenas "forças terríveis" que o levaram à decisão. A explicação mais aceita é que sua personalidade instável, combinada com um erro de cálculo político, o levou à renúncia. Jânio teria planejado uma "tentativa de renúncia" para conseguir mais poder, livrando-se em parte do controle do Congresso e dos partidos, acreditando que era indispensável para o país. Ele julgava que os conservadores e os militares não entregariam o Brasil a João Goulart. Em 1959, ele renunciou à candidatura à presidência, sendo convencido a reconsiderar. No entanto, ao renunciar à presidência, causou um desastre para si e para o país[1020].

Logo após a renúncia, Jânio deixou Brasília e foi para São Paulo, pousando na base militar de Cumbica. Lá, recebeu pedidos de governadores, como Carvalho Pinto, de São Paulo, e Magalhães Pinto, de Minas Gerais, para que reconsiderasse sua decisão. No entanto, nenhuma outra ação significativa foi feita para garantir sua volta ao cargo, já que diversos grupos tinham

[1017] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 439-40.
[1018] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 440.
[1019] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 440.
[1020] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 442.

motivos para se queixar dele. O Congresso, sem a necessidade de votar a renúncia, apenas registrou o ato, o que abriu caminho para uma intensa disputa pelo poder[1021].

9.7 JOÃO GOULART (JANGO): UM GOVERNO INTERROMPIDO PELO GOLPE CIVIL-MILITAR

- **A Vinculação entre João Goulart e Getúlio Vargas**

A ligação entre João Goulart e Getúlio Vargas era fortalecida pelo casamento de Goulart com a sobrinha da esposa de Vargas, o que os tornava parentes por afinidade[1022]. Além disso, Goulart havia sido Ministro do Trabalho no segundo governo de Getúlio (1951-1954). Outro laço político importante era o casamento da irmã de Goulart com Leonel Brizola, um destacado político brasileiro, que foi governador do Rio Grande do Sul (1959-1963) e do Rio de Janeiro (1991-1994)[1023], além de ter sido candidato à presidência duas vezes, em 1989 e 1994, embora sem sucesso[1024]. Brizola também foi prefeito de Porto Alegre (1956-1958), deputado estadual e deputado federal por diferentes estados[1025].

- **A Tentativa de Golpe contra a Posse de João Goulart**

A Constituição de 1946 determinava que, com a renúncia de Jânio Quadros, João Goulart, o vice-presidente, deveria assumir. No entanto, sua posse foi suspensa por setores militares, que o viam como um representante de uma República sindicalista e um risco de avanço comunista. Durante essa crise, Goulart estava na China comunista. Com sua ausência, o presidente da Câmara, Ranieri Mazzilli, assumiu interinamente a presidência, enquanto ministros militares vetavam o retorno de Goulart por motivos de segurança. No Rio Grande do Sul, o general Machado Lopes, do III Exército, apoiou a posse de Goulart, e Leonel Brizola liderou o movimento de legalidade, organizando a resistência militar e manifestações populares. Quando uma força naval foi enviada ao Sul, Brizola ameaçou bloquear o porto de Porto Alegre[1026].

[1021] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 442.

[1022] A esposa de Getúlio Vargas se chamava Darcy Sarmanho Vargas, e a sua sobrinha, que era esposa de João Goulart, se chamava Maria Thereza Fontella Goulart. Em síntese, Maria Teresa era sobrinha de Getúlio por afinidade.

[1023] Leonel Brizola era casado com Neusa Goulart Brizola, que era irmã de Maria Thereza Fontella Goulart. O irmão de Getúlio Vargas, Spartacus Dornelles Vargas, era casado com a tia da esposa de João Goulart, tia América Fontella.

[1024] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_no_Brasil_em_1960 Acesso em: 04 Set 2024.

[1025] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 442-3.

[1026] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Leonel_Brizola Acesso em: 04 Set 2024.

- **A posse condicionada de João Goulart, o parlamentarismo de 504 dias e os três primeiros-ministros**

Durante a Guerra Fria, o mundo estava dividido entre capitalistas e comunistas. Para garantir a posse de João Goulart, o Congresso Nacional adotou uma medida conciliadora, transformando o sistema de governo de presidencialista para parlamentarista. Assim, João Goulart assumiu a presidência com poderes reduzidos em 7 de setembro de 1961. O Congresso também definiu um plebiscito para confirmar essa mudança em 1965, mas, diante do contexto político, o plebiscito foi antecipado para 6 de janeiro de 1963, com aprovação de 169 votos a favor e 83 contra. No plebiscito, 82% dos eleitores optaram pelo retorno ao presidencialismo, com 11 milhões de votos favoráveis[1027]. Assim, o parlamentarismo no Brasil durou de 8 de setembro de 1961 até 24 de janeiro de 1963[1028], somando 1 ano, 4 meses e 17 dias, ou 504 dias[1029].

O parlamentarismo, defendido por muitos como uma forma de aumentar a flexibilidade do sistema político, entrou em vigor de maneira provisória, como uma solução para a crise, e, como esperado, não teve longa duração. O primeiro gabinete foi liderado por Tancredo Neves, ex-ministro da Justiça no governo de Getúlio Vargas. A maioria dos ministérios foi ocupada por membros do PSD, enquanto a UDN obteve dois postos, incluindo o de Gabriel Passos. Nos primeiros meses de seu governo, João Goulart adotou uma postura moderada, demonstrando comprometimento com os princípios democráticos e rejeição ao comunismo. Em visita aos Estados Unidos, ele discursou no Congresso americano e obteve ajuda financeira para o Nordeste[1030].

A questão sobre os poderes presidenciais logo se tornou central. O ato que instituiu o parlamentarismo previa um plebiscito para 1965, quando a população decidiria o sistema de governo. Os aliados de Goulart iniciaram uma campanha para antecipar a consulta popular, confiantes na vitória do presidencialismo. O parlamentarismo, nas condições em que foi implantado, parecia apenas um mecanismo para restringir a ação de Goulart, e muitos acreditavam que um presidente com mais poderes poderia estabilizar o país e implementar as

[1027] Diferente da notícia divulgada na página oficial da Câmara dos Deputados, Boris Fauto informa que 9,5 milhões de um total de 12,3 milhões de votantes responderam não ao parlamentarismo. FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 455.

[1028] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Rep%C3%BAblica_Parlamentarista_(Brasil)#:~:text=A%20Rep%C3%BAblica%20Parlamentarista%20foi%20uma,Imp%C3%A9rio%2C%20de%201847%20a%201889. Acesso em: 05 Set 2024.

[1029] Disponível em: https://www.camara.leg.br/radio/programas/279426-janio-quadros-renuncia-comeca-o-parlamentarismo/ Acesso em: 05 Set 2024.

[1030] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 443.

reformas necessárias. A maioria dos militares também apoiava um Executivo fortalecido. Tancredo Neves renunciou ao cargo de primeiro-ministro em junho de 1962, pois ele e vários ministros precisavam disputar as eleições de outubro para a Câmara e governos estaduais. Além disso, Tancredo não acreditava no parlamentarismo. Para substituí-lo, Goulart indicou San Tiago Dantas, mas a Câmara rejeitou sua nomeação por considerá-lo alinhado demais à esquerda. Auro de Moura Andrade, presidente do Senado, foi então indicado, mas sua escolha gerou uma greve política de 24 horas, com adesão parcial, afetando estatais como a Petrobras e portos. Em alguns locais, como no Rio de Janeiro, o Exército apoiou os grevistas contra as ameaças do governador Lacerda[1031]. Auro foi aprovado na Câmara, mas enfrentou forte oposição sindical, levando à sua renúncia. Por fim, o Congresso aprovou Francisco Brochado da Rocha como primeiro-ministro, que conseguiu antecipar o plebiscito para janeiro de 1963[1032]. No entanto, após 63 dias no cargo e sem o apoio necessário para obter poderes especiais, ele e todo o ministério renunciaram[1033].

Quando o Congresso antecipou a data do plebiscito, autorizou João Goulart a nomear um novo gabinete sem consultar o legislativo. Assim, Goulart indicou Hermes Lima como chefe do terceiro e último gabinete parlamentarista. Entre 1961 e 1963, o Brasil teve três primeiros-ministros: Tancredo Neves, Francisco Brochado da Rocha e Hermes Lima[1034].

Durante esse período, ocorreram as eleições de 1962 para os governos estaduais e o Congresso Nacional, revelando a força do centro e da direita no país. Esses grupos foram beneficiados por recursos do IBAD e outros órgãos, enquanto o governo também usou sua própria máquina. Em São Paulo, Ademar venceu Jânio por uma pequena margem, e no Rio Grande do Sul, Ildo Meneghetti, apoiado pela UDN e PSD, derrotou o candidato de Brizola. Já a esquerda e os nacionalistas celebraram a vitória de Miguel Arraes em Pernambuco e o sucesso de Brizola no Rio de Janeiro, onde foi eleito deputado federal com 269 mil votos, um recorde em eleições legislativas. Entretanto, Jango enfrentava a oposição dos governadores de grandes estados como Guanabara e Minas, eleitos em 1960, mas havia alguma expectativa de entendimento com Magalhães Pinto[1035].

[1031] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 454.

[1032] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 454.

[1033] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 454.

[1034] Disponível em: https://www.camara.leg.br/radio/programas/279426-janio-quadros-renuncia-comeca-o-parlamentarismo/ Acesso em: 05 Set 2024.

[1035] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 454-5.

- **O Restabelecimento do Presidencialismo**

Com o fim do parlamentarismo, o presidencialismo foi restaurado, e Goulart assumiu o comando do governo. O ministério escolhido refletia sua estratégia de enfrentar com seriedade os problemas econômico-financeiros, com figuras da "esquerda positiva", como San Tiago no Ministério da Fazenda e Celso Furtado no Planejamento. Goulart também procurou fortalecer o "dispositivo sindical" e o "dispositivo militar", fundamentais para sustentar seu governo. Almino Afonso foi nomeado para o Ministério do Trabalho, agradando à esquerda do PTB e aos comunistas, enquanto o general moderado Amauri Kruel permaneceu no Ministério da Guerra, com os nacionalistas Osvino Alves e Jair Dantas Ribeiro reforçando o apoio militar[1036].

A situação financeira, que Jânio havia descrito como terrível, continuou se deteriorando. A inflação subiu rapidamente, de 26,3% em 1960 para 33,3% em 1961 e 54,8% em 1962. Para lidar com essa crise e outras questões, Celso Furtado lançou o Plano Trienal, que visava combinar crescimento econômico, reformas sociais e controle da inflação. Ao mesmo tempo, o movimento das Ligas Camponesas, a sindicalização rural e as invasões de terras cresceram. A ilegalidade ganhou força após a rejeição, pelo Congresso, da emenda constitucional que permitia a desapropriação de terras sem indenização prévia, em outubro de 1963. A esquerda do PTB, liderada por Brizola, criticava a hesitação de Jango em avançar nas reformas sociais e nas questões relacionadas ao imperialismo[1037].

- **A Conspiração Contra o Presidente da República**

Nos meios militares, a conspiração contra Jango crescia, impulsionada pelos defensores de uma "intervenção defensiva" contra o que consideravam excessos do governo. Entre eles estava o chefe do Estado-Maior do Exército, general Humberto de Alencar Castelo Branco. Em setembro de 1963, uma revolta de sargentos e cabos da Aeronáutica e Marinha, em Brasília, intensificou a conspiração. A rebelião foi uma resposta à decisão do Supremo Tribunal Federal que impossibilitava a eleição de sargentos, levando os revoltosos a ocupar prédios públicos e controlar as comunicações, antes de serem derrotados[1038].

Nos últimos meses do governo Goulart, a resolução democrática dos conflitos foi sendo abandonada por todos os lados. A direita conquistou os conservadores moderados para sua ideia de que apenas uma revolução poderia "purificar" a democracia, eliminando a luta de classes, o poder dos sindicatos e os riscos do comunismo[1039].

[1036] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 454-5.
[1037] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 455.
[1038] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 455.
[1039] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 458.

Jango decidiu adotar medidas excepcionais para enfrentar a crescente agitação social. Em outubro de 1963, sob influência militar e com o pretexto de restaurar a ordem, propôs ao Congresso a decretação do estado de sítio por trinta dias. A proposta foi rejeitada tanto pela direita quanto pela esquerda, gerando desconfianças sobre as intenções do governo. Para a esquerda, a "democracia formal" era vista como uma ferramenta que beneficiava os privilegiados, tornando difícil seguir as regras do jogo político quando havia tanto a ganhar com as reformas de base, "na lei ou na marra". Ainda em outubro de 1963, ocorreu em São Paulo a última grande greve operária antes da queda de Jango, a "greve dos 700 mil", envolvendo setores como o metalúrgico, químico e de papel e papelão. Embora os trabalhadores tenham conseguido um aumento salarial de 80%, a inflação logo o anulou, e o desejo de unificar acordos salariais entre a CNTI e a FIESP não foi atendido. A ameaça de hiperinflação passou a ser usada pelos defensores de um golpe, que viam o governo como um risco crescente[1040]

Em 1964, Jango, sob orientação de seus assessores mais próximos, adotou uma estratégia desastrosa. Com apoio dos setores militar e sindical, ele decidiu contornar o Congresso e implementar as reformas de base por meio de decretos, organizando comícios para demonstrar sua força. O primeiro grande ato foi o "comício da Central", realizado em 13 de março no Rio de Janeiro, reunindo cerca de 150 mil pessoas protegidas pelo I Exército. No evento, Jango e Brizola, que já não se entendiam, discursaram sob bandeiras que pediam a legalização do Partido Comunista e a reforma agrária, causando pânico entre os conservadores. Na ocasião, Jango assinou dois decretos: um que desapropriava refinarias de petróleo fora do controle da Petrobrás e outro, o decreto da Supra, que permitia a desapropriação de propriedades subutilizadas. Jango também revelou que estava preparando uma reforma urbana e outras propostas, como a concessão de voto aos analfabetos e aos militares de baixa patente, o que alarmou ainda mais as classes conservadoras[1041].

O início das reformas propostas por Jango sinalizou o declínio de seu governo. Um prenúncio desse fim veio com a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, organizada em São Paulo por associações católicas conservadoras. Aproximadamente 500 mil pessoas participaram do evento em 19 de março, mostrando que os defensores de um golpe contavam com apoio social significativo. A situação militar agravou-se com a atuação da Associação dos Marinheiros, que buscava assegurar direitos para os marinheiros e melhores salários. O líder do

[1040] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 458.
[1041] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 459.

grupo, cabo Anselmo, tornou-se posteriormente (ou já era na época) um informante do Centro de Informações da Marinha (Cenimar)[1042].

Em 24 de março, o ministro Sílvio Mota ordenou a prisão dos líderes da associação por subversão da hierarquia. No dia seguinte, cerca de 2 mil marinheiros e fuzileiros se reuniram no Sindicato dos Metalúrgicos para celebrar o segundo aniversário da entidade e apresentar novas demandas, desafiando a ordem de prisão. O local foi cercado pelos fuzileiros, e o I Exército foi chamado para intervir. Graças à mediação de Dante Pellacani e outros líderes políticos, um acordo foi alcançado, mas o ministro Sílvio Mota, sentindo-se desautorizado, pediu demissão. Jango nomeou o almirante reformado Paulo Rodrigues, apoiado pelo CGT, como novo ministro, que tentou apaziguar os ânimos ao anunciar que os revoltosos não seriam punidos. No entanto, isso gerou mais conflitos, com o Clube Militar e oficiais da Marinha acusando o ato de enfraquecer a hierarquia[1043].

9.8 SÍNTESE POLÍTICA DA PRIMEIRA REDEMOCRATIZAÇÃO

A Primeira Redemocratização brasileira, iniciada em 1945 com o objetivo de consolidar a democracia no país, acabou sendo fragilizada e temporária, abrindo espaço para o retorno de Getúlio Vargas em 1950 e, mais tarde, para o golpe civil-militar de 1964[1044]. As ideias que caracterizaram a Era Vargas (1930-1945) – como comunismo, populismo, reforma agrária e expropriação da propriedade privada – foram fundamentais para a construção do cenário que levou ao golpe.

Durante a Primeira Redemocratização, quatro presidentes foram eleitos diretamente e exerceram seus mandatos nos seguintes períodos: Eurico Gaspar Dutra (31 de janeiro de 1946 a 31 de janeiro de 1951), Getúlio Vargas (31 de janeiro de 1951 até sua morte em 24 de agosto de 1954), Juscelino Kubitschek (31 de janeiro de 1956 a 31 de janeiro de 1961) e Jânio Quadros (31 de janeiro de 1961 até sua renúncia em 25 de agosto de 1961).

Desses quatro, apenas Dutra e Kubitschek concluíram seus mandatos. Getúlio Vargas cometeu suicídio faltando menos de um ano e meio para o fim de seu mandato, enquanto Jânio renunciou após apenas sete meses de governo. Os vice-presidentes Café Filho e João Goulart, sucessores desses dois presidentes, também foram removidos do poder de maneira ilegal e

[1042] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 459.
[1043] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 460.
[1044] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 460.

arbitrária: Café Filho foi destituído pelo Congresso Nacional, e Goulart, pelo Golpe Militar de 1964[1045]. Juscelino Kubitschek também foi cassado pelo regime militar, em junho de 1964, durante seu mandato como senador por Goiás, acusado de corrupção e de ligação com os comunistas[1046]. Mas nada foi provado contra Juscelino.

Assim, a Primeira Redemocratização terminou de forma negativa, com várias interrupções e fragilidades no processo democrático. O golpe civil-militar de 1964 só agravaria ainda mais o cenário político do Brasil, como será visto no próximo capítulo.

9.9 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Em 18 de setembro de 1946, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foram promulgados pela Mesa da Assembleia Constituinte, contendo 218 e 36 artigos, respectivamente[1047]. Preservaram-se o sistema representativo, a estrutura federativa e a forma republicana de governo. Reiterou-se que o poder originava-se do povo, sendo exercido em nome deste. A União era formada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios, com o Distrito Federal estabelecido como a Capital da União[1048].

Apesar da menção expressa na Constituição de que o poder emanava do povo e era exercido em seu nome, o texto constitucional não previu instrumentos como plebiscito, referendo, iniciativa popular e *recall* como formas de exercício da democracia direta. No entanto, foi mantida a instituição do júri, com competência obrigatória para o julgamento de crimes dolosos contra a vida.

Ficava assegurado a qualquer pessoa o direito o direito de petição, que consistia na possibilidade de apresentar representações, por meio de petições dirigidas aos Poderes Públicos, contra abusos de autoridade e promover a responsabilização dessas autoridades. Além disso, qualquer cidadão tinha o direito de ser parte legítima em ação popular para solicitar a anulação

---

[1045] Inicialmente, por motivo de doença, o Presidente Café Filho foi substituído interinamente pelo Presidente da Câmara dos Deputados, deputado federalCarlos Luz, que foi destituído ilegalmente pelo Congresso Nacional. Com isso, já recuperado, o Presidente Café Filho tenta retornar ao cargo de Presidente, mas também foi impedido ilegalmente pelo Congresso Nacional. Finalmente, o senador Nereu Ramos, então Presidente do Senado Federal, concluiu o mandato presidencial iniciado por Getúlio Vargas.

[1046] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Juscelino_Kubitschek Acesso em: 06 Set 2024.

[1047] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em: 20 Set 2024.

[1048] Constituição de 1946, artigos 1º.

ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista[1049].

Os Estados possuíam a capacidade de se fundirem, se subdividirem ou se desmembrarem para se juntarem a outros ou para criarem novos Estados, através do voto das Assembleias Legislativas pertinentes, de plebiscito das populações diretamente afetadas e da aprovação do Congresso Nacional. Por outro lado, os Territórios, mediante legislação especial, poderiam transformar-se em Estados, dividir-se em novos Territórios ou reintegrar-se aos Estados dos quais foram separados[1050].

- **Poder Legislativo**

O Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, exercia o Poder Legislativo. As eleições para deputados, senadores, presidente e vice-presidente da República ocorriam simultaneamente em todo o território nacional. Para ser elegível ao Congresso Nacional, era necessário ser brasileiro, estar em pleno gozo dos direitos políticos e ter no mínimo vinte e um anos para a Câmara dos Deputados e trinta e cinco anos para o Senado Federal[1051].

Nas deliberações de cada Câmara, salvo disposições constitucionais específicas, as decisões eram tomadas pela maioria dos votos, com a presença da maioria dos membros. Predominantemente, o voto era secreto. Os deputados e senadores gozavam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos durante o mandato. Desde a emissão do diploma até o início da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não podiam ser presos, exceto em flagrante de crime inafiançável, nem ser submetidos a processo criminal sem a prévia autorização de sua respectiva Câmara[1052].

No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos eram remetidos, dentro de quarenta e oito horas, à Câmara respectiva, para que essa resolvesse sobre a prisão e autorizasse, ou não, a formação da culpa. A Câmara interessada deliberaria sempre pelo voto da maioria dos seus membros. Em se tratando de crime comum, se a licença para o processo criminal não estivesse resolvida em 120 (cento e vinte) dias, contados da apresentação do pedido, este era incluído em ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer[1053].

[1049] Constituição de 1946, artigos 141, §§ 28, 37 e 38.
[1050] Constituição de 1946, artigos 2º-3º e 42.
[1051] Constituição de 1946, artigos 37-8.
[1052] Constituição de 1946, artigos 42-5.
[1053] Constituição de 1946, artigos 45, §§ 2º-3º.

- **Câmara dos Deputados**

A Câmara dos Deputados era constituída por representantes do povo, eleitos por representação proporcional pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios. Cada Legislatura tinha a duração de quatro anos. O número de deputados era estabelecido por lei em uma proporção que não ultrapassava um para cada trezentos mil habitantes, até o máximo de vinte e cinco deputados, e além desse número, um para cada quinhentos mil habitantes. Cada Território elegia um deputado, e o mínimo de deputados por Estado e pelo Distrito Federal era de sete. A representação estabelecida não podia ser alterada[1054].

- **Senado Federal**

O Senado Federal era formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. Cada Estado e o Distrito Federal elegiam três senadores, com mandatos de oito anos. A representação de cada Estado e do Distrito Federal era renovada alternadamente a cada quatro anos, por um terço e por dois terços. Em caso de vacância, o suplente eleito junto com o senador assumia o cargo. O vice-presidente da República tinha a função de presidente do Senado Federal, exercendo voto apenas em situações de empate.

Era de competência exclusiva da Câmara dos Deputados: I) declarar, por maioria absoluta de seus membros, a procedência ou improcedência de acusações contra o presidente da República por crime de responsabilidade e contra os Ministros de Estado, nos crimes relacionados com os do presidente; II) iniciar o processo de tomada de contas do presidente da República, através da formação de uma Comissão Especial, caso estas não fossem apresentadas ao Congresso Nacional no prazo de sessenta dias após o início da sessão legislativa[1055]. Entre outras competências, cabia exclusivamente ao Senado Federal julgar o presidente da República e os Ministros de Estado em crimes de natureza similar aos cometidos pelo presidente[1056].

- **Poder Executivo**

O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República. Em situações de impedimento, o vice-presidente da República substituía o presidente e, em caso de vacância, sucedia-o. Se ocorressem impedimentos ou vacâncias tanto do presidente quanto do Vice-presidente, a presidência seria assumida sucessivamente pelo presidente da Câmara dos Deputados, pelo presidente do Senado Federal e pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. Caso os cargos de presidente e vice-presidente ficassem vagos, seria realizada uma nova eleição

[1054] Constituição de 1946, artigos 56-58.
[1055] Constituição de 1946, artigo 59.
[1056] Constituição de 1946, artigos 60-2.

sessenta dias após a abertura da última vaga. Se as vagas ocorressem na segunda metade do mandato presidencial, a eleição para ambos os cargos seria conduzida pelo Congresso Nacional, trinta dias após a última vacância, conforme estabelecido em lei. Os eleitos completariam o período de seus antecessores[1057].

Para ser elegível aos cargos de presidente e vice-presidente da República, era necessário: 1) ser brasileiro nato[1058]; 2) estar em pleno exercício dos direitos políticos; 3) ter mais de trinta e cinco anos[1059].

O presidente da República era eleito por votação nacional, 120 dias antes do fim do mandato presidencial. Com a Emenda Constitucional nº 9, de 1964, o processo eleitoral poderia ocorrer em até três turnos: o primeiro com votação direta pelo eleitorado; o segundo, envolvendo apenas o candidato mais votado, seria realizado pelo Congresso Nacional, onde, para ser eleito, deveria obter a maioria absoluta dos votos dos membros do Congresso, em sessão conjunta; caso o candidato não fosse eleito no segundo turno indireto, uma nova eleição direta seria realizada em até trinta dias em todo o país, disputada pelos dois candidatos mais votados na primeira eleição, cujas candidaturas seriam automaticamente revalidadas. Na terceira eleição, em caso de morte ou renúncia do candidato à Presidência, seu substituto seria indicado pelo partido ou coligação partidária à qual estivesse filiado[1060].

Originalmente, o mandato do presidente e do vice-presidente da República tinha a duração de cinco anos. Contudo, após a Emenda 9 de 1964, a duração foi alterada para quatro anos. Com essa emenda constitucional, a posse dos eleitos passou a ser no dia 15 de março. Caso o candidato não fosse eleito no segundo turno pelo Congresso Nacional, a posse ocorreria dentro de 15 dias após o resultado do segundo turno popular, mas o término do mandato permaneceria sendo em 15 de março do quarto ano[1061].

Se após trinta dias da data prevista para a posse o presidente ou o vice-presidente da República, salvo por motivo de doença, não assumissem o cargo, este seria declarado vago pelo

---

[1057] Constituição de 1946, artigos 78-9.

[1058] Art 129 - São brasileiros: I - os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, não residindo estes a serviço do seu país; II - os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, se os pais estiverem a serviço do Brasil, ou, não o estando, se vierem residir no País. Neste caso, atingida a maioridade, deverão, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela, dentro em quatro anos.

[1059] Constituição de 1946, artigo 80.

[1060] Constituição de 1946, artigo 81, caput e §§ 1º-3º.

[1061] Constituição de 1946, artigo 82.

Tribunal Superior Eleitoral. Além disso, o presidente e o vice-presidente não poderiam se ausentar do país sem autorização do Congresso Nacional, sob risco de perda do cargo[1062].

Era competência exclusiva do presidente da República nomear e demitir o prefeito do Distrito Federal, região que não realizava eleições, seja diretas ou indiretas[1063].

O presidente da República, após a Câmara dos Deputados declarar, com maioria absoluta de seus membros, a procedência de uma acusação, seria submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, em casos de crimes comuns, ou perante o Senado Federal, em casos de crimes de responsabilidade[1064].

Os crimes de responsabilidade previstos na Constituição de 1946 serão analisados em um tópico específico desta pesquisa, correspondente ao capítulo 14[1065].

- **Declaração de Direitos**

O Título IV era dividido em dois capítulos. O Capítulo I, abrangendo os artigos de 129 a 140, tratava dos direitos relacionados à nacionalidade e à cidadania, enquanto o Capítulo II, do artigo 141 ao 144, focava nos direitos e garantias individuais. O artigo 141, em particular, subdividia-se em 38 subitens, apresentados em forma de parágrafos

- **Direitos da Nacionalidade**

Consideravam-se brasileiros natos aqueles nascidos no Brasil, mesmo se filhos de pais estrangeiros que não estivessem no país a serviço de sua nação. Também eram incluídos nesta categoria os filhos de brasileiro ou brasileira nascidos no exterior, caso os pais estivessem a serviço do Brasil ou, não estando, optassem por residir no Brasil. Neste último caso, ao atingirem a maioridade, deveriam optar pela nacionalidade brasileira dentro de um prazo de quatro anos para manter sua cidadania. Quanto aos brasileiros naturalizados, incluíam-se: I) estrangeiros que estivessem no Brasil em 15 de novembro de 1889 e que não optassem por manter sua nacionalidade original dentro de seis meses após a vigência da Constituição; II) estrangeiros proprietários de imóveis no Brasil, casados com brasileiros ou com filhos brasileiros, desde que residissem no país e não declarassem intenção de manter outra nacionalidade; III) os que fossem naturalizados conforme determinado por lei, exigindo-se dos

[1062] Constituição de 1946, artigo 84-5.
[1063] Constituição de 1946, artigo 87, IV.
[1064] Constituição de 1946, artigos 88-9.
[1065] Constitiução de 1946, artigo 89.

portugueses apenas um ano de residência ininterrupta no país, idoneidade moral e sanidade física[1066].

Um brasileiro poderia perder sua nacionalidade nas seguintes circunstâncias: I) ao adquirir outra nacionalidade por meio de naturalização voluntária; II) caso aceitasse, sem autorização do presidente da República, comissão, emprego ou pensão de um governo estrangeiro; III) se, por meio de sentença judicial, tivesse sua naturalização cancelada por exercer atividades consideradas nocivas ao interesse nacional[1067].

- **Direitos Políticos**

Os eleitores no Brasil eram os cidadãos brasileiros maiores de dezoito anos que se alistassem conforme a legislação vigente. Entretanto, não era permitido o alistamento de: I) analfabetos; II) indivíduos que não conseguissem se expressar em língua portuguesa; III) pessoas que estivessem privadas, temporária ou permanentemente, de seus direitos políticos. Militares podiam se alistar, desde que fossem oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinhas, subtenentes, suboficiais, sargentos ou alunos de escolas militares de ensino superior para formação de oficiais[1068].

O alistamento e o voto eram obrigatórios para brasileiros de ambos os sexos, exceto nas situações previstas por lei. O sistema eleitoral caracterizava-se por ser universal e direto, com votação secreta. Além disso, garantia-se a representação proporcional dos partidos políticos nacionais, conforme determinado pela legislação[1069].

Os direitos políticos eram suspensos em situações de incapacidade civil absoluta e durante o período em que vigorassem os efeitos de uma condenação criminal. Por outro lado, a perda desses direitos ocorria em três circunstâncias específicas: primeiro, em casos de perda da nacionalidade brasileira; segundo, quando se utilizava como justificativa a convicção religiosa, filosófica ou política para se eximir de obrigações, encargos ou serviços impostos pela legislação aos brasileiros em geral, ou quando se recusava a cumprir substituições estabelecidas pela lei para atender a escusas de consciência; e terceiro, ao aceitar títulos nobiliárquicos ou condecorações estrangeiras que implicassem restrições de direitos ou deveres perante o Estado[1070].

[1066] Constituição de 1946, artigo 129.
[1067] Constituição de 1946, artigo 130.
[1068] Constituição de 1946, artigo 131-2.
[1069] Constitiução de 1946, artigo 133-4.
[1070] Constituição de 1946, artigo 135-7.

- **Partidos Políticos**

A Constituição de 1946 proibia a organização, o registro ou o funcionamento de qualquer partido político cujo programa ou ações fossem contrários ao regime democrático, fundamentado na pluralidade de partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem. Os partidos adquiriram legitimidade para, no Congresso Nacional, apresentarem representação pleiteando a perda do mandato de deputado ou senador, em caso de prática de ato vedado pela norma constitucional. Foi concedida imunidade tributária sobre os bens e serviços dos partidos políticos. Além disso, com a Emenda à Constituição nº 9, de 1964, foi permitido que os partidos políticos ou coligações indicassem o substituto do candidato à Presidência da República que falecesse ou renunciasse durante a realização da segunda eleição direta[1071].

- **Direitos e Garantias Individuais**

A Constituição garantia aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, conforme estabelecido por ela. A igualdade perante a lei era assegurada a todos, e ninguém poderia ser compelido a fazer ou deixar de fazer algo, exceto sob amparo legal, que respeitava o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Além disso, a legislação não poderia negar ao Poder Judiciário a capacidade de julgar qualquer violação de direito individual[1072].

A liberdade de expressão era livre, não sujeita a censura prévia, exceto em casos relacionados a espetáculos e diversões públicas, sendo cada indivíduo responsável pelos abusos conforme definido em lei. O anonimato era proibido, e o direito de resposta estava garantido. A publicação de livros e periódicos operava sem a necessidade de licença estatal. Contudo, eram proibidas a propaganda de guerra, a incitação de métodos violentos para subverter a ordem política e social e a propagação de preconceitos de raça ou classe[1073].

O sigilo da correspondência era um direito inviolável[1074]. Era também inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquiriam personalidade jurídica na forma da lei civil[1075].

[1071] Constituição de 1946, artigos inciso V, alínea 'b', 48, § 1º, 81, § 1º, 141, § 13; 48, § 1º.

[1072] Constituição de 1946, art. 141.

[1073] E ainda: Ato Institucional nº 2, e Lei nº 2.654, de 1955.

[1074] E também: Lei nº 2.654, de 1955, e Lei nº 2.682, de 1955.

[1075] Constituição de 1946, art. 141.

Ninguém poderia ser privado de seus direitos por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política, a menos que essas convicções fossem invocadas para se esquivar de obrigações, encargos ou serviços que a lei impunha a todos os brasileiros, ou para recusar alternativas oferecidas pela lei em respeito à escusa de consciência. A Constituição também assegurava o direito de reunião sem armas, cabendo à polícia intervir apenas para manter a ordem pública. A polícia poderia indicar o local da reunião, desde que essa indicação não frustrasse ou impossibilitasse o evento[1076].

Além disso, a liberdade de associação para fins lícitos era garantida. Nenhuma associação poderia ser dissolvida compulsoriamente, exceto por sentença judicial. Era proibida a organização, registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação cujas ações ou programas fossem contrários ao regime democrático, que se fundamentava na pluralidade partidária e na garantia dos direitos fundamentais do indivíduo[1077].

A casa era considerada o asilo inviolável do indivíduo, e ninguém poderia nela entrar à noite sem o consentimento do morador, exceto para socorrer vítimas de crime ou desastre. Durante o dia, a entrada só seria permitida nos casos e nas formas que a lei determinasse. Ninguém poderia ser preso, exceto em flagrante delito ou por ordem escrita da autoridade competente, nos casos previstos em lei. Além disso, a pessoa não poderia ser detida se pudesse prestar fiança, conforme permitido por lei.

A casa era considerado o asilo inviolável do indivíduo, de modo que ninguém poderia entrar nela durante a noite sem o consentimento do morador, exceto em situações emergenciais, como para prestar socorro a vítimas de crime ou desastre. Durante o dia, a entrada só era permitida conforme as condições previstas pela legislação. A prisão de qualquer pessoa só ocorria em flagrante delito ou mediante ordem escrita da autoridade competente, nos casos especificamente estabelecidos por lei. Ademais, ninguém podia ser mantido preso se pudesse oferecer fiança conforme as disposições legais[1078].

A prisão ou detenção de qualquer pessoa deveria ser imediatamente comunicada ao juiz competente, que, se constatasse ilegalidade, deveria relaxar a prisão e, nos casos previstos, responsabilizar a autoridade que ordenou a detenção. O *habeas corpus* seria concedido sempre que alguém estivesse sofrendo ou sob ameaça de sofrer violência ou coação em sua liberdade

[1076] E ainda: Lei nº 2.654, de 1955.
[1077] Constituição de 1946, artigo 141.
[1078] Constituição de 1946, artigo 141. E ainda: Lei nº 2.654, de 1955.

de locomoção, em razão de ilegalidade ou abuso de poder. No entanto, o *habeas corpus* não se aplicava a transgressões disciplinares[1079].

Aos acusados era garantida plena defesa, com todos os meios e recursos necessários para isso, começando pela entrega da nota de culpa. Essa nota, assinada pela autoridade competente e contendo os nomes do acusador e das testemunhas, deveria ser entregue ao presidente no prazo máximo de vinte e quatro horas. A instrução criminal era realizada sob o princípio do contraditório, assegurando a defesa do acusado frente às acusações[1080].

Não existiam foro privilegiado, Juízes ou Tribunais de exceção. O processo e a sentença só poderiam ocorrer por autoridade competente e conforme a lei vigente antes do ato. A instituição do júri foi mantida, com a organização definida por lei, garantindo-se que o número de seus membros fosse sempre ímpar e as votações secretas. A defesa do réu deveria ser plena, e os veredictos do júri, soberanos, sendo de sua competência exclusiva o julgamento dos crimes dolosos contra a vida[1081].

A lei penal determinava a individualização da pena e retroagia apenas em benefício do réu. Nenhuma pena poderia ser transferida para outra pessoa que não o delinquente. A prisão civil por dívida, multa ou custas era proibida, exceto nos casos de depositário infiel ou de inadimplemento de obrigação alimentar, conforme estabelecido em lei[1082].

A Constituição proibia penas de morte, banimento, confisco e de caráter perpétuo, com exceção da pena de morte que poderia ser aplicada conforme as disposições da legislação militar em tempos de guerra contra país estrangeiro. A lei também regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito decorrente de influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidades autárquicas. Adicionalmente, a extradição de estrangeiros por crimes políticos ou de opinião não era permitida, e, em nenhuma circunstância, a de brasileiros natos[1083].

O Poder Público, conforme determinação legal, proporcionava assistência judiciária aos necessitados. Era garantido a qualquer pessoa o direito de apresentar petições aos Poderes Públicos contra abusos de autoridades e de promover a responsabilização das mesmas. Qualquer cidadão tinha legitimidade para requerer a anulação ou declaração de nulidade de atos

[1079] Constituição de 1946, artigo 141. E ainda: Lei nº 2.654, de 1955.
[1080] Constituição de 1946, artigo 141.
[1081] Constituição de 1946, artigo 141.
[1082] Constituição de 1946, artigo 141.
[1083] Constituição de 1946, artigo 141.

que prejudicassem o patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista[1084].

Em períodos de paz, qualquer pessoa, com seus bens, tinha a liberdade de entrar, permanecer ou sair do território nacional, desde que obedecesse às normas estabelecidas pela legislação. O Governo Federal detinha a autoridade para expulsar estrangeiros considerados nocivos à ordem pública, exceto nos casos em que o estrangeiro fosse casado com um brasileiro ou tivesse filho brasileiro[1085] economicamente dependente[1086].

Adicionalmente, a constituição esclarecia que a enumeração dos direitos e garantias expressamente mencionados não excluía outros direitos e garantias que pudessem ser derivados do regime e dos princípios adotados pela própria Constituição[1087].

[1084] Constituição de 1946, artigo 141.

[1085] Art 129 - São brasileiros: I - os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, não residindo estes a serviço do seu país; II - os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, se os pais estiverem a serviço do Brasil, ou, não o estando, se vierem residir no País. Neste caso, atingida a maioridade, deverão, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela, dentro em quatro anos;

[1086] Constitiução de 1946, artigo 142-3.

[1087] Constituição de 1946, artigo 144.

CAPÍTULO 10
O GOLPE CIVIL-MILITAR DE 31 DE MARÇO DE 1964

O presente capítulo examina o golpe civil-militar de 31 de março de 1964, responsável por romper a ordem constitucional vigente e instaurar um regime autoritário que se manteve no poder por mais de duas décadas. Com apoio de setores civis, militares e empresariais, e sob a justificativa de combater o avanço do comunismo, o golpe resultou na deposição do presidente constitucionalmente empossado João Goulart, marcando o início de um ciclo repressivo e antidemocrático que afetou de forma profunda e duradoura a estrutura institucional do país.

A ruptura do pacto democrático consagrado na Constituição de 1946 foi operacionalizada mediante um conjunto de medidas de exceção que incluíram a cassação sumária de mandatos parlamentares, a suspensão dos direitos políticos de opositores, a proibição de partidos políticos, o fechamento do Congresso Nacional, a imposição da censura aos meios de comunicação e a prática sistemática de tortura e prisões arbitrárias. Os chamados Atos Institucionais, em especial o AI-1 e o AI-5, institucionalizaram o arbítrio e esvaziaram as garantias fundamentais do Estado de Direito, conferindo aos militares o controle absoluto da vida política, social e econômica da nação.

Nesse contexto, o regime passou a governar por meio de decretos-lei e atos unilaterais do Executivo, suprimindo o papel do Parlamento e do Judiciário, que em grande medida se omitiram ou se alinharam ao autoritarismo. A Justiça Militar assumiu protagonismo na perseguição de civis, enquanto outros órgãos e instrumentos de exceção, como o Superior Tribunal Militar, os Atos Institucionais e a Lei de Segurança Nacional, foram amplamente utilizados como ferramentas de repressão política.

A análise do golpe de 1964 revela, portanto, a persistência de uma cultura política permissiva ao uso da força e à manipulação da legalidade para fins de exclusão política. Trata-se da naturalização da exceção como prática institucional, da prevalência de interesses conservadores sobre a soberania popular, e da repetição histórica de rupturas ordenadas por elites avessas à democratização efetiva do país. Ao lado dos episódios anteriores — como a repressão ao Partido Comunista do Brasil em 1947, a cassação de mandatos legítimos em 1955, a imposição do parlamentarismo em 1961 e o suicídio de Getúlio Vargas sob pressão militar em 1954 — o golpe de 1964 insere-se em uma longa linhagem de subversões da ordem constitucional em momentos de avanço das forças populares.

A compreensão desse padrão histórico permite afirmar que o golpe de 1964 não foi um evento isolado, mas a culminação de uma lógica autoritária que marcou o século XX brasileiro

e que, em diversas formas, persiste nas instituições políticas. A destituição da presidente Dilma Rousseff, em 2016, sem que houvesse a comprovação de crime de responsabilidade nos termos da Constituição de 1988 e da Lei nº 1.079/50, deve ser lida à luz desse legado autoritário: um expediente de exceção camuflado sob o verniz de legalidade, que evidencia a fragilidade da democracia brasileira diante das pressões de elites econômicas, políticas e midiáticas.

Foi nesse ambiente de exceção que uma jovem estudante de Economia da Universidade Federal de Minas Gerais, Dilma Rousseff, foi presa, submetida a sessões de tortura e lançada nos porões da ditadura. Ao contrário de muitos que buscaram o exílio, Dilma resistiu e permaneceu no Brasil. Sua trajetória, marcada pela coerência e pela força de caráter, levou-a, décadas mais tarde, à eleição, em 2010, como Presidente da República Federativa do Brasil, tornando-se a primeira mulher a ocupar esse cargo na história do país. Entretanto, um grupo oposicionista não aceitou sua ascensão democrática — não se sabe se por se tratar de uma mulher, revelando um comportamento evidentemente misógino, por seu passado como ex-presa política, por ambas as razões ou por outro motivo qualquer —. Esse grupo, em aliança com uma elite política enviesada e movida por interesses pessoais obscuros, enxergou no impeachment o caminho mais curto e eficaz para destituir a primeira mulher eleita Presidente do Brasil, mesmo sem qualquer fundamento jurídico objetivo.

Este capítulo, ao resgatar os fundamentos e as consequências do golpe de 1964, busca demonstrar como a prática reiterada da ruptura — com a chancela, muitas vezes, do próprio Legislativo — contribuiu para a construção de um modelo institucional vulnerável, no qual os instrumentos de controle e responsabilização, como o impeachment, podem ser desvirtuados e transformados em mecanismos de exceção, usados contra mandatários legitimamente eleitos. A cultura autoritária do passado, longe de superada, continua a projetar suas sombras sobre a democracia brasileira contemporânea.

- **O Golpe contra João Goulart**

Quando Jango fez um último movimento arriscado, discursando para sargentos no Rio de Janeiro, o golpe já estava em andamento. Ele foi desencadeado pelo general Olímpio Mourão Filho, conhecido por seu envolvimento no Plano Cohen de 1937. Com o apoio do governador Magalhães Pinto, Mourão mobilizou, em 31 de março, as tropas de Juiz de Fora e marchou em direção ao Rio de Janeiro. A situação se resolveu rapidamente, apesar das expectativas de um confronto entre facções militares opostas. No Rio, Carlos Lacerda se preparou no Palácio Guanabara para um possível ataque dos fuzileiros navais sob o comando do almirante Cândido Aragão, que não se concretizou.

Em 1º de abril, Goulart voou para Brasília, evitando qualquer conflito sangrento. As tropas do II Exército, lideradas pelo general Amauri Kruel, que marchavam pelo Vale do Paraíba, uniram-se ao I Exército. Na noite de 1º de abril, enquanto Goulart seguia de Brasília para Porto Alegre, o presidente do Senado, Auro Moura Andrade, declarou a presidência vaga. O presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli, assumiu o cargo, mas o controle já estava nas mãos dos militares[1088].

Brizola tentou organizar resistência no Rio Grande do Sul, como fizera em 1961, mas fracassou e se exilou no Uruguai ao final de abril, onde Jango também já estava. Esse evento marcou o fim da democracia entre 1945 e 1964, com os militares assumindo o poder pela primeira vez na história brasileira com a intenção de mantê-lo, iniciando um regime autoritário. O governo de Goulart, que parecia ter apoio de forças poderosas, desmoronou. O que aconteceu com os dispositivos militar e sindical que o sustentavam?[1089]

- **O Populismo como Pretexto do Golpe**

Estudos de história do Brasil, especialmente a partir dos anos 1990, mostram que o termo "populismo" não era comum no vocabulário político brasileiro até a década de 1950. Esses termos começaram a aparecer na imprensa e em textos acadêmicos por volta de 1953, ano em que João Goulart assumiu o Ministério do Trabalho no segundo governo Vargas. Inicialmente, o termo "populista" era ambivalente ou positivo, indicando popularidade e comunicação com o povo, especialmente com os trabalhadores, organizados ou não, em sindicatos reconhecidos pelo Estado ou em outras formas de associação, incluindo trabalhadores rurais ainda excluídos dos direitos trabalhistas[1090].

Na imprensa, o termo "populismo" surgiu inicialmente associado a figuras como Vargas e Goulart, refletindo a natureza abrangente e popular de suas lideranças, algo relativamente novo na política brasileira naquele momento. Nesse contexto, o populismo era visto como uma característica que, embora vantajosa para angariar votos, era também perigosa, especialmente da perspectiva dos opositores do getulismo e do trabalhismo, fortalecidos durante o segundo governo Vargas[1091].

Isso significava que a massa de trabalhadores e eleitores, ainda sem muita experiência de voto, podia ser facilmente manipulada por líderes carismáticos, com grande poder de

[1088] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 460-1.
[1089] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 461.
[1090] GOMES, Angela de Castro. In: GOMES, Angela de Castro (Coord). Olhando para Dentro: 1930-1964. História do Brasil Nação: 1808-2010. São Paulo: Objetiva, 2013, p. 32.
[1091] GOMES, Angela de Castro. In: GOMES, Angela de Castro (Coord). Olhando para Dentro: 1930-1964. História do Brasil Nação: 1808-2010. São Paulo: Objetiva, 2013, p. 32.

mobilização, mas com poucos princípios ou projetos ideológicos claros. Esse fenômeno ocorria no Brasil e em outros países da América Latina, em grande parte devido à fragilidade dos partidos políticos, tanto em termos organizacionais quanto ideológicos. Com isso, também crescia a percepção de que os governos adotavam um estilo populista, explorando a ignorância e a pobreza do eleitorado[1092].

Até o final da década de 1950, no entanto, a República de 1945 não era amplamente identificada como populista. Esse rótulo só se consolidou após o movimento civil-militar de 1964, quando a avaliação política dos anos de 1945 a 1964 passou a reunir uma ampla gama de setores sociais, políticos, civis e militares em torno de uma visão negativa. Entre os que contribuíram para essa narrativa estavam a Igreja Católica, as classes médias urbanas, parte da imprensa e intelectuais tanto de direita quanto de esquerda. O discurso político que se formou após 1964 era fortemente antipopulista e anticomunista, visto que, naquele contexto, ambos os termos eram praticamente sinônimos. Assim, o período prévio ao golpe de 1964 passou a ser visto como um fracasso da democracia liberal, e um perigo para o futuro da democracia no Brasil, devido às características desse passado recente[1093].

Segundo essa perspectiva, o movimento civil e militar de 1964 teria rompido com um cenário altamente negativo, que passou a ser identificado como "populismo". Esse fenômeno, iniciado por Vargas nos anos 1940, teria se tornado mais nocivo ao se associar ao sindicalismo corporativista e ao comunismo, especialmente após a década de 1950. Essa interpretação fortaleceu a ideia de uma tecnoburocracia e justificou a concentração de poderes em um Executivo autoritário. Na República de 1945-1964, o Legislativo era considerado fraco, por não representar a sociedade, e ao mesmo tempo forte, por abrigar interesses conservadores, reforçando a visão negativa daquela experiência republicana[1094].

Essas características centrais explicam a dificuldade de incorporação da população brasileira à vida política, econômica e social do país, especialmente na década de 1950, marcada pelas lideranças de Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, todos considerados "populistas" em algum momento. Isso levou à criação de várias classificações de populismos no Brasil, desde o de esquerda e de direita até o clássico, como o de Vargas e Goulart, e o neoliberal, como o de Fernando Henrique Cardoso, com a continuidade de Lula nos anos 2000.

[1092] GOMES, Angela de Castro. In: GOMES, Angela de Castro (Coord). Olhando para Dentro: 1930-1964. História do Brasil Nação: 1808-2010. São Paulo: Objetiva, 2013, p. 32.

[1093] GOMES, Angela de Castro. In: GOMES, Angela de Castro (Coord). Olhando para Dentro: 1930-1964. História do Brasil Nação: 1808-2010. São Paulo: Objetiva, 2013, p. 33.

[1094] GOMES, Angela de Castro. In: GOMES, Angela de Castro (Coord). Olhando para Dentro: 1930-1964. História do Brasil Nação: 1808-2010. São Paulo: Objetiva, 2013, p. 33-4.

Embora houvesse diferenças entre essas formas de populismo, todas elas foram vistas como secundárias em comparação ao diagnóstico de dominação social, onde elites personalistas manipulavam um povo apático e facilmente iludido[1095].

Se o termo "República populista" ganhou força durante o regime civil-militar pós-1964, pode-se afirmar que a ideia de uma Terceira República começou a surgir nos anos 1980, com os movimentos pela redemocratização. Nessa fase, os partidos políticos e a dinâmica eleitoral voltaram a ser vistos como formas legítimas de resistência à ditadura e de luta por democracia e direitos. A palavra "democracia" ganhou maior relevância na sociedade brasileira, e os estudos sobre a formação de partidos, assembleias constituintes e eleições se tornaram essenciais tanto para acadêmicos quanto para a população, especialmente para aqueles que se organizavam em busca de participação política[1096].

10.1 O GOVERNO MILITAR

- **A Ditadura de Condomínio**

O regime de 1964 não foi uma ditadura pessoal, sendo comparado a um "condomínio", onde generais de quatro estrelas eram escolhidos para governar por um período determinado. Embora a legislação indicasse que o Congresso Nacional elegia o presidente, a decisão final vinha do Alto Comando das Forças Armadas[1097].

A cúpula das Forças Armadas, composta pelos ministros militares, o chefe do Estado-Maior e o chefe do Gabinete Militar, assumiu diretamente o controle do governo e a escolha dos presidentes. Os militares raramente atuaram em bloco, dividindo-se em correntes como os castelistas, linha-dura e nacionalistas. O regime deu poder significativo a formuladores de política econômica, como Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen, e favoreceu a burocracia estatal, principalmente os dirigentes de empresas públicas, onde também atuavam militares. O poder era compartilhado entre militares e uma nova elite técnica, distinta da antiga burocracia pública, formando um "condomínio do poder" entre esses dois grupos[1098].

[1095] GOMES, Angela de Castro. In: GOMES, Angela de Castro (Coord). Olhando para Dentro: 1930-1964. História do Brasil Nação: 1808-2010. São Paulo: Objetiva, 2013, p. 34-5.

[1096] GOMES, Angela de Castro. In: GOMES, Angela de Castro (Coord). Olhando para Dentro: 1930-1964. História do Brasil Nação: 1808-2010. São Paulo: Objetiva, 2013, p. 34-5.

[1097] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 463-514.

[1098] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 475, 512-3.

O autoritarismo é uma noção frequentemente associada ao regime militar, que, no entanto, não apresentou características fascistas. Não houve esforços para mobilizar as massas em apoio ao governo, nem a criação de um partido único acima do Estado ou a promoção de uma ideologia capaz de atrair os setores mais instruídos. Pelo contrário, a ideologia de esquerda manteve-se predominante nas universidades e nos meios culturais. Alguns defendem que, exceto no período Médici, o Brasil pós-1964 viveu mais uma situação autoritária do que propriamente um regime autoritário, já que os governantes não defenderam abertamente que um regime autoritário fosse mais desejável que a democracia[1099].

As diferenças entre o regime militar e o regime representativo de 1945 a 1964 são evidentes. A alta cúpula militar, os órgãos de informação e repressão e a burocracia técnica assumiram o controle, em detrimento dos políticos e do Congresso. O fim do populismo também marcou o regime, o que resultou na perda de força de grupos como a classe operária, os estudantes e os camponeses, embora os sindicatos tenham sobrevivido, sustentados pelo imposto sindical, e até se expandido ao longo do tempo, apesar da repressão a muitos de seus líderes[1100].

O regime militar não se limitou a ser um simples instrumento da classe dominante, embora esta tenha sido beneficiária, com ganhos desiguais entre os diferentes setores da política do governo. No entanto, por muitos anos, a classe dominante não participou diretamente da condução da política econômica, que esteve nas mãos dos ministros da Fazenda e do Planejamento e da burocracia estatal[1101].

Na política econômica, o princípio da forte presença do Estado na economia e na sua regulação foi mantido após 1964, embora com variações dependendo do governo, sendo mais acentuado no governo Geisel do que no de Castelo Branco. O modelo de desenvolvimento associado, que havia se esboçado no governo Juscelino, ganhou maior importância, com empréstimos externos e capital estrangeiro se tornando cruciais para o crescimento econômico. Esse modelo favoreceu grandes empresas, tanto multinacionais quanto nacionais, públicas e privadas, rompendo com a tentativa anterior, baseada no populismo, de promover um desenvolvimento autônomo a partir da burguesia nacional[1102].

Com essas considerações preliminares, inicia-se uma breve análise das principais características do governo militar.

[1099] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 513.
[1100] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 513.
[1101] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 513-4.
[1102] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 514.

- **Os Cinco Presidentes no Governo Militar**

Durante o regime militar (1964-1985), cinco presidentes foram eleitos indiretamente pelo Congresso Nacional, cada um representando diferentes fases do regime: 1) General Humberto Castelo Branco (1964-1967), responsável pela instalação do regime; 2) Marechal Costa e Silva (1967-1969), marcando o início dos anos de chumbo; 3) General Emílio Médici (1969-1974), com a continuidade da "linha dura" e da repressão; 4) General Ernesto Geisel (1974-1979), que iniciou a abertura política; e 5) General João Baptista Figueiredo, que concluiu a abertura política e iniciou a redemocratização.

- **Presidente Humberto Castelo Branco**

O Ato Institucional nº 1 (AI-1), promulgado em 9 de abril de 1964 pelos comandantes militares, manteve formalmente a Constituição de 1946 com algumas modificações, preservando também o funcionamento do Congresso. Esse aspecto marcou o regime militar, que, apesar de violar os princípios democráticos, raramente assumiu abertamente seu caráter autoritário. O Congresso continuou operando, e as restrições aos direitos civis foram justificadas como temporárias, com o AI-1 estipulando sua vigência até 31 de janeiro de 1966[1103].

O AI-1 previu a eleição indireta de um novo presidente, e em 15 de abril de 1964, o general Humberto de Alencar Castelo Branco foi eleito com mandato até 31 de janeiro de 1966. O grupo castelista pretendia implementar uma "democracia restringida" após a limpeza política prevista no AI-1. O AI-1 reforçou o poder do Executivo, permitindo que o presidente enviasse projetos ao Congresso, que deveriam ser votados em até trinta dias, sendo automaticamente aprovados se não houvesse deliberação. Além disso, passou a ser competência exclusiva do presidente propor projetos que aumentassem a despesa pública[1104].

O AI-1 suspendeu as imunidades parlamentares e permitiu ao comando supremo da revolução cassar mandatos em todos os níveis - municipal, estadual e federal - além de suspender direitos políticos por até dez anos. As garantias de vitaliciedade para magistrados e de estabilidade para servidores públicos também foram suspensas por seis meses para facilitar a depuração no serviço público[1105].

O ato estabeleceu as bases para a criação dos Inquéritos Policiais-Militares (IPMs), voltados para investigar crimes contra o Estado, a ordem política e social, e atos de guerra

[1103] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 464.
[1104] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 466-8.
[1105] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 466.

revolucionária. A partir dessas medidas, houve perseguições aos opositores do regime, incluindo prisões e torturas. Contudo, o sistema ainda não era completamente fechado, pois o habeas corpus ainda estava disponível nos tribunais e a imprensa mantinha certa liberdade. Após denúncias do jornal Correio da Manhã, o presidente Castelo Branco ordenou uma investigação sobre as torturas, conduzida pelo general Ernesto Geisel, que foi arquivada por "insuficiência de provas", mas a prática de tortura deixou de ser sistemática[1106].

Os estudantes, que tiveram um papel importante durante o governo Goulart, foram alvos principais da repressão. No dia 1º de abril, a sede da UNE no Rio de Janeiro foi invadida e incendiada, e, após sua dissolução, a entidade passou a atuar na clandestinidade. As universidades também foram visadas, com destaque para a Universidade de Brasília, que, considerada subversiva pelos militares, foi invadida um dia após o golpe[1107].

A repressão mais intensa ocorreu no campo, principalmente no Nordeste, atingindo pessoas associadas às Ligas Camponesas. Nas cidades, diversos sindicatos e federações de trabalhadores sofreram intervenções, com a prisão de líderes sindicais. Essas intervenções se concentraram nas organizações mais influentes, afetando 70% dos sindicatos com mais de 5 mil membros. No que diz respeito ao campo, a repressão foi acompanhada pela aprovação do Estatuto da Terra, em novembro de 1964, que visava implementar a reforma agrária e uma política agrícola. Contudo, essa lei, como muitas outras, teve pouca aplicação prática[1108].

Em 1964, os expurgos atingiram 49 juízes e cinquenta parlamentares tiveram seus mandatos cassados, sendo que o PTB foi o mais afetado, com dezoito deputados, enquanto nenhum membro da UDN foi cassado. Estima-se que mais de 1.400 pessoas foram afastadas da burocracia civil e cerca de 1.200 das Forças Armadas, principalmente aqueles ligados a posições nacionalistas e de esquerda. Os governadores de Pernambuco, Miguel Arraes, e de Sergipe, Seixas Dória, também perderam seus mandatos, assim como Mauro Borges, governador de Goiás, deposto em novembro de 1964, após o fim do AI-1, por meio de intervenção federal aprovada pelo Congresso. Além de figuras como Jango e Brizola, Jânio e Juscelino também tiveram seus direitos políticos suspensos, sendo clara a intenção de impedir Juscelino, então senador, de concorrer às próximas eleições presidenciais[1109].

[1106] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 467.
[1107] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 467.
[1108] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 467-472.
[1109] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 467.

Essas medidas, porém, não expressam completamente o clima de medo e as delações que se espalharam pelo país. Em junho de 1964, o regime militar deu um passo significativo ao criar o Serviço Nacional de Informações (SNI), idealizado pelo general Golbery do Couto e Silva. O SNI tinha como função oficial "coletar e analisar informações sobre segurança nacional e subversão interna", mas na prática tornou-se um centro de poder independente, quase tão influente quanto o Executivo. Anos depois, Golbery admitiu que, sem querer, havia criado "um monstro"[1110].

O AI-1 não alterou o calendário das eleições estaduais, e em outubro de 1965 ocorreram eleições diretas em onze estados. Nessa época, o entusiasmo pela revolução já havia diminuído entre seus próprios defensores. A propaganda sobre o fim da corrupção não convencia mais, e a classe média sentia os efeitos econômicos. Apesar do veto de candidatos pela linha-dura das Forças Armadas, a oposição venceu em estados importantes. Negrão de Lima, colaborador de Juscelino, foi eleito na Guanabara, enquanto Israel Pinheiro, também aliado de Juscelino, venceu em Minas Gerais. A oposição também triunfou em Santa Catarina e Mato Grosso, o que preocupou os setores militares mais rígidos, que viam o governo como tolerante demais com seus adversários e defendiam um regime autoritário com controle militar estrito[1111].

Pressionado por esses grupos, Castelo Branco decretou o AI-2 em 17 de outubro de 1965, pouco após as eleições estaduais. Esse ato determinou que as eleições para presidente e vice-presidente seriam realizadas pelo Congresso Nacional, com voto aberto. Em fevereiro de 1966, o AI-3 também impôs a eleição indireta dos governadores pelos legislativos estaduais. O AI-2 ampliou os poderes presidenciais, permitindo que o presidente decretasse leis complementares e decretos-leis em questões de segurança nacional. A medida mais significativa foi a extinção dos partidos políticos, sendo o sistema multipartidário apontado como uma causa das crises políticas. Com isso, foram criados dois partidos: a Arena, que apoiava o governo, e o MDB, que reunia a oposição, com muitos dos políticos da Arena vindos da UDN e do PSD, e os do MDB originários do PTB e do PSD[1112].

Nas eleições legislativas de 1966, a Arena conquistou 63,9% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, enquanto o MDB obteve 36%. Vale ressaltar que a oposição mais radical incentivou o voto nulo, resultando em 14,2% de votos em branco e 6,8% de nulos. O governo de Castelo Branco finalizou as reformas nas instituições do país, aprovando uma nova Constituição em janeiro de 1967. O Congresso, que havia sido fechado por um mês em outubro

[1110] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 467-8.
[1111] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 467-8.
[1112] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 474-5.

de 1966 após novas cassações, foi reconvocado pelo AI-4 para uma sessão extraordinária, onde aprovou o novo texto constitucional. A Constituição de 1967 consolidou a legislação que fortalecia os poderes do Executivo, especialmente em questões de segurança nacional, mas não incluiu mais dispositivos excepcionais para cassações de mandatos ou perda de direitos políticos[1113]

- **Presidente Artur da Costa e Silva**

O grupo de Castelo Branco não conseguiu emplacar um sucessor. Em março de 1967, foram eleitos para presidente o general Artur da Costa e Silva e, para vice-presidente, o civil Pedro Aleixo, da UDN. O estilo de Costa e Silva era diferente do de Castelo Branco, preferindo atividades mais leves, como corridas de cavalos, em vez de leituras sobre estratégia militar. Contudo, o que mais se destacava era o fato de Costa e Silva representar as expectativas da linha-dura e dos nacionalistas autoritários das Forças Armadas. Ao formar seu ministério, ele afastou todos os nomes da gestão anterior, aumentando a presença de militares em postos estratégicos, com exceção dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, ocupados por Antônio Delfim Netto e Hélio Beltrão, respectivamente[1114].

Embora Costa e Silva tivesse apoio da linha-dura, ele não foi meramente um instrumento desse grupo. Considerando as pressões da sociedade, procurou estabelecer diálogo com a oposição moderada e ouvir diferentes opiniões. Além disso, promoveu a organização de sindicatos e incentivou o surgimento de lideranças sindicais confiáveis. No entanto, essa tentativa de liberalização foi interrompida pelos eventos que se sucederam[1115].

A partir de 1966, após o impacto inicial da repressão, a oposição começou a se reorganizar. Parte da hierarquia da Igreja, como Dom Hélder Câmara, arcebispo de Olinda e Recife, confrontou o governo, enquanto os estudantes, com a UNE, também se mobilizavam[1116].

No campo político, Carlos Lacerda, Jango e Juscelino, antigos adversários, uniram forças e formaram a Frente Ampla, que, reunida em Montevidéu, propôs lutar pela redemocratização e pelos direitos dos trabalhadores. Em 1968, as manifestações ganharam força, especialmente após a morte do estudante Edson Luís, morto pela Polícia Militar durante um protesto no Rio de Janeiro, em março. O enterro e a missa em sua memória reuniram milhares de pessoas, e novos episódios de violência aumentaram a indignação. Isso culminou

[1113] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 475.
[1114] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 475.
[1115] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 476-7.
[1116] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 477.

na mobilização de estudantes, setores da Igreja e da classe média do Rio de Janeiro, com a grande passeata dos 100 mil, realizada em 25 de junho de 1968[1117].

Simultaneamente, ocorreram duas greves operárias marcantes: a de Contagem, próxima a Belo Horizonte, e a de Osasco, na Grande São Paulo. A greve de Contagem começou com 1.700 operários da Siderúrgica Belgo-Mineira, que pararam o trabalho e fizeram os diretores reféns. Em uma semana, 15 mil trabalhadores aderiram, exigindo um aumento salarial de 25%. O movimento terminou após cerca de dez dias, com um acordo[1118].

A greve de Osasco, em julho de 1968, foi diferente, pois foi resultado de uma ação conjunta entre trabalhadores e estudantes, com a ocupação da Companhia Brasileira de Material Ferroviário (Cobrasma). Essa greve foi influenciada por grupos de esquerda que acreditavam que apenas a luta armada poderia derrubar o regime militar. Inspirados pela Revolução Cubana e pelas guerrilhas em países como Guatemala, Colômbia, Venezuela e Peru, esses grupos, em sintonia com o livro *Revolução na Revolução* de Régis Debray, argumentavam que um movimento socialista só teria êxito a partir de um grupo armado (o "foco"), que se expandiria por meio de suas ações até conquistar o apoio das classes oprimidas[1119].

No Brasil, o PCB, a principal organização de esquerda, era contra a luta armada. Em 1967, Carlos Marighella, um veterano comunista, rompeu com o partido e fundou a Aliança de Libertação Nacional (ALN). A Ação Popular (AP) já havia optado pela luta armada, e novos grupos começaram a surgir, como o Movimento Revolucionário 8 de Outubro (MR-8) e a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), que contava com a presença de militares de esquerda[1120].

As primeiras ações dos grupos de luta armada começaram em 1968, com uma bomba colocada no consulado americano em São Paulo e "expropriações", ou seja, assaltos para arrecadar fundos. A ALN realizou um assalto notável a um trem pagador da Santos-Jundiaí. Esses eventos fortaleceram a linha-dura militar, que via nisso a necessidade de novos instrumentos para combater os subversivos. O discurso do deputado Márcio Moreira Alves, do MDB, pedindo à população que boicotasse a parada militar de 7 de setembro e sugerindo às mulheres que evitassem namorar oficiais envolvidos na repressão, foi usado como pretexto. O discurso, embora pouco notado pelo público, foi amplamente distribuído nas Forças Armadas, gerando indignação, e os ministros militares solicitaram ao Supremo Tribunal Federal a

[1117] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 477-8.
[1118] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 478.
[1119] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 477-8.
[1120] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 479.

abertura de um processo criminal contra o deputado por ofensas à honra das Forças Armadas[1121].

O processo contra o deputado Márcio Moreira Alves dependia de autorização do Congresso, já que a Constituição de 1967 garantia imunidade parlamentar. Em uma decisão surpreendente, o Congresso rejeitou a suspensão das imunidades, com 216 votos contra 141. Menos de 24 horas depois, em 13 de dezembro de 1968, Costa e Silva decretou o AI-5, fechando o Congresso[1122].

O AI-5 marcou uma nova fase do regime, sendo um ato sem prazo de vigência, diferente dos anteriores. Vigente até 1979, ele deu ao presidente poderes para fechar o Congresso, intervir nos Estados e municípios, e cassar mandatos e direitos políticos, além de demitir ou aposentar servidores públicos. Desde o AI-2, tribunais militares já julgavam civis por crimes contra a segurança nacional, e o AI-5 suspendeu o habeas corpus para acusados desses crimes, bem como de infrações contra a ordem econômica e social[1123].

A partir do AI-5, o núcleo do poder militar passou a se concentrar nos responsáveis pelos órgãos de vigilância e repressão, conhecidos como a comunidade de informações. Um novo ciclo de cassações de mandatos, perda de direitos políticos e expurgos no funcionalismo público, incluindo muitos professores universitários, teve início. A censura à mídia foi imposta e a tortura tornou-se parte dos métodos de governo[1124].

O AI-5 também fortaleceu a justificativa dos grupos de luta armada, uma vez que o regime demonstrava ser incapaz de ceder às pressões sociais ou de se reformar, caminhando cada vez mais para uma ditadura brutal. Em 1969, as ações armadas aumentaram, incluindo o assalto ao depósito de armas do Exército em Quitaúna, liderado pelo capitão Carlos Lamarca, que integrava a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR). Em agosto de 1969, após um derrame que paralisou Costa e Silva, os ministros militares assumiram o poder, desconsiderando a Constituição que previa o vice-presidente Pedro Aleixo como sucessor, justificando a medida por sua oposição ao AI-5[1125].

A junta militar respondeu à intensificação da esquerda radical com uma série de medidas repressivas, além do uso de tortura. A esquerda começou a sequestrar diplomatas estrangeiros para trocá-los por prisioneiros políticos. A ação de maior impacto foi o sequestro do embaixador

[1121] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 479.
[1122] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 479-80.
[1123] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 479-80.
[1124] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 480.
[1125] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 480-1.

dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, realizado pela ALN e pelo MR-8, apenas quatro dias após a posse da junta militar. Esse sequestro resultou na libertação de quinze prisioneiros políticos, que foram enviados para o México em troca da liberdade do embaixador Elbrick[1126].

Por meio do AI-13, a junta militar introduziu a pena de banimento, aplicável a brasileiros considerados perigosos à segurança nacional. Os primeiros banidos foram os prisioneiros trocados pelo embaixador americano. O AI-14 estabeleceu a pena de morte para crimes de "guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva". Embora nunca aplicada formalmente, a pena de morte foi substituída por execuções sumárias ou torturas, apresentadas como mortes em confrontos com as forças da ordem ou desaparecimentos misteriosos[1127].

Até 1969, o Centro de Informações da Marinha (Cenimar) foi o principal órgão responsável pela prática de tortura. Nesse ano, foi criada em São Paulo a Operação Bandeirantes (Oban), ligada ao II Exército, com atuação concentrada entre São Paulo e Rio de Janeiro. A OBAN posteriormente deu origem aos DOI-CODI, unidades de operações e defesa interna, que se espalharam por diversos Estados e se tornaram os principais centros de tortura durante o regime militar[1128].

- **Presidente Emílio Garrastazu Médici**

Em outubro de 1969, Costa e Silva ainda estava vivo, mas sem chances de recuperação. Diante dessa situação, a junta militar declarou vagos os cargos de presidente e vice-presidente, convocando eleições no Congresso Nacional para 25 de outubro, com o novo mandato começando em 30 de outubro e terminando em 15 de março de 1974[1129].

Na disputa pela sucessão de Costa e Silva, o general Albuquerque Lima, popular entre os mais jovens e com apoio de civis, inclusive do MDB, foi afastado da corrida por ser apenas general de três estrelas. O Alto Comando das Forças Armadas, então, escolheu o general Emílio Garrastazu Médici como presidente e o ministro da Marinha Augusto Rademaker como vice-presidente. Médici, nascido no Rio Grande do Sul como Costa e Silva, tinha ascendência italiana e basca. Durante os anos 1950, foi chefe do Estado-Maior de Costa e Silva e se tornou seu amigo próximo. Após apoiar o movimento de 1964, foi nomeado adido militar em Washington e, mais tarde, chefe do SNI, embora fosse pouco conhecido pelo público geral[1130].

[1126] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 481.
[1127] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 481.
[1128] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 481.
[1129] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 482.
[1130] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 482-3.

Médici organizou seu governo em três áreas: militar, econômica e política. O ministro do Exército, Orlando Geisel, ficou responsável pela administração da área militar, enquanto Delfim Netto permaneceu à frente do Ministério da Fazenda, liderando a economia. A política foi confiada ao chefe da Casa Civil, Leitão de Abreu, o que resultou em um governo paradoxalmente dividido em um dos períodos mais repressivos da história do Brasil[1131].

Os grupos armados urbanos, que inicialmente pareciam ameaçar o regime com ações impactantes, começaram a declinar e desaparecer. Esse declínio se deu principalmente pela eficiência da repressão, que eliminou os militantes e suas redes de apoio, formadas por jovens profissionais. Além disso, os grupos armados se distanciaram da população, que demonstrava pouco ou nenhum apoio às suas ações. A esquerda radical errou ao acreditar que o Brasil poderia se tornar um novo Vietnã. Carlos Marighella foi morto em uma emboscada policial em novembro de 1969, e a VPR quase desapareceu em 1971. Mesmo aconselhado a fugir, Lamarca permaneceu no país, mas foi capturado e morto no sertão da Bahia em setembro de 1971[1132].

O PC do B organizou um foco de guerrilha rural na região do Rio Araguaia, no leste do Pará, conhecido como Bico do Papagaio. Entre 1970 e 1971, cerca de setenta guerrilheiros criaram vínculos com os camponeses, ensinando-lhes técnicas agrícolas e de saúde. O Exército descobriu o foco em 1972, mas sua repressão foi menos eficiente do que com a guerrilha urbana. Somente em 1975, após transformar a área em zona de segurança nacional, o Exército conseguiu eliminar ou prender os guerrilheiros. A censura impediu que o público soubesse mais detalhes, deixando apenas boatos sobre a guerrilha do Araguaia[1133].

Durante o governo Médici, a oposição legal atingiu seu ponto mais baixo, devido à prosperidade econômica, à repressão e à campanha pelo voto nulo. Nas eleições legislativas de 1970, a Arena venceu amplamente, conquistando 41 cadeiras no Senado e 223 na Câmara dos Deputados, enquanto o MDB obteve apenas 5 no Senado e 87 na Câmara. Além da repressão, Médici utilizou o avanço das telecomunicações e o apoio da TV Globo para promover sua propaganda, impulsionada pelo "Brasil grande potência" e a marchinha *Prá Frente Brasil*, que comemorava a vitória na Copa do Mundo de 1970[1134].

- **Presidente Ernesto Geisel**

Assim como ocorreu com Castelo Branco, Médici não conseguiu escolher seu sucessor. O general Ernesto Geisel foi o escolhido pelas Forças Armadas em meados de 1973. Nascido

[1131] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 483.
[1132] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 483.
[1133] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 483-4.
[1134] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 484.

no Rio Grande do Sul, Geisel era filho de um imigrante alemão protestante que se tornou professor no Brasil. Além da carreira militar, Geisel ocupou cargos administrativos importantes, sendo o principal o de presidente da Petrobrás. Ele também se envolveu na política, colaborando com o governo Dutra e ajudando a garantir a posse de João Goulart em 1961. Suas ligações com o grupo castelista eram conhecidas, especialmente como membro da ESG e chefe da Casa Militar de Castelo Branco, onde manteve a linha-dura afastada[1135].

A escolha de Geisel foi uma vitória para os castelistas e uma derrota para a linha-dura. Contudo, sua indicação não representava um movimento dentro das Forças Armadas favorável à liberalização do regime. Ele foi escolhido por suas qualidades de comando e capacidade administrativa, além de ser irmão de Orlando Geisel, ministro do Exército. A escolha de Geisel como presidente abriu espaço para que o MDB, partido de oposição, lançasse candidaturas simbólicas, com Ulysses Guimarães concorrendo à presidência e Barbosa Lima Sobrinho à vice-presidência. Mesmo sem chances de vitória, eles viajaram pelo país para denunciar as eleições indiretas, a supressão de liberdades e a desigualdade gerada pelo modelo econômico[1136].

A emenda nº 1 à Constituição de 1967 alterou o processo de escolha do presidente da República, criando o Colégio Eleitoral, composto por membros do Congresso e delegados das Assembleias Legislativas estaduais. Geisel foi o primeiro presidente eleito por esse sistema, em janeiro de 1974, assumindo o cargo em 15 de março do mesmo ano[1137].

O governo Geisel marcou o início da abertura política, descrita pelo próprio presidente como lenta, gradual e segura. No entanto, o processo de distensão enfrentou avanços e recuos. Isso ocorreu devido às pressões da linha-dura, que ainda tinha grande influência, e ao desejo de Geisel de controlar a abertura, evitando que a oposição chegasse ao poder precocemente. Como resultado, a abertura foi insegura, com a linha-dura representando uma ameaça constante até o final do governo Figueiredo. A estratégia de distensão foi concebida por Geisel e o general Golbery, que retornou ao governo como chefe do gabinete civil. A questão que surge é por que Geisel e Golbery decidiram promover a liberalização: teria sido apenas resultado de pressões oposicionistas?[1138]

A oposição teve um papel crucial no processo de distensão política. Em 1973, já demonstrava sinais de autonomia, enquanto o embate entre a Igreja Católica e o Estado

[1135] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 488.
[1136] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 488.
[1137] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 488.
[1138] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 489-90.

prejudicava o governo. A equipe de Geisel buscou aproximação com a Igreja, especialmente na questão da tortura, mas a verdadeira indicação da necessidade de distensão estava na relação entre as Forças Armadas e o poder. A repressão afetou a hierarquia militar, com oficiais de patentes inferiores exercendo controle sobre informações e decisões de vida ou morte, sem que seus superiores pudessem interferir. Essa situação distorcia as funções das Forças Armadas e ameaçava a integridade da corporação. Assim, era necessário enfraquecer a linha-dura, reduzir a repressão e promover gradualmente a retirada dos militares da vida pública, em consonância com o objetivo castelista de uma "democracia relativa" desde 1964[1139].

Nos bastidores, o governo começou a enfrentar a linha-dura, enquanto as eleições legislativas de 1974 ocorreram em um ambiente de maior liberdade, com os partidos tendo acesso à mídia. Esperava-se uma vitória confortável da Arena, mas o MDB surpreendeu ao obter 59% dos votos válidos para o Senado, conquistando 16 das 22 cadeiras em disputa. Embora a Arena tenha mantido a maioria, o resultado foi um sinal claro de mudanças políticas[1140].

Nas eleições para a Câmara Federal, a Arena obteve uma pequena maioria, com 11,8 milhões de votos (52%) contra 10,9 milhões (48%) do MDB, conquistando 204 cadeiras contra 160 da oposição. No entanto, o avanço do MDB em comparação às eleições de 1970 foi evidente, especialmente nos grandes centros urbanos e nos Estados mais desenvolvidos, onde o eleitorado era mais independente. O MDB alcançou mais de 70% dos votos para o Senado na Guanabara e em São Paulo, vencendo em 79 das 90 cidades com mais de 100 mil habitantes. As vitórias da Arena concentraram-se em cidades do Nordeste. A negação das liberdades e o declínio do "milagre econômico" já eram percebidos pelos formadores de opinião[1141].

Em 1975, Geisel mesclou medidas liberalizantes e repressivas para lidar com a linha-dura militar. O governo suspendeu discretamente a censura ao *Estado de S. Paulo*, o que encorajou outros jornais, como a Folha de S. Paulo. No entanto, o ministro da Justiça, Armando Falcão, reprimiu duramente o PCB, acusando-o de influenciar a vitória do MDB. Em São Paulo, a repressão culminou na morte do jornalista Vladimir Herzog, que foi preso pelo DOI-CODI sob suspeita de ligação com o PCB e morreu em circunstâncias suspeitas. Seu falecimento foi falsamente apresentado como suicídio, mas tratava-se de tortura seguida de morte[1142].

[1139] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 490.

[1140] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 488, 490-1.

[1141] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 491.

[1142] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 491-2.

O episódio gerou grande indignação em São Paulo, principalmente entre a classe média profissional e membros da Igreja. Os bispos presentes na Conferência Regional em Itaici denunciaram as mortes por tortura, enquanto a OAB ofereceu apoio à viúva de Herzog, Clarice, para responsabilizar o Estado. A missa realizada na Praça da Sé por Dom Evaristo Arns, junto a dois rabinos e um pastor protestante, foi um emocionante ato de repúdio à violência. O secretário de Segurança, coronel Erasmo Dias, tentou bloquear o acesso ao centro de São Paulo, causando caos no trânsito, mas milhares ainda lotaram a praça e a catedral. Em janeiro de 1976, o operário Manuel Fiel Filho foi morto em circunstâncias semelhantes às de Herzog, e mais uma vez a versão oficial alegava suicídio[1143].

Diante disso, o presidente Geisel, que já demonstrava descontentamento, tomou medidas. Um poder paralelo havia se estabelecido em São Paulo sob o comando de Ednardo D'Ávila Melo, e Geisel o substituiu por Dilermando Gomes Monteiro, de sua confiança, que buscou diálogo com a sociedade. A tortura no DOI-CODI foi interrompida, embora a violência não tenha cessado. A linha-dura continuava forte, como demonstrado pela invasão da PUC em 1977 pela Polícia Militar, a mando de Erasmo Dias, resultando em agressões e ferimentos graves em estudantes. Após as eleições de 1974, o governo temia novos confrontos eleitorais, especialmente nas eleições municipais de 1976. Para reduzir os riscos, a Lei Falcão, criada em julho de 1976, restringiu o acesso dos candidatos ao rádio e à TV, limitando a divulgação a nome, número, currículo e foto dos candidatos[1144].

Embora a Lei Falcão tivesse efeito sobre a Arena e o MDB, o maior prejudicado foi o partido da oposição, que perdeu uma chance valiosa de divulgar suas propostas. Naquela época, a propaganda eleitoral era uma novidade atraente, mas o formato imposto pela Lei Falcão tornava o processo monótono. Mesmo assim, o MDB saiu vitorioso nas eleições para prefeito e obteve maioria nas Câmaras Municipais em 59 das 100 maiores cidades do país[1145].

Em abril de 1977, Geisel reforçou as medidas repressivas com o "pacote de abril", introduzido após uma crise entre o Executivo e o Congresso, quando o governo não conseguiu a maioria de dois terços necessária para aprovar mudanças constitucionais. Como resposta, o Congresso foi colocado em recesso, e Geisel emendou a Constituição e promulgou decretos-leis. Entre as medidas estava a criação dos senadores biônicos, eleitos indiretamente, com o objetivo de impedir que o MDB se tornasse majoritário no Senado. A representação proporcional na Câmara dos Deputados foi ajustada para favorecer os Estados do Nordeste,

[1143] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 492.
[1144] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 492-3.
[1145] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 493.

onde a Arena detinha a maioria dos votos. O "pacote" também ampliou as restrições da Lei Falcão para as eleições legislativas e estendeu o mandato presidencial de cinco para seis anos. Paralelamente, em 1978, o governo iniciou diálogos com líderes do MDB, da ABI e da CNBB para discutir a restauração das liberdades públicas[1146].

Em outubro de 1978, o Congresso aprovou a emenda constitucional nº 11, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1979, com o objetivo principal de revogar o AI-5. A partir dessa data, o Executivo perdeu o poder de colocar o Congresso em recesso, cassar mandatos, demitir ou aposentar funcionários à vontade, e retirar direitos políticos dos cidadãos. O direito ao habeas corpus foi plenamente restaurado. Além disso, a emenda criou as "salvaguardas", permitindo ao Executivo decretar estado de emergência em casos de calamidades ou graves distúrbios. Essas medidas fizeram o MDB abster-se da votação[1147].

A partir de 1979, os cidadãos voltaram a se manifestar com mais liberdade, e a censura à imprensa foi eliminada. A oposição, apesar de não conseguir chegar ao poder, ganhou espaço, e o MDB obteve bons resultados nas eleições legislativas de 1978, integrando desde liberais até socialistas. A campanha eleitoral contou com o apoio de estudantes, sindicalistas, advogados e membros das Comunidades Eclesiais de Base, que aproximaram o MDB da população, minimizando as dificuldades impostas pela falta de acesso livre ao rádio e à televisão[1148].

Embora o MDB tenha conquistado 57% dos votos válidos para o Senado, não conseguiu a maioria naquela casa. Isso ocorreu porque a representação no Senado é feita por Estados e não de forma proporcional, além da presença dos senadores biônicos. A Arena manteve a maioria na Câmara Federal, com 231 cadeiras contra 189 do MDB. O partido da oposição concentrou seus votos nos Estados mais desenvolvidos e nas grandes cidades, alcançando 83% dos votos para o Senado em São Paulo, 63% no Rio de Janeiro e 62% no Rio Grande do Sul. Apesar disso, o governo ainda detinha a maioria no Congresso[1149].

- **Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo**

Geisel conseguiu garantir que seu sucessor fosse o general João Baptista Figueiredo[1150], que tomou posse em 15 de março de 1979, com Aureliano Chaves como vice-presidente. A

[1146] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 493.

[1147] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 493-4.

[1148] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 494.

[1149] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 494.

[1150] João Figueiredo era filho do general Euclides de Oliveira Figueiredo e Valentina Silva Oliveira Figueiredo. Euclides, um oficial legalista, foi presidente em 3 de outubro de 1930, na mesma data em que eclodiu a revolução que depôs Washington Luís e instaurou o Governo Provisório sob a liderança de Getúlio Vargas. Após o término dos confrontos e a liberação de Euclides, a família mudou-se de volta para o Rio de Janeiro, onde João Batista conseguiu sua transferência para o Colégio Militar da cidade. Seu pai, contudo, posicionou-se como um acirrado

eleição indireta foi realizada em 15 de outubro de 1978, pelo Colégio Eleitoral, oportunidade em que João Figueiredo e Aureliano Chaves foram eleitos pelo partido ARENA, com 355 votos (61,1%); em segundo lugar, o general Euler Bentes Monteiro e o senador Paulo Brossard concorreram pelo MDB e receberam 266 votos (38,9%). A eleição foi presidida pelo senador Petrônio Portella[1151].

Imediatamente após sua eleição[1152], o Presidente João Figueiredo declarou que admitia que a competição era uma característica de regimes abertos e de instituições íntegras. No entanto, concluído o pleito, desejava oferecer ao povo uma mensagem que traduzisse a essência do caráter nacional: estender a sua mão em sinal de reconciliação[1153].

Figueiredo e Geisel conseguiram vencer não apenas a eleição, mas também uma importante iniciativa para evitar a abertura política, que consistiu na determinação de eleição indireta de 1/3 dos membros do Senado Federal, pelo "pacote de abril", para evitar, com isso, que se repetisse o insucesso eleitoral de 1974, que impediu o Presidente Médice de fazer o seu sucessor[1154].

Mesmo com a expressiva vitória no Colégio Eleitoral, a verdadeira vitória de Geisel, na eleição de seu sucessor, entretanto, foi dentro das Forças Armadas, onde a indicação de Figueiredo enfrentou forte oposição do ministro do Exército, Sylvio Frota, que lançou sua própria candidatura como representante da linha-dura. Frota começou a atacar o governo em 1977, acusando-o de ser brando com os subversivos, o que levou Geisel a demiti-lo e interromper sua ascensão[1155].

Figueiredo, que havia sido chefe do Gabinete Militar durante o governo Médici e chefe do SNI sob Geisel, parecia apto a continuar a abertura lenta e controlar a linha-dura. Um paradoxo notável da liberalização foi o fato de Figueiredo, responsável por um órgão repressivo, ser escolhido para liderar o processo. Durante seu governo, a abertura política avançou enquanto a crise econômica se aprofundava. Havia o temor de que os problemas

---

opositor do novo regime, envolvendo-se ativamente na organização e liderança da Revolução Constitucionalista de São Paulo, que foi derrotada em outubro de 1932. Posteriormente, Euclides foi exilado, mas retornou ao Brasil, beneficiado por uma anistia, antes de João Batista concluir sua formação no Colégio Militar, em dezembro de 1934. Faleu em Campinas, SP, no dia 20 de dezembro de 1963.

[1151] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 500.

[1152] Nas palavras do Presidente eleito: "Reconheço que a disputa é própria dos regimes abertos, das instituições sadias. Travado o pleito, porém, quero apresentar ao povo a mensagem que é a própria expressão do caráter nacional: a minha mão estendida em conciliação". Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/2016 Acesso em: 17 Set 2024.

[1153] Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/2016 Acesso em: 17 Set 2024.

[1154] Disponível em: https://atlas.fgv.br/verbete/2016 Acesso em: 17 Set 2024.

[1155] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 500.

econômicos aumentassem os conflitos sociais e levassem a novos controles autoritários. No entanto, a política seguiu seu curso, com a abertura prosseguindo mesmo em meio à adversidade econômica, enquanto a opção autoritária perdia força, embora ainda existissem bolsões radicais no poder[1156].

Figueiredo deu continuidade à abertura política iniciada por Geisel, com as ações lideradas pelo general Golbery e pelo ministro da Justiça, Petrônio Portela. Durante o governo Geisel, Portela, como presidente da Arena e líder no Senado, desempenhou um papel relevante ao criar ligações entre o governo e a sociedade civil[1157].

Em agosto de 1979, Figueiredo avançou na questão da anistia, retirando da oposição uma de suas principais causas. A lei aprovada, apesar de permitir o retorno dos exilados políticos, incluía restrições e favorecia a linha-dura, ao anistiar também aqueles que haviam praticado tortura por motivações políticas. Ainda assim, a anistia representou um passo importante no aumento das liberdades públicas. Contudo, a linha-dura continuou a interferir, com atentados a bomba em jornais opositores e na Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Além disso, uma carta-bomba enviada à sede do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em Brasília, provocou a morte da secretária Lyda Monteiro da Silva[1158], no momento em que ela abria a correspondência endereçada ao então presidente da entidade, o advogado Eduardo Seabra Fagundes. Na mesma época, registraram-se sequestros de diversas pessoas, entre as quais se destacam Dom Adriano Hypólito e o jurista Dalmo Dallari[1159].

Os atos criminosos culminaram com a tentativa de detonar bombas no Riocentro, em 30 de abril de 1981, durante um festival de música que reunia milhares de jovens. Uma das bombas explodiu dentro de um carro, matando um sargento e ferindo gravemente um capitão do

---

[1156] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 500-1.

[1157] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 504.

[1158] Lyda Monteiro da Silva exercia a função de secretária na sede do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, localizada em Brasília. Em 27 de agosto de 1980, ao abrir um envelope endereçado ao então presidente da OAB, Eduardo Seabra Fagundes, foi vítima de uma explosão que causou sua morte imediata. O atentado foi amplamente interpretado como uma forma de intimidação contra a entidade, que, naquele período, adotava uma posição crítica frente às violações de direitos humanos praticadas pelo regime militar. O episódio tornou-se um dos símbolos mais marcantes da resistência da chamada "linha-dura" à transição democrática, mesmo após a promulgação da Lei da Anistia em 1979. Até os dias atuais, os autores do crime não foram devidamente identificados ou responsabilizados, e o caso permanece como referência nas discussões sobre memória, verdade e justiça no país. Na mesma data em que Lyda Monteiro foi vítima do atentado terrorista na sede da OAB, outras três cartas-bombas foram entregues na cidade do Rio de Janeiro. A primeira foi enviada para o gabinete de Antônio Carlos Carvalho, vereador pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e provocou graves ferimentos no funcionário José Ribamar Sampaio de Freitas. A segunda bomba explodiu na sucursal do jornal Tribuna da Luta Operária, e a terceira, que não chegou a ser detonada, foi encaminhada para a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab). Disponível em: https://memorialdaresistenciasp.org.br/pessoas/lyda-monteiro-da-silva/ Acesso em: 12 Abr 2025.

[1159] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 504.

Exército, enquanto a outra explodiu na casa de força do Riocentro. O governo conduziu um IPM que resultou em uma versão questionável dos fatos, isentando os responsáveis e substituindo um coronel que liderava uma investigação séria. A saída de Golbery da chefia da Casa Civil, em agosto de 1981, pareceu ligada à manipulação do inquérito, e havia também especulações sobre desentendimentos entre ele e Delfim sobre a Previdência Social[1160].

A legislação eleitoral de 1965 havia se tornado uma armadilha para quem detinha o poder, transformando as eleições em plebiscitos sobre o governo. O voto no MDB representava várias ideologias e descontentamentos. Para enfraquecer a oposição, o governo aprovou, em dezembro de 1979, a Nova Lei Orgânica dos Partidos, extinguindo o MDB e a Arena. A Arena tornou-se o Partido Democrático Social (PDS), enquanto o MDB se transformou no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Contudo, com o enfraquecimento do regime autoritário, as divergências ideológicas e pessoais dentro da oposição começaram a aparecer[1161].

O surgimento de novos partidos reflete as transformações políticas da época. O Partido dos Trabalhadores (PT) nasceu do sindicalismo urbano e rural, com apoio de setores da Igreja e da classe média profissional, propondo-se a representar as amplas camadas de assalariados e defendendo direitos mínimos e mudanças sociais rumo ao socialismo. Sem adotar uma posição definida sobre o socialismo, o PT rejeitava a linha do PCB e o culto à União Soviética, em parte devido às correntes opostas em seu interior, que iam desde simpatizantes da social-democracia até defensores da ditadura do proletariado. No sindicalismo, o partido estreitou laços com o movimento sindical do ABC, sendo um dos principais pilares da sua formação, com destaque para a liderança crescente de Lula[1162].

Brizola, por sua vez, optou por não permanecer no PMDB e fundou o Partido Democrático Trabalhista (PDT), após perder judicialmente o direito à sigla PTB, que foi tomada por Ivete Vargas, sobrinha-neta de Getúlio Vargas, e se tornou um agrupamento político sem grande relevância. Outro partido que surgiu foi o Partido Popular (PP), formado por figuras conservadoras como Tancredo Neves e Magalhães Pinto, que buscavam uma transição para a democracia sem grandes mudanças, embora o partido não tivesse uma real base popular[1163].

A divisão de posições também se manifestou no campo sindical. Em agosto de 1981, na Praia Grande, São Paulo, ocorreu a primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), reunindo representantes das diversas tendências do sindicalismo brasileiro. Duas

[1160] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 505.
[1161] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 506.
[1162] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 506.
[1163] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 506-7.

correntes principais se destacaram, com uma delas, próxima ao PT, defendendo uma linha reivindicatória mais combativa, focada na mobilização dos trabalhadores como prioridade em relação ao lento processo de abertura. O sindicalismo do ABC liderava esse movimento[1164].

Enquanto negociava com a linha-dura durante o episódio do Riocentro, Figueiredo manteve o calendário eleitoral com eleições previstas para novembro de 1982. Para enfraquecer a oposição, obteve do Congresso a aprovação de medidas como o voto vinculado, que forçava o eleitor a escolher candidatos de um mesmo partido em todos os níveis de representação. Isso visava a favorecer o PDS, que tinha mais força no nível municipal. Diante de suas poucas chances eleitorais, o PP decidiu se dissolver e se juntar ao PMDB. Mesmo com as restrições, como a Lei Falcão, a campanha eleitoral proporcionou um amplo debate, e em novembro de 1982, mais de 48 milhões de brasileiros participaram da votação, elegendo diretamente os governadores pela primeira vez desde 1965[1165].

Os resultados eleitorais para o Congresso indicaram uma vitória do PDS no Senado, onde obteve 46 cadeiras, enquanto o PMDB conquistou 21, e o PDT e o PTB elegeram um senador cada. Na Câmara dos Deputados, o PDS também foi o partido mais votado, mas sem alcançar a maioria absoluta, com 235 cadeiras, seguido pelo PMDB com 200, o PDT com 24, o PTB com 13 e o PT com 8[1166].

Nas eleições para governador, a oposição obteve importantes vitórias. O PDS foi derrotado em estados significativos: Franco Montoro foi eleito em São Paulo pelo PMDB; Tancredo Neves em Minas Gerais; e José Richa no Paraná. No Rio de Janeiro, Brizola foi eleito, mantendo o prestígio que vinha desde os anos 60, apesar de uma tentativa frustrada de fraude na contagem de votos. O PDS, por sua vez, venceu na maioria dos estados, incluindo Pernambuco e Rio Grande do Sul, onde a divisão entre o PMDB e o PDT favoreceu sua vitória. Em 1983, o PT começou a focar na campanha por eleições diretas para presidente, unindo-se a outros partidos pela primeira vez com esse objetivo. Paralelamente, o PMDB lançou uma campanha similar, que teve início em um comício em Goiânia[1167].

A primeira manifestação de frente única, que reuniu PT, PMDB, PDT, CUT, Conclat e outras entidades, aconteceu em São Paulo, em novembro de 1983, com um público majoritariamente formado por militantes do PT, mas com pouca repercussão. Em janeiro de 1984, o PMDB intensificou sua participação na campanha, com destaque para as ações

[1164] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 507.
[1165] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 508.
[1166] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 508.
[1167] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 508-9.

lideradas por Ulysses Guimarães. Um grande comício ocorreu em Curitiba, e, por iniciativa do governador Franco Montoro, foi criado um comitê em São Paulo, composto por representantes dos partidos de oposição e sindicatos, que organizou um comício em 27 de janeiro na Praça da Sé, superando todas as expectativas ao reunir milhares de pessoas[1168].

A partir daí, o movimento pelas eleições diretas ultrapassou o âmbito partidário, tornando-se quase uma unanimidade nacional. Milhões de pessoas ocuparam as ruas de São Paulo e Rio de Janeiro com entusiasmo raramente visto. A campanha pelas "diretas já" refletia tanto a força da mobilização popular quanto a dificuldade dos partidos em canalizar as demandas da população, que depositava suas esperanças nas eleições diretas, vendo nelas a solução para problemas como salários baixos, segurança e inflação, que a eleição direta de um presidente, por si só, não resolveria[1169].

Apesar da mobilização nas ruas, havia uma distância considerável em relação ao Congresso, onde o PDS tinha maioria. A aprovação da eleição direta dependia de uma alteração constitucional, que exigia o apoio de dois terços dos parlamentares. Para isso, muitos membros do PDS precisariam votar a favor da proposta. A emenda constitucional que previa a introdução das eleições diretas, conhecida como Emenda Dante de Oliveira, foi apresentada pelo deputado do PMDB por Mato Grosso e gerou grande expectativa popular. Durante a votação, em 25 de abril de 1984, Figueiredo declarou estado de emergência em Brasília, que foi cumprido pelo general Newton Cruz, que, em uma tentativa de impedir manifestações, chicoteou carros de motoristas que desobedeciam as ordens[1170].

A Emenda Dante de Oliveira não foi aprovada, ficando a 22 votos de alcançar os 320 necessários, conseguindo 298. Apesar do apoio de 55 deputados do PDS, a aprovação no Senado também seria incerta. O fracasso da emenda gerou grande decepção popular, e a sucessão presidencial voltou ao Colégio Eleitoral. Entre os candidatos do PDS, destacavam-se Aureliano Chaves, Mário Andreazza e Paulo Maluf. Este último, após ser nomeado prefeito de São Paulo em 1969 e vencer Laudo Natel na convenção da Arena em 1978, consolidou-se como governador de São Paulo e, em 1982, elegeu-se deputado federal com 673 mil votos[1171].

Em 1984, a escolha do candidato governista já não dependia exclusivamente da corporação militar, embora ainda houvesse alguma influência. Maluf conduziu uma intensa campanha junto aos convencionais do PDS, prometendo cargos e vantagens, superando seus

[1168] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 509.
[1169] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 509.
[1170] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 509.
[1171] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 509-10.

rivais e sendo indicado candidato em agosto de 1984, derrotando Mário Andreazza. Sua vitória levou à divisão final das forças do PDS, com Aureliano Chaves retirando sua candidatura em julho e ajudando a organizar a Frente Liberal, que resultou no Partido da Frente Liberal (PFL). A Frente Liberal se uniu ao PMDB, que havia lançado Tancredo Neves à presidência, formando a Aliança Democrática, com José Sarney como vice[1172].

Sarney, apesar de ser visto com reservas pelo PMDB devido ao seu histórico político no PDS e Arena, teve seu nome aceito para compor a chapa. Ninguém poderia prever o impacto dessa escolha. Tancredo, mesmo participando de uma eleição indireta, apareceu em comícios e na televisão, reforçando seu apoio popular. Enquanto isso, Maluf tentou conquistar o Colégio Eleitoral individualmente, mas sua estratégia não obteve sucesso dessa vez[1173].

10.2 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1967

Durante o regime militar, a Constituição democrática de 1946 e as Constituições Estaduais foram preservadas, com algumas ressalvas, até a promulgação da Constituição de 24 de janeiro de 1967. Vigente por 21 anos, essa nova Constituição foi alterada por 27 emendas[1174], três delas realizadas após o início da redemocratização em março de 1985[1175]. Neste estudo, essas três emendas são consideradas como emendas preparatórias ou emendas de transição do regime militar para a segunda redemocratização brasileira.

A Constituição de 1967 foi oficialmente promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; no entanto, parte da doutrina entende que a pressão e o controle exercidos pelo Governo Militar sobre o Parlamento comprometeram seu caráter democrático. Por essa razão, uma doutrina autorizada a considera como tendo sido outorgada pelo Governo Militar[1176]. Ainda que não haja concordância com essa classificação, este estudo não aprofundará tal questão, pois ela não possui relação com o objeto pesquisado.

O texto constitucional reafirmava o Brasil como uma República Federativa, onde o poder originava-se do povo e era exercido em seu nome. O Distrito Federal permanecia como a Capital da União. A criação de novos Estados e Territórios dependia de aprovação mediante lei complementar. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário eram caracterizados como

---

[1172] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 511.

[1173] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 511-2.

[1174] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileiras - 1824. v. 1. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2012, p. 10.

[1175] EC nº 25, de 15/05/1985; EC nº 26, de 27/11/1985 e EC nº 27, de 28/11/1985.

[1176] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 41 e 86.

independentes e harmônicos no âmbito da União. Exceto nas hipóteses expressamente previstas pela Constituição, vedava-se a qualquer Poder a delegação de suas atribuições; o indivíduo investido em um cargo de um Poder não poderia desempenhar função em outro. À União competia a organização e a manutenção da polícia federal, com o objetivo de garantir a censura de diversões públicas[1177].

Apesar de a Constituição afirmar que o poder emanava do povo e era exercido em seu nome, por meio de representantes eleitos pelo voto popular, não incluía mecanismos de participação popular direta, como plebiscito, referendo, iniciativa popular e *recall*. Reconhecia, entretanto, a soberania do Tribunal do Júri, responsável pelo julgamento de crimes dolosos contra a vida. Além disso, garantia: a) a qualquer pessoa o direito de representação e petição aos Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra abusos de autoridade, e b) a legitimidade de qualquer cidadão para propor ação popular com o intuito de anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

Dentre as 27 Emendas à Constituição de 1967, a Emenda nº 1/1969 foi imposta pelos ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar[1178]. As Emendas números 7 e 8 foram outorgadas exclusivamente pelo então presidente da República, Ernesto Geisel, com base no artigo 2º do AI-5, de 1968[1179]. As demais 24 emendas foram promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com a participação de políticos que, no processo de redemocratização, a partir de março de 1985, continuaram ocupando cargos de destaque e desempenharam papéis importantes na política brasileira[1180].

[1177] Constituição de 1967, artigos 1º-6º e 8º, VII, alínea 'd'.

[1178] A Emenda Constitucional nº 1/1969, é considerada, por parte da doutrina, como verdadeira Constituição, por ter disciplinado os temas que formam o núcleo típico de uma Constituição e reformulado o texto Constitucional de 1967. Sobre o tema, recomenda-se a leitura: NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileiras - 1824. v. 1. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de EdiçõesTécnicas, 2012, p. 10.

[1179] Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

[1180] Entre eles: senador Petrônio Portella (Presidente, EC 2, 3, 9, 10, 11, 12), deputado Paes de Andrade (2º e 4º Secretário – EC 3, 18, 19, 20, 21), deputado Célio Borja (Presidente, EC 4, 5, 6), deputado Henrique Eduardo Alves (2º Secretário, EC 4, 5, 6), senador Magalhães Pinto (Presidente, EC 4, 5, 6), deputado Marco Maciel (Presidente, EC 9, 10, 11, 12), deputado Jader Barbalho (2º Secretário, EC 9, 10, 12), senador Mauro Benevides (2º Secretário, EC 9, 10, 11, 12), deputado Renato Azeredo (2º Vice-Presidente, EC 13, 14, 15, 16, 17) deputado Epitácio Cafeteira (1º ou 2º Secretário, EC 13, 14, 15, 16, 17, 26, 27), deputado Nelson Marchezan (Presidente, EC 18), senador Jarbas Passarinho (Presidente, EC 18, 19, 20, 21, 22), senador Itamar Franco (3º Secretário, 18, 19, 20, 21), senador Henrique Santillo (1º Secretário, EC 23, 24), deputado Ulysses Guimarães (Presidente, EC 25, 26, 27), deputado Humberto Souto (1º Vice-Presidente, EC 25, 26) e senador Guilherme Palmeira (1º Vice-Presdiente, EC 25, 26, 27).

Em 15 de maio de 1985, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 25[1181], modificando a Constituição para exigir maioria absoluta de votos válidos na eleição presidencial, desconsiderando os brancos e nulos, e instituindo o segundo turno caso nenhum candidato atingisse a maioria absoluta, sendo a segunda votação entre os dois mais votados, com possibilidade de decisão por maioria simples[1182].

A Emenda Constitucional nº 26, promulgada em 27 de novembro de 1985, convocou a Assembleia Nacional Constituinte, sendo sua instalação conduzida pelo ministro Moreira Alves, então presidente do Supremo Tribunal Federal, que também presidiu a eleição do presidente da Assembleia. A Constituição seria promulgada após a aprovação em dois turnos de votação, exigindo-se a maioria absoluta dos membros da Assembleia para a sua aprovação.

No período do governo militar, foram emitidos 17 Atos Institucionais, cada qual com objetivos e prazos específicos, sendo o último deles publicado em 14 de outubro de 1969. O Ato Institucional nº 1 (AI-1), decretado em 9 de abril de 1964, foi utilizado pelos Comandantes do Exército, da Aeronáutica e da Marinha para legitimar o golpe, que denominaram "revolução"[1183]. Eles justificaram que essa "revolução" refletia o interesse da Nação, diferenciando-se de outros movimentos armados. Foi mantida temporariamente a vigência da Constituição de 1946 e das Constituições Estaduais, com as alterações previstas nesse Ato.

O AI-5, que vigorou de 13 de dezembro de 1968 até 13 de outubro de 1978, foi o mais repressivo, resultando em extensas violações de direitos fundamentais. Sua revogação tácita ocorreu por meio do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, o qual revogava os Atos Institucionais e Complementares contrários à Constituição Federal, exceto pelos efeitos dos atos praticados sob sua égide, que ficaram isentos de apreciação judicial[1184].

Durante o regime militar de 1964 a 1985, foram promulgados 105 Atos Complementares (AC) sobre variados temas. O primeiro deles foi editado em 27 de outubro de 1965 e o último,

---

[1181] Constituição de 1967: Art. 75. Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por Partido Político, obtiver maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. § 1º A eleição do Presidente implicará a do candidato a Vice-Presidente com ele registrado. § 2º Se nenhum candidato obtiver maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição trinta dias após a proclamação do resultado, somente concorrendo os dois Candidatos mais votados e podendo se dar a eleição por maioria simples.

[1182] A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de Outubro de 1969, foi a mais importante Emenda à Constituião de 1967, sendo considerada por parte da doutrina como verdadeira Constituição, uma vez que tratou do núcleo típico constitucional.

[1183] Gen. Ex. Arthur Da Costa e Silva; Tem. Brig. Francisco de Assis Correia de Mello e O Vice-Alm. Augusto Hamann Rademaker Grunewald.

[1184] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm Acesso em: 13 Set 2024.

em 9 de junho de 1978. Durante esse período, o Congresso Nacional foi fechado em três ocasiões: de 20 de outubro a 22 de novembro de 1966 (AC nº 23), de 13 de dezembro de 1968 a 22 de outubro de 1969 (AC nº 38 e AC nº 72) e, por fim, de 1º a 15 de abril de 1977 (AC nº 102 e AC nº 103)[1185].

Outros Atos Complementares trataram de questões relevantes ao tema desta pesquisa, como o AC nº 1, de 27 de outubro de 1965, que estabeleceu penalidades para infrações relacionadas à proibição de atividades ou manifestações políticas por aqueles que tiveram seus direitos políticos suspensos. O AC nº 10, de 4 de junho de 1966, determinou que a suspensão dos direitos políticos resultava na perda do mandato em nível federal, estadual ou municipal. Já o AC nº 39, de 20 de dezembro de 1968, regulamentou a cassação de mandatos, suspensão de direitos políticos e ações como demissão, remoção, disponibilidade, aposentadoria, transferência para a reserva ou reforma de servidores civis e militares da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios[1186].

Outro exemplo é o AC nº 64, de 5 de setembro de 1969, que baniu do território nacional os cidadãos mencionados no ato[1187]. Além disso, o AC nº 78 estabeleceu o afastamento de servidores públicos que tivessem seus direitos políticos suspensos ou que sofressem cassação de mandato eletivo[1188].

Diversos Atos Complementares determinaram o recesso das Assembleias Legislativas estaduais e das Câmaras Municipais de Vereadores. O AC nº 47, de 7 de fevereiro de 1969, decretou o recesso das Assembleias Legislativas dos Estados da Guanabara, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Sergipe. Já o AC nº 53, de 8 de maio de 1969, determinou o recesso das Câmaras de Vereadores dos Municípios de Santos, no Estado de São Paulo, Nova Iguaçu, no Estado do Rio de Janeiro, e Santarém, no Estado do Pará. Além disso, o AC nº 55, de 4 de junho de 1969, decretou o recesso da Câmara de Vereadores do Município de Santana do Livramento,

---

[1185] AC 23, de 20/10/1966: Decreta o recesso do Congresso Nacional, com a respectiva suspensão do recesso, além de autorizar o Presidente da Republica a legislar. AC 38, de 20/12/1968: Decreta o recesso do Congresso Nacional. AC 72, de 15/10/1969: Suspende a partir de 22 de outubro corrente o recesso do Congresso Nacional decretado pelo Ato Complementar nº 38, de 13 de dezembro de 1968. AC 102, de 1º/04/1977: Decreta o recesso do Congresso Nacional. AC 103, de 14/04/1977: Suspende, a partir de 15/04/1977, o recesso do Congresso Nacional, decretado pelo Ato Complementar n. 102, de 1977.

[1186] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/_ACPs_CF_Anterior1988.htm Acesso em: 13 Set 2024.

[1187] AC nº 64, de 5/09/1969: Art. 1º São banidos do Território Nacional os seguintes brasileiros: Argonauta Pacheco da Silva; Flávio Aristides de Freitas Tavares; Gregório Bezerra; Ivens Marchetti de Monte Lima; João Leonardo da Silva Rocha; José Dirceu de Oliveira e Silva; José Ibraim; Luiz Travassos; Maria Augusta Ribeiro Carneiro; Mário Roberto Galgardo Zanconato; Onofre Pinto; Ricardo Villas Boas Sá Rego; Ricardo Zarattini; Rolando Prattes e Wladimir Gracindo Palmeira. O Ato Complementar nº 64, foi revogado pelo AC nº 105, de 9/07/1978.

[1188] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/_ACPs_CF_Anterior1988.htm Acesso em: 13 Set 2024.

no Estado do Rio Grande do Sul[1189]. Posteriormente, houve suspensão do respectivos recessos, também por meio de Atos Complementares.

- **Poder Legislativo**

O Congresso Nacional exercia o Poder Legislativo, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A eleição para deputados e senadores ocorria simultaneamente em todo o território nacional. As condições para ser eleito ao Congresso incluíam: I - ser brasileiro nato; II - estar no pleno gozo dos direitos políticos; III - ter, no mínimo, vinte e um anos para a Câmara dos Deputados e trinta e cinco anos para o Senado. Salvo disposição em contrário na Constituição, as deliberações de cada Casa legislativa eram decididas por maioria de votos, com a presença da maioria de seus membros[1190].

Os Deputados e senadores eram invioláveis, no exercício de seus mandatos, quanto a suas opiniões, palavras e votos. Desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, membros do Congresso não podiam ser presos, exceto em flagrante por crime inafiançável, nem processados criminalmente sem autorização prévia de sua respectiva Casa. Se, no prazo de noventa dias, a Câmara não deliberasse sobre o pedido de licença, este seria incluído automaticamente na Ordem do Dia, permanecendo por quinze sessões ordinárias consecutivas, sendo considerada a licença concedida se não houvesse deliberação nesse período. No caso de flagrante de crime inafiançável, o processo seria remetido à respectiva Câmara em quarenta e oito horas para que, em voto secreto, decidisse sobre a prisão e autorizasse, ou não, o prosseguimento da ação penal[1191].

As prerrogativas processuais dos parlamentares chamados como testemunhas seriam perdidas se, sem justa causa, não atendessem ao convite judicial no prazo de trinta dias. O subsídio dos deputados e senadores, composto de parte fixa e variável, assim como a ajuda de custo, seriam fixados no fim de cada legislatura para a subsequente[1192].

O deputado ou senador perderia o mandato se: I - violasse qualquer das proibições estabelecidas no artigo 36 da Constituição[1193]; II - tivesse seu comportamento considerado

[1189] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/_ACPs_CF_Anterior1988.htm Acesso em: 13 Set 2024.

[1190] Constituição de 1967, artigos 29, 30 e 33.

[1191] Constituição de 1967, artigos 34-5.

[1192] Constituição de 1967, artigos 34-5.

[1193] Art 36 - Os Deputados e senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes, b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades referidas na letra anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito

incompatível com o decoro parlamentar; III - deixasse de comparecer a mais da metade das sessões ordinárias da Casa a que pertencesse, em cada período de sessão legislativa, salvo em casos de doença comprovada, licença, missão autorizada pela respectiva Casa ou outro motivo relevante previsto no Regimento Interno; IV - perdesse os direitos políticos[1194].

Nos casos previstos nos itens I e II citados, a perda do mandato seria declarada em votação secreta, por dois terços da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, após provocação de qualquer dos membros dessas Casas, de sua respectiva Mesa ou de Partido Político. No caso do item III, a perda do mandato poderia ocorrer por provocação de qualquer dos membros da Câmara, de Partido Político ou do primeiro suplente do Partido, sendo declarada pela Mesa da Casa à qual pertencesse o parlamentar, garantido o direito à ampla defesa. No caso do item IV, a perda do mandato seria automática e declarada pela respectiva Mesa[1195].

O deputado federal ou senador não perdia o mandato quando investido nas funções de Ministro de Estado, Interventor Federal, Secretário de Estado ou Prefeito de Capital. Nessas situações, assim como no caso de licença superior a quatro meses ou de vaga, o respectivo suplente seria convocado; se não houvesse suplente, o fato seria comunicado ao Tribunal Superior Eleitoral, desde que faltassem mais de nove meses para o término do mandato. O congressista licenciado não poderia reassumir o exercício do mandato antes do fim do prazo da licença. Com a autorização de sua Câmara, o deputado ou senador poderia desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural[1196].

- **Câmara dos Deputados**

Os membros da Câmara dos Deputados eram eleitos como representantes do povo, por meio de voto direto e secreto, em cada Estado e Território. Cada Legislatura tinha a duração de quatro anos. O número de deputados era estabelecido por lei, proporcionalmente, com um para cada trezentos mil habitantes até o limite de vinte e cinco deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes. Esse número de deputados não poderia ser alterado para vigorar na mesma Legislatura ou na seguinte. O mínimo de deputados por Estado era sete, e cada

público ou nela exercer função remunerada; b.) ocupar cargo, função ou emprego, de que demissível *ad nutum*, nas entidades referidas na alínea *a* do n.º I;

[1194] Constituição de 1967, artigo 37.

[1195] Constituição de 1967, artigo 37.

[1196] Constituição de 1967, artigo 38.

Território tinha direito a um deputado. A representação de deputados por Estado não poderia ser reduzida[1197].

- **Senado Federal**

Os membros do Senado Federal eram eleitos como representantes dos Estados, por voto direto e secreto, seguindo o princípio majoritário. Cada Estado elegia três senadores, com mandato de oito anos, sendo a representação renovada a cada quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços. Cada senador era eleito com um suplente[1198].

- **Poder Executivo**

O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado. As condições de elegibilidade para presidente e vice-presidente incluíam: I - ser brasileiro nato; II - estar no pleno gozo dos direitos políticos; e III - ter, no mínimo, trinta e cinco anos de idade. A eleição do presidente ocorria por meio de um Colégio Eleitoral, em sessão pública e mediante votação nominal. Esse Colégio Eleitoral era composto pelos membros do Congresso Nacional e por Delegados indicados pelas Assembleias Legislativas dos Estados. Cada Assembleia indicava três Delegados, acrescidos de mais um por quinhentos mil eleitores inscritos no Estado, não podendo nenhuma representação ter menos de quatro Delegados. A composição e o funcionamento do Colégio Eleitoral seriam regulados por lei complementar[1199].

O Colégio Eleitoral reunia-se na sede do Congresso Nacional em 15 de janeiro do ano em que se encerraria o mandato presidencial. Era considerado eleito presidente o candidato registrado por partido político que obtivesse maioria absoluta dos votos do Colégio Eleitoral. Caso a maioria absoluta não fosse alcançada na primeira votação, os escrutínios seriam repetidos, e no terceiro seria considerado vencedor aquele que obtivesse a maioria simples. O mandato presidencial era de quatro anos. O presidente tomava posse em sessão do Congresso Nacional e, caso este não estivesse reunido, a posse ocorreria perante o Supremo Tribunal Federal. Se, após dez dias da data prevista para a posse, o presidente ou vice-presidente não assumisse o cargo, salvo em caso de força maior, o cargo seria declarado vago pelo Congresso Nacional[1200].

[1197] Constituição de 1967, artigo 41.
[1198] Constituição de 1967, artigo 43.
[1199] Constituição de 1967, artigo 74-6.
[1200] Constituição de 1967, artigo 77-8.

O vice-presidente substituía o presidente em caso de impedimento e sucedia-lhe no caso de vacância do cargo. O vice-presidente era considerado eleito juntamente com o presidente, ambos registrados em conjunto, para o mesmo período de mandato, observando-se as mesmas normas de eleição e posse, no que fosse aplicável. O vice-presidente exercia as funções de presidente do Congresso Nacional, com direito apenas ao voto de qualidade, além de outras atribuições conferidas por lei complementar[1201].

No caso de impedimento do presidente e do vice-presidente, ou vacância dos respectivos cargos, seriam chamados, sucessivamente, para exercer a Presidência: o presidente da Câmara dos Deputados, o presidente do Senado Federal e o presidente do Supremo Tribunal Federal. Ocorrendo a vacância dos cargos de presidente e vice-presidente, seria realizada uma eleição trinta dias após a abertura da última vaga, e os eleitos completariam o período de mandato dos seus antecessores; esse período remanescente passou a ser conhecido popularmente como "mandato tampão". O presidente e o vice-presidente não poderiam ausentar-se do país sem a devida autorização do Congresso Nacional, sob pena de perda do cargo[1202].

Entre as atribuições do presidente da República estavam: a) expedir decretos e regulamentos para garantir a fiel execução das leis; b) nomear e exonerar o prefeito do Distrito Federal e os governadores dos Territórios; c) aprovar a nomeação dos prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional; d) decretar o estado de sítio[1203].

No caso de o presidente da República cometer crime comum ou de responsabilidade, a competência para seu julgamento caberia, respectivamente, ao Supremo Tribunal Federal e ao Senado Federal. O processo referente ao crime de responsabilidade, inicialmente na Câmara e posteriormente no Senado Federal, será examinado de forma detalhada no capítulo 14[1204].

- **Declaração de Direitos**

O Título II da Constituição tratava da Declaração de Direitos e era composto por cinco Capítulos: o primeiro, do artigo 140 ao 141, abordava os direitos de nacionalidade; o segundo, do artigo 142 ao 148, referia-se aos Direitos Políticos; o terceiro Capítulo, composto pelo artigo 149, tratava dos Partidos Políticos; o quarto Capítulo regulava os Direitos e Garantias Individuais. Por fim, o Capítulo V, que ia do artigo 152 ao 156, tratava do estado de sítio. Embora esse tema não seja o foco desta pesquisa, é no mínimo curioso que o estado de sítio

[1201] Constituição de 1967, artigo 77-8.
[1202] Constituição de 1967, artigo 79-82.
[1203] Constituição de 1967, artigo 83.
[1204] Constituição de 1967, artigo. 85.

estivesse inserido na parte relativa à Declaração de Direitos. Segue uma breve análise dos quatro primeiros Capítulos do Título II da Constituição

- **Direitos da Nacionalidade**

Eram considerados brasileiros natos: a) aqueles nascidos em território brasileiro, mesmo que de pais estrangeiros, desde que estes não estivessem a serviço de seu país; b) os nascidos no exterior, de pai ou mãe brasileiros, estando qualquer deles a serviço do Brasil; c) os nascidos no exterior, de pai ou mãe brasileiros, não estando estes a serviço do Brasil, desde que fossem registrados em repartição brasileira competente no exterior ou, se não registrados, viessem a residir no Brasil antes de atingirem a maioridade. Nesse último caso, ao alcançar a maioridade, deveriam optar pela nacionalidade brasileira dentro de quatro anos. Eram considerados naturalizados os estrangeiros presentes no Brasil em 15 de novembro de 1889, que não optassem por manter sua nacionalidade de origem nos seis meses após a vigência da Constituição, bem como os estrangeiros proprietários de imóveis no Brasil, casados com brasileiros ou com filhos brasileiros, desde que, na data da promulgação da Constituição de 1891, residissem no país e não declarassem a intenção de manter outra nacionalidade[1205].

Pela forma prevista em lei, poderiam também ser naturalizados brasileiros: 1) os nascidos no exterior que fossem admitidos no Brasil durante os primeiros cinco anos de vida e se radicassem definitivamente no país, devendo manifestar-se pela nacionalidade brasileira até dois anos após atingir a maioridade; 2) os nascidos no exterior que, residindo no Brasil antes de alcançar a maioridade, realizassem curso superior em instituição nacional e requeressem a nacionalidade até um ano após a formatura; 3) aqueles que, por outros meios, adquirissem a nacionalidade brasileira, sendo exigidos dos portugueses apenas residência ininterrupta de um ano, idoneidade moral e sanidade física. Além das previstas na Constituição, nenhuma outra restrição poderia ser aplicada a brasileiros em razão da condição de nascimento[1206].

Eram privativos de brasileiros natos os cargos de presidente e vice-presidente da República, Ministro de Estado, ministro do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos, senador, deputado federal, governador e vice-governador de Estado e de Território, assim como os cargos de seus substitutos[1207].

O brasileiro perderia a nacionalidade: I - se, por naturalização voluntária, adquirisse outra nacionalidade; II - se, sem autorização do presidente da república, aceitasse comissão,

[1205] Constituição de 1967, artigo 140.
[1206] Constituição de 1967, artigo 140.
[1207] Constituição de 1967, artigo 140, § 1º.

emprego ou pensão de Governo estrangeiro; III - se, em decorrência de sentença judicial, tivesse sua naturalização cancelada por exercer atividade contrária ao interesse nacional[1208].

- **Direitos Políticos**

Eram eleitores os brasileiros maiores de dezoito anos, alistados conforme a lei. O alistamento e o voto eram obrigatórios para os brasileiros de ambos os sexos, exceto nas situações previstas em lei. Os militares poderiam se alistar se fossem oficiais, aspirantes-a-oficiais, guardas-marinha, subtenentes, suboficiais, sargentos ou alunos de escolas militares de ensino superior para formação de oficiais. Não podiam alistar-se como eleitores: a) os analfabetos; b) aqueles que não soubessem se expressar em língua portuguesa; c) os que estivessem privados, temporária ou definitivamente, dos direitos políticos[1209].

O sufrágio era universal, e o voto, direto e secreto, exceto nos casos previstos pela Constituição. Era garantida a representação proporcional dos Partidos Políticos, conforme o estabelecido em lei[1210].

Além dos casos previstos na Constituição, os direitos políticos eram suspensos: a) por incapacidade civil absoluta; b) por motivo de condenação criminal, enquanto durassem seus efeitos. Esses direitos poderiam ser perdidos: a) nos casos de perda da nacionalidade; b) pela recusa, com base em convicção religiosa, filosófica ou política, à prestação de encargo ou serviço impostos aos brasileiros em geral; c) pela aceitação de título nobiliário ou condecoração estrangeira que implicasse restrição de direitos de cidadania ou dever para com o Estado brasileiro[1211].

A perda dos direitos políticos resultava na perda do mandato eletivo, cargo ou função pública. Já a suspensão desses direitos, nos casos citados, acarretava a suspensão do mandato eletivo, cargo ou função pública enquanto perdurassem as causas que a determinavam[1212].

A suspensão ou perda dos direitos políticos era decretada pelo presidente da República ao brasileiro: I) que, por naturalização voluntária, adquirisse outra nacionalidade; II) que, sem licença do presidente da República, aceitasse comissão, emprego ou pensão de governo estrangeiro; III) que recusasse, com base em convicção religiosa, filosófica ou política, a prestação de encargo ou serviço imposto aos brasileiros; IV) que aceitasse título nobiliário ou

[1208] Constituição de 1967, artigo 141.
[1209] Constituição de 1967, artigo 142.
[1210] Constituição de 1967, artigo 143.
[1211] Constituição de 1967, artigo 144.
[1212] Constituição de 1967, artigo 144.

condecoração estrangeira que acarretasse restrição de direito de cidadania ou dever para com o Estado brasileiro. Nas demais hipóteses, a suspensão ou perda dos direitos políticos seria determinada por decisão judicial, garantindo sempre ampla defesa à parte que sofreria a suspensão ou perda[1213].

Eram inelegíveis os cidadãos inalistáveis. Os militares alistáveis poderiam se candidatar, desde que observassem as seguintes condições: a) o militar com menos de cinco anos de serviço seria excluído do serviço ativo ao se candidatar a cargo eletivo; b) o militar em atividade com cinco ou mais anos de serviço, ao se candidatar, seria temporariamente afastado do serviço ativo e agregado para tratar de interesse particular; c) o militar não excluído, caso eleito, seria transferido para a reserva ou reformado no ato da diplomação, conforme a lei[1214].

Nos artigos 146 e 147, a Constituição especificava outras hipóteses de inelegibilidade, relacionadas aos prazos de desincompatibilização de cargos públicos e ao parentesco com aqueles que ocupavam esses cargos. Era vedada a reeleição para os cargos do Executivo. Lei complementar poderia estabelecer outros casos de inelegibilidade para preservar: I) o regime democrático; II) a probidade administrativa; III) a normalidade e legitimidade das eleições, protegendo-as contra o abuso do poder econômico e o uso indevido de cargos ou funções públicas[1215].

- **Partidos Políticos**

A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos eram regulados por lei federal, observando-se os seguintes princípios: I - regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do ser humano; II - obtenção de personalidade jurídica por meio do registro de seus estatutos; III - atuação permanente, com programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, sem qualquer vinculação com Governos, entidades ou Partidos estrangeiros; IV - fiscalização financeira; V - disciplina partidária; VI - atuação em âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos Diretórios locais; VII - exigência de contar com dez por cento do eleitorado que tenha votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com mínimo de sete por cento em cada um deles, além de dez por cento dos deputados em pelo

[1213] Constituição de 1967, artigo
[1214] Constituição de 1967, artigo 145.
[1215] Constituição de 1967, artigos 147-8.

menos um terço dos Estados e dez por cento dos senadores; VIII - proibição de coligações partidárias[1216].

- **Direitos e Garantias Individuais**

Os direitos e garantias individuais, presentes no artigo 150 da Constituição, eram detalhados em 35 subitens, organizados em parágrafos. Nesse dispositivo, a Constituição assegurava aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos relacionados à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade[1217].

A manifestação de pensamento, convicção política ou filosófica e a prestação de informação eram livres, sem sujeição à censura, exceto no caso de espetáculos de diversões públicas, sendo que cada pessoa era responsável pelos abusos cometidos, conforme a lei. O direito de resposta era garantido. A publicação de livros, jornais e periódicos não dependia de autorização de autoridade, contudo, não era permitida a propaganda de guerra, subversão da ordem ou preconceitos de raça ou classe (§ 8º). O exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão era livre, respeitadas as condições de capacidade estabelecidas em lei (§ 23). Todos tinham o direito de se reunir pacificamente, sem armas, e a autoridade só poderia intervir para manter a ordem. A lei podia estabelecer os casos em que seria necessária comunicação prévia à autoridade e a designação do local da reunião (§ 27). A liberdade de associação era garantida, e nenhuma associação poderia ser dissolvida sem decisão judicial (§ 28)[1218].

Apesar dessas disposições aparentemente libertárias, a Constituição penalizava rigidamente os abusos no exercício desses direitos. Estabelecia que quem abusasse dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 23, 27 e 28 do artigo 150, ou dos direitos políticos, com o objetivo de atentar contra a ordem democrática ou praticar corrupção, sofreria a suspensão dos direitos políticos por um período de dois a dez anos, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo de ação civil ou penal cabível, sendo assegurada ao acusado a mais ampla defesa. No caso de titulares de mandato eletivo federal, o processo dependia de autorização da respectiva Câmara[1219].

De acordo com a Constituição, todos eram iguais perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso ou convicções políticas. O preconceito de raça era punido pela lei. Ninguém podia ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão por força de lei, que não

[1216] Constituição de 1967, artigo 149.
[1217] Constituição de 1967, artigo 150.
[1218] Constituição de 1967, artigo 150.
[1219] Constituição de 1967, artigo 151.

poderia prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. A lei não podia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão a direito individual[1220].

A liberdade de consciência era plena, e aos crentes era assegurado o exercício dos cultos religiosos, desde que não contrariassem a ordem pública e os bons costumes. Ninguém poderia ser privado de seus direitos por motivo de crença religiosa, convicção filosófica ou política, exceto quando essas fossem invocadas para se eximir de uma obrigação legal imposta a todos, caso em que a lei poderia determinar a perda dos direitos incompatíveis com essa escusa de consciência[1221].

A correspondência e o sigilo das comunicações telegráficas e telefônicas eram invioláveis. A casa era considerada o asilo inviolável do indivíduo, e ninguém podia nela penetrar durante a noite sem o consentimento do morador, exceto em casos de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e na forma estabelecida pela lei[1222].

A pena de morte era disciplinada no artigo 150, § 11, da Carta de 1946.

> § 11 - Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar. Esta disporá também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao Erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta.

Esse dispositivo constitucional, contudo, foi alterado pelo Ato Institucional nº 14, de 1969. Originalmente, a redação era a seguinte:

> § 11. Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, nem de confisco. Quanto à pena de morte, fica ressalvada a legislação militar aplicável em caso de guerra externa. A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública.

Ninguém podia ser preso, exceto em flagrante delito ou por ordem escrita de autoridade competente. A lei regulamentava a concessão de fiança. A prisão ou detenção de qualquer pessoa devia ser imediatamente comunicada ao Juiz competente, que a relaxaria se fosse ilegal. Nenhuma pena poderia ultrapassar a pessoa do delinquente, e a lei determinava a individualização da pena. Todas as autoridades eram obrigadas a respeitar a integridade física e moral do detento e do presidiário. A lei assegurava aos acusados ampla defesa, com todos os

[1220] Constituição de 1967, artigo 151.
[1221] Constituição de 1967, artigo 151.
[1222] Constituição de 1967, artigo 151.

recursos inerentes. Não havia foro privilegiado ou Tribunais de exceção. A instrução criminal seguia o princípio do contraditório, observando-se a lei anterior quanto ao crime e à pena, exceto quando agravasse a situação do réu. Não havia prisão civil por dívida, multa ou custas, exceto no caso do depositário infiel ou do responsável pelo inadimplemento de obrigação alimentar, conforme previsto em lei[1223].

A instituição e a soberania do júri foram mantidas, com competência para julgar crimes dolosos contra a vida. Não era permitida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião, nem, em qualquer circunstância, a extradição de brasileiro[1224].

Era garantido o *habeas corpus* àquele que sofresse ou estivesse ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. No entanto, nas transgressões disciplinares, não cabia *habeas corpus*. A assistência judiciária era concedida aos necessitados, conforme estabelecido por lei. Conceder-se-ia mandado de segurança para proteger direito individual líquido e certo, que não fosse amparado por *habeas corpus,* independentemente da autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder[1225].

Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes podiam utilizar propriedade particular, assegurando ao proprietário indenização posterior. O direito de propriedade era garantido, salvo nos casos de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, com prévia e justa indenização em dinheiro. A Constituição permitia que a União promovesse a desapropriação de propriedade rural mediante pagamento de justa indenização, fixada conforme critérios legais, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de correção monetária exata, resgatáveis em até vinte anos, em parcelas anuais sucessivas. Esses títulos poderiam ser usados, a qualquer momento, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento de terras públicas[1226].

Em tempos de paz, qualquer pessoa tinha o direito de entrar no território nacional com seus bens, permanecer nele ou sair, desde que respeitasse os preceitos legais[1227].

A qualquer pessoa era garantido o direito de representação e de petição aos Poderes Públicos, tanto para defender direitos quanto para denunciar abusos de autoridade. Qualquer cidadão era considerado parte legítima para propor ação popular com o objetivo de anular atos

[1223] Constituição de 1967, artigo 151.
[1224] Constituição de 1967, artigo 151.
[1225] Constituição de 1967, artigo 151.
[1226] Constituição de 1967, artigo 151.
[1227] Constituição de 1967, artigo 151.

lesivos ao patrimônio de entidades públicas. A lei também assegurava a expedição de certidões solicitadas às repartições administrativas para a defesa de direitos ou o esclarecimento de situações[1228].

A especificação dos direitos e garantias expressos na Constituição não excluía outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados por ela[1229].

[1228] Constituição de 1967, artigo 151.
[1229] Constituição de 1967, artigo 151.

CAPÍTULO 11
A SEGUNDA REDEMOCRATIZAÇÃO DO BRASIL

Com o fim do regime militar e a posse de José Sarney em 15 de março de 1985, o Brasil inaugurou um novo ciclo político-institucional, marcado por intensas mobilizações sociais, abertura política gradual e o esforço de reconstrução democrática. Esse novo período, aqui denominado como Segunda Redemocratização do Brasil, foi permeado por avanços institucionais, episódios de instabilidade e reiteradas ameaças à ordem constitucional, demonstrando a fragilidade das estruturas democráticas no país.

Este capítulo examina esse intervalo histórico com base nos marcos institucionais mais relevantes: a eleição indireta de Tancredo Neves, a promulgação da Constituição de 1988, a consolidação das eleições diretas e periódicas, os embates parlamentares, as crises presidenciais, os diversos escândalos de corrupção e os ataques à democracia. Um dos eventos centrais do período foi o impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, considerado um marco na consolidação das instituições democráticas. No entanto, os mais de vinte escândalos políticos subsequentes – como os casos dos "anões do orçamento" (1993) e do Banestado (1996), a Operação Sanguessuga (2006), os escândalos do "mensalão" (2005) e da "Petrobras" (2014), e, mais recentemente, o esquema das "emendas parlamentares secretas" – indicam que a Segunda Redemocratização brasileira tem sido marcada por uma linha contínua de práticas de improbidade administrativa e desvio de recursos públicos.

A análise deste capítulo busca demonstrar que o impeachment de Dilma Rousseff, à semelhança dos eventos estudados nos capítulos anteriores, configura mais um episódio de desvirtuamento da ordem constitucional. A instrumentalização política do impeachment, aliada a práticas autoritárias herdadas da cultura golpista brasileira, revela a persistência de uma lógica que privilegia a conveniência do poder à observância dos princípios constitucionais. A crise de 2016 – e os ataques à democracia em 8 de janeiro de 2023 – evidenciam que o país ainda se encontra em processo de consolidação democrática, exigindo vigilância institucional e o fortalecimento dos mecanismos de participação popular direta.

11.1 A ELEIÇÃO INDIRETA PARA PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA

A Segunda Redemocratização do Brasil teve início em 15 de março de 1985, com a posse interina de José Sarney na presidência, seguindo a Constituição de 1967. Após a morte

de Tancredo Neves em 21 de abril de 1985, Sarney assumiu definitivamente até o fim do mandato. Desde 1985, o Brasil não apresenta episódios de ostensiva ruptura democrática.

A partir de outubro de 1969, a eleição do presidente da república passou a ser realizada pelo Colégio Eleitoral, composto por membros do Congresso Nacional e de delegados das Assembleias Legislativas dos Estados[1230]. Inicialmente, apenas os membros do Congresso participavam dessa eleição. Com a alteração constitucional de 1969, o parlamentar perderia o mandato caso seu voto ou comportamento fosse contrário às diretrizes partidárias[1231].

Uma polêmica surgiu quando membros do PDS resistiram a apoiar Paulo Maluf, discutindo-se se era permitido votar em outro candidato apesar da orientação partidária favorável a um nome específico. Em novembro de 1984, a controvérsia sobre a fidelidade partidária no Colégio Eleitoral levou a uma consulta à Justiça Eleitora[1232], oportunidade em que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que, em razão da liberdade de voto, era permitido que um membro do Colégio Eleitoral votasse em um candidato de outro partido, sem a obrigação de seguir a diretriz partidária que impusesse o voto em um nome específico. Dessa forma, o partido não poderia obrigar seus parlamentares a votar em determinado candidato[1233].

Com a ausência de restrições na votação do Colégio Eleitoral, a Frente Liberal formou uma aliança com o PMDB, PDT e PTB, criando a Aliança Democrática, que lançou Tancredo Neves e José Sarney como candidatos à presidência e vice-presidência, respectivamente. No dia 15 de janeiro de 1985, ambos venceram de forma expressiva no Colégio Eleitoral, derrotando Paulo Maluf por 480 votos a 180[1234].

Fausto esclarece que Tancredo recebeu quase todos os votos do PMDB, exceto cinco, além de 166 votos de dissidentes do PDS. O PDT também apoiou Tancredo, mesmo fora da Aliança Democrática, enquanto o PT se absteve em protesto à eleição indireta, que considerava um acordo de cúpula, embora três deputados do partido votassem em Tancredo. Assim, a

---

[1230] Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969: artigos 74 e 75.

[1231] Art. 152, § 5.º, combinado com o art. 35, V, da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, alterado pela Emenda Constitucional n.º 11, de 1978. E ainda: Lei n.º 5.682/71 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos)

[1232] Em 15 de maio de 1985, a Emenda Constitucional nº 25 revogou o dispositivo constitucional que exigia fidelidade partidária às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária foi revogado.

[1233] Resolução nº 12.017, de 27 de novembro de 1984, referente ao Processo nº 6.988, Classe 10ª. Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-resolucao-12017-principio-fidelidade-partidaria/@@download/file/TSE-resolucao-12017-principio-fidelidade-partidaria.pdf Acesso em: 09 Set 2024.

[1234] Disponível em: https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/julgados-historicos/eleicao-de-1985-fidelidade-partidaria-no-colegio-eleitoral Acesso em: 09 Set 2024.

oposição alcançava o poder através de um sistema eleitoral mantido pelo regime autoritário, mas Tancredo Neves, gravemente doente, não conseguiu assumir o cargo na data prevista[1235].

Embora Tancredo Neves não tenha tomado posse, o vice-presidente, José Sarney, assumiu como sucessor constitucional e exerceu o mandato presidencial de 15 de março de 1985 a 15 de março de 1990. A situação de Tancredo Neves assemelha-se à do presidente Rodrigues Alves, sendo que esse foi eleito para um segundo mandato não consecutivo em março de 1918, mas faleceu antes da posse, em janeiro de 1919, vítima da gripe espanhola. Seu vice, Delfim Moreira, assumiu a presidência interinamente até as novas eleições. Na época, segundo a Constituição de 1891, o vice assumia definitivamente se a vacância ocorresse no segundo biênio do mandato, mas novas eleições seriam convocadas se a vacância ocorresse antes[1236]. Essa regra, porém, não foi seguida por Floriano Peixoto, que, após a renúncia de Deodoro da Fonseca no primeiro ano de mandato, assumiu sem convocar eleições, causando uma crise política e a Revolta da Armada[1237]. Enfim, mais um golpe contra a democracia.

A situação envolvendo Tancredo Neves e o vice-presidente José Sarney reflete a vontade política do governo militar, representado pelo ex-presidente João Baptista Figueiredo, de continuar o processo da Segunda Redemocratização do Brasil. Como Tancredo Neves nunca tomou posse, tecnicamente não seria correto José Sarney assumir a presidência. O mais adequado teria sido a convocação de uma nova eleição indireta pelo Congresso Nacional. Tanto o artigo 79 da Constituição de 1946 quanto o artigo 80 da Carta de 1967[1238] estabeleciam que a sucessão presidencial só deveria ocorrer em caso de vacância após a posse do presidente[1239]. Apesar disso, a conjuntura política da época permitiu que José Sarney assumisse e cumprisse o mandato presidencial.

11.2 ELEIÇÕES DIRETAS PARA PRESIDENTES E VICE-PRESIDENTES DA REPÚBLICA

Até a eleição de outubro de 2022, a história política do Brasil, a partir de 1985, registra que cinco presidentes da República foram eleitos por sufrágio popular: 1º) Fernando Affonso

---

[1235] FAUSTO, Boris. História do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995, p. 512.

[1236] Constituição de 1891, artigos 41-3.

[1237] BALEEIRO, Aliomar. Constituição de 1891. Coleção Constituições brasileira. 3ª ed. Brasília Senado Federal, 2012, v. 2, p. 30.

[1238] Constituição de 1967: Art 80 - Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

[1239] Constituição de 1946: Art 79 - Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República.

Collor de Mello; 2º) Fernando Henrique Cardoso; 3º) Luiz Inácio Lula da Silva; 4º) Dilma Vana Rousseff; 5º) Jair Messias Bolsonaro.

Em 1989, foram realizadas eleição direta para presidente e vice-presidente, com 22 candidatos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O pleito foi decidido em dois turnos, ocorridos em 15 de novembro e 17 de dezembro de 1989. No segundo turno, Fernando Affonso Collor de Mello (PRN) foi eleito com 53,03% dos votos válidos, tornando-se o primeiro presidente democraticamente eleito da Segunda Redemocratização. Luiz Inácio Lula da Silva ficou em segundo lugar, com 46,97%. Após o *impeachment* de Fernando Collor em dezembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco assumiu. Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff foram eleitos e reeleitos, enquanto Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, reeleito e posteriormente eleito para um terceiro mandato não consecutivo.

Em 1994, foi realizada outra eleição presidencial, na qual Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Marco Maciel (PFL) foram eleitos para presidente e vice-presidente, com 54,28% dos votos válidos. Luiz Inácio Lula da Silva recebeu 27,04% desses votos. Na eleição de 1998, Fernando Henrique foi reeleito no primeiro turno com 53,06% dos votos válidos, com Marco Maciel como vice. Lula da Silva ficou em segundo lugar, com 31,71% dos votos[1240].

Em outubro de 2002, foi realizada nova eleição para a presidência, nas quais Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e José Alencar (PL) foram eleitos no segundo turno com 61,27% dos votos válidos, para os cargos de presidente e vice-presidente. José Serra (PSDB), apoiado por Fernando Henrique Cardoso, ficou em segundo lugar com 38,73% dos votos[1241]. Em 2006, Lula e Alencar foram reeleitos no segundo turno com 60,83% dos votos, enquanto Geraldo Alckmin ficou em segundo com 39,17%[1242].

Nas eleições de 2010, Dilma Vana Rousseff, com o apoio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil, com 56,05% dos votos válidos, tendo Michel Temer (PMDB) como vice-presidente[1243]. O candidato José Serra (PSDB) ficou em segundo lugar, com 43,95%. Em 2014, Dilma e Temer foram reeleitos no segundo turno

---

[1240] Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDQyZjllMjItZDFlNC00NmIxLWJlMzgtMjQ5OGZkMzY2Y2NiIiwidCI6ImFiNzcyYzYzLWViMzgtNGIxZS1iZWY3LTdiNjBlZDhhY2RmMSJ9 Acesso em: 07 Set 2024.

[1241] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_no_Brasil_em_2002 Acesso em: 30 Nov 2024.

[1242] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_no_Brasil_em_2006 Acesso em: 30 Nov 2024.

[1243] Michel Miguel Elias Temer

com 51,64% dos votos válidos, enquanto Aécio Neves (PSDB) ficou em segundo lugar, com 48,36%[1244].

Em 31 de agosto de 2016, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o então vice-presidente Michel Temer assumiu a presidência como seu sucessor. Nota-se que, em um intervalo de menos de 24 anos, ocorreram duas situações em que presidentes democraticamente eleitos foram destituídos de seus cargos pelo Senado Federal, em processos de *impeachment*, resultando na sucessão constitucional e na posse de seus respectivos vice-presidentes.

No capítulo 15, serão analisados os aspectos constitucionais e infraconstitucionais relacionados ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, com o objetivo de avaliar se esse evento pode ser considerado de caráter antidemocrático à luz da Constituição de 1988.

Como sucessor de Michel Temer, Jair Bolsonaro foi eleito presidente nas eleições de outubro de 2018, com 55,13% dos votos válidos, ao lado de Hamilton Mourão (PRTB) como vice-presidente. Fernando Haddad (PT) ficou em segundo lugar, com 44,87% dos votos.

Na última eleição presidencial, em outubro de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) foi reeleito para um terceiro mandato não consecutivo com 50,90% dos votos (60.345.999 votos), tendo Geraldo Alckmin como vice. O então presidente Jair Bolsonaro não foi reeleito, recebendo 49,10% dos votos (58.206.354 votos)[1245].

11.3 O ATAQUE À DEMOCRACIA EM 8 DE JANEIRO 2023

Todas as informações mencionadas neste subitem encontram-se no acórdão da Ação Penal nº 1.060/DF, relatada pelo ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, divulgado na página eletrônica dessa Corte[1246]. Em razão disso, a nota de rodapé com a fonte de cada parágrafo não será citada. Em caso de exceção a essa regra, a fonte será inserida normalmente.

No dia 8 de janeiro, 243 pessoas foram presas em flagrante dentro dos prédios públicos e na Praça dos Três Poderes. Na sequência, dia 9 de janeiro, 1.927 pessoas foram conduzidas à Academia Nacional de Polícia; 1.152 permaneceram presas; 775 foram liberadas: pessoas de idade mais avançada, pessoas que estavam com crianças ou as que tinham alguma comorbidade.

[1244] Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/apuracao-votos-presidente.html Acesso em: 11 Set 2024.
[1245] Disponível em: https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados Acesso em: 07 Set 2024.
[1246] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15364467158&ext=.pdf Acesso em: 30 Nov 2024.

No âmbito do Inquérito 4.922, em trâmite no Supremo Tribunal Federal, objetivando a apuração das condutas omissivas e comissivas dos denominados executores materiais do golpe, foram oferecidas 232 denúncias, sendo todas recebidas pela Suprema Corte, que, em todas, reconheceu a sua competência, além do recebimento de outras 1.113 denúncias oferecidas pelos crimes do art. 286, parágrafo único; art. 288, *caput*. Em todas, a questão da competência foi analisada. Em outras palavras, o Plenário do Supremo, em mais de 1.345 acórdãos, reconheceu a competência da Corte para o processo e julgamento dessa questão.

De acordo com as peças acusatórias oferecidas contra os denunciados, pela Procuradoria-Geral da República, em data incerta, mas iniciada ao menos a partir do dia 30 de outubro de 2022, milhares de pessoas, de forma armada, associaram-se, notadamente a partir de convocações e agregações por meio de redes sociais e aplicativos de mensagens, com o objetivo de praticar crimes contra o Estado Democrático de Direito.

Executando o plano outrora engendrado, na data de 8 de janeiro de 2023, no período da tarde, na Praça dos Três Poderes, mais especificamente nos prédios do Palácio do Planalto, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, em Brasília/DF, uma turba violenta e antidemocrática, composta por milhares de pessoas, estando todos os agentes unidos pelo vínculo subjetivo, agindo com iguais finalidades e contribuindo uns com os outros para a obra criminosa coletiva comum, tentou, com emprego de violência e grave ameaça, abolir o Estado Democrático de Direito, impedindo ou restringindo o exercício dos Poderes Constitucionais.

Nas mesmas condições de tempo e lugar, o grupo criminoso, sempre com os mesmos fins e tendo o denunciado como um de seus integrantes, tentou depor, por meio de violência e grave ameaça, o governo legitimamente constituído.

Outrossim, no interior do prédio do Palácio do Planalto e insuflando a massa a avançar contra as sedes do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, o grupo destruiu e concorreu para a destruição, inutilização e deterioração de patrimônio da União, fazendo-o com violência à pessoa e grave ameaça, emprego de substância inflamável e gerando prejuízo considerável para a vítima.

Ademais, no mesmo dia 8 de janeiro de 2023, o grupo criminoso deteriorou e concorreu para a deterioração de bens especialmente protegidos por ato administrativo.

Traçado esse panorama, a agregação de pessoas e o insuflamento à abolição violenta do Estado Democrático de Direito e ao golpe de Estado culminaram com a prática dos crimes multitudinários do dia 8 de janeiro de 2023, na perspectiva dos quais é perfeitamente identificável a existência de diferentes núcleos de concorrentes que devem ser responsabilizados, conforme a modalidade de participação na empreitada criminosa, quais

sejam: 1) núcleo dos instigadores e autores intelectuais dos atos antidemocráticos; 2) núcleo dos financiadores dos atos antidemocráticos; 3) núcleo das autoridades de Estado responsáveis por omissão imprópria, e; 4) núcleo de executores materiais dos delitos.

Unindo-se à massa, o grupo criminoso aderiu aos seus dolosos objetivos de auxiliar, provocar e insuflar o tumulto, com intento de tomada do poder e destruição do Palácio do Planalto, do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal.

Chegando à Praça dos Três Poderes, local onde ameaçaram e agrediram fisicamente policiais e jornalistas, os integrantes da horda dividiram-se em grupos, que se direcionaram separadamente, porém com o mesmo objetivo, aos edifícios-sedes do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal e da Presidência da República.

Parte do grupo ingressou no Congresso Nacional, local fechado para o público externo no momento dos fatos, empregando violência e com o objetivo declarado de implantar um governo militar, impedir o exercício dos Poderes Constitucionais e depor o governo legitimamente constituído e que havia tomado posse em 1º de janeiro de 2023.

A união dos agentes criminosos se deu com *animus* de estabilidade e permanência, pois o ataque às sedes dos Três Poderes tinha por objetivo final a instalação de um regime de governo alternativo, produto da abolição do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a ação delituosa engendrada pelos agentes, portanto, não se esgotaria nos danos físicos causados às instalações do Supremo Tribunal Federal, do Congresso Nacional e do Palácio do Planalto. Pretendiam os autores, impedir de forma contínua o exercício dos Poderes Constitucionais, o que demandaria a prática reiterada de delitos até que se pudesse consolidar o regime de exceção pretendido pela massa antidemocrática.

A estabilidade da associação delituosa é comprovada pelo conteúdo dos materiais difundidos para arregimentar o grupo criminoso, os quais faziam referência expressa aos desígnios de “tomada de poder”, em uma investida que “não teria dia para acabar”.

Os agentes que seguiram para o Congresso Nacional invadiram o prédio e quebraram vidros, depredaram cadeiras, painéis, mesas, obras de arte e móveis históricos, inclusive um relógio trazido ao Brasil por D. João VI em 1808, rasgaram uma tela de autoria de Di Cavalcanti, destruíram carpetes e outros bens, inclusive com emprego de substância inflamável. Passaram a quebrar vidraças, espelhos, portas de vidro, móveis, lixeiras, computadores, totens informativos, obras de arte, pórticos, câmeras de circuito fechado de TV, carpetes, equipamentos de segurança e um veículo Jeep Compass de placa PAL 3A238, acessando e depredando espaços da Chapelaria, do Salão Negro, das Cúpulas, do museu, móveis históricos

e a queimar o tapete do salão verde da Câmara dos Deputados, empregando substância inflamável.

O prejuízo inicialmente estimado, e sem contar os danos incalculáveis a bens da União, foi de R$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil de reais) no Senado Federal e R$ 3.039.100,00 (três milhões trinta e nove mil e cem reais) na Câmara dos Deputados; no Palácio do Planalto, os danos ultrapassam o valor de R$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) apenas com obras de arte; no Supremo Tribunal Federal, ainda não há prejuízo estimado. Todos os valores serão aferidos por meio de perícia.

Pelos fatos descritos acima, o Supremo Tribunal Federal condenou vários denunciados a penas superiores a 15 anos, pelas prática dos crimes a seguir, tipificado no Código Penal: art. 359-L, abolição violenta do Estado Democrático de Direito; 359-M, Golpe de Estado; 163, parágrafo único, I, II, III e IV, dano qualificado; 288, parágrafo único, Associação Criminosa Armada. E também, pelo artigo 62, I, deterioração do Patrimônio tombado, descrito na Lei 9.605/1998.

Os agentes também foram condenados ao pagamento do valor mínimo indenizatório a título de danos morais coletivos de R$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), a ser adimplido de forma solidária pelos condenados, em favor do fundo a que alude o art. 13 da Lei 7.357/1985.

Em complemento a esses eventos, outros acontecimentos subsequentes revelam a continuidade de tendências antidemocráticas no Brasil, evidenciada pela intensificação do discurso de ódio na política, iniciada nas eleições de 2018, e pela descoberta de um plano de extrema gravidade na história política do país. Idealizado por membros da reserva do Exército, o plano visava assassinar o presidente Lula e o vice-presidente da República, Geraldo Alckmin eleitos democraticamente em outubro de 2022, além de Alexandre de Moraes, ministro do Supremo Tribunal Federal[1247]. No decorrer das investigações, ocorreu, em 14 de dezembro de 2024, a prisão provisória do general da reserva Braga Netto, que ocupou os cargos de ministro-chefe da Casa Civil e ministro da Defesa, entre 2020 e 2022, além de ter sido candidato a vice-presidente na chapa do ex-presidente Jair Bolsonaro[1248].

A pesquisa reconhece que as investigações desses fatos estão em estágio inicial e que os acusados podem ser absolvidos ao término do processo, respeitando o contraditório e a ampla defesa. Contudo, destaca-se que não se pretende aqui definir culpados ou atribuir crimes, mas

[1247] Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3e82950lleo Acesso em: 14 Dez 2024.

[1248] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/saiba-quem-e-walter-braga-netto-ex-ministro-preso-neste-sabado/ Acesso em: 14 Dez 2024.

sim demonstrar que, independentemente do ângulo de análise, os fatos relatados são incompatíveis com uma democracia forte e consolidada.

- **A Dissolução da Consistência Sólida do Regime Democrático**

Os fatos mencionados não podem ser avaliados de forma isolada, pois fazem parte de um contexto mais amplo, envolvendo fatores sociais, econômicos, ideológicos e políticos que contribuem para o enfraquecimento da democracia no Brasil e para a escolha de segmentos da sociedade por regimes não democráticos. Esse tipo de fenômeno não é solucionado apenas por meio de condenações criminais e aplicação de sanções cíveis aos insurgentes, especialmente quando essas medidas afetam populações sofridas, que, enganadas por lideranças políticos em ascenção, agem na esperança de melhorias nas condições de vida para si e suas famílias com a mudança no regime político.

Apesar disso, esses fatos funcionam claramente como indicadores do enfraquecimento da democracia e da possibilidade de que, em momento oportuno, ocorra mais uma ruptura democrática no Brasil.

A partir de 1985 houve importante aumento da participação do povo nas eleições. No segundo turno eleições gerais que antecederam a tentativa de golpe noticiada no subitem anterior, ocorridas em outubro de 2022, embora 156.454.011 eleitores estivessem aptos a votar, 124.252,796 compareceram às urnas (79,41%); desses, 3.930.765 (3,16%) votaram nulo e 1.769.678 (1,43%) em branco; ou seja, 74,82% efetivamente expressaram a sua vontade eleitoral; nessas eleições, foi registrada uma abstenção de 32.200.558 (de 20,59%)[1249], que representa os eleitores que não compareceram às urnas por motivos diversos, entre eles a descrença com a política e a incapacidade da participação eleitoral alterar o quadro político-institucional brasileiro.

De acordo com a pesquisa realizada pela empresa Datafolha, a preferência pelo regime democrático entre os(as) brasileiros(as) vem caindo de 79%, em outubro de 2022, período das últimas últimas eleições presidenciais, passando para 74%, em dezembro de 2023, e chegando a 71%, segundo pesquisa realizada entre os dias 19 e 20 de março de 2024, divulgada pelo Jornal Folha de São Paulo no dia 30 de março seguinte, véspera da data em que se relembra o Golpe Militar ocorrido do dia 31 para 1º de abril de 1964; entre os demais entrevistados nessa pesquisa, 18% acreditam que não faz diferença o tipo do regime em que vivem, 7% acreditam que há circunstâncias em que uma ditadura pode ser melhor que um regime democrático; o

[1249] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/100-das-secoes-totalizadas-confira-como-ficou-o-quadro-eleitoral-apos-o-2o-turno Acesso em: 26 Mar 2024.

restante não quis se manifestar. Essa pesquisa apresenta também que os(as) cidadãos(ãs) da classe média – que ganham entre 5 e 10 salários mínimos – e da classe alta – com renda superior a essa – defendem a preferência pela democracia; essa adesão é menor entre as mulheres, representando apenas 66% do apoio pelo regime democrático[1250].

11.4 DESTAQUES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição do período da Segunda Redemocratização foi promulgada em 5 de outubro de 1988[1251], com 245 artigos no texto principal e 73 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Hoje, possui 250 artigos e 137 no ADCT. Em quase 36 anos, sofreu 139 mudanças, sendo 6 revisões constitucionais em 1994 e 133 emendas. A criação de novos textos constitucionais ou mudanças significativas refletem crises políticas e evidenciam a instabilidade institucional e a fragilidade democrática, além da fragmentação dos partidos políticos[1252].

Note-se que o processo rigoroso para alterar a Constituição de 1988 não impediu que o texto constitucional fosse reiteradamente emendado. O amadurecimento das instituições e da democracia é resultado direto da eficácia e da durabilidade de uma Constituição. Contudo, a eficiência de uma Constituição não depende apenas de sua longevidade, mas também dos conceitos filosóficos e doutrinários que a fundamentam, adaptando-a às condições econômicas e sociais do país. Isso significa que o texto constitucional deve promover o progresso da sociedade política, em vez de simplesmente bloquear as mudanças necessárias. Dessa forma, eficácia e longevidade se tornam grandezas proporcionais, pois quanto mais eficaz for uma Constituição, mais duradoura ela será, idealmente com poucas alterações. O objetivo de uma Constituição democrática é proporcionar estabilidade institucional ao país, sem necessidade de mudanças frequentes, mesmo durante crise[1253].

[1250] Datafolha: 71% dos brasileiros acreditam que a democracia é a melhor forma de governo; 7% preferem a ditadura. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/03/30/datafolha-forma-de-governo-sabado-30-de-marco.ghtml Acesso em: 31 de Mar 2024.

[1251] A função específica do ADCT é um conjunto de normas de transição entre o texto da Constituição revogada e a nova Constituição. Os dispositivos dessa parte da Constituição se extinguem quando cumprem o seu objetivo ou finalidade. Sobre o tema, consulte: Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 21 Mar 2024

[1252] A Emenda à Constituição de número 133, foi promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em 22 de Agosto de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm Acesso em: 30 Ago 2024.

[1253] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileiras - 1824. v. 1. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2012, p. 10.

Sobre a importância desse aspecto, Mark W. Cannon destacou, em 1987, durante a celebração dos 200 anos da Constituição dos Estados Unidos, que cerca de dois terços das 160 Constituições vigentes naquela época haviam sido adotadas ou revisadas após 1970. Apenas 14, ou menos de 10%, eram anteriores à Segunda Guerra Mundial. Além disso, mais da metade dos Estados independentes, 53,5%, tiveram mais de uma Constituição desde o fim da guerra em 1945[1254].

As disposições constitucionais que não podem ser modificadas ou alteradas, nem mesmo por emendas à Constituição, são conhecidas doutrinariamente como cláusulas pétreas. Essas cláusulas garantem a preservação e a estabilidade dos princípios fundamentais da ordem constitucional. Dessa forma, não será discutida qualquer proposta de emenda que busque suprimir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, bem como os direitos e garantias individuais[1255].

A Constituição de 1988 é composta por três partes: o preâmbulo, o texto constitucional e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Não existe hierarquia entre as normas do corpo principal da Constituição e as do ADCT, sendo que estas últimas regulam a transição das matérias da Constituição anterior para a nova. Ambas as normas, tanto as do corpo quanto as do ADCT, são normas constitucionais e podem ser submetidas ao controle de constitucionalidade pelo Judiciário e alteradas, desde que respeitem os requisitos previstos na própria Constituição.

A Constituição brasileira é classificada como analítica, já que não se limita ao núcleo essencialmente constitucional, formado pelas disposições que se referem à estrutura do Estado, a organização dos poderes, seus limites e os direitos fundamentais. O constituinte de 1988, ainda marcado pelos traumas do regime ditatorial, incorporou ao texto constitucional normas que poderiam ser reguladas por leis infraconstitucionais[1256].

A abordagem analítica adotada pelo Constituinte revela cinco conclusões inevitáveis: (i) expressa uma desconfiança e indiferença em relação ao legislador ordinário; (ii) eleva ao nível constitucional certos direitos subjetivos que requeriam proteção jurídica especial; (iii) impõe deveres específicos aos governantes, visando evitar o abuso de poder e o retorno a práticas de um Estado autoritário e despótico; (iv) reforça a necessidade de permanência de determinados institutos para garantir a segurança jurídica. Ao conceder *status* constitucional a

---

[1254] NOGUEIRA, Octaciano. Constituições Brasileiras - 1824. v. 1. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2012, p. 9.

[1255] Constituição de 1988, artigo 60, § 4º.

[1256] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

temas que poderiam ser regulamentados por normas infraconstitucionais, o Constituinte estabeleceu que qualquer alteração dessas matérias se submeteria a um processo legislativo constitucional muito mais rigoroso[1257].

Essa escolha pelo *status* constitucional visou assegurar a estabilidade e a proteção de questões essenciais, vinculando a eventual modificação dessas normas a um processo mais severo, com o objetivo de preservar a integridade dos direitos e deveres consagrados pela Constituição. Dessa forma, a intenção era evitar mudanças arbitrárias e proteger os institutos jurídicos fundamentais contra abusos legislativos[1258].

No contexto dessas transformações, os objetivos fundamentais da República, especificados no artigo 3º, incluem construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização, diminuir as desigualdades sociais e fomentar o bem-estar de todos, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação, estabelecendo que a lei deve punir qualquer violação desses princípios. Além disso, são particularmente assegurados os direitos à inviolabilidade da vida privada, da intimidade, da honra e da imagem das pessoas, estipulando-se também a reparação por danos morais ou materiais resultantes de sua violação[1259].

A Constituição também prevê instrumentos judiciais para combater a inércia legislativa, garantindo a eficácia dos direitos constitucionais. Inspirando-se na Constituição portuguesa, introduz a figura da inconstitucionalidade por omissão, que pode ser contestada por ação direta junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 103, § 2º). Ademais, introduz um novo mecanismo de controle jurisdicional, o mandado de injunção, aplicável sempre que a ausência de norma regulamentadora impossibilite o exercício de direitos e liberdades constitucionais, além de prerrogativas relacionadas à nacionalidade, cidadania e soberania popular (art. 5º, LXXI)[1260].

A República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel de 26 Estados, do Distrito Federal e de 5.569 Municípios[1261], constituindo um Estado Democrático de Direito[1262].

[1257] TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 73.

[1258] TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 73.

[1259] TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 22, v. 7.

[1260] TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 22, v. 7.

[1261] O último município reconhecido foi Boa Esperança do Norte (MT), em razão do desmembramento do município de Sorriso. Disponível em: https://diariodocomercio.com.br/legislacao/pais-passa-a-contar-com-5569-municipios/#gref Acesso em: 28 Set 2024.

[1262] Constituição Federal, art. 1º.

Dentre esses municípios[1263], 49 possuem mais de 500 mil habitantes[1264]. A população total é de 203.080.756 habitantes[1265], distribuída por uma área de 8.510.417.771 km²[1266]. Apesar da vasta extensão territorial, o português é o único idioma oficial em todo o país[1267].

Os fundamentos da República incluem a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, além do pluralismo político. O poder é originário do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, conforme as formas previstas no texto constitucional. Os Poderes da União, que são independentes e harmônicos entre si, são compostos pelo Legislativo, Executivo e Judiciário[1268].

A doutrina classifica a democracia brasileira como semidireta, uma vez que o poder emana do povo, sendo exercido tanto por representantes eleitos quanto diretamente nas situações previstas na Constituição. No exercício direto, a soberania popular manifesta-se por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, com valor igual para todos, além de plebiscitos, referendos e iniciativas populares, conforme previsto em lei.

No entanto, conforme examinado no subitem 2.2 do capítulo 2, a democracia brasileira deve ser considerada apenas representativa. Os instrumentos como plebiscito, referendo e iniciativa popular, conforme definidos pela Constituição de 1988, não configuram elementos de democracia direta. Consequentemente, o regime político brasileiro não pode ser classificado como semidireto. Permanece a dúvida se essa classificação errônea decorre de atecnia ou conveniência por parte do Constituinte. Embora a resposta a essa questão não seja o foco deste estudo, é relevante observar que, em democracias que sucedem regimes autoritários, os representantes podem, por vezes, adotar posturas mais restritivas e tirânicas que os próprios governos anteriores. Nesse sentido, é plausível que os Constituintes de 1988 tenham

---

[1263] Aos 5.569 municípios, apenas por uma questão prática, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) acrescenta como "municípios de fato" ou "municípios equivalentes", a cidade de Brasília, em razão de coexistência com o Distrito Federal, e o distrito de Fernando de Noronha, em Pernambuco (PE), o que elevaria o número de municípois para 5.571. Essa equiparação, todavia, não tem base na Constituição. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101668 Acesso em: 28 Set 2024.

[1264] Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-49-municipios-com-mais-de-500-mil-habitantes#:~:text=Sem%20contar%20com%20essas%20cidades,Jaboat%C3%A3o%20dos%20Guararapes%20(PE). Acesso em: 20 Mar 2024.

[1265] Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/ Acesso em: 20 Mar 2024.

[1266] Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1 Acesso em: 20 Mar 2024.

[1267] Constituição Federal, artigo 13.

[1268] Constituição de 1988, artigo 1º e 2º.

deliberadamente restringido a participação popular, excluindo os instrumentos da democracia direta do escopo constitucional.

Na eleição dos Constituintes de 1988, houve uma ampliação significativa no número de eleitores no Brasil: 69 milhões estavam aptos a votar no pleito de novembro de 1986. Vale lembrar que o primeiro censo realizado no Brasil, em 1872, apontava uma população de quase dez milhões de pessoas, mas, em 1889, apenas 200.000 eram eleitores. A primeira eleição presidencial com verdadeira disputa ocorreu em 1910, envolvendo apenas 700.000 votantes, correspondendo a 3% da população, numa competição entre Hermes da Fonseca e Rui Barbosa. Já na eleição para os constituintes de 1946, os eleitores ultrapassaram pela primeira vez 10% da população[1269].

A composição étnico-racial da população brasileira é a seguinte: 92.083.286 pardos, 88.252.121 brancos, 20.656.458 pretos, 850.130 amarelos e 1.227.642 indígenas. A pirâmide etária mostra que apenas 0,01% de homens e mulheres têm 100 anos ou mais, enquanto 7,01% de homens e 8,8% de mulheres têm entre 60 e 100 anos[1270].

- **Poder Legislativo**

No âmbito nacional, o Poder Legislativo brasileiro é bicameral, sendo exercido pelo Congresso Nacional, composto por duas Casas: a Câmara dos Deputados, como câmara baixa, e o Senado Federal, como câmara alta. Cada legislatura tem a duração de quatro anos. Deputados e senadores gozam de inviolabilidade civil e penal por suas opiniões, palavras e votos[1271].

- **Câmara dos Deputados**

A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada um dos 26 Estados, nos Territórios[1272] e no Distrito Federal. O número total de deputados, bem como a representação de cada Estado e do Distrito Federal, será definido por lei complementar, de acordo com a população, com ajustes feitos no ano anterior às eleições. Atualmente, a Câmara conta com 513 deputados federais[1273].

[1269] PORTO, Walter Costa. In: TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, v. 7, prefácio.

1270 Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/ Acesso em: 20 Mar 2024.

[1271] Constituição Federal, artigos 44 e 53.

[1272] Atualmente, o Brasil não tem território (autarquias federais), mas esses podem ser criados. Previamente, em caso de futura criação de novos

[1273] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/transparencia/acesso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/Institucional Acesso em: 21 Mar 2024.

Apesar da proporcionalidade entre o número de vagas e a população, nenhuma unidade da Federação terá menos de oito ou mais de setenta deputados federais. Os Territórios, que são autarquias federais e não entes federativos, atualmente não existem no Brasil, mas, se forem criados no futuro, terão direito à eleição de quatro deputados federais, sem vaga para senador[1274].

- **Senado Federal**

O Senado Federal é composto por representantes dos 27 entes federativos, sendo 26 Estados e o Distrito Federal. Cada um deles elege três senadores com mandato de oito anos. A representação de cada ente federativo é renovada parcialmente a cada quatro anos, alternadamente, por um e dois terços das 81 cadeiras (27 em uma eleição e 54 na seguinte, sucessivamente).

Na última eleição geral, realizada em outubro de 2022, foram renovadas 27 cadeiras no Senado Federal; nas eleições de outubro de 2026, as outras 54 vagas serão renovadas (equivalentes a 2/3 do total). A reeleição para o cargo de senador é permitida indefinidamente, e o senador pode concorrer a outros cargos, inclusive à reeleição, sem a necessidade de renunciar ao mandato. Cada senador é eleito com dois suplentes, e a posse desses suplentes dependerá do afastamento do titular e do primeiro suplente, respectivamente. A eleição dos senadores segue o princípio majoritário, com base no número de votos recebidos pelos candidatos e seguirá a ordem de classificação na eleição do Estadual pelo qual concorreram[1275].

- **Poder Executivo**

Nacionalmente, o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República, com o auxílio dos Ministros de Estado[1276]. A eleição do presidente e do vice-presidente ocorre simultaneamente no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se necessário, no ano anterior ao término do mandato presidencial vigente[1277]. A eleição do vice-presidente está vinculada ao registro do candidato a presidente. Será eleito presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta dos votos, excluídos os brancos e nulos. Se nenhum candidato alcançar essa maioria no primeiro

---

[1274] Constituição Federal, artigo 45, § 1º.

[1275] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/09/13/como-funciona-a-eleicao-dos-senadores Acesso em: 21 Mar 2024.

[1276] Nos 26 Estados e no Distrito Federal, o Poder Executivo é exercido pelos governadores. Já nos Municípios, é exercido pelos Prefeitos. Em ambos os casos, o mandado é de quatro anos.

[1277] A eleição do Presidente da República é realizada na mesma data das eleições dos candidatos aos Parlamentos dos Estados e do Distrito Federal, e ao Congresso Nacional, bem como dos governadores dos Estados e do Distrito Federal. A eleição municipal é realizada separadamente, em Outubro do ano em que terminará o primeiro bienio do mandato do Presidente da República, dos governadores e dos Deputados Federais e Estaduais.

turno, uma nova eleição será realizada até vinte dias após a proclamação do resultado, com os dois candidatos mais votados, sendo eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos. No caso de morte, desistência ou impedimento legal de um candidato antes do segundo turno, será convocado o candidato remanescente com maior votação. Se dois candidatos ficarem empatados em segundo lugar, será qualificado o mais idoso[1278].

Entre as competências exclusivas do presidente da República estão: sancionar, promulgar e publicar leis, além de expedir decretos e regulamentos para sua execução; vetar projetos de lei total ou parcialmente; dispor, por decreto, sobre matérias constitucionais; editar medidas provisórias com força de lei nos casos previstos em lei[1279]; e elaborar leis delegadas após solicitar delegação ao Congresso Nacional[1280]. A prática desses atos normativos, permitem ampliar o exercício e às formas de controle inerentes à democracia semidireta – basicamente circunscrito ao Parlamento – ao Chefe do Poder Executivo também.

Após a acusação contra o presidente da República ser admitida por dois terços da Câmara dos Deputados, ele será julgado pelo Supremo Tribunal Federal nos casos de infrações penais comuns ou pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade[1281].

Com a menção aos crimes de responsabilidade sob a vigência da Constituição de 1988, que recepcionou parcialmente a Lei nº 1.079/50, o estudo detalhado sobre o tema será apresentado no capítulo 14, ao qual o leitor interessado poderá se remeter para aprofundamento.

- **Declaração de Direitos**

O Título II da Constituição de 1988 é dividido em cinco Capítulos: o primeiro trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, descritos nos 79 incisos do artigo 5º; o segundo aborda os Direitos Sociais[1282], contidos nos artigos 6º a 11; o terceiro se refere aos Direitos da Nacionalidade, nos artigos 12 e 13; o quarto trata dos Direitos Políticos; e, por fim, o quinto Capítulo é dedicado aos Partidos Políticos[1283].

- **Direitos da Nacionalidade**

São considerados brasileiros natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, mesmo que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no exterior, de pai ou mãe brasileiros, desde que qualquer um deles esteja a serviço da

[1278] Constituição Federal, artigos 76 e 77.
[1279] Constituição Federal, artigos 84.
[1280] Constituição Federal, artigo 68.
[1281] Constituição Federal, artigo 86.
[1282] Esses Direitos não são objeto desta pesquisa.
[1283] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 26 Set 2024.

República Federativa do Brasil; c) os nascidos no exterior, de pai ou mãe brasileiros, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou residam na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer momento após a maioridade, pela nacionalidade brasileira[1284].

Os brasileiros naturalizados são: a) aqueles que, conforme a lei, adquiram a nacionalidade brasileira, sendo exigido aos originários de países de língua portuguesa apenas um ano ininterrupto de residência e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes no Brasil por mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira[1285].

Aos portugueses com residência permanente no Brasil, serão conferidos os direitos inerentes aos brasileiros, desde que haja reciprocidade em favor dos brasileiros, exceto nos casos previstos na Constituição[1286].

A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, exceto nos casos previstos na Constituição. São reservados exclusivamente a brasileiros natos os seguintes cargos: 1) presidente e vice-presidente da República; 2) presidente da Câmara dos Deputados; 3) presidente do Senado Federal; 4) ministro do Supremo Tribunal Federal; 5) carreira diplomática; 6) oficial das Forças Armadas; 7) ministro de Estado da Defesa[1287].

Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que: I) tiver sua naturalização cancelada por sentença judicial, em razão de fraude no processo de naturalização ou atentado contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; II) fizer pedido expresso de renúncia à nacionalidade brasileira perante autoridade brasileira competente, exceto em casos que resultem em apatridia. A renúncia da nacionalidade, conforme previsto no inciso II, não impede que oportunamente o interessado readquira sua nacionalidade brasileira originária, nos termos da lei[1288].

- **Direitos Políticos**

A soberania popular é exercida por meio do sufrágio universal e do voto direto e secreto, com igual valor para todos. Nos termos da lei, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular também são instrumentos de exercício dessa soberania[1289].

[1284] Constituição de 1988, artigo 12, I.
[1285] Constituição de 1988, artigo 12, I.
[1286] Constituição de 1988, artigo 12, § 1º.
[1287] Constituição de 1988, artigo 12, §§ 2º. e 3º.
[1288] Constituição de 1988, artigo 12, §§ 4º. e 5º.
[1289] Constituição de 1988, artigo 14.

O alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para maiores de dezoito anos, sendo facultativos para analfabetos, maiores de setenta anos e aqueles com idade entre dezesseis e dezoito anos[1290].

Não podem se alistar como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. As condições para ser eleito, conforme estabelecido pela lei, são: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI) a idade mínima definida na Constituição, de acordo com cargo pretendido[1291].

Nesse caso, a idade mínima será de trinta e cinco anos para presidente e vice-presidente da República e senador; de trinta anos para governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal; de vinte e um anos para deputado federal, deputado estadual ou distrital, prefeito, vice-prefeito e juiz de paz; e de dezoito anos para vereador[1292].

O presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e aqueles que os sucederem ou substituírem durante os mandatos têm a possibilidade de reeleição para um único período subsequente. Para disputar outros cargos, esses agentes públicos devem renunciar aos seus mandatos com no mínimo seis meses de antecedência ao pleito[1293].

São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos. Também são inelegíveis, dentro do território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do presidente da República, de governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito, ou de quem os tenha substituído nos seis meses anteriores ao pleito, exceto se já ocuparem mandato eletivo e forem candidatos à reeleição[1294].

O militar alistável é elegível caso, contando com menos de dez anos de serviço, se afaste da atividade; se contar com mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente para a inatividade no ato da diplomação[1295].

A Lei Complementar nº 64/90 estabelece outros casos de inelegibilidade e os prazos para sua cessação, visando proteger a probidade administrativa, a moralidade no exercício do mandato, levando em conta a vida pregressa do candidato, além de assegurar a normalidade e

---

[1290] Constituição de 1988, artigo 14, § 1º.
[1291] Constituição de 1988, artigo 14, § 2º. e 3º.
[1292] Constituição de 1988, artigo 14, § 2º. e 3º.
[1293] Constituição de 1988, artigo 14, § 5º e 6º.
[1294] Constituição de 1988, artigo 14, §§ 4º e 7º.
[1295] Constituição de 1988, artigo 14, § 8º.

legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso no exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta[1296].

O mandato eletivo pode ser impugnado perante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias a contar da diplomação, devendo a ação ser instruída com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, e o autor responderá, conforme a lei, caso a ação seja temerária ou de manifesta má-fé[1297].

As consultas populares sobre questões locais, aprovadas pelas Câmaras Municipais, serão realizadas concomitantemente às eleições municipais e encaminhadas à Justiça Eleitoral até noventa dias antes da data do pleito, respeitando os limites operacionais em relação ao número de quesitos. As manifestações a favor e contra as questões submetidas às consultas populares previstas na Constituição ocorrerão durante as campanhas eleitorais, sem o uso de propaganda gratuita no rádio e na televisão[1298].

A Constituição proíbe a cassação de direitos políticos, porém permite sua perda ou suspensão. A perda ocorrerá em caso de perda da nacionalidade, seja pela aquisição de outra nacionalidade por cidadão brasileiro, ou pelo cancelamento da naturalização por sentença com trânsito em julgado[1299].

A suspensão dos direitos políticos ocorrerá nos casos de recusa em cumprir obrigação imposta a todos ou prestação alternativa; de perda da capacidade civil; de condenação criminal com trânsito em julgado, enquanto durarem seus efeitos; e por improbidade administrativa[1300]. A lei que modificar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, mas não será aplicada às eleições realizadas até um ano após sua vigência[1301].

- **Os Partidos Políticos no Plano Constitucional**

A Constituição assegura a liberdade de formação de partidos políticos de âmbito nacional, conforme os critérios definidos por lei[1302]. A Justiça Eleitoral, parte do Poder Judiciário, é responsável pela supervisão e coordenação do processo eleitoral, bem como pelo registro e funcionamento dos partidos políticos. O princípio da pluralidade partidária, uma

---

[1296] Constituição de 1988, artigo 14, § 9º.
[1297] Constituição de 1988, artigo 14, §§ 10 e 11.
[1298] Constituição de 1988, artigo 14, §§ 12 e 13.
[1299] Constitiução de 1988, artigo 15, I.
[1300] Constituição de 1988, artigo 15, II-V.
[1301] Constituição de 1988, artigo 16.
[1302] Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

marca da restauração democrática que culminou com a nova Constituição, permitiu uma maior diversidade de correntes partidárias[1303].

Os partidos políticos são obrigados a destinar, no mínimo, 5% dos recursos do fundo partidário para a criação e manutenção de programas que promovam e difundam a participação política das mulheres, conforme os interesses intrapartidários[1304].

O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada às campanhas eleitorais, assim como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às candidatas, deve ser de no mínimo 30%, proporcional ao número de candidatas. A distribuição desses recursos será feita conforme critérios definidos pelos órgãos de direção e normas estatutárias, respeitando a autonomia e o interesse partidário[1305].

É proibida a utilização de organização paramilitar pelos partidos políticos. Dos recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do fundo partidário destinados às campanhas eleitorais, os partidos são obrigados a aplicar 30% em candidaturas de pessoas pretas e pardas, nas circunscrições que melhor atendam aos interesses e estratégias partidárias[1306].

Conforme expressa a Constituição brasileira[1307], com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017, é permitida a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que respeitados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, além de obedecer aos seguintes preceitos: I) caráter nacional; II) proibição de recebimento de recursos de entidades ou governos estrangeiros ou de subordinação a estes; III) prestação de contas à Justiça Eleitoral; IV) funcionamento parlamentar conforme a lei[1308].

Ao eleito por um partido que não cumprir os requisitos previstos na Constituição, é garantido o mandato, permitindo-se a filiação a outro partido que tenha atingido esses requisitos, sem que isso resulte em perda do mandato. No entanto, essa nova filiação não será considerada para a distribuição dos recursos do fundo partidário ou para o acesso ao tempo

---

[1303] TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 23 e 26, v. 7.

[1304] Constituição de 1988, artigo 17, § 7º, com a redação dada pela EC nº 111, de 2021.

[1305] Constituição de 1988, artigo 17, § 8º, com a redação dada pela EC nº 111, de 2021.

[1306] Constituição de 1988, artigo 17, §§ 4º e 9º.

[1307] Constituição Federal, artigo 17.

[1308] Constituição Federal, artigo 17, I-IV.

gratuito de rádio e televisão[1309]. Também é proibida a utilização de organização paramilitar por partidos políticos[1310].

Conforme as regras que regem a infidelidade partidária, deputados federais, estaduais, distritais e vereadores que se desligarem do partido pelo qual foram eleitos perderão seus mandatos, exceto nos casos em que haja anuência do partido ou outras justificativas de justa causa previstas em lei. A mudança de partido, em qualquer situação, não será considerada para a distribuição de recursos do fundo partidário, de outros fundos públicos, ou para o acesso gratuito ao rádio e à televisão[1311].

- **Emenda Constitucional Nº 133, de 22 de Agosto de 2024**

A aplicação de recursos, de qualquer valor, em candidaturas de pessoas pretas e pardas realizadas pelos partidos políticos nas eleições ocorridas até a promulgação da Emenda Constitucional 133/2024, com base em lei, em qualquer outro ato normativo ou em decisão judicial, deve ser considerada cumprida, mesmo que o partido não tenha cumprido a obrigação exigida em lei. A eficácia desse benefício está condicionada à aplicação, nas quatro eleições subsequentes à promulgação da Emenda, a partir de 2026, do montante correspondente ao que deixou de ser aplicado para o cumprimento da cota racial nas eleições anteriores, sem prejuízo do atendimento da cota estabelecida nesta Emenda Constitucional[1312].

É garantida a imunidade tributária aos partidos políticos e a seus institutos ou fundações. Essa imunidade abrange todas as sanções de natureza tributária, exceto as previdenciárias, incluindo a devolução e o recolhimento de valores, até mesmo os determinados em processos de prestação de contas eleitorais e anuais, bem como os juros incidentes, multas ou condenações aplicadas por órgãos da administração pública em processos administrativos ou judiciais em andamento, execução ou transitados em julgado. Isso resulta no cancelamento das sanções, na extinção dos processos e no levantamento de inscrições em cadastros de dívida ou inadimplência, aplicando-se a processos administrativos ou judiciais com decisão ou ação ocorrida há mais de cinco anos[1313].

A Emenda Constitucional mencionada criou um Programa de Recuperação Fiscal (Refis) específico para partidos políticos e seus institutos ou fundações, permitindo a

---

[1309] Constituição Federal, artigo 17, § 6º.

[1310] Constituição Federal, artigo 17, § 4º e 5º.

[1311] Constituição de 1988, artigo 17, § 6º; Lei nº 9.096/95,art. 22-A.

[1312] Disonível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc133.htm Acesso em: 28 Set 2024.

[1313] EC 133/2024, artigo 4º, §§ 1º e 2º.

regularização de seus débitos com isenção de juros e multas acumulados, sendo aplicada apenas a correção monetária sobre os valores originais. Esse ajuste pode ocorrer a qualquer momento, com a possibilidade de parcelamento em até 60 meses para obrigações previdenciárias e em até 180 meses para demais débitos, conforme a escolha do partido[1314].

A Emenda Constitucional nº 133/2024 garantiu aos partidos políticos e seus institutos ou fundações a utilização de recursos do fundo partidário para parcelamento de sanções e multas eleitorais, de outras penalidades e débitos de natureza não eleitoral, bem como para devolução de recursos ao erário e restituição de recursos públicos ou privados imputados pela Justiça Eleitoral, incluindo os de origem não identificada. Para o pagamento desses débitos, os órgãos partidários hierarquicamente superiores podem utilizar recursos destinados a órgãos partidários de esferas inferiores, inclusive nos casos em que o órgão originalmente responsável esteja impedido de receber tais recursos[1315].

- **Os Partidos Políticos no Plano Infraconstitucional**

De acordo com o entendimento de que o fortalecimento da democracia brasileira depende diretamente dos partidos políticos, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispõe sobre os partidos políticos ao regulamentar o artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Essa Lei regula a atuação dessas entidades, promovendo sua organização e disciplina, ao mesmo tempo que incentiva a transparência e a responsabilidade política[1316].

De acordo com essa norma, a criação de um partido político acontece em duas fases, cada uma perante instituições diferentes: a primeira ocorre no Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas, situado no local da sede do partido, uma função exercida privadamente por delegação do Poder Público. A segunda fase ocorre no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que atua como órgão do Poder Judiciário[1317].

Na primeira etapa, o pedido de registro do partido político deve ser encaminhado ao Oficial do Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas da sede do partido[1318]. Esse pedido

---

[1314] EC 133/2024, artigo 5º.

[1315] EC nº 133/2024, artigo 6º, *caput*, e parágrafo único.

[1316] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm Acesso em: 28 Set 2024.

[1317] Constituição Federal, artigo 17, § 2º.

[1318] Constituição Federal, Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. § 1º - Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. § 2º - Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. § 3º - O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses.

deve ser assinado pelos fundadores, em número mínimo de 101 pessoas, com domicílio eleitoral em pelo menos um terço dos estados, acompanhado dos documentos exigidos por lei[1319].

Após obter personalidade jurídica, os partidos podem registrar seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e, para ter direito aos recursos do fundo partidário e acesso ao rádio e à TV, precisam, alternativamente: I) obter pelo menos 3% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em pelo menos um terço dos estados, com no mínimo 2% dos votos válidos em cada um deles[1320]; ou II) eleger pelo menos quinze deputados federais distribuídos em um terço dos estados[1321].

Somente o partido que tiver registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral poderá participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, conforme estabelecido na Lei dos Partidos Políticos. Em setembro de 2024, havia 29 partidos políticos[1322] registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE)[1323].

A Lei dos Partidos Políticos define que, como pessoa jurídica de direito privado, o partido político tem o objetivo de garantir a autenticidade do sistema representativo e de proteger os direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, sempre em prol do regime democrático. Essa lei regulamenta a criação, organização, funcionamento e extinção dos partidos no Brasil. No sistema jurídico brasileiro, não são permitidas candidaturas independentes, ou seja, os candidatos devem estar filiados a partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Assim, a lei assume papel crucial na estruturação do sistema político, regulando a atuação partidária conforme os princípios democráticos e constitucionais[1324].

A Lei dos Partidos Políticos define as fontes de financiamento permitidas para essas entidades, estabelecendo regras para o recebimento de recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário, e do Fundo

---

[1319] Lei dos Partidos Políticos, artigo 8º.

[1320] Constituição Federal, artigo 17, § 1º.

[1321] Constituição Federal, artigo 17, § 3º, I-II.

[1322] Seguem os nomes desses Partidos Políticos, em maio de 2025: Movimento Democrático Brasileiro (MDB); Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Do Brasil (PCdoB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Da Social Democracia Brasileira (PSDB), Agir (AGIR), Mobilização Nacional (MOBILIZA), Cidadania (CIDADANIA), Partido Verde (PV), Avante (AVANTE), PROGRESSISTAS (PP), Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (PSTU), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Democracia Cristã (DC), Partido da Causa Operária (PCO), PODEMOS (PODEMOS), Republicanos (REPUBLICANOS), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Liberal (PL), Partido Social Democrático (PSD), Solidariedade (SOLIDARIEDADE), Partido Novo (NOVO), Rede Sustentabilidade (REDE), Partido da Mulher Brasileira (PMB), Unidade Popular (UP), União Brasil (UNIÃO) e Partido Renovação Democrática (PRD).

[1323] Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse Acesso em: 1º Maio 2025.

[1324] Código Civil, artigo 44, V.

Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), denominado Fundo Eleitoral. A lei também regula o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão, além das doações feitas por filiados e simpatizantes.

O uso das expressões "financiamento público de campanha" ou "financiamento das atividades partidárias" é comum entre os eleitoralistas. No entanto, nesta pesquisa, essas expressões não serão adotadas, pois entende-se que o conceito de "financiamento" envolve pagamento a médio e longo prazo, o que não ocorre na transferência de recursos públicos aos partidos políticos. Pelo contrário, o Poder Legislativo nacional frequentemente concede anistias às multas aplicadas aos partidos devido ao absoluto descumprimento e desrespeito à legislação que deveriam aprimorar. Portanto, trata-se de uma doação clara de recursos públicos a partidos políticos, que são pessoas jurídicas de direito privado, e não de um empréstimo ou financiamento no sentido técnico da palavra.

É essencial destacar a diferença entre o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário, e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), também chamado de Fundo Eleitoral, especialmente pelas expressivas quantias recebidas pelos partidos políticos de ambos os fundos. Os recursos do Fundo Partidário são usados para pagar multas e outras sanções por descumpriento da lei eleitoral e os débitos de natureza não eleitoral.

O Fundo Partidário é destinado às despesas cotidianas dos partidos e é composto por multas e penalidades financeiras aplicadas com base no Código Eleitoral e outras leis eleitorais, além de doações de pessoas físicas e dotações orçamentárias da União[1325]. Em 2024, o valor desse fundo foi de R$ 1,2 bilhão[1326]. A legislação prevê que 5% do total do fundo seja distribuído igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE, enquanto os 95% restantes são divididos conforme o número de votos que cada partido obteve na última eleição para a Câmara dos Deputados, respeitando os critérios da cláusula de desempenho[1327].

O Fundo Eleitoral foi criado em 2017 após a proibição de doações de empresas, determinada pelo Supremo Tribunal Federal, tornando-se uma das principais fontes de receita para que os partidos financiem as campanhas de seus candidatos. Esse fundo é constituído por dotações orçamentárias da União em anos eleitorais e é distribuído entre os 29 partidos políticos

[1325] Disponível em: https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Janeiro/saiba-a-diferenca-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral Acesso em: 11 Abr 2024.

[1326] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/tse-aprova-proposta-de-orcamento-para-2024-com-r-12-bi-de-fundo-partidario/?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 11 Abr 2024.

[1327] Disponível em: https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Janeiro/saiba-a-diferenca-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral Acesso em: 11 Abr 2024.

da seguinte maneira: 2% igualmente entre todos os partidos; 35% entre os partidos com ao menos um deputado; 48% proporcional ao número de deputados; e 15% proporcional ao número de senadores[1328].

O Fundo Eleitoral destinado ao financiamento das campanhas para as eleições municipais de 2024 soma R$ 4.961.519.777,00 (+ de R$ 4,9 bilhões). Mais da metade desse montante, R$ 2,611 bilhões, será destinado aos seis maiores partidos: R$ 758 milhões para o União Brasil (UNIÃO), R$ 500 milhões para o Partido dos Trabalhadores (PT), R$ 360 milhões para o MDB, R$ 343 milhões para o PSD, R$ 333 milhões para o PP e R$ 317 milhões para o PSDB. A prestação de contas dos partidos deve ser regularmente apresentada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE)[1329].

- **Direitos e Deveres Individuais e Coletivos**

Os direitos individuais e coletivos são detalhadamente listados no artigo 5º da Constituição de 1988, que inclui setenta e nove incisos e quatro parágrafos. Comparativamente, a anterior Constituição de 1967, emendada em 1969, delineava a Declaração de Direitos em trinta e seis parágrafos, o que sugere um aumento no número de direitos fundamentais. No entanto, esses direitos e liberdades são em grande parte os mesmos, apenas mais detalhadamente descritos para prevenir abusos de direito, além de elevarem várias garantias tradicionalmente vistas no direito comum ao *status* constitucional. Este aumento reflete uma reação à experiência autoritária anterior, com a Assembleia Constituinte incorporando normas programáticas que respondem às aspirações populares por liberdade e justiça social, características de períodos de restauração democrática[1330].

De acordo com o texto constitucional, todos possuem igualdade perante a lei, sem distinções de qualquer natureza, assegurando-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade. Homens e mulheres têm igualdade de direitos e obrigações, conforme a Constituição. Ninguém será compelido a fazer ou deixar de fazer algo, exceto pela lei. Não será permitida tortura ou tratamento desumano, e é garantida a liberdade de manifestação de pensamento, com vedação ao anonimato. O direito de resposta proporcional ao agravo e a indenização por danos materiais, morais ou à imagem são assegurados[1331].

[1328] Disponível em: https://www.tre-go.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Janeiro/saiba-a-diferenca-entre-fundo-partidario-e-fundo-eleitoral Acesso em: 11 Abr 2024.

[1329] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Junho/saiba-quanto-cada-partido-vai-receber-do-total-do-fundo-especial-de-campanha Acesso em: 11 Abr 2024.

[1330] TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 22, v. 7.

[1331] Constituição de 1988, artigo 5º.

A liberdade de consciência e crença é inviolável, garantindo-se o livre exercício de cultos religiosos, com proteção legal a seus locais e liturgias. A assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva é garantida, e ninguém será privado de direitos por crenças religiosas ou convicções filosóficas ou políticas, salvo se invocadas para evitar obrigações legais e se recusar a prestação alternativa prevista em lei. A liberdade de expressão intelectual, artística, científica e de comunicação é assegurada, sem censura ou licença prévia[1332].

A inviolabilidade da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas é garantida, sendo assegurado o direito a indenização por eventuais danos. A casa é considerada asilo inviolável do indivíduo, com ingresso permitido apenas em casos de flagrante delito, desastre, socorro ou ordem judicial durante o dia. O sigilo da correspondência, dados e comunicações telefônicas também é inviolável, exceto por ordem judicial para investigação criminal ou processo penal[1333].

É reconhecida a instituição do Tribunal do Júri. A Constituição também estabelece que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal; que a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu, e que qualquer discriminação atentatória aos direitos e liberdades fundamentais será punida. A prática do racismo é considerada crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei. Além disso, a lei considera crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os crimes hediondos, responsabilizando tanto os mandantes quanto os executores e aqueles que, podendo evitar tais crimes, se omitirem. A ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático também é crime inafiançável e imprescritível[1334].

Nenhuma pena poderá ultrapassar a pessoa do condenado, mas a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens podem ser estendidas aos sucessores e executadas contra eles, até o limite do valor do patrimônio transferido, conforme estabelecido pela lei[1335].

A lei regulará a individualização da pena e adotará, entre outras, as seguintes: a) privação ou restrição da liberdade; b) perda de bens; c) multa; d) prestação social alternativa; e) suspensão ou interdição de direitos. Não serão admitidas penas: a) de morte, exceto em caso

[1332] Constituição de 1988, artigo 5º.
[1333] Constituição de 1988, artigo 5º.
[1334] Constituição de 1988, artigo 5º.
[1335] Constituição de 1988, artigo 5º.

de guerra declarada; b) de caráter perpétuo; c) de trabalhos forçados; d) de banimento; e) cruéis[1336].

A pena será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado. Aos presos é garantido o respeito à integridade física e moral. Às presidiárias serão asseguradas condições para permanecerem com seus filhos durante o período de amamentação. Nenhum brasileiro será extraditado, exceto o naturalizado, no caso de crime comum praticado antes da naturalização ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, conforme estabelecido pela lei[1337].

O Estado de Direito é fortalecido pelo princípio da supremacia da lei, que se opõe ao arbítrio das autoridades, estabelecendo direitos públicos subjetivos que podem ser invocados contra o Estado. Esse princípio exige que o Estado se submeta às leis que ele mesmo cria, assegurando a legalidade e limitando o poder das autoridades[1338].

Além disso, a norma de igualdade assegura que tanto o poder público quanto o cidadão estejam submetidos à mesma força da lei, consolidando uma relação de equidade entre a administração e os administrados. A era liberal, baseada no individualismo jurídico e na liberdade de iniciativa econômica, valoriza princípios como a autoridade da vontade individual, o direito de associação, a propriedade, a liberdade de locomoção, e a interação equilibrada e legítima entre os poderes, fundamentando assim os valores do Estado Liberal[1339].

Na lista dos direitos explicitamente garantidos, é assegurada a inviolabilidade da vida privada, da intimidade, da honra e da imagem das pessoas, prevendo compensação por danos morais ou materiais decorrentes de violações desses direitos. Além disso, a Constituição incorpora normas relativas ao direito penal, processual penal e civil, buscando dar destaque e estabilidade a essas áreas[1340].

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados em dois turnos, por três quintos dos votos em cada Casa do Congresso Nacional, terão o mesmo *status* de emendas constitucionais. O Brasil também se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, desde que tenha expressado adesão à sua criação[1341].

[1336] Constituição de 1988, artigo 5º.
[1337] Constituição de 1988, artigo 5º.
[1338] TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 19, v. 7.
[1339] TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 19, v. 7.
[1340] TÁCITO, Caio. Coleção Constituições Brasileiras 1988. 3ª ed. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 22, v. 7.
[1341] Constituição de 1988, artigo 5º, §§ 3º a 4º.

As normas que definem os direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata. Os direitos e garantias previstos na Constituição não excluem outros que derivem do regime e dos princípios nela estabelecidos, bem como dos tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte[1342].

[1342] Constituição de 1988, artigo 5º, §§ 1º a 2º.

PARTE 3
O *IMPEACHMENT* COM INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DA REPÚBLICA

CAPÍTULO 12
O *IMPEACHMENT* COMO PROCESSO DE DESTITUIÇÃO E INABILITAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Este capítulo dedica-se à exposição conceitual e histórica do instituto do impeachment, com ênfase na sua origem, estruturação e função no contexto do constitucionalismo moderno. Longe de ser um instrumento episódico de destituição, o impeachment configura-se como mecanismo essencial à proteção da República, orientado pelo princípio da *accountability* e inserido no sistema de freios e contrapesos *(checks and balances)*, próprio das democracias constitucionais.

A análise parte da etimologia do termo e de sua evolução histórica, com destaque para os primeiros registros de sua aplicação no Parlamento inglês, ainda na Idade Média. No contexto britânico, o impeachment emergiu como resposta à ausência de controle direto sobre o monarca, permitindo ao Parlamento responsabilizar ministros e agentes reais que abusassem do poder, ainda que os reis permanecessem formalmente inalcançáveis. Essa função política de contenção da arbitrariedade seria consolidada e exportada para as treze colônias inglesas na América do Norte, onde se tornaria um dos pilares da organização republicana dos Estados Unidos da América.

Ao tratar das dimensões procedimentais do impeachment, o capítulo descreve seus dois estágios típicos – acusação e julgamento –, revelando sua natureza híbrida entre o jurídico e o político. Também se expõe a multiplicidade de sentidos do termo responsabilidade na administração pública, relacionando-os aos fundamentos contemporâneos da responsabilidade pública: capacidade *(capacity)*, obrigação de prestar contas *(accountability)* e sujeição às consequências legais *(liability).*

A exposição aqui desenvolvida constitui o alicerce teórico e histórico para os capítulos seguintes, nos quais o instituto será examinado em contextos nacionais específicos – Estados Unidos, Brasil e República da Coreia – permitindo, ao final, avaliar se os modelos concretamente aplicados têm servido como instrumentos legítimos de proteção da ordem republicana ou, ao contrário, vêm sendo desvirtuados para atender a propósitos autoritários ou interesses circunstanciais.

- **Definição do *impeachment***

Etimologicamente, o termo *impeachment* vem do latim *impedimentum* e significa proibir, impedir. Evolutivamente, no inglês, *to impeach* significa acusar, "incriminar para impedir que o agente criminoso", no exercício da função, atue contra o interesse público.

"*Impeachment* é o processo pelo qual o Poder Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político"[1343].

O *impeachment* é um mecanismo de *checks and balances,* típico das relações entre os Poderes no constitucionalismo contemporâneo[1344]. Fundamenta-se em um postulado básico do regime democrático, a *accountability* (responsabilização), cujo cerne é comprovar se o agente público agiu de conformidade com o previsto. É indissociável da imputação da prática de conduta grave ao acusado[1345.] Para seu êxito, é preciso que a ação alegada seja comprovada e o acusado seja considerado culpado[1346]. Na administração pública, como responsabilidade, *accountability* pode ser vista em três dimensões teóricas em relação aos agentes públicos: (i) *Responsability as "capacity",* que é a capacidade ou autoridade para atuar***;*** *(ii) Responsibility as "accountability",* que é a obrigação de fornecerem informações, esclarecimentos e justificativas a uma autoridade superior, interna ou externa, pelo desempenho de suas funções; (iii) *Responsibility as "liability"*, que é a responsabilidade pelas consequências dos próprios atos e, às vezes, também por atos de terceiros[1347].

Na forma de se exigir a prestação de contas dos agentes públicos, a *accountability* pode ser: vertical, quando o controle é da população sobre agentes públicos e governos, associada à capacidade de voto e à livre manifestação; horizontal, que ocorre entre os órgãos estatais, quando um poder ou órgão fiscalizam outro; societal, vertente da vertical, quando a sociedade civil organizada realiza o controle dos entes ou de órgãos estatais por meio da fiscalização dos agentes públicos e dos governos[1348].

A separação de poderes não é absoluta, e seu sistema de freios e contrapesos é projetado para permitir que cada ramo restrinja o abuso de outro ramo. Como resultado, as legislaturas geralmente recebem a capacidade de supervisionar a conduta oficial do governo e remover funcionários públicos executivos ou judiciais de seus cargos, o que é chamado de "*impeachment*". A palavra *impeachment* expressa a ideia de ser pego ou encurralado, e é o ato

---

1343 RICCITELLI, Antonio. Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar? São Paulo: Manole, 2006, p. 14.

1344 VILE, M. J. C. Constitutionalism and the separation of powers. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 2.

1345 HAGUE, D. C. Accountability, independence and management. In: SMITH, B. L. R.;HAGUE, D. C. (eds.) The dilemma of accountability in modern government: independence versus control.New York: PalgraveMacmillan, 1971.

1346 BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br Acesso em: 2 maio 2021.

1347 CEDÓN, Antonio Bar. Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments. 2012, p. 24, 25. Disponível em: www.*unpan1.un.org* Acesso em: 2 maio 2021.

1348 O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. São Paulo: Lua Nova, 1998.

de desafiar a honestidade ou credibilidade de uma pessoa. O *impeachment* não resulta necessariamente na remoção do cargo[1349].

O processo de *impeachment* na verdade tem dois estágios, e a responsabilidade por cada estágio geralmente é separada. O primeiro estágio é o *impeachment* — isto é, o desenvolvimento de uma acusação formal ou declaração de artigos. A responsabilidade por essa fase geralmente recai sobre a câmara legislativa "baixa", como a *House of Commons of the United Kingdom,* no Reino Unido, a *House of Representatives*, nos Estados Unidos, e a Câmara dos Deputados, no Brasil. Durante este estágio, as acusações são investigadas. Se o corpo legislativo acredita que há prática de conduta grave, as acusações – artigos de *impeachment* – são votadas; do contrário, serão arquivadas. Se o voto afirmativo necessário for alcançado, os artigos de *impeachment* são encaminhados ao corpo responsável pelo segundo estágio do processo[1350].

O segundo estágio envolve a consideração formal das acusações feitas nos artigos de *impeachment*, sendo essa fase conduzida pela câmara legislativa "alta", como a *The House of Lords,* no Reino Unido, o Senado, nos Estados Unidos, e o Senado Federal, no Brasil. Nessa fase, o processo assemelha-se a um julgamento formal, onde ambas as partes podem convocar testemunhas e apresentar provas. Após a conclusão dos argumentos, o órgão legislativo deve votar sobre a culpabilidade do acusado, sendo necessária, geralmente, uma supermaioria para que ocorra a condenação[1351].

No capítulo 2, o *recall* é estudado como um dos instrumentos de democracia direta, ao lado do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular. Nesta parte da pesquisa, o *impeachment* é abordado como um mecanismo de proteção da república. Enquanto na república o chefe de Estado é eleito, seja de forma direta ou indireta, e exerce o poder por tempo determinado, na monarquia o chefe de Estado não é eleito e, geralmente, exerce o poder de forma vitalícia e hereditária. Essa distinção fundamental separa os dois sistemas.

Nada impede, contudo, que a democracia exista em qualquer forma de governo, seja numa monarquia ou república, dependendo da conjuntura política. O importante é a participação popular efetiva nas decisões políticas, sustentada por elementos como educação, legitimidade política, autodeterminação e soberania popular, conforme estudado no capítulo 14.

[1349] Disponível em: https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/separation-of-powers-*impeachment* Acesso em: 14 Out 2024.

[1350] Disponível em: https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/separation-of-powers-*impeachment* Acesso em: 14 Out 2024.

[1351] Disponível em: https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/separation-of-powers-*impeachment* Acesso em: 14 Out 2024.

12.1 O *IMPEACHMENT* NA INGLATERRA MEDIEVAL E MODERNA

Uma das disposições constitucionais herdadas da tradição política inglesa é o *impeachment,* utilizado para remover juízes, oficiais e líderes que cometiam crimes relacionados aos seus cargos públicos. No período medieval, antes de 1300 d.C., uma forma rudimentar de *impeachment* começou a se desenvolver na Inglaterra. Nesses casos, o papel do Parlamento era, em geral, apenas ratificar as decisões do rei contra oficiais, atuando como um "carimbo de borracha", o que ajudava a ocultar ações tirânicas do monarca sob a aparência de legalidade[1352].

Somente em 1376 surgiu um processo de *impeachment* inteiramente conduzido pelo Parlamento. Nesse ano, dois súditos, Lord William Latimer, um nobre, e Richard Lyons, um plebeu comerciante de Londres, foram acusados de usar fundos reais para interesses pessoais. O destaque desse episódio é que o Parlamento, e não o rei Eduardo III, iniciou o procedimento, pois o monarca demonstrou pouco interesse em punir a corrupção. Assim, o Parlamento interveio e assumiu o controle do processo, sinalizando uma mudança na relação entre a monarquia e o poder legislativo[1353].

O Parlamento determinou a prisão imediata de Lyons e Latimer, mas Latimer exigiu que as acusações por escrito fossem apresentadas antes. Além disso, ele solicitou tempo para analisar as acusações e preparar sua defesa, culminando em um julgamento adequado perante a Câmara dos Lordes. Embora as acusações formais por escrito não tenham sido elaboradas, Latimer teve a oportunidade de se preparar e foi julgado pela câmara alta. Esse processo estabeleceu a base do *impeachment* moderno: as acusações de irregularidades são feitas pela câmara baixa (Câmara dos Comuns), seguidas por um julgamento na câmara alta (Câmara dos Lordes), com os lordes atuando como juiz e júri[1354].

O Parlamento, percebendo o poder dessa ferramenta, começou a usar o *impeachment* para verificar e limitar o poder real. Ao longo do tempo, o *impeachment* passou a ser um mecanismo para julgar nobres e plebeus por "crimes graves e contravenções", um conceito amplo que incluía traição, suborno, corrupção, opressão, entre outros. Muitas vezes, tais acusações serviam para remover ministros impopulares, cujas políticas não agradavam ao Parlamento. Como o Parlamento não podia remover diretamente o rei ou a rainha, concentrava seus esforços na remoção de ministros que representavam as políticas reais. Dessa forma, o

[1352] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p 14.

impeachment tornou-se uma proteção contra a tirania monárquica, obrigando os monarcas a prestar contas ao Parlamento, que legalmente podia interromper a administração real e limitar seu poder[1355].

No início de 1388, o rei Ricardo II identificou o perigo que o *impeachment* representava para o trono, contestando o direito do Parlamento de iniciar tais processos sem seu consentimento. Juízes apoiaram sua posição, declarando ilegais os processos de *impeachment* que não fossem sancionados pela monarquia. O Parlamento reagiu de forma resoluta, iniciando o *impeachment* desses juízes e removendo-os do tribunal, reforçando seu direito exclusivo de processar e julgar plebeus, nobres e oficiais reais. Além disso, o Parlamento podia determinar punições, incluindo prisão e até mesmo a pena de morte[1356].

Essa prática se consolidou com o Parlamento submetendo ministros e oficiais do rei ao *impeachment* por delitos públicos. Embora o termo "altos crimes e contravenções" tenha surgido apenas em 1642, sua base já existia desde 1386, quando se utilizava a expressão "certas altas traições e delitos". Sob a lei inglesa, "contravenções" abrangiam uma ampla gama de má conduta pública, indo além dos crimes reais[1357].

No século XVII, três processos de *impeachment* na Inglaterra foram cruciais na luta pelo equilíbrio de poderes, afirmando a supremacia do Parlamento sobre a monarquia, especialmente durante o reinado dos monarcas Stuart. Esses casos – Thomas Wentworth, Conde de Strafford (1640), Lorde Clarendon (1667) e Jaime, Duque de York (1679) – definiram o papel do Parlamento e limitaram o poder real, servindo como precedentes históricos na evolução do conceito de *impeachment*[1358].

No primeiro processo mencionado, Thomas Wentworth, Conde de Strafford, foi um dos principais conselheiros do rei Carlos I. Ele foi acusado de alta traição devido ao seu governo autoritário na Irlanda e suas tentativas de subverter as liberdades inglesas. O Parlamento o considerou culpado e aprovou um *Bill of Attainder*, resultando em sua execução. Esse evento marcou uma importante vitória do Parlamento sobre o poder do rei, reforçando a autoridade parlamentar[1359].

[1358] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 7-55.

[1359] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 7-55.

No segundo processo, Edward Hyde, 1º Conde de Clarendon, foi acusado de má administração, incluindo falhas nas guerras contra a Holanda e favorecimento indevido de aliados políticos. Embora forçado ao exílio, Clarendon não foi executado, o que demonstrou que o Parlamento podia usar o *impeachment* para exercer controle sobre o governo sem recorrer à pena capital[1360].

O terceiro processo envolveu Jaime, Duque de York, irmão do rei Carlos II. Ele foi acusado de promover o catolicismo e trair os interesses protestantes da Inglaterra. Embora não tenha sido condenado, o processo aumentou o temor de uma restauração católica na monarquia e levou à aprovação da *Exclusion Bill*, que visava impedir Jaime de subir ao trono. Esse caso ressaltou os conflitos religiosos e dinásticos que permeavam a política inglesa na época[1361].

Dessa maneira, o *impeachment* moldou o modelo constitucional britânico, consolidando-se como uma ferramenta política fundamental para limitar o poder do monarca e responsabilizar os altos oficiais do governo. A prática revelou a tensão entre o Parlamento e a monarquia, com o *impeachment* tornando-se um meio de controle e preservação das liberdades políticas e religiosas.

12.2 O *IMPEACHMENT* NAS TREZE COLÔNIAS INGLESAS

Parte do território que hoje constitui os Estados Unidos da América foi descoberto e colonizado pela Inglaterra entre o século XVII e o início do século XVIII. Essas 13 Colônias Inglesas foram divididas em três grupos: o primeiro compreendia as colônias da Nova Inglaterra, localizadas ao norte da costa leste; o segundo, as colônias do Centro; e o terceiro, as colônias do Sul[1362].

No primeiro grupo estavam Massachusetts, Rhode Island, Connecticut e New Hampshire. No segundo, Nova York[1363], Nova Jersey, Pensilvânia e Delaware. Por fim, no grupo do Sul, estavam Maryland, Virgínia, Carolina do Norte, Carolina do Sul e Geórgia[1364].

[1360] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 7-55.

[1361] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 7-55.

[1362] Disponível em: https://www.britannica.com/topic/American-colonies/How-colonization-took-place Acesso em: 17 Out 2024. E também em: https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/as-treze-colonias-e-a-formacao-dos-estados-unidos Acesso em: 17 Out 2024.

[1363] Originalmente, Nova York era uma colônia holandesa (Nova Amsterdã), mas tornou-se um importante centro comercial sob o domínio inglês.

[1364] Disponível em: https://www.britannica.com/topic/American-colonies/How-colonization-took-place Acesso em: 17 Out 2024. E também em: https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/as-treze-colonias-e-a-formacao-dos-estados-unidos Acesso em: 17 Out 2024.

Embora as 13 colônias apresentassem diferenças políticas, econômicas e sociais, compartilhavam o controle britânico, o que resultava em uma alta dependência econômica, apesar de certo grau de autonomia local. Politicamente, algumas colônias tinham assembleias eleitas, enquanto outras eram governadas por representantes nomeados pela Coroa[1365].

Desde 1635, o *impeachment* foi tema de discussões intensas nas colônias inglesas. Antes e depois da independência, os americanos adotaram novas interpretações sobre o *impeachment*, que se tornou quase obsoleto na Inglaterra nos setenta anos que antecederam a Convenção Constitucional americana. Mesmo assim, John Adams destacou o *impeachment* entre os direitos fundamentais dos ingleses[1366].

A tradição americana, embora inspirada no exemplo inglês, focou no abuso do poder oficial de maneira mais republicana. Nas colônias, o *impeachment* permitia que instituições representativas iniciassem a remoção de oficiais executivos e judiciais por delitos intoleráveis. Embora no início houvesse tentativas de *impeachment* por motivos políticos, prevaleceu a ideia de que o processo deveria ser reservado para crimes graves ou abuso de responsabilidades de altos cargos, restringindo-o à criminalidade séria e ao uso indevido do poder[1367].

Nos anos decisivos entre 1755 e a assinatura da Declaração de Independência em 4 de julho de 1776, o *impeachment* foi utilizado como uma ferramenta para combater abusos de autoridade decorrentes da política imperial britânica. Nesse contexto, o *impeachment* funcionava como um instrumento de soberania popular, reforçando a conexão entre esse processo e o republicanismo nas colônias[1368].

Em Massachusetts, o Juiz-Chefe Peter Oliver enfrentou *impeachment* por obedecer a uma ordem da Coroa, exemplificando a resistência contra o controle britânico. Na Pensilvânia, a assembleia destacou que seus principais poderes eram legislar, conceder recursos à Coroa e reparar queixas do povo, consolidando o *impeachment* como um mecanismo de proteção republicana[1369].

Enquanto os colonos americanos conheciam a prática inglesa, o desdobramento do *impeachment* nas colônias trouxe um novo significado. Peter Hoffer e Natalie Hull afirmam que, na América colonial, "o povo, por meio de seus representantes, tinha o direito e o poder de

---

[1365] Disponível em: https://www.britannica.com/topic/American-colonies/How-colonization-took-place Acesso em: 17 Out 2024. E também em: https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/as-treze-colonias-e-a-formacao-dos-estados-unidos Acesso em: 17 Out 2024.
[1366] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 34-5.
[1367] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 38.
[1368] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (Uk): London (UK): Penguin Books, 2019, p. 38.
[1369] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 38-9.

expulsar os infratores no cargo."[1370] Nas colônias, não apenas crimes, mas também "má conduta palpável e uso indevido de poder"[1371] justificavam o *impeachment*, e a criminalidade não era nem necessária nem suficiente[1372].

Na década de 1770, o *impeachment* passou a ser visto pelos colonos como um mecanismo pelo qual o povo poderia remover oficiais que traíssem os princípios republicanos, especialmente aqueles que abusassem de sua autoridade por meio de corrupção ou abuso de poder. Esse processo se tornou, assim, um importante instrumento legal para alcançar os objetivos revolucionários que estavam se aproximando[1373].

[1370] HOFFER, Peter; HULL, N.E.H. *Impeachment* in America, 1635–1805, 1984, p. 56.
[1371] HOFFER, Peter; HULL, N.E.H. *Impeachment* in America, 1635–1805, 1984, p. 163.
[1372] SUSTE*IN* Cass R. *Impeachment*: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 39.
[1373] SUSTE*IN* Cass R. *Impeachment*: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 39.

CAPÍTULO 13
O *IMPEACHMENT* NOS ESTADOS UNIDOS

A experiência constitucional dos Estados Unidos oferece um referencial paradigmático sobre o impeachment como mecanismo de responsabilização de autoridades públicas no modelo presidencialista. Este capítulo dedica-se a examinar, em profundidade, o desenvolvimento histórico e jurídico desse instituto no contexto norte-americano, desde suas raízes nas constituições estaduais após a independência até a sua consolidação na Constituição Federal de 1787. A análise abrange o papel do impeachment na contenção de abusos de poder, seu vínculo com os princípios republicanos e a sua função como expressão institucional do *self-government*, ainda que limitado por compromissos e conveniências políticas.

O capítulo percorre a evolução do instituto, resgatando os fundamentos teóricos e históricos que levaram os *framers* a adotá-lo como instrumento excepcional, mas necessário, para proteger a República de figuras que, ainda dentro do cargo, atentassem contra os valores constitucionais. Examina-se, também, como o impeachment foi manejado nas situações concretas envolvendo os três presidentes norte-americanos formalmente julgados pelo Senado (Andrew Johnson, Bill Clinton e Donald Trump), todos absolvidos, o que evidencia a influência decisiva das dinâmicas partidárias e do cálculo político sobre os fundamentos jurídicos e institucionais do processo.

Além disso, o capítulo dedica atenção aos julgamentos de juízes federais, ressaltando a permanência do impeachment como instrumento de controle dos poderes do Estado, mesmo fora do campo presidencial. Essa análise contribui para a compreensão do impeachment como exceção cuidadosamente delineada à separação de poderes, articulando-se com a lógica de *checks and balances* que sustenta o sistema constitucional dos Estados Unidos. Nesse sentido, o estudo das experiências norte-americanas fornece elementos valiosos para a compreensão crítica da prática do impeachment em outras democracias presidenciais, inclusive no Brasil.

- **Temores do Poder Executivo e o Papel do Impeachment no Constitucionalismo Anglo-Americano**

A Revolução Americana, que buscou estabelecer uma república em oposição à monarquia tirânica britânica, destacou a importância do *impeachment* na preservação dos ideais republicanos, diferenciando-se da monarquia, onde os líderes não eram responsabilizados da mesma forma. O *impeachment* emergiu como um instrumento de autogoverno republicano, destinado a prevenir abusos de poder, que eram comuns nas monarquias. A Declaração de

Independência dos Estados Unidos reflete as repetidas injúrias cometidas pelo Rei da Grã-Bretanha, visando estabelecer uma tirania absoluta sobre as colônias[1374].

Nesse contexto, logo após a independência, em 4 de julho de 1776, várias constituições estaduais incorporaram o mecanismo de *impeachment*. Delaware, Massachusetts, Nova York, Carolina do Norte, Pensilvânia e Vermont (mesmo antes de se tornar estado em 1791) incluíram essa ferramenta em suas primeiras constituições. Na década de 1780, estados como Geórgia, Nova Hampshire e Carolina do Sul também adotaram o *impeachment*. Delaware foi pioneira ao especificar delitos passíveis de *impeachment*, como "má administração, corrupção ou outros meios" que colocassem em risco a segurança da comunidade. Massachusetts e Nova Hampshire aplicavam o *impeachment* em casos de má conduta ou má administração, enquanto Nova York previa o processo para qualquer oficial acusado de "conduta corrupta e má", exigindo uma votação de dois terços e julgamento em um tribunal especial[1375].

Os *Framers* (Delegados Constituintes), profundamente influenciados pela história inglesa, temiam os abusos de poder, lembrando-se dos reis despóticos e ministros corruptos do passado. Mesmo com receio de excessos do Congresso, decorrentes de abusos legislativos estaduais entre 1776 e 1787, subsistia o temor de que o Executivo pudesse evoluir para uma monarquia, o que perturbava os republicanos, conforme Madison[1376]. No sistema americano tripartite, os membros do gabinete respondiam apenas ao presidente, diferentemente do modelo parlamentar inglês. Os *Framers* não se basearam nos desenvolvimentos do Parlamento do século XVIII, mas sim nas lutas do século XVII, quando o Parlamento inglês confrontou ministros subservientes à monarquia absolutista dos Stuart. Esse receio de um presidente excessivamente poderoso e potencialmente tirânico superou as preocupações com a independência presidencial, levando os *Framers* a confiar ao Congresso o poder de remover o presidente e seus ministros arbitrários, refletindo a tendência colonial de favorecer o poder legislativo, conforme notado por James Wilson. Isso representava uma exceção cuidadosamente delineada à separação de poderes, funcionando como uma engrenagem essencial no sistema de freios e contrapesos[1377].

O temor de que o poder executivo usurpasse funções, somado ao receio de que essa autoridade ameaçasse a república, o que não se concretizou, acabaram lançando os Presidentes

---

[1374] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 1-2; 34-63.

[1375] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 38-40.

[1376] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 4-5.

[1377] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 4-5.

da República à vontade discricionária do Parlamento. Essa influência se manifestou não apenas nos Estados Unidos, mas também nos países que adotaram o modelo americano, como o Brasil e o Paraguai.

13.1 EVOLUÇÃO E SIGNIFICADO HISTÓRICO

- **O Início da República e da Democracia Americanas**

Até o início da vigência da Constituição, os Estados Unidos eram regidos pelos Artigos da Confederação. Alexander Hamilton, de Nova York, liderou o movimento para convocar uma convenção constitucional a fim de reavaliar o documento governamental do país. O Congresso da Confederação apoiou essa iniciativa, e representantes dos 13 estados foram convidados a se reunir na Filadélfia, Pensilvânia[1378].

Entre 25 de maio e 17 de setembro de 1787, ocorreu a elaboração do texto da Constituição dos Estados Unidos. A princípio, o objetivo da Convenção era modificar os Artigos da Confederação, mas o resultado foi a criação de uma nova forma e sistema de governo[1379], diferente do conhecido na Grécia antiga. Dessa forma, surgiram a república e a democracia americanas, com características próprias. Em 17 de setembro de 1787, 38 dos 41 delegados presentes assinaram a nova Constituição. De acordo com o Artigo VII, o documento só seria efetivo após a ratificação por nove dos 13 estados.

Hamilton e James Madison lideraram os esforços para garantir votos a favor da ratificação da Constituição. Com o auxílio de John Jay, eles escreveram os 85 ensaios conhecidos como *The Federalist Papers*[1380], que explicavam e defendiam o funcionamento do novo governo proposto. Esses ensaios foram publicados em jornais de todo o país[1381].

No ensaio 65, Hamilton discute a atribuição do Senado como Tribunal nos casos de *impeachment*, destacando os desafios práticos e os "elevados custos" envolvidos nesse procedimento. No ensaio 66, ele realiza uma defesa aprofundada do papel do Senado no

---

1378 Disponível em: https://constitutioncenter.org/blog/the-day-the-constitution-was-ratified?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw1NK4BhAwEiwAVUHPUKIb2BbUhuvtPL5GoeKoS1tEyEBu0knGxYMvHsuaw1x3WW7boCq8MhoCy8sQAvD_BwE Acesso em: 20 Out 2024.

1379 Disponível em: https://constitutioncenter.org/blog/the-day-the-constitution-was-ratified?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw1NK4BhAwEiwAVUHPUKIb2BbUhuvtPL5GoeKoS1tEyEBu0knGxYMvHsuaw1x3WW7boCq8MhoCy8sQAvD_BwE Acesso em: 20 Out 2024.

1380 Desses 85 ensaios, 51 foram escritos por Alexander Hamilton, 29 por James Madison e 5 por John Jay.

1381 Disponível em: https://constitutioncenter.org/blog/the-day-the-constitution-was-ratified?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw1NK4BhAwEiwAVUHPUKIb2BbUhuvtPL5GoeKoS1tEyEBu0knGxYMvHsuaw1x3WW7boCq8MhoCy8sQAvD_BwE Acesso em: 20 Out 2024.

processo de *impeachment*, sustentando que as disposições constitucionais respeitam o princípio da separação dos poderes[1382].

O primeiro estado a ratificar a Constituição foi Delaware, em 7 de dezembro de 1787, seguido por Pensilvânia, Nova Jersey, Geórgia e Connecticut. Alguns estados expressaram resistência à Constituição, argumentando que ela não protegia direitos como liberdade de expressão, religião e imprensa. Contudo, o "Compromisso de Massachusetts", alcançado em fevereiro de 1788, previa que emendas seriam propostas para garantir essas proteções, originando a Declaração de Direitos. Posteriormente, a Constituição foi ratificada por Massachusetts, Maryland, Carolina do Sul e, por fim, pelo nono estado, New Hampshire, em 21 de junho 1788[1383]. Com isso, a Constituição entrou em vigor em 4 de março de 1789, como Lei Fundamental dos Estados Unidos, sendo ratificada por Rhode Island em 29 de maio de 1790[1384].

Após a ratificação, o Congresso estabeleceu as datas para as primeiras eleições federais e a implementação oficial da Constituição. As eleições ocorreram entre 15 de dezembro de 1788 e 10 de janeiro de 1789, e o novo governo foi estabelecido para começar em 4 de março de 1789. Na primeira eleição presidencial, George Washington foi eleito presidente e John Adams, vice-presidente. O Congresso também foi reorganizado de acordo com o sistema de representação criado pelo *Connecticut Compromise* na Convenção Constitucional[1385].

A Constituição dos Estados Unidos, conhecida como a constituição nacional escrita mais antiga do mundo, tem resistido ao tempo, corroborando a afirmação de Thomas Jefferson de que representa a lei fundamental mais sábia já concebida. Apesar disso, a constituição escrita mais antiga ainda em vigor é a de Massachusetts, datada de 1780. Em 1776, as primeiras constituições escritas surgiram nos Estados Unidos em nível estadual. A primeira constituição nacional consolidada em um único documento foi os Artigos da Confederação, de 1777, seguidos pela Constituição Americana cerca de dez anos depois[1386].

[1382] HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. XVII (Editors' Introduction).

[1383] Disponível em: https://constitutioncenter.org/blog/the-day-the-constitution-was-ratified?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw1NK4BhAwEiwAVUHPUKIb2BbUhuvtPL5GoeKoS1tEyEBu0knGxYMvHsuaw1x3WW7boCq8MhoCy8sQAvD_BwE Acesso em: 20 Out 2024.

[1384] Disponível em: https://constitutioncenter.org/blog/the-day-the-constitution-was-ratified?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw1NK4BhAwEiwAVUHPUKIb2BbUhuvtPL5GoeKoS1tEyEBu0knGxYMvHsuaw1x3WW7boCq8MhoCy8sQAvD_BwE Acesso em: 20 Out 2024.

[1385] Disponível em: https://constitutioncenter.org/blog/the-day-the-constitution-was-ratified?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw1NK4BhAwEiwAVUHPUKIb2BbUhuvtPL5GoeKoS1tEyEBu0knGxYMvHsuaw1x3WW7boCq8MhoCy8sQAvD_BwE Acesso em: 20 Out 2024.

[1386] HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. XVII (Editors' Introduction).

Na Europa, a Polônia promulgou a terceira constituição nacional em 3 de maio de 1791, e a França adotou a quarta em 3 de setembro do mesmo ano. Ambas tentaram estabelecer monarquias constitucionais, mas tiveram vida curta, não ultrapassando dois anos. A Constituição Britânica, por sua vez, é a mais antiga entre as nações, com origens que remontam à Magna Carta de 1215. Embora "não escrita" por não estar restrita a um único texto, ela se fundamenta em princípios essenciais de governo livre, extraídos de estatutos parlamentares, decisões judiciais do *common law* e antigas tradições políticas[1387].

- **O Impeachment sob a Nova Égide Constitucional**

As colônias americanas, herdando a tradição inglesa, adotaram práticas próprias de *impeachment*, limitando sua aplicação a ocupantes de cargos públicos com base em má conduta no exercício da função[1388]. De forma semelhante, algumas constituições estaduais promulgadas após a Declaração de Independência de 1776 também incorporaram disposições sobre o *impeachment*[1389].

Essa experiência influenciou a consideração e adoção dos procedimentos de *impeachment* pelos *Framers* na Convenção Constitucional[1390]. A estrutura parlamentar inglesa, que dividia o poder de *impeachment* entre uma câmara "baixa", responsável por acusar, e uma câmara "alta", encarregada de julgar, foi replicada no sistema federal americano, com a Câmara dos Representantes assumindo o poder de acusação e o Senado, o poder de julgamento[1391]. No entanto, orientados pelas experiências coloniais, os *Framers* adotaram uma prática de *impeachment* "americanizada", com um caráter republicano, distinta da inglesa. A Constituição americana estabeleceu um mecanismo de *impeachment* voltado exclusivamente para responsabilizar funcionários públicos, incluindo o presidente, em contraste com a prática

---

[1387] HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. XVII (Editors' Introduction).

[1388] Peter Hoffer & N.E.H. Hull, Impeachment in America, 1635–1805, at 67 (1984).

[1389] Sobre o tema: Peter Hoffer & N.E.H. Hull, Impeachment in America, 1635–1805, at 57-95 (1984). E também; Michael J. Gerhardt, The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis 1–11 (2000). Josh Chafetz, Congress's Constitution 49–50 (2017). Penn Const. of 1776, sec. 22 (placing the power of impeachment with the commonwealth's unicameral legislature).

[1390] Nesse sentido: discussion ArtI.S3.C6.2 The Power to Try Impeachments: Historical Background Historical Background on Impeachment Trials and ArtII.S4.4.2 Impeachable Offenses: Historical Background Historical Background on Impeachable Offenses; GERHARDT, Michael J. The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis 1–11 (2000).

[1391] Confira-se: The Federalist Nos. 65, 81 (Alexander Hamilton) (Clinton Rossiter ed., 1961); Raoul Berger, Impeachment: The Constitutional Problems 59–66 (1973); U.S. Const. art. I, § 2, cl. 5 (conferring the House with the sole power of impeachment); id. art. I, § 3, cl. 6 (providing that the Senate has the exclusive power to try impeachments).

inglesa, que se aplicava a qualquer indivíduo, exceto a Coroa, e incluía diversas punições além da remoção do cargo[1392].

Os *Framers* também adotaram a exigência de uma maioria de dois terços para a condenação em processos de *impeachment*, garantindo proteção contra o controle puramente partidário no procedimento. Essa escolha se diferenciava da prática inglesa, que permitia a condenação por maioria simples. As decisões dos *Framers* ao elaborar as disposições de *impeachment* na Constituição concederam ao Congresso um controle essencial sobre os demais poderes do Governo Federal, reforçando o princípio da separação de poderes[1393] previsto na Constituição[1394].

O *impeachment* está presente tanto na Constituição dos Estados Unidos quanto em todas as constituições estaduais, com exceção de Oregon[1395]. A inclusão dessa doutrina no texto constitucional americano ocorreu desde a redação original[1396], passando a vigorar em 1789 após a ratificação pelas colônias[1397]. Em comparação com a versão inglesa, houve uma alteração significativa ao conferir ao Poder Legislativo competência restrita e não judicial para julgar casos de traição, suborno e outros crimes e contravenções[1398].

[1392] Peter Hoffer & N.E.H. Hull, Impeachment in America, 1635–1805, at 96–106 (1984). For a more thorough discussion of how the Framers envisioned the power of impeachment, see ArtI.S3.C6.2 The Power to Try Impeachments: Historical Background Historical Background on Impeachment Trials and ArtII.S4.4.2 Impeachable Offenses: Historical Background Historical Background on Impeachable Offenses.

[1393] Nesse sentido: The Federalist Nº. 65 (Alexander Hamilton) (describing the power of impeachment as a "bridle in the hands of the legislative body upon the executive servants of the government"); id. Nº. 66 (noting that impeachment is an "essential check in the hands of [Congress] upon the encroachments of the executive"); id. Nº. 81 (explaining the importance of the impeachment power in checking the Judicial Branch).

[1394] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/historical-background-on-impeachment Acesso em: 18 Out 2024.

[1395] Atualmente, a Constituição do Oregon é a única que não possui uma previsão de impeachment para seus oficiais eleitos. No entanto, isso pode mudar com a introdução da Medida 115 (Emenda à Constituição estadual), que é uma série do Oregon Capital Chronicle, que será votada em 5 de novembro de 2024. Se aprovada, a medida adicionará uma cláusula de impeachment à Constituição do estado, permitindo que a Câmara dos Representantes do Oregon possa iniciar o processo de impeachment de autoridades executivas, como o governador, secretário de estado e tesoureiro. Ness estando, de acordo com essa proposta, o processo de impeachment exigirá uma votação de dois terços da Câmara para avançar, seguido por um julgamento no Senado do Estado, que também precisará de uma maioria de dois terços para condenar e remover o oficial. Disponível em: https://www.malheurenterprise.com/2024/10/18/voter-guide-measure-115-impeachment-of-elected-state-officials/ Acesso em: 21 Out 2024.

[1396] GERHARDT, Michael J. The federal impeachment process: a constitutional and historical analysis. Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 12-16.

[1397] Disponível em: https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/separation-of-powers-impeachment Acesso em: 14 Out 2024.

[1398] CULLOP, Floyd G. The Constitution of the United States. With commentary and discussion by the author. New York: New American Library, 1999.

A Constituição americana faz referência explícita ao *impeachment* em seis ocasiões distintas[1399].

> Preâmbulo
> Nós, o Povo dos Estados Unidos, a fim de formar uma União mais perfeita, estabelecer a Justiça, assegurar a Tranquilidade interna, prover a defesa comum, promover o Bem-Estar geral e assegurar as Bênçãos da Liberdade para nós mesmos e nossa Posteridade, ordenamos e estabelecemos esta Constituição para os Estados Unidos da América[1400].
> Artigo I
> Seção 1: Congresso
> Todos os poderes legislativos aqui concedidos serão investidos no Congresso dos Estados Unidos, que será composto por um Senado e uma Câmara dos Representantes[1401].
> Seção 2: A Câmara dos Representantes
> (...)
> A Câmara dos Representantes escolherá seu Presidente e outros Oficiais; e terá o poder exclusivo de *impeachment*[1402].
> _____ xx _____
> Seção 3: O Senado
> (...)
> O Senado terá o Poder exclusivo de julgar todos os *impeachment*s. Quando se reunirem para esse Propósito, eles estarão sob Juramento ou Afirmação. Quando o Presidente dos Estados Unidos for julgado, o Chefe de Justiça presidirá: E nenhuma Pessoa será condenada sem a Concordância de dois terços dos Membros presentes[1403].
> O julgamento em casos de *impeachment* não se estenderá além da remoção do cargo e da desqualificação para exercer e desfrutar de qualquer cargo de honra, confiança ou lucro nos Estados Unidos; mas a parte condenada será, no entanto, responsável e sujeita a indiciamento, julgamento, julgamento e punição, de acordo com a lei[1404].
> _____ xx _____
> Artigo II
> (...)
> Seção 2
> O Presidente será o Comandante em Chefe do Exército e da Marinha dos Estados Unidos, e da Milícia dos vários Estados, quando convocado para o Serviço Real dos Estados Unidos; ele poderá exigir a Opinião, por escrito, do principal Oficial de cada um dos Departamentos Executivos, sobre qualquer Assunto relacionado aos Deveres de seus respectivos Gabinetes, e terá o Poder de conceder Indultos e Perdões por Ofensas contra os Estados Unidos, exceto em Casos de *Impeachment*[1405].

[1399] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan. Acesso em: 18 Out 2024.

[1400] Preamble: We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.

[1401] Article I, Section 1: Congress - All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

[1402] Article I, Section 2: The House of Representatives – (…) The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of *Impeachment.*

[1403] Section 3: The Senate – (…) The Senate shall have the sole Power to try all *Impeachment*s. 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.

[1404] Article I, Section 3: The Senate – (…)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 the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

[1405] Article II, Section 2 - The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the

(...)
Seção 4
O Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão destituídos do cargo por *impeachment* e condenação por traição, suborno ou outros crimes e contravenções graves[1406].

_____ xx _____

Artigo III
(...)
Seção 2
(...)
O julgamento de todos os crimes, exceto em casos de *impeachment*, será por júri; e tal julgamento será realizado no estado onde os referidos crimes foram cometidos; mas quando não cometidos em nenhum estado, o julgamento será realizado no local ou locais que o Congresso determinar por lei[1407].

O Preâmbulo da Constituição é uma declaração introdutória que expressa de forma sucinta os princípios que guiam o texto constitucional[1408]. No caso *Jacobson v. Massachusetts*, a Suprema Corte, citando *Justice* Joseph Story, reconheceu que, embora o Preâmbulo "indique os propósitos gerais para os quais o povo ordenou e estabeleceu a Constituição", ele não foi considerado pela Corte como fonte de qualquer poder substantivo conferido ao governo federal. Apesar disso, o Preâmbulo mantém sua relevância no diálogo constitucional da nação, servindo como inspiração e promovendo uma compreensão mais ampla do sistema de governo americano[1409], o que o torna relevante para estudos sobre o *impeachment* nos Estados Unidos.

A Constituição americana atribui às duas Casas do Congresso o poder de iniciar o processo de *impeachment* e, posteriormente, de destituir o presidente, vice-presidente e outros oficiais federais, incluindo juízes, em casos de traição, suborno ou outros crimes graves e contravenções. A Câmara dos Representantes e o Senado desempenham papéis distintos nesse processo. A Câmara é responsável por definir e aprovar os artigos de *impeachment*, enquanto o Senado julga se o agente público deve ser condenado e removido do cargo. Além disso, o Senado decide, se necessário, sobre a desqualificação do condenado para exercer qualquer cargo público nos Estados Unidos de forma permanente[1410].

Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of *Impeachment*.

[1406] Article II, Section 4 - 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.

[1407] Article III, Section 2 – (…)The Trial of all Crimes, except in Cases of *Impeachment*; shall be by Jury; and such Trial shall be held in the State where the said Crimes shall have been committed; but when not committed within any State, the Trial shall be at such Place or Places as the Congress may by Law have directed.

[1408] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution/preamble Acesso em: 18 Out 2024.

[1409] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/preamble/overview-of-the-preamble Acesso em: 18 Out 2024.

[1410] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/overview-of-*impeachment* Acesso em: 18 Out 2024.

Para a aprovação do *impeachment* na Câmara dos Representantes, é necessária apenas a maioria simples dos votos. Já no Senado, a condenação e remoção, e, quando for o caso, a desqualificação do agente público, requerem a aprovação de dois terços dos votos, conforme estabelecido pela Constituição[1411].

O poder de *impeachment* concedido ao Congresso pela Constituição não está amplamente sujeito ao controle dos outros poderes do governo, de maneira especial ao Poder Judiciário. Trata-se de um processo predominantemente político, onde o julgamento e os procedimentos são de responsabilidade final das autoridades que possuem o poder de iniciar e julgar os *impeachments*[1412]. Assim, a natureza e o alcance desse poder foram moldados não apenas pelas interpretações do Congresso sobre as intenções dos Fundadores ao elaborarem as cláusulas de *impeachment* na Constituição, mas também pelas mudanças nas relações institucionais entre os três poderes, pela evolução dos equilíbrios de poder entre partidos políticos e grupos de interesse, e pelo nível de responsabilidade exercido pela população sobre o Congresso e o Executivo[1413].

Além disso, o estudo de tentativas de *impeachment*, bem como dos casos em que essas tentativas resultaram na renúncia de um funcionário, pode fornecer informações importantes sobre o alcance e a aplicação do poder de *impeachment*. Esses episódios históricos contribuem para a compreensão de como esse poder tem sido exercido ao longo do tempo[1414].

O poder de *impeachment* contra o presidente da República, embora previsto na Constituição, ainda não conquistou completamente o Congresso americano, refletindo as bases democráticas e republicanas plantadas pelos Pais Fundadores desde o Preâmbulo até o fim do texto constitucional. Decisões ruins ou politicamente questionáveis não são, e nunca foram, justificativas suficientes para *impeachment*, mesmo que grande parte da população esteja insatisfeita[1415]. A má-fé, por outro lado, é um requisito indispensável para que o *impeachment* ocorra. Se não houver má-fé por parte do agente público, ele não poderá ser responsabilizado por *impeachment*.

1411 Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/overview-of-*impeachment* Acesso em: 18 Out 2024.

1412 Nixon v. Estados Unidos, 506 US 224,237–38 (1993) (decidindo que uma contestação ao uso de um comitê pelo Senado para coletar evidências para um julgamento de *impeachment* representava uma questão política não justiciável).

1413 Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/overview-of-*impeachment* Acesso em: 18 Out 2024.

1414 Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/overview-of-*impeachment* Acesso em: 18 Out 2024.

1415 SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 54-5.

Com o objetivo de evitar o uso indevido desse mecanismo, o sistema jurídico americano, apesar de não prever o voto de desconfiança, como ocorre em outras democracias, oferece alternativas que podem ser seguidas antes de se iniciar o processo de *impeachment*[1416]. Essas alternativas refletem a intenção dos Fundadores de fornecer uma via conciliatória para os intérpretes da Constituição em diferentes contextos. Assim, apesar de a Câmara ter o poder de iniciar o processo de *impeachment*, tanto a Câmara quanto o Senado podem adotar outros métodos para expressar desaprovação em relação à conduta de funcionários do Executivo, como resoluções de censura ou condenação, demonstrando descontentamento antes de recorrer ao *impeachment* ou à remoção do cargo[1417].

Como alternativa ao *impeachment*, o Congresso, em várias ocasiões, expressou formalmente sua desaprovação em relação a membros do Poder Executivo por meio de resoluções de censura, condenação ou expressando falta de confiança[1418]. Embora a Constituição não autorize nem proíba expressamente tais ações, o uso dessas resoluções tem sido uma prática histórica[1419]. Um exemplo notável é a censura do presidente Andrew Jackson pelo Senado em 1834, por se recusar a entregar documentos relacionados ao veto de um ato para renovar o United States Bank[1420]. Outro exemplo ocorreu em 1860, quando a Câmara aprovou uma resolução condenando o presidente James Buchanan e o secretário da Marinha Isaac Toucey por emitirem contratos governamentais com base em motivações políticas[1421]. Em

---

[1416] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 54-5.

[1417] ArtI.S2.C5.4 Alternativas ao impeachment.

[1418] *See, e.g.*, Cong. Globe, 36th Cong., 1st Sess. 2951 (1860) (Resolved, That the President and Secretary of the Navy, by receiving and considering the party relations of bidders for contracts with the United States, and the effect of awarding contracts upon pending elections, have set an example dangerous to the public safety, and deserving the reproof of this House.); 17 Cong. Rec., 1584–91, 2784–10 (1886) (Resolved, That the Senate hereby expresses its condemnation of the refusal of the Attorney-General, under whatever influence, to send to the Senate copies of papers called for by its resolution of the twenty-fifth of January, and set forth in the report of the Committee on the Judiciary, is in violation of his official duty and subversive of the fundamental principles of the Government and of a good administration thereof.).

[1419] *See* 2 Asher C. Hinds, Hinds' Precedents of the House of Representatives of the United States § 1569 (1907); Condemning and Censuring William Jefferson Clinton, H.J. Res. 140, 105th Cong., 2d Sess. (1998). Letter from Rep. William D. Delahunt to Rep. Henry J. Hyde, Chair, House Judiciary Committee (Dec. 4, 1998); Peter Baker & Juliet Eilper*In* GOP Blocks House Censure Alternative, Wash. Post (Dec. 13, 1998), https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/impeach121398.htm

[1420] 10 Reg. Deb. 1187 (1834); Senate Censures President, U.S. Senate, https://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Senate_Censures_President.htm (last visited Jan. 24, 2018). In 1850, the House passed a resolution censuring three members of President Zachary Taylor's Cabinet for involvement in a scandal regarding the payment of a claim against the United States, when much of the payment went to a Cabinet member. The House considered censuring President Taylor himself, but he died in office without any such action being taken. Michael Gerhardt, Forgotten Presidents 77 (2013).

[1421] Cong. Globe, 36th Cong., 1st Sess. 2951 (1860).

1886, o Senado censurou o Procurador Geral A.H. Garland por não fornecer registros sobre a remoção de um promotor distrital, ordenada pelo presidente Grover Cleveland[1422].

Essas resoluções não têm o mesmo peso que as ações sujeitas ao bicameralismo e à apresentação ao Executivo, portanto, não acarretam penalidades formais ou consequências legais[1423]. Elas servem, principalmente, para expressar o descontentamento do Congresso e registrar o desacordo com as ações de um agente público[1424]. Além disso, como destacou Berger, uma abordagem mais conciliadora poderia evitar situações como o *impeachment* do presidente Andrew Johnson[1425]. Para ele, ao se recusar a negociar com o Congresso, Johnson agravou as divisões políticas. Um diálogo mais aberto e flexível entre o presidente e o Congresso poderia ter evitado o conflito que resultou em seu *impeachment*[1426] pela *House of Representatives*.

Berger sugere que o *impeachment* não deve ser utilizado como uma ferramenta política para resolver disputas entre o Executivo e o Legislativo. Em vez disso, deve ser reservado para casos de violações claras da lei e da Constituição, evitando que discordâncias políticas sejam tratadas como motivos para o *impeachment*. A preservação do sistema de freios e contrapesos, com respeito mútuo entre os poderes, é fundamental para prevenir abusos semelhantes ao que vitimou o presidente Johnson[1427].

Como alternativa ao *impeachment*, Berger propõe o uso da arbitragem judicial para solucionar conflitos entre o Congresso e o presidente. Ele sugere que disputas de poder poderiam ser submetidas ao Judiciário, que atuaria como árbitro imparcial, evitando a escalada política que o processo de *impeachment* pode provocar. Dessa forma, o Judiciário seria o órgão ideal para resolver questões relacionadas aos limites de poder entre os dois ramos do governo, garantindo que essas disputas sejam tratadas de maneira menos disruptiva do que através de um processo de *impeachment*, frequentemente carregado de conotações políticas[1428].

[1422] 17 Cong. Rec., 1584-91, 2784-2810 (1886).

[1423] *See* Michael J. Gerhardt, The Constitutionality of Censure, 33 U. Rich. L. Rev. 33, 35 (1999).

[1424] The House of Representatives also issued a report critical of President Tyler following his veto of a tariff bill. Oliver P. Chitwood, John Tyler: Champion of the Old South 299–300 (1939); Michael Gerhardt, Forgotten Presidents 77 (2013), at 57.

[1425] Em sua obra (1974, p. 263-309), Raoul Berger sustenta que a tentativa de *impeachment* do presidente Andrew Johnson foi uma grande erro político.

[1426] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 263-309.

[1427] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 263-309.

[1428] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 263-309.

A solução mediadora proposta reforça o papel da Constituição como um limitador do poder político, assegurando que tanto o Congresso quanto o presidente sigam regras claras e ajam de maneira a preservar a harmonia entre os poderes. Desde a fundação dos Estados Unidos, os principais elementos dessa estrutura foram estabelecidos, incluindo o *impeachment* como recurso para lidar com abusos graves de autoridade. No entanto, nem todos os crimes se qualificam para o *impeachment*, como crimes de natureza privada (não pagamento de impostos, agressão física ou infrações de trânsito), que não são considerados sérios o suficiente. Por outro lado, certas ações que não constituem crimes, como perseguição a adversários políticos, restrição de liberdades, abandono prolongado de funções ou mentiras sistemáticas ao Congresso e ao povo, podem ser consideradas "contravenções graves" e, portanto, passíveis de *impeachment*[1429].

Em alguns casos, pode-se afirmar que determinada má conduta não se qualifica para *impeachment* por estar fora do escopo dos atos que justificam tal medida. Presidentes que foram administradores ineficazes, por exemplo, não podem ser removidos por esse motivo. Em outros casos, a má conduta pode ser claramente passível de *impeachment*, estando obviamente dentro da categoria de ofensas graves. Nos casos mais complexos, é necessário um julgamento cuidadoso para determinar se o abuso ou a má conduta são suficientemente graves para justificar o *impeachment*. Mesmo nesses casos difíceis, as preocupações dos Fundadores durante o período de criação da Constituição fornecem orientações valiosas[1430].

Ao interpretar a Constituição, é importante evitar dois erros comuns. O primeiro é acreditar que as palavras do texto são mais precisas e conclusivas do que realmente são. Embora a Constituição proteja a "liberdade de expressão" e confie ao presidente o papel de "Comandante e Chefe da Nação", essas palavras, apesar de seu significado real, não resolvem todos os dilemas práticos que surgem. Mesmo a frase "crimes e contravenções graves", no contexto republicano, deixa questões abertas. Por mais que se examine o texto constitucional e se estude as reflexões de Hamilton, Madison, Jay e outros, não será possível extrair respostas definitivas para todos os desafios interpretativos[1431].

O segundo erro é presumir que, diante de perguntas sem respostas claras, tudo está perdido, ou que crimes e contravenções graves são simplesmente o que a Câmara dos Representantes definir e imputar ao presidente. Na época da fundação, não era assim; hoje também não, e no futuro não deve ser. Embora os formuladores da Constituição tivessem em

[1429] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 62-3.
[1430] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 63.
[1431] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 63.

mente um legado monárquico a ser evitado, eles deixaram uma estrutura clara que impede o uso distorcido do *impeachment* para perseguições políticas, revanchismo ou vinganças. Assim, para a correta aplicação do *impeachment*, é fundamental tratar a Constituição como uma fonte viva de interpretação, que transcende o tempo e deve ser continuamente entendida à luz dos princípios fundamentais e da realidade política[1432].

Nesse contexto, dos 46 presidentes dos Estados Unidos, incluindo o atual presidente Joe Biden, quatro foram submetidos a processos de *impeachment* sérios, sendo que um deles enfrentou o processo duas vezes. Foram dois presidentes republicanos e dois democratas. Essas acusações foram admitidas pelo Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes[1433]. Um desses presidentes, o republicano Richard Nixon, renunciou em 9 de agosto de 1974, antes que a acusação fosse aprovada pelo Plenário da Câmara, resultando no arquivamento do processo[1434].

Os outros três presidentes – um republicano e dois democratas – tiveram suas acusações aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Representantes. Com isso, os processos foram encaminhados ao Senado, onde foram julgados e, finalmente, absolvidos de todas as acusações: Andrew Johnson, em 16 de maio de 1868[1435]; Bill Clinton, em 12 de fevereiro de 1999[1436]; e Donald Trump, em dois julgamentos, ocorridos em 5 de fevereiro de 2020[1437], e 13 de fevereiro de 2021[1438].

- **O *Impeachment* e a Constituição dos Estados Unidos, como Fonte Viva e Originalista de Interpretação**

Para compreender o papel da história constitucional do *impeachment*, é necessário abordar alguns dos debates mais complexos do direito constitucional[1439].

Por exemplo, o *Justice* Thurgood Marshall considerava evidente que o significado da Constituição não estava congelado no tempo. Como escreveu em 1987: "Pretendo celebrar o bicentenário da Constituição como um documento vivo". Ele não acreditava que questões

---

[1432] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 63.

[1433] Disponível em: https://guides.loc.gov/federal-*impeachment*/richard-nixon Acesso em: 16 Out 2024.

[1434] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 3.

[1435] Disponível em: https://www.senate.gov/about/powers-procedures/*impeachment*/*impeachment*-johnson.htm Acesso em: 16 out 2024.

[1436] Disponível e: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1061/vote_106_1_00017.htm Acesso em: 16 Out 2024.

[1437] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 3.

[1438] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Segundo_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.

[1439] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 64-5.

constitucionais devessem ser respondidas com base no que as pessoas pensariam no momento da ratificação[1440]. Por outro lado, para o *Justice* Antonin Scalia, a própria ideia de uma "constituição viva" era inadmissível, pois implicaria em um documento com significados variados. Ele defendia que o significado das disposições constitucionais era fixado no momento em que foram ratificadas. Em 2008, afirmou: "Se de alguma forma você adotar uma filosofia de que a Constituição não é estática, mas se transforma de era para era para dizer o que deveria dizer – o que provavelmente as pessoas gostariam que ela dissesse – você elimina todo o propósito de uma constituição. E é essencialmente isso que a 'constituição viva' deixa para você"[1441].

Marshall e Scalia concordam que o texto constitucional é vinculativo, mas Scalia defende que seus aplicadores devem se concentrar no significado original. Para alguns, o *originalismo* defendido por Scalia atribui uma autoridade ao significado original, enquanto outros, como Marshall, sentem-se à vontade para se afastar desse conceito. Em relação aos direitos e às operações do governo americano, há uma distinção significativa entre esses dois campos[1442].

Embora esses debates possam parecer acadêmicos, eles se relacionam diretamente com a questão de como manter uma república e o significado atual da expressão "crimes graves e contravenções" como justificativa para o *impeachment*. Marshall e Scalia, de forma sincera e em boa fé, ofereceram respostas distintas a essa questão. No contexto do *impeachment*, a visão de Scalia torna a interpretação mais direta, e Sunstein acredita que, nesse ponto, Marshall concordaria com Scalia. Aqueles que defendem uma Constituição viva argumentam que o documento contém termos abstratos e flexíveis, cujo significado evolui de maneira que a Geração Fundadora não poderia ter previsto. Desde 1787, os americanos adquiriram vasto conhecimento, e seus costumes e opiniões mudaram significativamente. Instituições e direitos evoluíram, como a abolição da escravidão e o direito de voto das mulheres[1443].

Certamente, essas transformações ocorreram por meio de emendas constitucionais, mas, mesmo sem mudanças no texto, a compreensão das palavras do século XVIII presentes na Constituição ultrapassa em muito o que a Geração Fundadora concebeu. Atualmente, a Constituição protege as mulheres contra a discriminação pelos governos federal e estadual, embora a Geração Fundadora não se opusesse a essa prática, e as emendas constitucionais após

[1440] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 65.
[1441] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 65.
[1442] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 65.
[1443] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 65-7.

a Guerra Civil não fossem interpretadas, na época, como uma proibição à discriminação. A Constituição agora impede o governo federal de discriminar com base na raça, ainda que nenhuma disposição do documento, como originalmente entendida, proibisse essa discriminação. Observadores atentos podem mencionar a cláusula de proteção igualitária, ratificada após a Guerra Civil, mas essa cláusula aplica-se apenas aos estados, não ao governo federal. Além disso, a interpretação mais precisa é que, originalmente, a cláusula de proteção igualitária não proibia a segregação escolar em nível estadual[1444].

O princípio da liberdade de expressão expandiu-se muito além do que a Geração Fundadora imaginava. Embora o texto permaneça inalterado, a interpretação da sociedade sobre ele mudou, resultando em uma sociedade significativamente mais livre. A ampla proteção atualmente garantida à dissidência política quase certamente excede as interpretações do período fundador. A Constituição protege o direito ao uso de contraceptivos, à escolha pelo aborto e ao casamento entre pessoas do mesmo sexo, mesmo que nenhuma de suas disposições tenha sido originalmente entendida como uma proteção para tais direitos[1445].

Se as disposições constitucionais fossem interpretadas de acordo com os entendimentos originais de seus ratificadores, o sistema constitucional seria radicalmente diferente, quase irreconhecível, e muito mais limitado. Muitos críticos do originalismo argumentam que a Geração Fundadora não pretendia congelar os julgamentos específicos de sua época. Nesse sentido, o originalismo seria autodestrutivo. Assim, os criadores e ratificadores não eram, ao que tudo indica, originalistas. Eles tiveram a sabedoria de reconhecer o que Jefferson já sabia: escolheram termos amplos (liberdade de expressão, liberdade, devido processo legal, crimes graves e contravenções), cujo significado particular mudaria necessariamente com o tempo, novas circunstâncias e novos conhecimentos[1446].

Como afirmou o *Justice* Anthony Kennedy, ao escrever o caso de 2015 que decidiu que todos os estados devem reconhecer o casamento entre pessoas do mesmo sexo[1447]:

> A natureza da injustiça é algo que nem sempre podemos ver em nossos próprios tempos. As gerações que escreveram e ratificaram a Declaração de Direitos e a Décima Quarta Emenda não presumiram conhecer a extensão da liberdade em todas as suas dimensões, e então confiaram às gerações futuras uma carta protegendo o direito de todas as pessoas de desfrutar da liberdade conforme aprendemos seu significado. Quando novas percepções revelam discórdia entre as proteções centrais da Constituição e uma restrição legal recebida, uma reivindicação de liberdade deve ser abordada.

[1444] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 67.
[1445] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 67-8.
[1446] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 67-8.
[1447] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 67-8.

Muitas pessoas admiram essas palavras de Kennedy, enquanto outras as repudiam. Certo ou errado, Kennedy apresenta aqui uma ideia grandiosa, que não é inédita. A afirmação clássica é que os fundadores "confiaram às gerações futuras uma carta", e o significado específico dessa carta depende da sociedade atual, não da geração deles[1448].

As palavras de Anthony Kennedy ecoam a resposta de Benjamin Franklin à senhora Powel, quando ela lhe perguntou: "Dr. Franklin o que vocês nos deram - uma monarquia ou uma república?" Franklin um dos autores da recente Constituição americana, ao término dos trabalhos na Filadélfia, prontamente respondeu: "Uma república, se você puder mantê-la."[1449]

Uma forma de preservar a república é permanecendo fiel ao texto, mas desenvolvendo os próprios entendimentos sobre o significado preciso de "liberdade". Como alguns teóricos constitucionais afirmam, o texto estabelece um conceito amplo, e não uma concepção específica. O conceito permanece inalterado, mas a concepção evolui ao longo do tempo[1450].

Kennedy conecta sua visão de interpretação constitucional com os valores democráticos, argumentando que, quando o significado dos direitos constitucionais evolui, isso ocorre porque os entendimentos da sociedade também evoluem, e os juízes prestam atenção a essas mudanças. Afinal, a liberdade atual não é vista da mesma forma que os Pais Fundadores a enxergavam no século XVIII[1451].

Considerando esse ponto, Sunstein sugere que as visões de Thurgood Marshall e Antonin Scalia podem convergir em certa medida. Embora Marshall fosse defensor de uma Constituição viva, que se adapta ao tempo, e Scalia fosse um originalista, que sustentava a interpretação do significado original do texto constitucional, Sunstein destaca que, no contexto do *impeachment*, ambos poderiam chegar a um acordo. Para Scalia, a interpretação do *impeachment* deve seguir o significado original de termos constitucionais, como "crimes graves e contravenções", conforme compreendido no século XVIII. Nesse caso, o originalismo facilita a interpretação, já que os princípios fundamentais, como traição, corrupção e abuso de poder, continuam pertinentes, independentemente das mudanças históricas[1452].

Assim, Sunstein aponta que Marshall, mesmo considerando a Constituição um documento vivo, provavelmente concordaria que os fundamentos do *impeachment* são estáveis e claros. Os abusos de poder que justificaram *impeachments* no passado ainda são aplicáveis

[1448] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 70.
[1449] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 70.
[1450] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 70-1.
[1451] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 71.
[1452] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 64-79.

nos contextos contemporâneos. A convergência entre Marshall e Scalia residiria na ideia de que, no caso do *impeachment*, não há necessidade de reinventar ou adaptar os princípios subjacentes[1453], bastando observar as diretrizes estabelecidas pelos Pais Fundadores e as preocupações que motivaram sua criação.

- **O Impeachment na House of Representantives**

Na *House of Representatives*[1454], o número de congressistas é atualmente fixado por lei, não podendo ultrapassar 435, com representação proporcional à população dos 50 estados. Eleitos para um mandato de dois anos, os congressistas servem ao povo de um distrito congressional específico[1455].

Ao conferir à Câmara dos Representantes o poder exclusivo de iniciar o processo de *impeachment*, os Pais Fundadores deixaram a critério desse órgão a decisão sobre quando o *impeachment* é apropriado para casos de traição, suborno ou outros crimes e contravenções graves. A Constituição também concede à Câmara a autoridade geral para definir as regras de seus procedimentos, o que inclui os relacionados ao *impeachment*[1456].

O processo de *impeachment* começa na *House of Representatives* quando um de seus membros, sob juramento, apresenta uma acusação ou uma lista de acusações contra uma determinada autoridade federal. Essas acusações são então enviadas ao Comitê Judiciário da Câmara para análise[1457].

O Comitê Judiciário conduz uma investigação detalhada sobre as acusações, reunindo evidências e realizando audiências nas quais testemunhas da "acusação" e da "defesa" são ouvidas. Com base nas evidências e depoimentos colhidos, o Comitê Judiciário, criado em 1813, define os artigos que correspondem à conduta investigada[1458]. Esses artigos de *impeachment*, junto com as recomendações do Comitê, são então apresentados ao plenário da Câmara dos Representantes. Os membros da Câmara estudam as conclusões, debatem as acusações e votam os artigos. Uma votação por maioria simples é suficiente para aprovar os

---

[1453] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 64-79.

[1454] As outlined in the Constitution, the House represents citizens based on district populations, while the Senate represents citizens on an equal state basis. This agreement was part of what is called The Great Compromise which, in turn, led to the Permanent Seat of Government Act establishing the nation's federal capital in Washington, DC. In 1789, the House assembled for the first time in New York. It moved to Philadelphia in 1790 and then to Washington, DC, in 1800. Disponível em: https://www.house.gov/the-house-explained Acesso em: 19 Out 2024.

[1455] Disponível em: https://www.house.gov/representatives Acesso em: 19 Out 2024. E também:

[1456] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/overview-of-impeachment Acesso em: 18 Out 2024.

[1457] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/overview-of-impeachment Acesso em: 18 Out 2024.

[1458] MURPHY, John. The impeachment Process (The U.S. government: how it works). New York: Chelsea House Publishers, 2007, p. 10.

artigos e formalizar a acusação, que será encaminhada ao Senado[1459]. Nesse processo, a votação é aberta e nominal, permitindo a identificação de como cada congressista votou.

Após a aprovação dos artigos, a Câmara dos Representantes nomeia membros por meio de resolução para acompanhar o julgamento subsequente no Senado. Esses gerentes, ou *managers*, atuam como promotores no Senado, e, historicamente, têm sido selecionados entre os membros do Comitê Judiciário. O número de gerentes variou entre os diferentes julgamentos de *impeachment*, mas tradicionalmente tem sido um número ímpar. A composição partidária desses gerentes também variou de acordo com a natureza do *impeachment*, mas, por definição, eles sempre apoiam a ação de *impeachment* da Câmara e costumam atuar como promotores durante o julgamento no Senado[1460].

Neste estágio, embora o agente público federal tenha sido formalmente acusado conforme os termos da Constituição americana, ainda não houve condenação pelas acusações, razão pela qual ele permanecerá no exercício de seu cargo enquanto aguarda o julgamento pelo Senado, em respeito aos princípios da presunção de inocência, da boa-fé e da legitimidade democrática. O processo de *impeachment* na Câmara dos Representantes se assemelha ao procedimento conduzido por um *Grand Jury*, detalhado no subitem 2.7 do capítulo 2. Nesse contexto, os promotores apresentam provas que indicam o envolvimento de um suspeito em um crime, e o júri decide se há provas suficientes para formalizar a acusação e enviá-lo a julgamento. Se o júri votar a favor, o suspeito é indiciado e aguardará o julgamento pelo Júri de Julgamento, após a devida fase de instrução probatória.

Da mesma forma, quando um servidor federal é formalmente acusado de irregularidades pela Câmara dos Representantes, o processo segue para julgamento no Senado dos Estados Unidos. Nesse sentido, a *House of Representatives* atua de forma semelhante ao *Grand Jury*, enquanto o Senado desempenha o papel do Júri de Julgamento. Essa comparação também ajuda a explicar a diferença de quórum de votação entre as duas Casas do Congresso, assim como nos dois tipos de júri.

De maneira geral, o processo de *impeachment* inicia-se na Câmara dos Representantes por um de seus membros, por meio de uma resolução ou declaração de acusação[1461]. No entanto,

---

[1459] MURPHY, John. The impeachment Process (The U.S. government: how it works). New York: Chelsea House Publishers, 2007, p. 10. No mesmo sentido: https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Impeachment/ Acesso em: 19 Out 2024.

[1460] Disponível em: https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Impeachment/ Acesso em: 19 Out 2024. No mesmo sentido: Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/impeachment-doctrine Acesso em: 18 Out 2024.

[1461] A propóstio: Asher C. Hinds, Hinds' Precedents of the House of Representatives of the United States §§ 2342, 2400, 2469 (1907), https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-HINDS-V3/pdf/GPO-HPREC-HINDS-

qualquer pessoa – incluindo membros da Câmara e um Grande Júri – pode solicitar que a Câmara investigue um indivíduo com vistas ao *impeachment*[1462]. Na prática moderna, diversos *impeachments* foram iniciados a partir de encaminhamentos de órgãos investigativos externos[1463]. A partir da década de 1980, a Conferência Judicial (*Judicial Conference*) encaminhou suas conclusões à Câmara, recomendando a investigação de *impeachment* de vários juízes federais que posteriormente foram acusados[1464].

No caso do *impeachment* do presidente Bill Clinton, um promotor independente e temporário, que recebeu independência estatutária e foi encarregado de investigar determinada má conduta após aprovação de um órgão judicial, primeiro conduziu uma investigação sobre diversas atividades alegadas do presidente. Posteriormente, o promotor entregou um relatório à Câmara detalhando a conduta que considerava potencialmente passível de *impeachment*[1465].

O ponto crucial é que, independentemente da origem do pedido de investigação de *impeachment*, a Câmara dos Representantes possui, conforme estabelecido pela Constituição, o poder discricionário exclusivo para iniciar formalmente qualquer processo de *impeachment* contra um agente público[1466].

- **O Impeachment no Senado**

O Senado dos Estados Unidos é composto por dois senadores de cada estado, eleitos diretamente pelo voto popular para um mandato de seis anos, com cada senador tendo direito a um voto. Um terço dos assentos é renovado a cada dois anos, conforme a ordem de eleição. Após a primeira eleição, os senadores são divididos em três classes o mais igualmente possível. Os assentos da primeira classe são desocupados ao final do segundo ano, os da segunda classe

---

V3.pdf [hereinafter Hinds]; 116 Cong. Rec. 11,941–42 (1970); 119 Cong. Rec. 74,873 (1974); *see also* Wm. Holmes Brown et al., House Practice: A Guide to the Rules, Precedents, and Procedures of the House ch. 27 § 6 (2011), https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPRACTICE-112/pdf/GPO-HPRACTICE-112.pdf [hereinafter House Practice].

[1462] GERHARDT, Michael J. The federal impeachment process – a constitutional and historical analysis. Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 25. E ainda: Lewis Deschler, Precedents of the United States of the House of Representatives, H.R. Doc. No. 94-661, at Ch. 14 §§ 5, 5.10–5.11 (1974), https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3.pdf [hereinafter Deschler].

[1463] The Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act of 1980 authorizes the Judicial Conference to forward a certification to the House that impeachment of a federal judge may be warranted. 28 U.S.C. § 355.

[1464] GERHARDT, Michael J. The federal impeachment process – a constitutional and historical analysis**.** Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 176.

[1465] GERHARDT, Michael J. The federal impeachment process – a constitutional and historical analysis. Princeton: Princeton University Press, 1996, p. 176. The impeachment investigation of President Nixon also began with the referral by special prosecutor Leon Jaworski of material relating to possible impeachable conduct to the House Judiciary Committee.

[1466] U.S. Const. art. I, § 2, cl. 5.

ao final do quarto ano, e os da terceira classe ao final do sexto ano, permitindo que um terço seja escolhido a cada dois anos[1467].

Nos Estados Unidos, os senadores são eleitos individualmente, em eleições diretas e majoritárias, sem suplentes[1468]. Quando um senador deixa o cargo antes do término de seu mandato, por renúncia ou outro motivo, o governador do estado pode nomear um substituto temporário ou convocar uma eleição especial, conforme as leis estaduais, até que novas eleições sejam realizadas. Antes da ratificação da 17ª Emenda, em 1913, a eleição dos senadores era indireta, realizada pelas Assembleias estaduais[1469].

Ninguém poderá ocupar o cargo de senador sem ter completado trinta anos de idade, ser cidadão dos Estados Unidos há pelo menos nove anos e ser habitante do estado para o qual foi eleito. O vice-presidente dos Estados Unidos será o presidente do Senado, mas só terá direito a voto em casos de empate. O Senado escolherá um presidente *pro tempore* para atuar na ausência do vice-presidente ou quando este estiver exercendo as funções de presidente dos Estados Unidos[1470].

No âmbito federal, o Senado tem o poder exclusivo de julgar todos os casos de *impeachment*. Quando se reunirem para esse propósito, os senadores devem estar sob juramento ou afirmação[1471].

Conforme estabelecido pelos Pais Fundadores, o poder do Congresso é uma parte essencial do sistema de freios e contrapesos. Por meio do processo de *impeachment*, uma das Casas do Congresso, a Câmara dos Representantes, acusa o funcionário do governo federal por "Traição, Suborno ou outros Crimes e Contravenções graves", enquanto a outra, o Senado, realiza o julgamento[1472].

Após a Câmara dos Representantes enviar os artigos de *impeachment* ao Senado, este se reúne como um Tribunal Superior de *Impeachment* (*High Court of Impeachment*) para avaliar as evidências, ouvir testemunhas e votar pela absolvição ou condenação do funcionário acusado. Um comitê de representantes, chamados de "gerentes" (*managers*), enviados pela Câmara, atua como promotores perante o Senado. A Constituição exige que dois terços dos

[1467] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei#section1 Acesso em: 19 Out 2024.
[1468] Disponível em: https://www.senate.gov/about/origins-foundations/electing-appointing-senators.htm Acesso em: 19 Out 2024.
[1469] Disponível em; https://www.senate.gov/about/origins-foundations/electing-appointing-senators/overview.htm Acesso em: 19 Out 2024.
[1470] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei#section1 Acesso em: 19 Out 2024.
[1471] Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei#section1 Acesso em: 19 Out 2024.
[1472] Disponível: https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment.htm Acesso em: 19 Out 2024.

senadores (67) votem pela condenação para que esta ocorra, e a penalidade, em regra, é a remoção do acusado do cargo. Em alguns casos, o Senado também desqualificou funcionários condenados de ocuparem cargos públicos no futuro. Não há apelação da decisão tomada pelo Senado[1473].

A fase no Senado dos procedimentos de *impeachment* assemelha-se bastante a um Júri de Julgamento, com a ampliação do número de jurados e a modificação do quórum de condenação para dois terços. No entanto, trata-se de um julgamento conduzido pelos mais altos níveis do governo, com consequências de grande profundidade[1474]. Nesse contexto, serão 100 jurados, compostos por senadores e senadoras, com a participação de um juiz extraordinário, promotores (*managers*) e o réu. Em casos de *impeachment* presidencial, o *Justice* presidente da Suprema Corte (*The Chief Justice*) presidirá o julgamento; nos demais casos, essa função cabe ao presidente do Senado, que também exerce o cargo de vice-presidente dos Estados Unidos. Durante a instrução probatória, os senadores, atuando como jurados, ouvirão os representantes da Câmara dos Representantes, que exercerão a função de promotores. A acusação e a defesa apresentarão suas provas, seguindo os princípios do contraditório e da ampla defesa, inclusive com produção de prova testemunhal, que poderá ser arrolada e contraditada pelas partes. Os incidentes processuais serão decididos pelo *Justice* presidente, com a possibilidade de consulta aos senadores, se necessário[1475].

A escolha do presidente da Suprema Corte para presidir o julgamento de *impeachment* do presidente da República não é uma simples opção dos Pais Fundadores, mas uma medida essencial, dado que o vice-presidente dos Estados Unidos também é o presidente do Senado. Em caso de condenação e destituição do presidente da República, o vice-presidente assumiria o cargo. Portanto, o presidente do Senado estaria impedido de presidir esse tipo de julgamento, o que justifica a participação do presidente da Suprema Corte. Nos outros casos de *impeachment*, como no julgamento de juízes federais, o presidente do Senado, que também é o vice-presidente da República, presidirá o processo de *impeachment* e a sessão de julgamento no Senado.

A situação que impede o vice-presidente da República de presidir o processo de *impeachment* do presidente da República na Câmara Alta reflete-se diretamente nos casos em

[1473] Disponível: https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment.htm Acesso em: 19 Out 2024.

[1474] MURPHY, John. The impeachment Process (The U.S. government: how it works). New York: Chelsea House Publishers, 2007, p. 12.

[1475] MURPHY, John. The impeachment Process (The U.S. government: how it works). New York: Chelsea House Publishers, 2007, p. 10-11.

que a Câmara Baixa, ao aceitar a acusação, provoca a suspensão imediata do presidente de suas funções. Nessa condição, o vice-presidente assume as funções presidenciais, podendo concluir o mandato presidencial caso o presidente da República seja condenado pela Câmara Alta. O impedimento do vice-presidente acontece por causa da elevada probabilidade de ele favorecer a condenação do presidente para sucedê-lo e concluir o mandato (mandato tampão); no melhor cenário, esse contexto intensificará o conflito político entre o Parlamento que, junto ao vice-presidente, defenderão a condenação do presidente da República. No modelo brasileiro, essa falha ainda persiste.

Evitando esse inegável impedimento, os Pais Fundadores não permitiram que a decisão da *House of Representatives* suspendesse o presidente da República. Mesmo com a possibilidade de suspensão do presidente antes da conclusão do julgamento, esse erro não se manifestará em democracias sem vice-presidentes, como na República da Coreia, onde, com a aprovação da moção de *impeachment* pela Assembleia Nacional, o presidente da República será substituído pelo primeiro-ministro.

Após a conclusão da instrução probatória e a apresentação dos argumentos da acusação e da defesa, o Senado se reunirá em sessão privada para deliberar sobre as acusações e as evidências contra o agente público acusado. Após discutirem e debaterem o caso de forma exaustiva, os senadores procederão à votação, que será pública e nominal, permitindo que se saiba como cada senador votou. Para que ocorra uma condenação em qualquer artigo de *impeachment*, dois terços dos 100 senadores, ou seja, 67, devem votar "culpado". Se o acusado for condenado por um ou mais artigos de *impeachment*, ele ou ela será automaticamente removido do cargo.

Após essa decisão, os senadores votarão sobre a possibilidade de aplicar uma punição adicional. Além da remoção do cargo, eles podem decidir proibir o condenado de ocupar cargos públicos no futuro. No caso de um presidente ser acusado e condenado, o vice-presidente assume imediatamente a presidência dos Estados Unidos[1476].

Embora todos os processos de *impeachment* sigam os procedimentos básicos exigidos pela Constituição, cada um traz consigo uma mistura única de intrigas políticas, disputas legais, dramas humanos e curiosidades históricas. Nenhum *impeachment* é exatamente igual ao outro,

[1476] MURPHY, John. The impeachment Process (The U.S. government: how it works). New York: Chelsea House Publishers, 2007, p. 11-12.

e a variedade de acusações, atividades criminosas, personalidades marcantes e agendas ocultas torna esses eventos ricos e fascinantes em sua diversidade[1477].

A Câmara dos Representantes iniciou mais de 60 processos de *impeachment*, mas menos de um terço resultou em *impeachments* completos. Apenas oito agentes públicos – todos juízes federais – foram condenados e removidos do cargo pelo Senado. Entre os 15 juízes federais acusados, três presidentes (Andrew Johnson em 1868; William Jefferson Clinton, conhecido como Bill Clinton, em 1998; e Donald John Trump, em 2020 e 2021), um secretário de gabinete (William Belknap, em 1876) e um senador dos EUA (William Blount, do Tennessee, em 1797) também foram acusados. Em apenas três casos – todos relacionados a juízes federais – o Senado tomou a medida adicional de impedir que os condenados ocupassem futuros cargos públicos federais[1478]. Até o momento, nenhuma mulher ou pessoa negra foi acusada ou condenada em processos de impeachment.

O julgamento de impeachment do senador William Blount estabeleceu o princípio de que membros do Congresso e senadores não são considerados "oficiais civis" pela Constituição para fins de impeachment. Consequentemente, esses membros só podem ser destituídos de seus cargos por uma votação de dois terços em suas respectivas Casas Legislativas. Blount foi acusado de incitar uma insurreição de índios americanos para promover interesses britânicos na Flórida, mas não foi condenado pelo Senado em seu processo de impeachment. No entanto, o Senado votou para destituí-lo do cargo. A absolvição do presidente Andrew Johnson, por sua vez, consolidou o precedente – discutido desde o início da nação – de que o presidente tem o direito de exonerar nomeados *ad nutum*, mesmo quando o cargo exige confirmação do Senado[1479].

13.2 OS TRÊS PRESIDENTES AMERICANOS JULGADOS E ABSOLVIDOS PELO SENADO

Como mencionado anteriormente, três presidentes americanos enfrentaram processos de *impeachment* significativos no Senado: Andrew Johnson, em 24 de fevereiro de 1868;

[1477] MURPHY, John. The impeachment Process (The U.S. government: how it works). New York: Chelsea House Publishers, 2007, p. 12.

[1478] Disponível em: https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Impeachment/ Acesso em: 19 Out 2024.

[1479] Disponível em: https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Impeachment/ Acesso em: 19 Out 2024.

William Jefferson Clinton (Bill Clinton), em 12 de fevereiro de 1999, e Donald John Trump[1480], em 5 de fevereiro de 2020 e 13 de fevereiro de 2021. Observa-se que Trump foi alvo de dois *impeachments* consecutivos em um curto intervalo de tempo[1481]. No entanto, os veredictos do Senado resultaram na absolvição dos três presidentes julgados.

Apesar de ter sido alvo de um processo de *impeachment*, o presidente Richard Nixon renunciou em 8 de agosto de 1974, antes que a denúncia fosse admitida pela Câmara dos Representantes, evitando assim ser formalmente submetido ao julgamento. Com sua renúncia, o processo foi encerrado, tornando Nixon o único presidente dos Estados Unidos a renunciar ao cargo[1482]. Portanto, as acusações imputadas a Nixon — obstrução de justiça, abuso de poder e desacato ao Congresso — não serão abordadas nesta pesquisa.

Em relação às acusações que originaram os pedidos de *impeachment* dos três presidentes citados e que foram levadas a julgamento no Senado, esta pesquisa justifica uma abordagem restrita aos artigos que fundamentaram esses *impeachments*, bem como aos respectivos resultados dos julgamentos.

- **O Impeachment do Presidente Andrew Johnson**

O *impeachment* do presidente Andrew Johnson ocorreu em meio a um cenário de intensa tensão política durante o período da Reconstrução, marcado por conflitos entre o Executivo e o Congresso, especialmente sobre a restauração dos estados do Sul após a Guerra Civil. Johnson defendia uma reconstrução mais conciliadora com os estados sulistas e vetou diversas leis que o Congresso tentou aprovar para garantir os direitos civis dos negros libertos, gerando fortes desentendimentos com os republicanos radicais, que buscavam uma reconstrução mais rígida e o estabelecimento de direitos plenos para os ex-escravos[1483].

Por trás desse *impeachment* havia um pano de fundo político dramático. Johnson assumiu a presidência após o assassinato de Abraham Lincoln, e o país estava dividido sobre como reconstruir o Sul derrotado e reunificar a nação. Apesar de ser do Sul, muitos republicanos radicais esperavam que ele adotasse um conjunto de programas agressivos durante a Reconstrução, voltados principalmente para proteger os ex-escravos. No entanto, Johnson

[1480] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 3.

[1481] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Primeiro_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.

[1482] Disponível em: Processo de impeachment contra Richard Nixon – Wikipédia, a enciclopédia livreAcesso em: 10 Dez 2024.

[1483] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 263-309.

decepcionou esses republicanos ao adotar uma postura muito mais cautelosa e, em sua visão, demasiadamente conciliadora com o Sul[1484].

Encorajados pelas vitórias eleitorais, os republicanos radicais aprovaram a lei da "Permanência em Cargos Públicos" (*Tenure of Office Act*), em 2 de março de 1867, especificamente projetada para impedir o presidente de remover certos servidores executivos. A lei estabelecia que esses funcionários "manteriam seus cargos durante o mandato do presidente que os nomeou e por um mês depois, sujeitos à remoção por e com o consentimento do Senado." Acreditando que o *Tenure of Office Act* era inconstitucional, Johnson a desrespeitou, o que levou a Câmara a iniciar seu processo de *impeachment*[1485].

Além disso, o objetivo dessa lei era ameaçar e desencadear o *impeachment* de Johnson. O texto dizia explicitamente que, se o presidente violasse a lei, estaria cometendo um "grave delito". Até onde se sabe, nada semelhante aconteceu antes ou depois na história americana[1486].

Mas do ponto de vista formal, Andrew Johnson sofreu *impeachment* em fevereiro de 1868 por um único motivo: a exoneração de Edwin Stanton, secretário de Guerra (atualmente chamado de secretário de Defesa), com a tentativa de substituí-lo por alguém de sua confiança. Essa situação levantou a questão de se o presidente dos Estados Unidos podia escolher e exonerar membros de seu gabinete que são exoneráveis *ad nutum* (a qualquer momento e sem necessidade de justificativa)[1487]. A resposta é afirmativa: sim, pode.

Na Constituição dos Estados Unidos, os Fundadores instituíram uma presidência unitária, permitindo que o presidente demita, a qualquer momento, membros de seu gabinete. Sendo essa uma norma constitucional, o Congresso não tem autoridade para restringir esse poder por meio de lei ordinária[1488].

Ficou evidente, no entanto, que o real motivo por trás da iniciativa de *impeachment* do presidente Johnson foi o desacordo político sobre a reconstrução do Sul. A exoneração do Secretário de Guerra, sem o consentimento do Senado, foi apenas um argumento formal, que funcionou como verdadeiro pretexto ou artifício político para pedir a cassação do presidente.

O erro central do Congresso e dos partidos envolvidos no julgamento do *impeachment* de Johnson foi a politização do processo, usando-o como um instrumento para remover um presidente cujas políticas não estavam alinhadas com as do Congresso. Os republicanos radicais

[1484] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 104-5.
[1485] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 104.
[1486] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 105.
[1487] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 104.
[1488] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 31-3; 104

pressionaram pelo *impeachment* como uma forma de impedir Johnson de continuar bloqueando suas iniciativas políticas[1489].

Johnson tinha um argumento de boa-fé (*good-faith*) de que estava agindo de acordo com a autoridade da Constituição dos Estados Unidos. Os fundamentos relativos à inconstitucionalidade da *Tenure of Office Act* já eram conhecidos do presidente Johnson, que neles confiava. E, em última análise, a Suprema Corte concordou com Johnson[1490], no caso Myers v. Estados Unidos, relatado pelo *Chief Justice* Taft, em 1926[1491].

Nesse precedente, Myers foi nomeado em 21 de julho de 1917 pelo presidente, com o consentimento do Senado, para ser chefe dos correios de primeira classe em Portland, Oregon, com mandato de quatro anos. Na época, uma lei de 1876 estabelecia que os chefes dos correios de primeira, segunda e terceira classes deveriam ser nomeados, e só poderiam ser removidos pelo presidente com o consentimento do Senado[1492].

Em 20 de janeiro de 1920, Myers foi solicitado a renunciar, mas recusou. Em 2 de fevereiro de 1920, foi removido do cargo por ordem do Chefe dos Correios, sob a direção do presidente Woodrow Wilson. Em agosto de 1920, o presidente nomeou Jones para o cargo, que assumiu em 19 de setembro de 1920[1493].

Após sua exoneração, Myers não exerceu outra ocupação e não recebeu remuneração por outro serviço durante esse período. Em 21 de abril de 1921, ele entrou com uma ação no Tribunal de Reivindicações, requerendo o salário desde sua remoção, que, de acordo com petição suplementar apresentada após 21 de julho de 1921, ao fim de seu mandato, somava $ 8.838,71. Alegou, em síntese, que sua exoneração foi ilegal, pois não atendeu à exigência estabelecida em lei, que condicionava sua remoção à autorização do Senado. Ao analisar o caso, em 25 de outubro de 1926, a Suprema Corte dos Estados Unidos concluiu que essa exigência era inconstitucional e que o ato do presidente Woodrow Wilson era legítimo[1494].

Nesse julgamento, a Suprema Corte afirmou que o presidente tem a autoridade para remover funcionários executivos sem a necessidade de aprovação do Senado, o que resultou na declaração de inconstitucionalidade do *Tenure of Office Act*. Essa decisão é considerada uma confirmação retrospectiva da correção de Andrew Johnson em sua interpretação da

---

1489 BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 263-309.

1490 SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 31-3; 104.

1491 Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/ Acesso em: 22 Out 2024.

1492 Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/ Acesso em: 22 Out 2024.

1493 Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/ Acesso em: 22 Out 2024.

1494 Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/ Acesso em: 22 Out 2024.

Constituição ao exonerar Edwin Stanton[1495], ou ainda, uma declaração de injustiça cometida pela *House of Representatives* e por 35 senadores 58 anos antes.

Outros abusos foram cometidos pelo Congresso durante o processo de *impeachment*, como a imposição de prazos extremamente curtos para a defesa de Andrew Johnson se preparar e a rejeição de provas importantes que poderiam ter beneficiado o presidente. Além disso, muitos senadores já haviam assumido uma posição antes do julgamento, revelando um pré-julgamento evidente. Um exemplo disso foi a declaração do promotor Benjamin F. Butler, que afirmou que o Senado não deveria agir como um tribunal imparcial, defendendo que o Senado era uma "lei em si mesmo". Essas ações comprometeram o princípio de um julgamento justo e imparcial, transformando o *impeachment* em um episódio mais voltado para o controle político do que para a aplicação da lei[1496].

Nesse cenário de desvirtuamento político do *impeachment*, a *House of Representatives*, em uma votação esmagadora, aprovou as acusações contra o presidente Andrew Johnson, com 126 votos a favor e 47 contra. Johnson escapou por pouco da condenação no Senado, cuja votação de 35 a favor da condenação e 19 pela absolvição ficou a apenas um voto da maioria qualificada de dois terços, que exigia 36 votos. Na época, fevereiro de 1868, o Senado contava com 54 senadores. Todos os 9 democratas votaram pela inocência do presidente, e apenas 10 dos 45 republicanos se juntaram a eles, somando 19 votos pela absolvição. Embora Andrew Johnson possa não ter sido considerado um bom presidente, seu *impeachment* violou a própria Constituição dos Estados Unidos[1497].

Diante desses resultados, é relevante recordar que, na reeleição do presidente Abraham Lincoln, com Andrew Johnson como vice-presidente, cerca de 4 milhões de eleitores participaram da votação, sendo que 2.211.317 votos foram destinados à chapa mencionada. No Colégio Eleitoral, essa chapa recebeu 212 dos 233 votos disponíveis. A eleição dependia de apenas 117 votos no Colégio Eleitoral[1498]. Essa eleição ocorreu durante a Guerra Civil (1861-1865). Entre os votos do Colégio Eleitoral, os 17 dos estados da Luisiana e Tennessee não foram computados a favor de Abraham Lincoln e Johnson, uma vez que esses estados, embora já sob

[1495] Disponível em: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/272/52/ Acesso em: 22 Out 2024.

[1496] BERGER, Raoul. Impeachment – The Constitutional Problems. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974, p. 263-309.

[1497] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 106.

[1498] O candidato adversário mais votado, general George B. McClellan, do Partido Democrata, recebeu 1.806.227 votos entre os eleitores e 21 votos no Colégio Eleitoral.

controle da União durante a Guerra de Secessão, ainda eram considerados parte dos estados confederados separatistas[1499].

Não faz sentido, no contexto republicano e democrático, que a exoneração de um membro do governo, neste caso, um Secretário de Estado, pelo presidente da República, tenha o poder de motivar a destituição de um presidente democraticamente eleito. Ainda mais incongruente é o fato de que o descumprimento de uma lei ordinária inconstitucional poderia ser utilizado como base para tal destituição. Isso só seria possível em um processo de *impeachment*, e, no caso do presidente Johnson, quase aconteceu.

- **O *Impeachment* do Presidente Bill Clinton**

Em agosto de 1994, a trajetória do presidente Bill Clinton se cruzou com a do ex-juiz federal Kenneth Winston Starr (1946-2022), quando a Corte de Apelações do Distrito de Columbia nomeou Starr como Promotor Independente (Independent Counsel ou Special Counsel) para o caso Whitewater[1500]. Starr iniciou investigações sobre as transações financeiras realizadas por Bill Clinton e sua esposa, Hillary Clinton, na década de 1980, no contexto do escândalo Whitewater, mas não encontrou evidências de irregularidades[1501]. Paralelamente, Paula Jones havia iniciado, em 1994, uma ação civil contra o presidente Clinton por assédio sexual, alegando condutas ocorridas em 1991, quando ele era governador do Arkansas. No entanto, em 1998, surgiram alegações sobre um suposto caso entre Clinton e Monica Lewinsky, ex-estagiária da Casa Branca, tornando-se o foco das investigações de Starr. Paula Jones convocou Lewinsky para depor, e tanto ela quanto Clinton negaram o relacionamento sob juramento. As declarações de Clinton chamaram a atenção de Starr, que passou a suspeitar de perjúrio e obstrução de justiça no caso de Jones[1502].

Em resposta, Starr convocou um Grande Júri, emitiu diversas intimações e ofereceu imunidade a Lewinsky em troca de seu testemunho. Lewinsky, então, admitiu que havia mentido sobre o relacionamento com Clinton. Embora em seu depoimento o presidente tivesse dado respostas evasivas, naquela mesma noite, confessou o caso ao povo americano e pediu desculpas à sua família. A acusação sugeriu que Lewinsky teria sido influenciada por Clinton

---

[1499] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Elei%C3%A7%C3%A3o_presidencial_nos_Estados_Unidos_em_1864 Acesso em: 16 Out 2024.

[1500] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft13099814.htm Acesso em: 17 Out 2024.

[1501] Disponível em: https://www.britannica.com/biography/Kenneth-W-Starr Acesso em: 17 Out 2024.

[1502] Disponível em: https://billofrightsinstitute.org/e-lessons/the-*impeachment*-of-bill-clinton Acesso em: 17 Out 2024.

a negar os fatos inicialmente[1503]. As alegações que sustentaram o pedido de *impeachment* de Bill Clinton se concentraram no relacionamento extraconjugal com Monica Lewinsky. Os advogados de Clinton admitiram que o comportamento do presidente era "moralmente repreensível", mas não justificava o *impeachment*, alegando que as acusações não atendiam ao "padrão constitucional" necessário para a remoção do cargo. Argumentaram que os erros de Clinton eram questões familiares, não ameaças ao interesse público ou nacional[1504].

Os eventos relatados culminaram no pedido de *impeachment* de Bill Clinton. Na Casa de Representantes, a primeira acusação de perjúrio, por mentir sobre o relacionamento com Monica Lewinsky, foi aprovada por 228 votos a 206, com cinco membros de cada partido votando de forma contrária às suas respectivas orientações. A segunda acusação, sobre obstrução da justiça, também foi aprovada por 221 votos a favor e 112 contrários, com base na alegação de que Clinton teria influenciado Lewinsky a mentir em seu primeiro depoimento. A Casa rejeitou as acusações de perjúrio no caso Paula Jones e de abuso de poder, por 229 votos a 205 e 285 votos a 148, respectivamente. O processo foi, então, encaminhado ao Senado, que, em conformidade com a definição estabelecida pela Câmara dos Representantes, julgou apenas duas acusações: perjúrio e obstrução de justiça. Em 12 de fevereiro de 1999, no julgamento pelo Senado, o presidente foi absolvido na primeira acusação por 55 votos a 45 e na segunda por empate de 50 votos a 50, sem atingir a maioria necessária de dois terços (67 votos) para condenação. Clinton foi absolvido com uma margem de 22 votos na primeira acusação e 17 na segunda[1505].

- **Os Dois *Impeachments* do Presidente Donald Trump**

O presidente Donald Trump foi submetido a dois processos de impeachment durante seu primeiro mandato. Em ambas as ocasiões, a Câmara dos Representantes aprovou as acusações formais, mas o Senado absolveu o presidente de todas as imputações, encerrando os processos sem sua destituição.

- **O Primeiro Impeachment**

O primeiro julgamento de impeachment teve origem em uma ligação telefônica entre o presidente Donald Trump e o presidente da Ucrânia, Volodymyr Zelenskyy. Na ocasião, Trump

[1503] Disponível em: https://billofrightsinstitute.org/e-lessons/the-impeachment-of-bill-clinton Acesso em: 17 Out 2024.
[1504] Disponível em: https://billofrightsinstitute.org/e-lessons/the-impeachment-of-bill-clinton Acesso em: 17 Out 2024.
[1505] ENGEL, Jeffrey; MEACHAM, Jon; NAFTALI, Timothy; BAKER, Peter. Impeachment: an America History. New York: Modern Library, 2018, p. 155-204, 191 e 200. E ainda, conforme matéria disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Bill_Clinton Acesso em: 17 Out 2024.

solicitou que Zelenskyy anunciasse duas investigações: a primeira envolvendo seu potencial adversário na eleição presidencial de 2020; e a segunda, baseada em alegações infundadas de que autoridades ucranianas teriam interferido na eleição presidencial norte-americana de 2016. Naquele momento, o Escritório de Gestão e Orçamento (*Office of Management and Budget*) havia suspendido, por determinação do presidente, o repasse de aproximadamente 400 milhões de dólares em ajuda militar à Ucrânia. O teor da conversa veio inicialmente à tona por meio de um relatório apresentado por um denunciante da comunidade de inteligência. Posteriormente, um resumo da ligação foi divulgado publicamente pelo próprio presidente Trump[1506].

Nesse impeachment, a Casa dos Representantes aprovou dois artigos: o primeiro, de abuso de poder, e o segundo, de obstrução do Congresso. Na votação sobre o abuso de poder, foram 230 votos favoráveis e 197 contrários. Todos os democratas votaram a favor, exceto Collin Peterson[1507] e Jeff Van Drew[1508], que votaram contra, enquanto a Deputada Tulsi Gabbard se absteve e uma ausência foi registrada. Entre os republicanos, todos votaram contra (195), com exceção de dois que não compareceram[1509]. O ex-republicano Justin Amash, que se tornou independente, votou a favor dos dois artigos. Quanto ao segundo artigo, de obstrução do Congresso, a votação terminou com 229 a favor e 198 contrários. Todos os democratas votaram a favor, exceto Collin Peterson, Jeff Van Drew e Jared Golden. Gabbard, novamente, se absteve, e um democrata não compareceu. Entre os republicanos, todos os 195 presentes votaram contra, com duas ausências registradas[1510].

Em 5 de fevereiro de 2020, o Senado absolveu Donald Trump de ambas as acusações. No caso do abuso de poder, a votação foi de 52 votos contrários à condenação e 48 favoráveis, enquanto na obstrução do Congresso o placar foi de 53 votos contrários e 47 a favor[1511]. Para que houvesse condenação, faltaram 19 votos no primeiro artigo e 20 no segundo. Todos os senadores democratas (45) e os dois senadores independentes alinhados aos democratas

---

[1506] Disponível em: https://chatgpt.com/c/67fbc43c-a63c-8000-831d-e46bef328959 Acesso em: 13 Abr 2025.

[1507] Representou o estado de Minnesota e foi membro do Partido Democrata até deixar o Congresso em 2021, após perder a reeleição.

[1508] Originalmente eleito como democrata para representar o estado de Nova Jersey, Van Drew mudou sua filiação para o Partido Republicano em 2019, no seguinte à votação do impeachment. Mesmo ainda estando filiado ao Partido Democrata, durante o primeiro processo de impeachment do presidente Donald Trump, declarou sua oposição ao impeachment.

[1509] Congressistas João Shimkus e Duncan D. Caçador.

[1510] Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S4-4-9/ALDE_00000035/ Acesso em: 23 Out 2024. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Primeiro_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.

[1511] Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S4-4-9/ALDE_00000035/ Acesso em: 23 Out 2024. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Primeiro_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.

votaram pela condenação em ambas as acusações. Dos 53 senadores republicanos, apenas Mitt Romney votou pela condenação de Trump no artigo de abuso de poder, tornando-se o primeiro senador da história dos Estados Unidos a votar pela condenação de um presidente de seu próprio partido. Na acusação de obstrução do Congresso, Romney votou pela absolvição de Trump[1512], o que resultou em uma diferença de apenas um voto entre as duas votações.

- **O Segundo *Impeachment***

O segundo processo de impeachment contra Donald Trump foi iniciado aproximadamente um ano após o primeiro, já nos últimos dias de seu mandato, em decorrência dos acontecimentos de 6 de janeiro de 2021. Naquela data, apoiadores do então presidente invadiram o Capitólio dos Estados Unidos com o objetivo de impedir a certificação, pelo Congresso, da vitória de Joseph Biden nas eleições presidenciais de 2020. Diante da gravidade dos fatos, a Câmara dos Representantes agiu com celeridade: autorizou uma investigação, e a equipe do Comitê Judiciário reuniu, em curto prazo, evidências publicamente acessíveis sobre a conduta do presidente naquele contexto. Em apenas uma semana, foi apresentado e aprovado um artigo único de impeachment, que acusava Trump de incitação à insurreição[1513].

A acusação baseava-se no argumento de que, nos meses que antecederam os ataques ao Capitólio, o presidente disseminou de forma reiterada alegações infundadas de fraude eleitoral, afirmando que o resultado das eleições de 2020 era ilegítimo e não deveria ser reconhecido pela população. No próprio dia 6 de janeiro, Trump teria reiterado essas alegações ao discursar para seus apoiadores, proferindo declarações que, dadas as circunstâncias, teriam incentivado – e previsivelmente provocado – ações ilegais contra o processo democrático em curso no Congresso[1514].

Nesse contexto, em 13 de janeiro, a Câmara dos Representantes aprovou um artigo de *impeachment* contra Trump, acusando-o de incitamento à insurreição. Na votação, 232 votos foram favoráveis, incluindo todos os democratas e 10 republicanos, entre eles Liz Cheney, filha de Dick Cheney, ex-vice-presidente de George W. Bush. Com a aprovação do *impeachment*, o

[1512] Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S4-4-9/ALDE_00000035/ Acesso em: 23 Out 2024. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Primeiro_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Primeiro_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.

[1513] Disponivel em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S4-4-9/ALDE_00000035/ Acesso em: 13 Abr 2025.

[1514] Disponivel em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S4-4-9/ALDE_00000035/ Acesso em: 13 Abr 2025.

artigo seguiu para julgamento no Senado, sendo a acusação liderada pelo deputado federalJamie Raskin[1515].

No julgamento de 13 de fevereiro de 2021, além dos 48 senadores democratas e dois independentes votarem pela condenação de Trump, 7 republicanos também apoiaram a condenação: Mitt Romney (Utah), Susan Collins (Maine), Lisa Murkowski (Alasca), Ben Sasse (Nebraska), Bill Cassidy (Louisiana), Richard Burr (Carolina do Norte) e Pat Toomey (Pensilvânia)[1516]. No entanto, apesar desses 57 votos a favor da condenação, Trump foi absolvido, pois o total de 57 votos foi insuficiente para atingir os 67 necessários para sua condenação[1517]. ficando 10 votos abaixo do exigido para desqualifá-lo para exercer qualquer outro cargo público.

- **O Julgamento do Presidente Trump pelo Senado, Mesmo Após o Término de Seu Mandato**

O segundo julgamento do ex-presidente Donald Trump ocorreu após o término de seu mandato, marcando-o como o primeiro presidente dos Estados Unidos a enfrentar *impeachment* duas vezes. Assim como o ex-Secretário de Guerra William Belknap em 1876, Trump tornou-se a segunda autoridade a ser submetida a um processo de *impeachment* após deixar o cargo.

O julgamento de Trump no Senado se deu entre 9 e 13 de fevereiro de 2021, mesmo ele tendo terminado o seu mandato há quase um mês, em 20 de janeiro. No início do julgamento, em preliminar, o senador Randal Howard Paul, do Kentucky, apresentou uma questão de ordem visando rejeitar a acusação de *impeachment*, fundamentando-se na tese de que seria inconstitucional julgar um ex-presidente. Segundo ele, o *impeachment* aplica-se unicamente a ocupantes de cargos federais em exercício e que, sob as circunstâncias, a punição de remoção de cargo não seria pertinente. Aqueles que defendiam o prosseguimento do julgamento alegaram que a Constituição prevê a desqualificação para futuros cargos, algo solicitado pela Câmara em seu artigo de *impeachment*. Defendiam também, a aplicação do precedente do ex-Secretário de Guerra William Belknap em 1876, que foi julgado pelo Senado americano após ter renunciado ao cargo. Nesse caso, o Senado decidiu que tinha jurisdição para prosseguir com o julgamento, mesmo com o réu fora do cargo.

[1515] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Segundo_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.
[1516] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Segundo_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.
[1517] Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2021-02/senado-americano-absolve-trump-em-processo-de-impeachment Acesso em: 18 Out 2024.

Não obstante os argumentos do senador Rand Paul, a questão de ordem foi rejeitada por 55 votos a 45. Votaram contra todos os senadores democratas, os dois senadores independentes e cinco republicanos (Susan Collins de Maine, Lisa Murkowski do Alasca, Mitt Romney de Utah, Ben Sasse de Nebraska e Pat Toomey da Pensilvânia). Dessa forma, esse foi o primeiro julgamento de um ex-presidente e a segunda vez que o Senado julgou alguém já fora do cargo[1518].

A decisão do Senado é corroborada pelo estudo divulgado pelo *Congressional Research Service*, agência oficial de consultoria legislativa[1519], segundo o qual as autoridades federais que renunciam ou deixam os seus cargos ainda podem ser consideradas suscetíveis ao *impeachment* e à proibição de ocupar futuros cargos. O Secretário de Guerra William W. Belknap, por exemplo, renunciou horas antes de ser formalmente acusado pela Câmara dos Deputados. No entanto, o Senado conduziu o julgamento, no qual Belknap foi absolvido. Durante o julgamento, após a defesa de Belknap alegar que o Senado não teria jurisdição por ele já ser um cidadão privado, o Senado votou a favor da sua jurisdição[1520].

Mas há precedentes do Senado e da *House of Representatives*, de acordo com os quais a renúncia de um agente público sob investigação frequentemente encerra o processo de *impeachment*. Por exemplo, nenhuma votação de *impeachment* foi realizada após a renúncia do Presidente Richard Nixon, ainda que o Comitê Judiciário da Câmara já tivesse decidido encaminhar os artigos de *impeachment* para votação. Da mesma forma, os procedimentos foram encerrados após a renúncia dos juízes federais Mark William Delahay, George Washington English e Samuel B. Kent[1521].

Outra importante preliminar que antecedeu o julgamento do mérito dizia respeito a quem caberia a presidência do Senado: se ao presidente da Suprema Corte ou ao presidente do Senado, considerando que Donald Trump e Mike Pence já não ocupavam os cargos de presidente e vice-presidente dos Estados Unidos da América, respectivamente. Essa preliminar se baseava no fato de que, apesar de a Constituição prever que o Presidente da Suprema Corte deve presidir os

---

[1518] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Second_impeachment_trial_of_Donald_Trump Acesso em: 29 de Out 2024.

[1519] O Congressional Research Service (CRS) trabalha exclusivamente para o Congresso dos Estados Unidos, fornecendo análises políticas e legais para comitês e membros da Câmara e do Senado, independentemente da filiação partidária. Como uma agência do ramo legislativo dentro da Biblioteca do Congresso, o CRS tem sido um recurso valioso e respeitado no Capitólio por mais de um século. Disponível em: https://www.loc.gov/crsinfo/ Acesso em: 29 Out 2024.

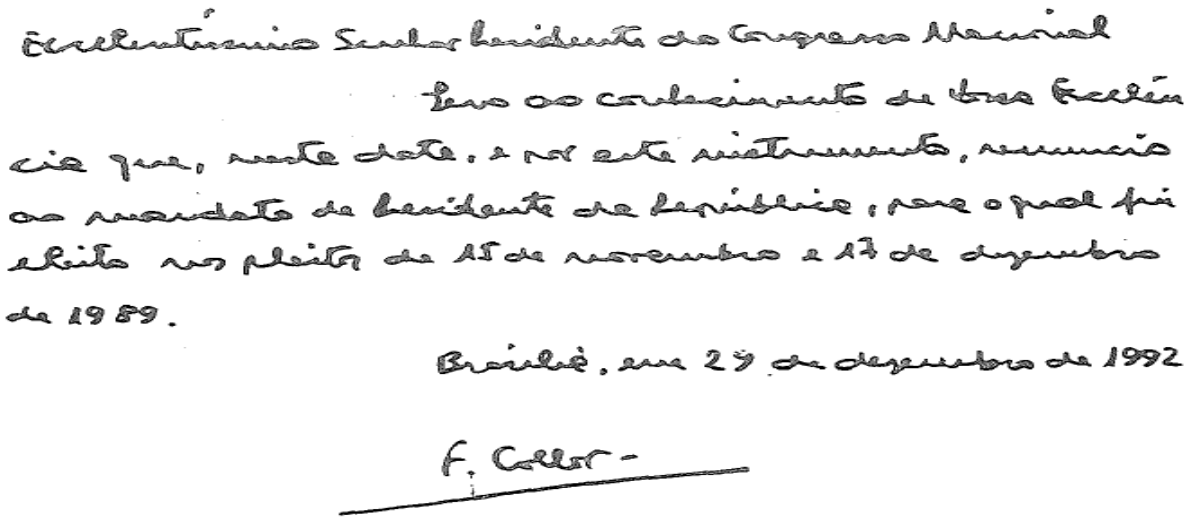
[1520] Nesse parecer, o tema foi tratado na página 50. Disponível em: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46013 Acesso em: 29 Out 2024.

[1521] Nesse parecer, o tema foi tratado na página 50. Disponível em: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46013 Acesso em: 29 Out 2024.

julgamentos de impeachment de um presidente em exercício, o Senado entendeu que essa exigência não se aplicaria ao caso de um ex-presidente. Assim, na abertura dos trabalhos, o Senador Patrick Leahy, então Presidente *pro tempore* do Senado, foi empossado como presidente da sessão, sem que houvesse objeções[1522].

Nesse julgamento, O juiz John Roberts, presidente da Suprema Corte, optou por não participar, considerando que a Constituição o obriga apenas quando o julgamento envolve um presidente em exercício, o que não era o caso. A então vice-presidente Kamala Harris, apesar de ser a presidente do Senado *ex officio*, não presidiu o julgamento justamente para evitar um possível conflito político e por não haver previsão constitucional ou regimental que a obrigasse a fazê-lo. Por isso, a presidência do julgamento ficou com o senador Patrick Leahy, o presidente *pro tempore* do Senado, segundo na linha sucessória da liderança da Casa, e tradicionalmente responsável por presidir sessões quando nem o vice-presidente nem o líder da maioria estão presentes[1523].

Em 29 de dezembro de 1992, no Brasil, o ex-presidente Fernando Collor renunciou ao cargo pouco antes de o Senado Federal iniciar a sessão de julgamento do *impeachment*[1524].


Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional

Tenho o conhecimento de Vossa Excelência que, nesta data, e por este instrumento, renuncio ao mandato de Presidente da República, para o qual fui eleito no pleito de 15 de novembro e 17 de dezembro de 1989.

Brasília, em 29 de dezembro de 1992

F. Collor -

Mesmo com essa renúncia, o Senado brasileiro decidiu manter sua competência para julgar o ex-presidente Fernando Collor, considerando que, embora a aplicação da sanção de perda do cargo estivesse prejudicada, permanecia a atribuição do Senado para avaliar a possibilidade de inabilitação de Collor. A defesa argumentou que a inabilitação seria uma

[1522] Disponivel em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/artII-S4-4-9/ALDE_00000035/ Acesso em: 13 Abr 2025.

[1523] Disponível em: https://www.burlingtonfreepress.com/story/news/2021/02/11/leahy-presides-over-trump-impeachment-trial-what-means-vermont-senator-presiding-officer/6718024002/ Acesso em: 13 Abr 2025.

[1524] Diário do Congresso Nacional (Seção II – Órgão Judiciário), quarta-feira, 30 de dezembro de 1992, p. 2738.

sanção acessória e, portanto, dependente da sanção principal de perda do cargo. Com base no princípio civilista de que o acessório segue o principal, a defesa sustentou que o julgamento não deveria prosseguir para a aplicação isolada da inabilitação. Esse argumento, entretanto, não foi acolhido, e o ex-presidente foi condenado à inabilitação por oito anos[1525]. Apesar de já ter renunciado ao cargo, o processo de impeachment do presidente Fernando Collor foi presidido pelo ministro Sydney Sanches, então presidente do Supremo Tribunal Federal. À época, não houve qualquer impugnação quanto a esse aspecto.

Posteriormente, a defesa de Fernando Collor, com fundamento no mesmo argumento, impugnou a decisão do Senado no Supremo Tribunal Federal, por meio do Mandado de Segurança nº 21.689, em 29 de abril de 1993, alegando que, com a renúncia, o processo de *impeachment* deveria ter sido extinto e os autos arquivados, o que invalidaria a Resolução nº 101, de 1992, do Senado, que impôs a sanção de inabilitação. O julgamento dessa ação foi concluído em 16 de dezembro de 1993[1526], com a participação de oito dos onze ministros da Corte, em razão do impedimento do ministro Sydney Sanches, por ter presidido o *impeachment* no Senado, da suspeição do ministro Marco Aurélio por foro íntimo e da ausência do ministro Francisco Rezek. Votaram pela rejeição do mandado de segurança os ministros Carlos Velloso (Relator), Néri da Silveira, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence; a favor da concessão, votaram os ministros Celso de Mello, Ilmar Galvão, Moreira Alves e Octavio Gallotti (presidente da Corte). Diante do empate, os três ministros mais antigos do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Antônio Torreão Braz, José Dantas e William Patterson, foram convocados para concluir o julgamento, decidindo, por fim, pela denegação da ordem[1527].

O ordenamento jurídico da República da Coreia (Coreia do Sul), a ser analisado no capítulo 16, ao tratar do *impeachment*, estabelece no artigo 134, item 2, da Lei da Assembleia Nacional, que, com a aprovação da moção e expedição da Resolução de *Impeachment*, a

---

[1525] O acórdão do MS nº 21689-1/DF, que inclui as razões dos de impedimentos declarados, está publicado na Revista Impeachmento, do Supremo Tribunal Federal. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Impeachment: Jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 297-416. Também está disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2021689&sort=_score&sortBy=desc Acesso em: 06 Abr 2024.

[1526] O acórdão do MS nº 21689-1/DF, que inclui as razões dos de impedimentos declarados, está publicado na Revista Impeachmento, do Supremo Tribunal Federal. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Impeachment: Jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 297-416. Também está disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2021689&sort=_score&sortBy=desc Acesso em: 06 Abr 2024.

[1527] O acórdão do MS nº 21689-1/DF, que inclui as razões dos de impedimentos declarados, está publicado na Revista Impeachmento, do Supremo Tribunal Federal. Brasil. Supremo Tribunal Federal. Impeachment: Jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1995, p. 297-416. Também está disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=MS%2021689&sort=_score&sortBy=desc Acesso em: 06 Abr 2024.

autoridade responsável pela nomeação do acusado fica impedida de aceitar sua renúncia ou realizar a sua destituição[1528]. Em contrapartida, o artigo 53, item 2, da Lei de Organização Judiciária da Corte Constitucional sul-coreana (*Constitutional Court Act*) determina que, caso o acusado já tenha sido removido do cargo público antes da decisão final, a Corte Constitucional deverá indeferir o pedido de julgamento por prejudicialidade[1529]. Ao harmonizar essas disposições, conclui-se que, após a aprovação da moção e a expedição da Resolução de *Impeachment* pela Assembleia Nacional, o acusado não poderá mais renunciar nem ser destituído pela autoridade nomeadora. No entanto, caso o acusado deixe o cargo por outra razão, caberá à Corte Constitucional deferir a prejudicialidade do pedido de *impeachment*. Quando a acusação envolve o presidente, o encerramento do processo por prejudicialidade seria aplicável, por exemplo, ao final natural de seu mandato, uma vez que tal condição não representa uma renúncia ou remoção oficial do cargo. Solução semelhante deve ser adotada para ocupantes de cargos públicos com mandato, como os *Justices* da própria Corte Constitucional, entre outros.

- **A Reeleição de Donald Trump como Referendo Popular contra seus *impeachments* pela Câmara dos Representantes em 2020 e 2021**

Nas eleições presidenciais dos Estados Unidos realizadas em 5 de novembro de 2024, Donald Trump foi reeleito presidente dos Estados Unidos – para mandatos não consecutivos – ao obter 312 votos no Colégio Eleitoral, superando os 270 necessários para a vitória. Sua adversária, Kamala Harris, alcançou 226 votos. Além disso, Trump venceu em todos os sete estados decisivos, conhecidos como *"swing states"*, incluindo Arizona, Pensilvânia, Wiscons*In* Michigan, Carolina do Norte, Nevada e Geórgia. No voto popular, Trump recebeu aproximadamente 71,7 milhões de votos (51%), enquanto Harris obteve cerca de 66,8 milhões (47,5%). Esses resultados garantiram a Trump uma vitória significativa tanto no Colégio Eleitoral quanto no voto popular[1530].

A eleição de Donald Trump em novembro de 2024 pode ser interpretada como uma manifestação popular contrária aos dois processos de *impeachments* aprovados pela Câmara dos Representantes durante seu primeiro mandato, sendo o último deles em 13 de janeiro de 2021, pouco antes de Trump deixar a Presidência dos Estados Unidos. Essa vitória eleitoral sugere que uma parcela significativa do eleitorado não apenas rejeitou as ações legislativas que

[1528] Disponível em: https://korea.nabo.go.kr/download/1000000160E1.PDF Acesso em: 25 Out 2024.

[1529] Disponível em: https://www.ccourt.go.kr/site/kor/03/10302030000002020100508.jsp Acesso em: 26 de Out 2024.

[1530] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eleicoes-nos-eua-2024/eleicoes-nos-eua-trump-conquista-formalmente-vitoria-no-colegio-eleitoral/ Acesso em: 30 Nov 2024.

levaram aos *impeachments*, mas também reafirmou seu apoio a Trump, desconsiderando as controvérsias associadas a esses processos.

Essa dinâmica apresenta semelhanças com o ocorrido na República da Coreia em 2004, quando o presidente Roh Moo-hyun sofreu *impeachment* e foi suspenso pelo Parlamento sob acusações de violar a neutralidade política. No entanto, a Corte Constitucional anulou o *impeachment*, resultando na reinstalação de Roh e no fortalecimento de sua posição política. Em ambos os casos, as tentativas de remoção dos líderes não apenas falharam, mas também pareceram consolidar o apoio popular a eles, sugerindo que os processos de *impeachments* podem, paradoxalmente, reforçar a base de apoio dos líderes envolvidos.

No próximo capítulo, esta pesquisa analisará o *impeachment* de Roh Moo-hyun, e poderá identificar possíveis paralelos com o caso de Donald Trump. O objetivo é compreender como processos de *impeachment*, em diferentes contextos políticos e culturais, podem influenciar a percepção pública e, em certos casos, resultar no fortalecimento político dos líderes que enfrentam tais procedimentos. Essa análise comparativa permitirá uma reflexão mais ampla sobre a eficácia e as consequências dos processos de *impeachment* como instrumentos de responsabilização política, sobretudo quando esses processos não estiverem estritamente de acordo com a Constituição.

13.3 A REPÚBLICA E A DEMOCRACIA ENTRE O PRIMEIRO E OS DEMAIS JULGAMENTOS

As acusações contra o presidente Andrew Johnson contrariavam seu direito legítimo de se recusar a cumprir uma lei ordinária considerada inconstitucional. Em contrapartida, as acusações iniciais contra o presidente Bill Clinton estavam restritas ao âmbito privado e familiar. Em um contexto estritamente privado, Clinton e Monica Lewinsky poderiam ter invocado a Quinta Emenda da Constituição americana, que garante o direito de não se autoincriminar, para evitar serem ouvidos como testemunhas sobre questões de sua vida privada. Isso se justificaria, principalmente, pelo fato de que, visivelmente, o objetivo dos depoimentos era incriminá-los pelos crimes de perjúrio e obstrução de justiça, sem que houvesse interesse público envolvido; no fundo, uma verdadeira estratégia incriminatória idealizada pelo promotor independente Kenneth Starr.

Não há registro de que Lewinsky tenha acusado Clinton de conduta ilícita ou abusiva, e ambos eram maiores de idade e livres para consentirem no relacionamento. No entanto, a situação mudou quando Lewinsky, após negar o relacionamento em seu primeiro depoimento, reconsiderou sua posição e admitiu o relacionamento no segundo depoimento. Ela apresentou

provas contra Clinton, o que transformou um assunto originalmente privado em um caso de perjúrio e obstrução de justiça, levando a duas acusações de crimes graves contra o presidente.

O que mais chama atenção nos julgamentos do Senado, no entanto, é a diferença no quórum de votação. Mesmo sendo acusado de maneira leviana, o Presidente Johnson ficou a apenas um voto de ser condenado, estando muito próximo de ser destituído do cargo.

Os resultados dos julgamentos de Andrew Johnson, Bill Clinton e Donald Trump evidenciam a relação entre o *impeachment* e o fortalecimento da República e da democracia americana. A Constituição dos Estados Unidos entrou em vigor em março de 1789, e apenas 79 anos se passaram até o *impeachment* de Johnson. Em contraste, 210 anos se passaram entre o início da vigência da Constituição e o *impeachment* de Clinton, com 131 anos entre os dois julgamentos. Com relação ao último julgamento do presidente Trump, esse ocorreu 231 anos depois do início da vigência da Constituição.

É incontestável que as acusações contra os presidentes Bill Clinton e Donald Trump – ainda que pudessem ser consideradas infundadas – apresentavam uma gravidade maior em comparação com a do presidente Johnson. Contudo, a possibilidade de condenação de Johnson pelo Senado foi significativamente superior à dos dois presidentes mencionados.

Os intervalos de tempo referidos foram suficientes para que a república e a democracia americanas se fortalecessem e consolidassem ainda mais. Isso indica que, quanto mais jovem ou fragilizada for uma república democrática, maior será a probabilidade de condenação em um processo de *impeachment*, inclusive em processo autoritário e tirânico. Em democracias fragmentadas, o *impeachment* pode se tornar um procedimento comum, onde o desfecho depende mais dos interesses da maioria e das composições políticas do que da gravidade das acusações.

Os constituintes dos países do Sul Global, que copiaram o modelo americano de *impeachment* em suas Constituições, ignoraram dois fatores cruciais: primeiro, suas democracias não estão consolidadas e ainda sofrem com os traumas de rupturas democráticas anteriores ou de regimes monárquicos tirânicos; segundo, os políticos desses países, em grande parte subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, não compartilham da mesma consciência republicana e democrática que os Pais Fundadores, como Thomas Jefferson, cujas ideias floresceram em solo fértil e democrático ao longo dos séculos.

13.4 A ADESÃO À ORIENTAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

No julgamento de *impeachment* do presidente Andrew Johnson, todos os 9 senadores democratas votaram pela absolvição, juntamente com 10 dos 45 senadores republicanos, somando 19 votos a favor da absolvição[1531]. No julgamento do presidente Bill Clinton, ocorrido em fevereiro de 1999, no primeiro artigo (perjúrio), os 45 senadores democratas votaram pela absolvição, enquanto 45 dos 55 senadores republicanos votaram pela condenação, e 10 republicanos pela absolvição. Em relação ao segundo artigo (obstrução de justiça), todos os 45 senadores democratas mantiveram seus votos pela absolvição. Nesse artigo, 5 senadores republicanos também divergiram dos outros 50, resultando em um empate: 50 votos pela absolvição e 50 pela condenação[1532].

No primeiro julgamento do presidente Donald Trump, ocorrido em fevereiro de 2020, todos os 45 senadores democratas e os 2 senadores independentes alinhados aos democratas, votaram pela condenação nas duas acusações. Entre os 53 senadores republicanos, apenas Mitt Romney votou pela condenação de Trump no artigo de abuso de poder, mas, em relação ao segundo, votou pela absolvição. Com isso, o presidente Trump recebeu 52 pela absolvição no primeiro artigo e 48 votos pela condenação (abuso de poder), e 53 pela absolvição no segundo artigo (obstrução do Congresso) e 47 votos pela condenação[1533].

O segundo julgamento do presidente Donald Trump ocorreu em fevereiro de 2021, após as eleições de novembro de 2020, quando o número de senadores democratas aumentou para 48. Todos esses senadores, juntamente com os 2 senadores independentes alinhados aos democratas, votaram pela condenação na única acusação de incitação à insurreição. Foram acompanhados por 7 republicanos: Richard Burr (Carolina do Norte), Bill Cassidy (Louisiana), Susan Collins (Maine), Lisa Murkowski (Alasca), Mitt Romney (Utah), Ben Sasse (Nebraska) e Pat Toomey (Pensilvânia). No total, foram 57 votos pela condenação e 43 pela absolvição de Donald Trump[1534].

Comparando os dois julgamentos do presidente Trump, observa-se que, no segundo, um número maior de republicanos votou pela condenação. Os votos dos senadores Richard Burr e

---

[1531] SUSTEIN, Cass R. Impeachment: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 106.

[1532] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Impeachment_of_Bill_Clinton Acesso em 22 Out 2024.

[1533] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Primeiro_impeachment_de_Donald_Trump Acesso em: 18 Out 2024.

[1534] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Second_impeachment_trial_of_Donald_Trump#:~:text=Donald%20Trump%20had%20been%20impeached,official%20to%20be%20impeached%20twice. Acesso em: 22 Out 2024.

Bill Cassidy a favor da condenação foram surpreendentes e resultaram na censura de ambos pelos seus respectivos partidos estaduais, Carolina do Norte e Louisiana. A senadora Lisa Murkowski também foi censurada por seu partido no Alasca em 16 de março de 2021, com a censura sendo aprovada por 53 votos a 17. O senador Mitt Romney, durante a convenção do Partido Republicano de Utah, em 30 de abril de 2021, enfrentou um pedido de censura, que foi derrotado por 798 votos a 711. No entanto, isso não impediu que Romney fosse vaiado durante um discurso na convenção, no qual defendeu sua decisão de votar pela condenação[1535].

Nos quatro julgamentos mencionados, os senadores democratas seguiram fielmente a orientação de seu partido, votando pela absolvição de seus membros e pela condenação de seu oponente republicano. Quanto aos senadores republicanos, nos julgamentos dos presidentes democratas Andrew Johnson e Bill Clinton, alguns votaram pela absolvição: 10 no julgamento de Johnson, e 10 e 5 no de Clinton, respectivamente, em relação ao primeiro e segundo artigos. No caso do presidente Trump, houve um voto pela condenação no primeiro julgamento e 7 votos pela condenação no segundo. Esses votos contrariaram a orientação do Partido Republicano, que, em resposta, aplicou censura a alguns dos senadores dissidentes, exceto ao senador Romney.

Em uma democracia consolidada, como a dos Estados Unidos, marcada por um bipartidarismo fortalecido e ideológico, o resultado de um julgamento de *impeachment* pode ser previsível. Esse resultado está em consonância com os princípios que sustentam a "democracia de maioria".

Nas democracias enfraquecidas e fragmentadas, ou que possuem multipartidarismo, como a brasileira, essa dinâmica não se repete. Esse fenômeno não representa um mérito do multipartidarismo, mas, na verdade, reflete uma falha da multiplicidade partidária, que frequentemente carece de ideologia política e é orientada por interesses pessoais de lideranças partidárias. Nesse cenário, o multipartidarismo submete o presidente da República a composições políticas que corroem e enfraquecem a democracia e a República. Quando essas composições não são atendidas, o presidente é afastado do cargo com a crença de que um novo líder atenderá aos interesses dessas facções políticas. O *impeachment*, nesse contexto, torna-se o oposto do ideal concebido pelos Pais Fundadores do modelo constitucional dos Estados Unidos, transformando-se em um instrumento de perseguição e chantagem política.

1535 Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Second_impeachment_trial_of_Donald_Trump#:~:text=Donald%20Trump%20had%20been%20impeached,official%20to%20be%20impeached%20twice. Acesso em: 22 Out 2024.

Thomas Jefferson descreveu o *impeachment* como "a arma mais formidável já inventada para os propósitos de uma facção dominante"[1536]. Essas palavras podem, abstratamente, parecer desprovidas de sua verdadeira magnitude. O princípio da maioria, como regra de decisão, nem sempre resulta em abuso de poder sobre a minoria. Kelsen, argumenta que a validade de uma decisão majoritária depende de sua harmonia com o texto constitucional. Uma maioria democrática nunca deve aniquilar a minoria, pois uma interpretação contrária retiraria da decisão seu "caráter de maioria" e, portanto, sua legitimidade constitucional e democrática[1537].

Na prática, as palavras de Jefferson e Kelsen se concretizam no exame de cada caso específico. A deslegitimação descrita por Jefferson só ocorre quando a votação se distancia das diretrizes constitucionais, conforme Kelsen argumenta. Quanto maior for esse distanciamento, maior será a deslegitimação do resultado do julgamento. O quórum de votação no julgamento de Andrew Johnson ilustra perfeitamente essa questão. Por mais absurda que fosse a acusação contra Johnson, baseada na violação de uma lei ordinária inconstitucional, ele quase foi destituído do cargo, faltando apenas um voto para sua condenação. Esse resultado demonstra o desvirtuamento dos princípios da democracia representativa, especialmente o cumprimento da Constituição, uma vez que a democracia, desde Atenas, em sua forma direta, não permite a perseguição de uma minoria pela maioria. No caso de Johnson, a minoria representava o próprio presidente, alvo da maioria e de sua tentativa de aniquilamento político, e o quórum qualificado de dois terços foi concebido para proteger essa minoria.

Nos julgamentos de Bill Clinton e Donald Trump, os resultados, por si sós, não deslegitimam as votações. Isso porque, embora as acusações fossem questionáveis, não eram teratológicas. Na ausência de tal aberração, o resultado absolutório pela maioria se legitima, uma vez que, em uma democracia, a maioria exerce mais poder político do que a minoria. No entanto, em uma democracia representativa, a melhor forma de limitar o poder da maioria parlamentar é submeter suas decisões, excepcionalmente, a um quórum qualificado e a um referendo popular, sendo que esse foi amplamente estudado nos capítulos 2.

Embora não seja o foco direto desta pesquisa, os resultados dos julgamentos de juízes federais dos Estados Unidos, quando acusados em processos de *impeachment*, merecem uma breve menção, tendo em vista que nenhum presidente da República americano foi condenado em processos semelhantes até o momento. É relevante para este estudo considerar esses

[1536] ENGEL, Jeffrey; MEACHAM, Jon; NAFTALI, Timothy; Baker, Peter. ENGEL, Jeffrey A. In: Impeachment: An America History. New York: Modern Library, 2018, p. ix .

[1537] KELSEN, Hans. The Essence and Value of Democracy. Edited by Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetii. Translated by Brian Graf. Lanham (Maryland, EUA): Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013, p. 17-19 (Editor's Introduction).

julgamentos, especialmente no que se referem à aplicação das sanções de destituição do cargo e de desqualificação [ou inabilitação] do condenado para ocupar qualquer outro cargo público em território americano, por prazo indeterminado. Além disso, é importante observar os casos em que o processo se encerra devido à renúncia ao cargo pelo agente público envolvido.

13.5 OS JUÍZES FEDERAIS JULGADOS PELO SENADO

Apesar de nenhum presidente americano ter sido condenado em um processo de *impeachment*, 15 juízes federais foram alvos desse tipo de procedimento[1538]. Entre esses juízes, destaca-se Samuel Chase, da Suprema Corte americana, que foi absolvido em 1805. Dentre os 15, três renunciaram aos cargos antes do julgamento e, consequentemente, seus processos foram arquivados; quatro foram absolvidos e oito foram condenados. Destes oito condenados, apenas três receberam a sanção adicional de desqualificação para ocupar cargos públicos no futuro. A seguir, estão listadas as informações sobre cada um desses casos, começando pelos três juízes federais que renunciaram aos cargos[1539].

NOME	RENUNCIARAM
Mark William Delahay	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito de Kansas (1864-1873). Foi acusado pela Câmara dos Representantes, em 28 de fevereiro de 1873, sob a acusação de intoxicação na magistratura. Renunciou ao cargo em 12 de dezembro de 1873, antes da abertura do julgamento no Senado.
George Washington English	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Leste de Illinois (1918-1926). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 1º de abril de 1926, sob a acusação de abuso de poder. Renunciou ao cargo em 4 de novembro de 1926. O Tribunal de *Impeachment* do Senado foi adiado para 13 de dezembro de 1926, quando, a pedido do representante da Câmara, o processo de *impeachment* foi arquivado.
Samuel B. Kent	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Sul do Texas (1990-2009). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 19 de junho de 2009, sob a acusação de agressão sexual, obstrução e impedimento de um processo oficial e realização de declarações falsas e enganosas. Renunciou ao cargo em 30 de junho de 2009. Em 20 de julho de 2009, a Câmara dos Representantes concordou com uma resolução para não prosseguir com os artigos de *impeachment*, e em 22 de julho de 2009, o Senado rejeitou os artigos.

A seguir, os quatro juízes federais que foram absolvidos em seus respectivos processos de *impeachment*:

NOMES	ABSOLVIDOS
Samuel Chase	Juiz Associado da Suprema Corte dos Estados Unidos (1796-1811). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 12 de março de 1804, sob a acusação de

[1538] Disponível em: https://www.fjc.gov/history/judges/impeachments-federal-judges Acesso em: 12 Out 2024.
[1539] Disponível em: https://www.fjc.gov/node/7496 Acesso em: 12 Out 2024.

NOMES	ABSOLVIDOS
	condução arbitrária e opressiva de julgamentos. Absolvido pelo Senado, em 1º de março de 1805.
James Hawkins Peck	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito de Missouri (1822-1836). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 24 de abril de 1830, sob a acusação de abuso do poder de desacato. Absolvido pelo Senado, em 31 de janeiro de 1831.
Charles Swayne	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Norte da Flórida (1890-1907). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 13 de dezembro de 1904, sob a acusação de abuso de poder por desacato e outros abusos de poder. Absolvido pelo Senado, em 27 de fevereiro de 1905.
Harold Louderback	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Norte da Califórnia (1928-1941). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 24 de fevereiro de 1933, sob a acusação de favoritismo na nomeação de administradores de falências. Absolvido pelo Senado, em 24 de maio de 1933.

No quadro abaixo, são apresentadas informações sobre os cinco juízes federais que foram condenados em processo de *impeachment* pelo Senado, mas que não receberam a sanção de desqualificação para exercer cargos públicos.

NOMES	CONDENADOS APENAS A DESTITUIÇÃO DO CARGO
John Pickering	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito de New Hampshire (1795-1804). Acusado pela Câmara dos Representantes em 2 de março de 1803, sob a acusação de instabilidade mental e intoxicação na magistratura. Condenado pelo Senado e destituído do cargo em 12 de março de 1804.
Halsted Lockwood Ritter	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Sul da Flórida (1929-1936). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 2 de março de 1936, sob a acusação de favoritismo na nomeação de administradores de falências e de exercer a advocacia enquanto exercia o cargo de juiz. Condenado pelo Senado e destituído do cargo em 17 de abril de 1936.
Harry E. Claiborne	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito de Nevada (1978-1986). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 22 de julho de 1986, sob a acusação de evasão de imposto de renda e de permanecer no tribunal após condenação criminal. Condenado pelo Senado e destituído do cargo em 9 de outubro de 1986.
Alcee Lamar Hastings	Juiz Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Sul da Flórida (1979-1989). Acusado pela Câmara dos Representantes dos EUA, em 3 de agosto de 1988, sob a acusação de perjúrio e conspiração para solicitar suborno. Condenado pelo Senado dos EUA e destituído do cargo em 20 de outubro de 1989. Foi eleito como deputado federal, para a *House of Representatives*, pelo estado da Flórida, em 1992, permanecendo no cargo de 1993 a 2021, até a sua morte em 6 de abril de 2021.
Walter Louis Nixon Jr.	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Sul do Mississippi (1968-1989). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 10 de maio de 1989, sob a acusação de perjúrio perante um Grande Júri federal. Condenado pelo Senado e destituído do cargo em 3 de novembro de 1989.

Por fim, são apresentados os nomes dos três juízes federais que foram condenados com ambas as sanções: destituição do cargo público e desqualificação para exercer ou desfrutar de qualquer cargo de honra, confiança ou lucro nos Estados Unidos, por prazo indeterminado.

NOMES	CONDENADOS A DESTITUIÇÃO DO CARGO PÚBLICO E À DESQUALIFICAÇÃO PARA QUALQUER OUTRO
West Hughes Humphreys	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para os Distritos Médio, Oriental e Ocidental do Tennessee (1861-1865). Foi deputado federal pelo Estado do Tennessee (1835-1838). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 6 de maio de 1862, sob a acusação de se recusar a realizar tribunal e de travar guerra contra o governo dos EUA. Condenado pelo Senado, destituído do cargo público e desqualificado para qualquer outro, em 26 de junho de 1862.
Robert Wodrow Archbald	Juiz do Tribunal de Comércio e Tribunal de Apelações do Terceiro Circuito dos EUA (1910-1913). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 11 de julho de 1912, sob a acusação de relacionamento comercial impróprio com litigantes. Condenado pelo Senado, destituído do cargo público e desqualificado para qualquer outro, em 13 de janeiro de 1913.
G. Thomas Porteous Jr.	Juiz do Tribunal Distrital dos EUA para o Distrito Leste da Louisiana (1994-2010). Acusado pela Câmara dos Representantes, em 11 de março de 2010, sob a acusação de aceitar subornos e fazer declarações falsas sob pena de perjúrio. Condenado pelo Senado, destituído do cargo público e desqualificado para qualquer outro, em 8 de dezembro de 2010.

CAPÍTULO 14
O *IMPEACHMENT* NO BRASIL

O presente capítulo aborda a evolução histórica, jurídica e política do instituto do impeachment no Brasil, desde o período monárquico até a ordem constitucional vigente. A análise parte da Constituição de 1824, que incorporou elementos do modelo inglês e conferiu ao impeachment natureza penal, aplicável a autoridades que atentassem contra a integridade do Estado. Embora não submetesse o monarca a esse tipo de responsabilização, a Carta Imperial, em seu artigo 38, admitia a possibilidade de impeachment de Ministros de Estado e Conselheiros de Estado, demonstrando preocupação com os abusos do poder executivo e com a preservação da legalidade e da moralidade administrativa.

Com a proclamação da República e a Constituição de 1891, o Brasil adotou a matriz político-administrativa do modelo norte-americano, passando a reconhecer o impeachment como mecanismo de responsabilização por crimes de responsabilidade, instrumento destinado à proteção da ordem republicana e do sistema de freios e contrapesos.

Ao longo das seis constituições republicanas subsequentes, o instituto manteve estrutura semelhante, sempre prevendo a possibilidade de julgamento político de autoridades de Estado, com especial destaque para o presidente da República. Cada carta constitucional introduziu, no entanto, nuances procedimentais, variações na competência dos órgãos envolvidos e diferenciações quanto aos tipos de infração e aos efeitos da condenação. A manutenção do instituto ao longo de mais de um século comprova sua relevância como mecanismo de defesa da moralidade pública, do regime democrático e da separação de poderes.

O capítulo também evidencia o modo como o ordenamento jurídico brasileiro foi incorporando elementos do direito comparado, mas também sofreu forte influência do contexto político nacional, especialmente durante momentos de instabilidade. A análise das constituições brasileiras permite compreender como o impeachment foi moldado por disputas políticas, reformas institucionais e crises de legitimidade, ao mesmo tempo em que revela o papel ambíguo desse instrumento: ora como ferramenta de proteção da República, ora como veículo de desvirtuamento democrático. Essas ambiguidades são centrais para o objeto da presente pesquisa, que busca entender em que medida o impeachment no Brasil tem sido compatível com os princípios republicanos e constitucionais que deveriam legitimá-lo.

Nos próximos subitens, será detalhado o processo de *impeachment* do presidente da República conforme estabelecido em cada uma das Constituições brasileiras, destacando as características específicas presentes em cada uma delas.

14.1 NO PERÍODO MONÁRQUICO

O capítulo 12 aprofunda o estudo do *impeachment* no modelo inglês. A criação desse modelo fundamentava-se na possibilidade de punição e responsabilização dos conselheiros próximos e dos Ministros do Rei, considerando a impossibilidade de responsabilização direta do próprio Monarca. No contexto inglês, o Parlamento detinha o poder de julgar os acusados tanto por crimes comuns quanto por infrações político-administrativas, aplicando-lhes diversas penas, inclusive a pena de morte, conforme a gravidade das infrações.

Dada a relevância da monarquia inglesa como referência para as demais monarquias europeias e brasileira, o *impeachment* foi incorporado do sistema inglês ao contexto brasileiro, sendo discretamente integrado ao ordenamento jurídico nacional pela Constituição de 1824, outorgada por D. Pedro I.

- **No Plano Constitucional**

A Constituição de 1824 determinava que a Assembleia Geral seria formada por duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e a Câmara dos senadores, ou Senado[1540]. O texto constitucional reafirmava a imunidade absoluta e o poder do monarca, ao estabelecer que a figura do Imperador era "inviolável e sagrada", estando ele isento de qualquer responsabilidade. O mandato em ambas as Casas era de quatro anos. O quórum de reunião para as duas Câmaras era de maioria absoluta, ou seja, exigia a presença de metade mais um dos membros totais para que pudessem se reunir. Não há referência explícita ao quórum de deliberação, levando à conclusão de que este seria de maioria simples: uma vez preenchido o quórum de reunião de maioria absoluta (50% do total da Casa + 1), as decisões seriam tomadas pela maioria dos votos dos presentes. As sessões, em sua maioria, eram públicas, podendo ocorrer de forma secreta em casos excepcionais[1541].

Entre as atribuições exclusivas da Câmara dos Deputados, cabia-lhe decretar a acusação contra os Ministros e Conselheiros de Estado. Ao Senado, competia exclusivamente o julgamento dos delitos individuais cometidos pelos membros da Família Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado e senadores, bem como os crimes praticados por deputados durante o período da Legislatura. Além disso, cabia ao Senado apurar a responsabilidade dos Secretários e Conselheiros de Estado[1542].

[1540] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em: 2 Nov 2024.

[1541] Constituição de 1824, artigos 14, 23 e 99.

[1542] Constituição de 1824, artigos 38, 47, I e II e 48.

Seguindo fielmente o modelo inglês, o texto constitucional não estabelecia distinção entre crimes comuns e infrações político-administrativas para fins de acusação e julgamento pelo Parlamento. A Constituição tipificou as condutas que poderiam motivar as acusações contra os Ministros de Estado, definindo que eles seriam responsáveis por: 1) traição; 2) peita, suborno ou concussão; 3) abuso de poder; 4) descumprimento da lei; 5) atos contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos; e 6) dissipação dos bens públicos[1543]. A Constituição determinava que a lei ordinária regulamentaria essa norma constitucional, encarregando-se de definir e detalhar a natureza desses delitos e as penas correspondentes. Além disso, o texto esclarecia que uma ordem do Imperador, seja verbal ou escrita, não eximiria os Ministros de responsabilidade[1544].

- **No Plano Infraconstitucional**

Os dispositivos da Constituição de 1824 foram regulamentados pela Lei de 15 de outubro de 1827, que tratava da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado, bem como dos procedimentos a serem seguidos contra eles[1545.] Essa lei introduziu pela primeira vez a expressão "crime de responsabilidade", que não constava originalmente no texto constitucional. Ao definir as penas, a norma estabeleceu três níveis: máximo, médio e mínimo, com o enquadramento em cada uma dependendo da gravidade da infração conforme o julgamento do Senado. Após a condenação, o Senado determinaria o grau de pena a ser aplicado[1546.]

Para o crime de traição, considerado o mais grave, as penas variavam: a máxima era a morte natural; a média, a perda da confiança da nação e de todas as honras, inabilitação perpétua para cargos de confiança e cinco anos de prisão; e a mínima, a perda da confiança na nação, inabilitação perpétua restrita ao cargo em questão e cinco anos de suspensão dos direitos políticos[1547].

[1543] Constituição de 1824, artigo 133.

[1544] Constituição de 1824, artigos 134-135.

[1545] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 02 Nov 2024.

[1546] Lei de 15 de outubro de 1827: artigos 1º-6º e 43º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1547] Lei de 15 de outubro de 1827: Art 1º Os Ministros e Secretarios de Estado são responsaveis por traição: § 1º Attentando por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fôra do Imperio, ou por outros quaesquer actos do seu officio, ou prevalecendo-se delle com dolo manisfesto: 1º Contra a fórma estabelecida do Governo. 2º Contra o livre exercicio dos poderes politicos reconhecidos pela Cosntituição do Imperio. 3º Contra a independencia, integridade, e defesa da nação. 4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum dos Principes, ou Princezas da imperial familia. § 2º Machinando a destuição da religião catholica apostolica romana. § 3º São applicaveis aos delictos especificados neste artigo as penas seguintes. Maxima: morte natural. Média: perda da confiança da nação, e de todas as honras; inhabilidade perpetua para ocupar empregos de confiança, e cinco annos

As penalidades para o crime de peita incluíam: inabilitação perpétua para todos os empregos e multa do triplo do valor da peita na pena máxima; inabilitação perpétua para o cargo de Ministro e Secretário de Estado, inabilitação por dez anos para outros cargos e multa do dobro do valor da peita na pena média; e perda do cargo e multa equivalente ao valor da peita na pena mínima. Considerava-se peita a aceitação de dádivas ou promessas, direta ou indiretamente, para influenciar qualquer ato do ministério[1548]. No caso de suborno, as penas eram: máxima, suspensão do cargo por três anos; média, por dois anos; e mínima, por um ano. Para o crime de concussão, as penas variavam entre suspensão do emprego por seis anos (máxima), quatro anos (média) e dois anos (mínima)[1549].

Se esses crimes fossem cometidos plenamente e resultassem em abuso de poder, usurpação de atribuições do legislativo ou judiciário ou descumprimento da lei, o réu ainda poderia receber penas adicionais cumulativas. No caso de abuso de poder, as penas eram: três anos de remoção para fora da Corte e seu termo (máxima), dois anos (média) e um ano (mínima). O réu deveria também reparar o dano causado à parte prejudicada ou à Fazenda Pública, sem o que não poderia retornar à Corte[1550]. Na usurpação das atribuições do legislativo ou judiciário, as penas eram: inabilitação perpétua para todos os cargos e dois anos de prisão (máxima); inabilitação por dez anos para todos os cargos (média); e perda do cargo (mínima)[1551]. Para a falta de observância da lei, aplicavam-se as mesmas penas previstas para o abuso de poder, incluindo a reparação do dano[1552].

---

de prisão. Minina: perda da confiança na nação, inhabilidade perpetua, restricta ao emprego, em que é julgado, e cinco annos de suspensão do exercicios dos direitos politicos.

[1548] Lei de 15 de outubro de 1827: Art 2º São responsaveis por peita, suborno, ou concussão: § 1º Por peita, aceitando dadiva ou promessa, directa ou indirectamente, para se decidirem em qualquer acto do seu ministerio. As penas para os delictos desgnados neste paragrapho são: Maxima: inhabilidade perpetua para todos os empregos, e a multa do triplo do valor da peita. Média: inhabilidade perpetua para emprego de Ministro e Secretario de EStado, inhabilidade por 10 annos para os outros empregos, e a multa do duplo do valor da peita. Minima: perda do emprego, e multa do valor da peita.

[1549] Lei de 15 de outubro de 1827: Art. 2º, (...) § 2º Por suborno, corrompendo por sua influencia, ou peditorio a alguem para obrar contra o que deve, no desempenho de suas funcções publicas; ou deixando-se corromper o que não devem, ou deixarem de obrar o que devem. As penas para os delictos designados neste paragrapho são: Maxima: suspensão do emprego por tres annos. Média: por dous. Minima: por um. O réo incorre nesta penas, ainda quando se não verifique o effeito do suborno, assim como acontece na peita.

[1550] Lei de 15 de outubro de 1827: Art 3º São responsaveis por abuso de poder: § 1º Usando mal da sua autoridade nos actos não especificados na lei, que tenham priduzidos prejuizo, ou damno provado ao Estado, ou a qualquer particular. As penas para os delictos designados neste paragrapho são: Maxima: tres annos de remoção para fóra da Côrte e seu termo. Média: dous annos. Minimo: um anno. Além disso a reparação do damno á parte, havendo-a ou á Fazenda Publica, quando esta seja interessada, sem o que não voltará á Côrte.

[1551] Art. 3º (...) § 2º Usurpando qualquer das atribuições do poder legislativo, ou judiciario. As penas para os delictos designados neste paragrapho são: Maxima: inhabilidade perpetua para todos os empregos, e dous annos de prisão. Média: inhabilidade por dez annos para todos os empregos. Minima: perda do emprego.

[1552] Lei de 15 de outubro de 1827: Art 4º São responsaveis por falta de observancia da lei: § 1º Não cumprindo a lei, ou fazendo o contrario do que ella ordena. § 2º Não fazendo effectiva a responsabilidade dous seus subalternos. As penas para os delictos designados neste artigo são as do art 3º § 1º, inclusive a reparação do damno.

Também se considerava criminosa a conduta que atentasse contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, conforme o estabelecido na Constituição, assim como a dissipação de bens públicos[1553]. Nesses casos, as penas complementares aplicáveis eram as mesmas indicadas para o abuso de poder, incluindo a obrigatoriedade de reparação do dano causado[1554].

Os Conselheiros de Estado respondiam pelos conselhos que prestassem nos seguintes casos: a) quando fossem contrários às leis; b) quando se opusessem aos interesses do Estado e fossem manifestamente dolosos. Os Conselheiros, por tais conselhos, estavam sujeitos às mesmas penas aplicadas aos Ministros e Secretários de Estado por condutas semelhantes. No entanto, caso o conselho não produzisse efeito, a pena imposta seria no grau médio, variando de suspensão do emprego por um a dez anos, sem possibilidade de ser inferior a esse intervalo[1555].

- **Da Denúncia ao Decreto de Acusação pela Câmara dos Deputados**

Qualquer cidadão tinha o direito de denunciar Ministros e Secretários de Estado, bem como Conselheiros de Estado, pelos delitos especificados em lei, com base no direito de petição assegurado pela Constituição[1556]. Contudo, esse direito prescrevia após três anos. As comissões da Câmara eram obrigadas a denunciar os delitos identificados durante o exame de negócios, e os membros de ambas as Câmaras poderiam fazer denúncias no prazo de até duas Legislaturas após a ocorrência do delito[1557].

As denúncias deviam conter a assinatura do denunciante e documentos que comprovassem a existência dos delitos, ou, alternativamente, uma declaração conclusiva sobre a impossibilidade de apresentá-los. Não se admitia denúncia anônima, portanto. Quando a denúncia fosse apresentada à Câmara dos Deputados, esta a encaminharia para uma comissão especial de análise; caso a denúncia não fosse rejeitada, a Câmara poderia, se necessário, solicitar a produção de novas provas, que também seriam examinadas pela comissão, inclusive com a inquirição de testemunhas, se pertinente. Se a Câmara confirmasse a justa causa para a

[1553] Lei de 15 de outubro de 1827: Art 5º são responsaveis pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos: § 1º Obrando contra os direitos individuaes dos cidadãos, que tem por base a liberdade, segurança, ou propriedade, marcados na Constituição, art. 179.

[1554] Lei de 15 de outubro de 1827: Art 6º São responsaveis por dissipação dos bens publicos: § 1º Ordenando, ou concorrendo de qualquer modo para as despezas não autorizadas por lei, ou para se fazerem contra a fórma nella estabelecida, ou para se celebrarem contractos manifestamente lesivos. § 2º Não praticando todos os meios ao seu alcance para a arrecadação ou conservação dos bens moveis, ou immoveis, ou rendas da nação. § 3º Não pondo, ou não conservando em bom estado a contabilidade da sua repartição. As penas para os delictos designados nos arts. 5º e 6º são as mesmas applicadas aos que estão comprehendidos no § 1º do art. 3º, inclusive a reparação do damno.

[1555] Lei de 15 de outubro de 1827, Art. 7º.

[1556] Constituição de 1824, art. 179, § 30 (Direito de Petição).

[1557] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 8º-19º.

denúncia, o denunciado seria intimado a responder à acusação, recebendo cópia integral dos autos e um prazo para apresentar sua resposta por escrito, prorrogável mediante solicitação do acusado[1558].

Após o término do prazo de resposta, ou se esta não fosse apresentada, a acusação retornaria para nova análise pela mesma ou por outra comissão, que emitiria um parecer favorável ou contrário à acusação. O parecer seria então discutido no dia marcado pela Câmara, entre o terceiro e o sexto dia após sua apresentação pela comissão. Concluído o debate na segunda discussão, a qual ocorreria oito dias após a primeira, a Câmara decidiria sobre a procedência da acusação. Caso fosse confirmada, o processo seria encaminhado ao Senado para julgamento, com todos os documentos e provas anexados[1559].

O decreto de acusação era elaborado em duas vias, assinadas pelo presidente da Câmara e por dois Secretários. Uma das vias seria enviada ao Governo para a intimação do acusado e execução dos efeitos do decreto; a outra seria remetida ao Senado juntamente com o processo original, e uma cópia autenticada ficaria arquivada na Secretaria da Câmara. A intimação seria realizada em até vinte e quatro horas se o acusado estivesse na Corte, ou no prazo mais breve possível, caso estivesse fora dela; qualquer Ministro de Estado poderia ser designado para assegurar o cumprimento do decreto[1560].

Os efeitos do decreto de acusação começavam a valer a partir do dia da intimação, e incluíam: 1) suspensão do exercício de todas as funções públicas pelo acusado até a sentença final, e inabilitação para novos cargos durante esse período; 2) sujeição à acusação criminal; 3) possibilidade de prisão nos casos previstos pela lei; 4) suspensão de metade de sua remuneração (ordenado ou soldo); e 5) perda integral da remuneração, caso o acusado fosse condenado definitivamente[1561].

A Câmara designaria uma comissão de cinco a sete membros para apresentar a acusação no Senado, com a obrigação de utilizar documentos e instruções fornecidos pelo denunciante. Os membros desta comissão elegeriam, entre si, um ou mais relatores[1562].

Nos casos em que a publicidade e a demora pudessem ameaçar a segurança do Estado ou a pessoa do Imperador, a Câmara poderia, mediante provas suficientes, deliberar em sessão secreta. Caso fosse necessária a produção de provas nessa hipótese, elas poderiam ser

[1558] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 8º-19º.
[1559] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 8º-19º.
[1560] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 8º-19º.
[1561] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 8º-19º.
[1562] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 8º-19º.

produzidas em sigilo. No entanto, uma vez cessado o perigo, o processo deveria ser tornado público[1563].

Caso o denunciado ou acusado já tivesse deixado o Ministério no momento da denúncia ou acusação, ele seria igualmente ouvido, sendo-lhe concedido um prazo razoável para apresentar sua resposta. O processo seguiria normalmente e, caso a acusação fosse aprovada pela Câmara dos Deputados, os autos seriam encaminhados ao Senado para julgamento, conforme os procedimentos descritos no próximo item. Observa-se que a renúncia ou qualquer outra forma de afastamento do cargo, entre eles a demissão ou exoneração, não interromperiam o andamento regular da acusação na Câmara dos Deputados nem o julgamento subsequente pelo Senado[1564].

- **Da Acusação à Sentença no Senado**

A Lei de 15 de outubro de 1827 transformou o Senado em um Tribunal de Justiça, estabelecendo que todos os senadores tinham competência como juízes para julgar os crimes de responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado, bem como dos Conselheiros de Estado, e aplicar as sanções previstas na lei. Naquele período, a expressão "crimes de responsabilidade" abrangia tanto infrações político-administrativas quanto crimes comuns[1565].

A Lei de 15 de outubro de 1827 estabelecia regras específicas de impedimento para os senadores no julgamento de crimes de responsabilidade. As causas de impedimento incluíam: 1) parentesco direto com o acusado, incluindo ascendentes, descendentes, sogros, genros, irmãos, cunhados enquanto durasse o cunhadio, e primos coirmãos; 2) participação como testemunha na formação da culpa ou do processo; 3) litígio em que o senador ou sua esposa fosse parte, envolvendo a maior parte de seus bens, se a demanda fosse proposta antes da acusação; 4) senadores com herdeiros presuntivos[1566].

Esses impedimentos podiam ser declarados espontaneamente pelos senadores ou levantados pelo acusado, por seus advogados ou defensores, ou ainda pela comissão acusadora da Câmara dos Deputados, sendo a decisão sobre o impedimento de competência do Senado. Sem necessidade de justificativa, o acusado podia recusar até seis senadores, enquanto as recusas motivadas eram ilimitadas[1567].

[1563] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 8º-19º.

[1564] Lei de 15 de outubro de 1827, artigo 60º.

[1565] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1566] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º.

[1567] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º.

Esse modelo de recusas – tanto imotivadas quanto motivadas – é mantido no atual Tribunal do Júri brasileiro, conforme o artigo 468 do Código de Processo Penal (CPP), que prevê que, ao serem retiradas as cédulas da urna, a defesa e, posteriormente, o Ministério Público podem recusar até três jurados sem precisar justificar a recusa. No júri brasileiro, os jurados também seguem regras de impedimento e suspeição aplicáveis aos juízes togados, além das previstas no CPP vigente[1568]. Outras hipóteses de impedimento e suspeição são previstas no Direito brasileiro, conforme descrito no Código de Processo Penal[1569] e no Código de Processo Civil[1570].

Originalmente, o CPP brasileiro, nos artigos 416 e 417, previa a apresentação do libelo crime acusatório pelo Ministério Público após a preclusão decisão de pronúncia, mas a Lei nº 11.689 de 2008 alterou esses dispositivos, excluindo o libelo do procedimento do júri. Assim, o artigo 422 e seguintes do CPP atual deixaram de exigir essa peça processual[1571].

O júri, como forma de exercício da democracia direta, foi analisado no item 2.7 do capítulo 2, abordando sua origem inglesa, sua difusão para os Estados Unidos da Emérica e, finalmente, sua adoção no Direito brasileiro no referido capítulo.

Inspirada pelo modelo inglês de *impeachment* e de júri, a Lei de 15 de outubro de 1827 dispunha que, após o recebimento do decreto de acusação com os autos do processo e a apresentação do libelo e documentos pela comissão de acusação, o acusado seria notificado para comparecer na data estabelecida perante o Senado. Essa notificação era realizada pelo Secretário do Senado, acompanhada do libelo, dos documentos e do rol de testemunhas, caso a

---

[1568] Art. 447. O Tribunal do Júri é composto por 1 (um) juiz togado, seu presidente e por 25 (vinte e cinco) jurados que serão sorteados dentre os alistados, 7 (sete) dos quais constituirão o Conselho de Sentença em cada sessão de julgamento. Art. 448. São impedidos de servir no mesmo Conselho: I – marido e mulher; II – ascendente e descendente; III – sogro e genro ou nora; IV – irmãos e cunhados, durante o cunhadio; V – tio e sobrinho; VI – padrasto, madrasta ou enteado. § 1º O mesmo impedimento ocorrerá em relação às pessoas que mantenham união estável reconhecida como entidade familiar. § 2º Aplicar-se-á aos jurados o disposto sobre os impedimentos, a suspeição e as incompatibilidades dos juízes togados. Art. 449. Não poderá servir o jurado que: I – tiver funcionado em julgamento anterior do mesmo processo, independentemente da causa determinante do julgamento posterior; II – no caso do concurso de pessoas, houver integrado o Conselho de Sentença que julgou o outro acusado; III – tiver manifestado prévia disposição para condenar ou absolver o acusado. Art. 450. Dos impedidos entre si por parentesco ou relação de convivência, servirá o que houver sido sorteado em primeiro lugar. Art. 451. Os jurados excluídos por impedimento, suspeição ou incompatibilidade serão considerados para a constituição do número legal exigível para a realização da sessão. Art. 452. O mesmo Conselho de Sentença poderá conhecer de mais de um processo, no mesmo dia, se as partes o aceitarem, hipótese em que seus integrantes deverão prestar novo compromisso. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1569] Código de Processo Penal, artigos 252-6. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm Acesso em: 03 Nov 2024.

[1570] Código de Processo Civil, artigos 144-8. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 03 Nov 2024.

[1571] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm Acesso em: 3 de novembro de 2024.

comissão acusadora optasse por produzir tal prova. O acusado, então, compareceria por si, ou por meio de seus procuradores e advogados ou defensores de sua escolha, comunicando à comissão acusadora, com pelo menos vinte e quatro horas de antecedência, o rol de testemunhas que pretendia apresentar. Essa comunicação permitia que a comissão apresentasse suas razões de impedimento contra as testemunhas. Entre a notificação e o comparecimento do acusado deveria transcorrer um prazo mínimo de oito dias[1572].

Caso o acusado estivesse preso e manifestasse interesse em comparecer pessoalmente para apresentar sua defesa, seria enviado um ofício ao Governo para conduzi-lo ao Senado com decência e segurança. Em caso de revelia, o Senado nomearia um advogado para a defesa do réu, ao qual seria encaminhada, com um ofício do Secretário do Senado, uma cópia do libelo e de todas as demais peças da acusação. No dia designado, com a presença do acusado, seus procuradores, advogados e defensores, ou do advogado nomeado para sua defesa em caso de ausência, bem como da comissão acusadora, e após a verificação dos senadores presentes, o presidente do Senado declarava a abertura da sessão e apresentava os motivos da reunião. Em seguida, eram votadas as recusas ou impedimentos, e, se aprovadas pelo Plenário, os senadores recusados ou impedidos retiravam-se da sessão[1573].

Iniciada a sessão, o presidente determinava a leitura das principais peças do processo, incluindo o ato da acusação, o libelo e as manifestações da defesa do réu. Primeiramente, eram ouvidas as testemunhas da acusação e, em seguida, as arroladas pela defesa do acusado, prestando todas juramento. As oitivas das testemunhas eram públicas e realizadas na presença das partes. Cada testemunha era ouvida separadamente, sendo mantida em regime de incomunicabilidade. Os depoimentos eram registrados por escrito, lidos e assinados pelas testemunhas ao final[1574].

Qualquer membro da comissão acusadora, do Senado, assim como o acusado e seus defensores, podiam fazer perguntas às testemunhas, solicitar que fossem anotadas à margem dos depoimentos eventuais contradições entre as testemunhas, além de adições, variações ou mudanças verificadas no depoimento de uma mesma testemunha. Sem interromper o depoimento, as partes também poderiam contestar e impugnar as testemunhas, além de requerer

[1572] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.
[1573] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.
[1574] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

acareações, se necessário, e apresentar reperguntas. Adicionalmente, poderiam solicitar diligências para esclarecer a veracidade dos depoimentos[1575].

Ao final de cada depoimento, o presidente perguntava à testemunha se conhecia bem o acusado. Antes de encerrar o depoimento, o presidente ainda consultava o acusado e seus defensores para saber se desejavam realizar mais perguntas sobre o conteúdo do que foi ouvido[1576].

Concluída a produção de provas, o acusado tinha o direito de apresentar alegações finais por escrito, pessoalmente ou através de seus procuradores, advogados ou defensores, dentro de cinco dias. Nesse caso, o acusado recebia cópia dos novos documentos, incluindo os termos dos depoimentos das testemunhas. Caso o acusado não solicitasse a apresentação de alegações finais por escrito, o processo seguia diretamente para o debate oral entre a comissão acusadora e a defesa. Ao final dessa sessão, o presidente perguntava ao acusado se desejava acrescentar algo sobre a elucidação e veracidade dos fatos[1577].

Encerrada a instrução probatória, iniciava-se uma sessão secreta, onde os senadores discutiam o conteúdo da acusação em plenário. Ao final, o presidente considerava as provas e argumentos da acusação e defesa discutidos, e perguntava aos senadores se estavam prontos para votar. Havendo decisão positiva, a sessão secreta era convertida em sessão pública para votação, na qual apenas os senadores poderiam estar presentes, sem a participação da comissão acusadora, do réu ou de seus representantes.

Nessa etapa, o presidente apresentava um resumo das provas e fundamentos da acusação e da defesa e questionava se o réu era culpado dos atos imputados. A votação, feita de forma simbólica, exigia maioria absoluta para quórum de reunião e maioria simples para deliberação. Em caso de empate, o réu seria absolvido[1578]. Esse método de votação simbólica ainda é adotado no Senado brasileiro, conforme o artigo 293 do Regimento Interno, pelo qual os senadores que aprovam permanecem sentados e os que rejeitam levantam-se[1579].

Se a sentença fosse absolutória, determinava-se a soltura imediata do réu, se estivesse preso, e sua reabilitação para retornar ao cargo público, devendo tal decisão ser prontamente

---

[1575] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1576] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1577] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1578] Lei de 15 de outubro de 1827: artigos 32º e 42º; 20º a 54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1579] Disponível em: www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/611669 Acesso em: 3 Nov 2024.

executada. Em caso de condenação, o presidente proporia a pena, indicando o grau máximo ou médio. Caso o quórum não fosse atingido para os níveis máximo ou médio, aplicava-se o grau mínimo. O 1º Secretário redigiria então a sentença, assinada pelo presidente e pelos senadores que atuaram como juízes no julgamento, sendo fielmente transcrita na ata da sessão[1580].

Da sentença proferida pelo Senado não caberia recurso, exceto embargos, que poderiam ser apresentados uma única vez pelo réu em até dez dias. Esses embargos, apresentados articuladamente ou conforme conviesse ao réu, eram lidos em plenário e encaminhados com os documentos, se houvesse, à comissão acusadora. A comissão tinha dez dias para responder aos embargos, cuja resposta também seria lida em plenário e permaneceria na mesa por três dias para análise[1581].

Decorrido o prazo, o presidente submetia os embargos ao plenário, permitindo à comissão acusadora e à defesa discutirem publicamente. Após os debates, o plenário decidia sobre o acolhimento dos embargos. Caso fossem aceitos, o processo seguia para duas votações sequenciais: a primeira para afastar a pena ou declarar a inocência; se a absolvição não fosse aprovada, os senadores decidiriam sobre possível alteração da sentença e, se aprovada, em que medida. Caso nenhuma dessas hipóteses fosse aceita, o Senado avaliaria a necessidade de novas provas defensivas, concedendo ao réu prazo adequado para produzi-las. Após a produção de novas provas, o presidente as apresentaria ao plenário, que então deliberaria sobre a inocência ou eventual modificação da sentença[1582].

Se o Senado rejeitasse os embargos sem permitir a produção de novas provas ou, mesmo após a produção destas, considerasse insuficiente, a sentença embargada seria confirmada integralmente. Sem alteração, a sentença final dos embargos era lançada nos autos, lavrada pelo 1º Secretário e assinada pelo presidente e senadores que participaram, sendo também registrada nas atas. Caso o Senado tivesse condenado o réu à reparação de danos, a parte interessada poderia requerer a execução da sentença na justiça comum. A sentença seria então encaminhada ao Governo para cumprimento[1583].

Segundo Brossard, houve esforços constantes para a implementação da Lei de 15 de outubro de 1827. Ministros foram denunciados perante a Câmara, necessitando defender-se em

---

[1580] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1581] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1582] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

[1583] Lei de 15 de outubro de 1827, artigos 20-54º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm Acesso em: 3 Nov 2024.

sessões ocorridas entre 1827 e 1832, com registros de novas defesas em 1834 e novamente em 1857. No entanto, apenas um desses ministros teve a acusação aprovada pela Câmara e encaminhada ao Senado para julgamento: José Clemente Pereira. Na sessão de 9 de junho de 1832, o Senado, reunido como Tribunal de Justiça, decidiu, por unanimidade, absolvê-lo da acusação[1584].

Ao abordar o *impeachment* no contexto da Monarquia brasileira, entre 1822 e 1889, torna-se relevante estender a análise ao período republicano, instaurado no Brasil com a proclamação da república em 15 de novembro de 1889[1585].

14.2. NO PERÍODO REPUBLICANO

A Constituição Republicana de 1891 rompeu com as bases inglesas do instituto do *impeachment*, alinhando-se à interpretação delineada pela Constituição dos Estados Unidos. O capítulo 13 dedicou-se ao exame do *impeachment* conforme o modelo norte-americano.

14.2.1 Na Constituição de 1891

No Brasil, o Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. À Câmara dos Deputados cabia declarar a procedência ou improcedência das acusações contra o presidente da República e os Ministros de Estado em casos de crimes conexos com os do presidente. Dessa forma, o presidente dos Estados Unidos do Brasil seria julgado pelo Supremo Tribunal Federal em crimes comuns e pelo Senado em crimes de responsabilidade, sendo que, em ambas as situações, o processo dependia da aprovação da acusação pela Câmara dos Deputados. Ao ser declarada a procedência da acusação pela Câmara, o presidente ficaria suspenso de suas funções[1586].

Pela prática de crimes de responsabilidade, cabia exclusivamente ao Senado julgar o presidente da República e outros funcionários federais designados pela Constituição, incluindo os ministros do Supremo Tribunal Federal, conforme os termos nela prescritos. Quando o Senado atuasse como Tribunal de Justiça, sua presidência seria exercida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. A condenação exigia o voto de dois terços dos senadores presentes,

---

[1584] PINTO, Paulo Brossard de Souza. O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 41.

[1585] Sugere-se a consulta sobre as distinções entre formas, regimes e sistemas de governo, com especial atenção às obras República, de Aristóteles, e O Príncipe, de Maquiavel. Disponível em: Regimes de governo: conceito, tipos, exemplos - Brasil Escola Acesso em: 14 de Nov 2024.

[1586] Constituição Republicana de 1891, artigos 16, 29 e 53.

limitando-se à perda do cargo e à inabilitação para funções públicas, sem prejuízo da sanções aplicadas pela Justiça comum[1587].

O vice-presidente da República exerceria a presidência do Senado, com voto apenas de qualidade, sendo substituído pelo vice-presidente da mesma Casa em suas ausências e impedimentos. Dada a incompatibilidade do vice-presidente em presidir o Senado em caso de julgamento do presidente, pois este assumiria a presidência da república, em caso de condenação do presidente, a condução do processo no Senado foi delegada ao presidente do Supremo Tribunal Federal[1588].

A Constituição de 1891 alinhou-se ao modelo americano ao estabelecer que o vice-presidente acumularia a função de presidente do Senado, mas não poderia presidir essa Casa em um processo de *impeachment*. De forma prudente, os Pais Fundadores criaram um mecanismo para evitar conflitos de interesse entre o presidente e o vice-presidente, bem como para prevenir que este último atuasse visando assumir a posição do primeiro.

Diferentemente da Constituição Imperial, o termo "crime de responsabilidade" passou a abranger somente infrações político-administrativas, incluindo condutas presidenciais que atentassem contra: 1º) a existência política da União; 2º) a Constituição e o sistema de governo federal; 3º) o exercício independente dos Poderes políticos; 4º) o gozo e a prática dos direitos políticos e individuais; 5º) a segurança interna do país; 6º) a probidade administrativa; 7º) o uso constitucional dos recursos públicos; e 8º) o cumprimento das leis orçamentárias aprovadas pelo Congresso[1589].

- **A Regulamentação Infraconstitucional do Impeachment**

Com a promulgação da Constituição de 1891, que previu expressamente o instituto do impeachment, incluindo o processo e o julgamento de altas autoridades por crimes de responsabilidade, tornou-se necessária a edição de normas infraconstitucionais que dessem concretude aos dispositivos constitucionais. Essa regulamentação ocorreu por meio dos Decretos números 27 e 30, ambos de 1892, os quais estabeleceram, respectivamente, os crimes imputáveis a autoridades da administração federal e o procedimento a ser seguido pelo Congresso Nacional.

[1587] Constituição Republicana de 1891, artigos 33, §§ 1º e 2º.
[1588] Constituição Republicana de 1891, artigos 32.
[1589] Constituição Republicana de 1891, artigo 54.

➢ **As Primeiras Leis do Impeachment na República Brasileira**

No início da República, o Brasil editou suas primeiras normas específicas sobre impeachment por meio dos Decretos números 27 e 30, ambos de 1892. Esses decretos, que previam o processo e o julgamento por crimes de responsabilidade, foram elaborados num contexto de incerteza institucional e de construção das bases do novo regime. O Decreto nº 27 tratava dos crimes cometidos por altos funcionários da administração federal, incluindo o presidente da República, e previa sua responsabilização perante o Senado. Já o Decreto nº 30, mais minucioso, especificava o procedimento a ser adotado, definia prazos, estabelecia garantias processuais e dispunha sobre as fases do julgamento, com base em práticas que mesclavam elementos do modelo norte-americano e influências locais[1590].

Durante a tramitação dessas normas, houve debates importantes sobre o grau de detalhamento necessário para tipificar os crimes de responsabilidade. Parte dos juristas e parlamentares defendia um texto mais aberto, que permitisse maior flexibilidade política na aplicação do impeachment; outros argumentavam que a falta de rigor conceitual poderia gerar abusos, comprometendo a estabilidade do novo sistema. Essa tensão já sinalizava um traço duradouro da legislação brasileira sobre impeachment: a dificuldade de delimitar de forma clara os limites entre a infração jurídico-administrativa e o mero conflito político[1591].

As primeiras leituras desses dispositivos refletiam ainda o embate entre duas tradições institucionais: de um lado, a matriz norte-americana, que vinculava o impeachment a infrações legais graves; de outro, uma inspiração parlamentarista, que via o instituto como uma ferramenta política legítima para destituir governantes que perdessem apoio. Essa ambiguidade fundacional se projetaria sobre os futuros debates, inclusive no que se refere às experiências envolvendo *Floriano Peixoto*, já nos primeiros anos da República[1592].

➢ **A definição dos Crimes de Responsabilidade**

O conjunto de artigos do Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, regulamentou a norma constitucional ao descrever os crimes de responsabilidade, entre os quais aqueles que ameaçavam a integridade e a segurança da República, incluindo tentativas de submeter o país ao domínio estrangeiro ou separar parte de seu território, bem como comunicações com

[1590] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 56-60.

[1591] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 56-60.

[1592] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 56-60.

governos estrangeiros para instigá-los a hostilidades contra a República. Auxiliar nações inimigas, entregar territórios ou recursos ao inimigo e revelar segredos que comprometiam a segurança nacional eram considerados infrações graves. Esses artigos buscavam proteger a autonomia, a segurança e os interesses da nação em situações de ameaça externa[1593].

Os artigos do Decreto mencionado também abordavam crimes contra a Constituição e a estrutura federal de governo, como tentativas de alterar a forma de governo por meios violentos e interferências no exercício dos poderes políticos, sejam eles do Congresso ou das administrações estaduais e municipais. Qualquer obstrução ao livre exercício das funções legislativas e judiciais, incluindo ameaças ou coação contra representantes do povo e agentes do Executivo, configurava crime. Atos que violavam a liberdade de imprensa, o direito de reunião e garantias individuais, como o direito de voto, também constituíam violações graves, comprometendo os direitos políticos e individuais dos cidadãos[1594].

Além disso, os crimes contra a probidade da administração pública abrangiam práticas de corrupção, uso inadequado de recursos públicos, omissão no cumprimento de deveres, negligência na preservação de bens públicos e violação das leis orçamentárias. Esses atos, que incluíam a não prestação de contas e a manipulação de finanças públicas sem autorização legislativa, feriam a probidade administrativa e o uso constitucional dos recursos públicos, minando a confiança no serviço público e comprometendo a responsabilidade fiscal do Estado[1595].

O Decreto citado especificou no Capítulo VII os crimes contra a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e contra as leis orçamentárias. Incluiu práticas como ordenar despesas sem autorização legal, exceder ou transferir verbas do orçamento de forma irregular, abrir créditos sem os requisitos formais e realizar contratos prejudiciais ao interesse público. Além disso, mencionou a contratação de empréstimos e operações de crédito sem aprovação legislativa, alienação de bens públicos e apropriação ou extravio de valores da Fazenda Pública, bem como negligência na conservação dos bens e arrecadação de impostos. Também definiu como crime a omissão na prestação de contas ao Congresso sobre receitas e

[1593] Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, artigos 1º-51. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0030-1892.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2030%2C%20DE%208,responsabilidade%20do%20Presidente%20da%20Republica.&text=Art.,os%20que%20esta%20lei%20especifica. Acesso em: 04 Nov 2024.

[1594] Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, artigos 1º-51.

[1595] Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, artigos 1º-51.

despesas dentro do prazo estipulado, assim como o não envio da proposta de orçamento anual conforme exigido pela lei[1596].

O Decreto 30, de 1892, esclarecia que esses crimes seriam punidos com a perda do cargo, podendo incluir a incapacidade para exercer qualquer outro, conforme sentença do Senado, sem prejuízo da ação da justiça comum. O presidente da República também responderia por cumplicidade nos crimes citados, quando cometidos por terceiros[1597]. Nesse caso, deveriam estar presentes os elementos que definiam a aplicação das regras de conexão e do concurso de agentes.

- **O *Impeachment* na Câmara dos Deputados**

O processo e o julgamento dos crimes de responsabilidade imputados ao presidente e aos Ministros de Estados, nas hipóteses que houvesse conexão com o crime imputado ao presidente, foi disciplinado pelo Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892. Esse Decreto também regulamentou o processo e julgamento do presidente pela prática de crime comum, pelo Supremo Tribunal Federal. Inicialmente, o texto do Decreto referido registrava a atribuição do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal para presidir o processo e o julgamento no Senado. E também, a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, como condição para o início do processo no Senado ou no Supremo Tribunal Federal[1598].

Com isso, era permitido a todo cidadão denunciar o presidente da República perante a Câmara dos Deputados pelos crimes comuns ou de responsabilidade. Além dessa iniciativa, as comissões da Câmara deveriam denunciar os delitos de que tivessem conhecimento pelo exame de quaisquer negócios; cabia as do Senado, por intermédio da Mesa deste, remeterem os papeis, em original ou por cópia, à Câmara dos Deputados para conhecimento e providências[1599].

A norma ordinária definia o exercício do cargo como sendo uma condição para se intentar o processo perante o Parlamento. Com isso, o processo só poderia ser intentado durante o período presidencial, e cessaria quando o presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo[1600]

A acusação deveria ser formalizada pelo denunciante e acompanhada de documentos que comprovassem o delito ou de uma declaração que justificasse a impossibilidade de

---

[1596] Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, artigos 1º-51.

[1597] Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, artigos 2º-3º.

[1598] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0027-1892.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2027%2C%20DE%207,de%20Estado%20nos%20crimes%20communs. Acesso em: 04 Nov 2024.

[1599] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 1º a 13.

[1600] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 1º a 13.

apresentá-los. Assim como no modelo monárquico, não era aceita denúncia anônima, portanto. Ao receber a denúncia, a Câmara dos Deputados formava uma comissão de nove integrantes para analisar a acusação. Em até oito dias, essa comissão emitiria parecer sobre a pertinência de submeter a denúncia ao plenário, podendo, para isso, realizar as diligências que considerasse necessárias. O parecer, após sua publicação e distribuição com antecedência mínima de 48 horas, seria levado a uma única discussão[1601].

Caso a Câmara considerasse que a denúncia atendia aos requisitos para deliberação, enviaria uma cópia ao denunciado, que teria um prazo de 15 dias para responder por escrito, prazo esse que poderia ser prorrogado a seu pedido. Após esse período, os documentos, com ou sem a resposta do acusado, seriam analisados pela comissão, que, após ouvir testemunhas de ambas as partes e adotar todas as medidas para o esclarecimento dos fatos, emitiria parecer sobre a procedência ou improcedência da acusação[1602].

O denunciado teria o direito de acompanhar, pessoalmente ou por procurador, todos os atos ou diligências processuais, sendo convidado pela comissão e podendo contestar testemunhas, bem como requerer reperguntas ou acareações. O parecer da comissão, após a devida publicação e distribuição, seria submetido a duas discussões com um intervalo de quatro dias entre elas. Após essas discussões, a Câmara decidiria sobre o prosseguimento da acusação e, caso fosse confirmada, declararia a procedência da acusação contra o presidente da República. Dependendo da natureza do crime – se de responsabilidade ou comum – os documentos seriam remetidos, respectivamente, ao Senado ou ao Supremo Tribunal Federal[1603.]

Se o acusado estivesse na Capital Federal, caberia ao 1º secretário intimá-lo do decreto de acusação, assinado pela Mesa da Câmara. No caso de ausência, o presidente da Câmara delegaria a intimação ao juiz competente na localidade onde o acusado se encontrasse. Os efeitos do decreto de acusação, a partir da intimação, incluíam: a suspensão do acusado de suas funções até a sentença final; a submissão a processo criminal; a suspensão de metade do subsídio, sendo total após condenação definitiva. A Câmara nomearia, então, uma comissão de três membros para formalizar a acusação perante o Senado[1604].

Em 1893, foi iniciada uma tentativa de *impeachment* contra Floriano Peixoto devido ao suposto uso excessivo do estado de sítio; no entanto, essa iniciativa não avançou e foi arquivada. Também foram apresentadas denúncias de crime de responsabilidade contra Campos Sales (em

[1601] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 1º a 13.
[1602] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 1º a 13.
[1603] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 1º a 13.
[1604] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 1º a 13.

1901 e 1902), Hermes da Fonseca (em 1912) e Artur Bernardes (em 1926), mas nenhuma delas chegou a ser apreciada pela Câmara dos Deputados. A aplicação mais frequente das leis sobre o *impeachment* ocorreu contra governadores estaduais, com processos de impedimento por crime de responsabilidade instaurados no Amazonas, Mato Grosso, Bahia, São Paulo, Piauí e Rio Grande do Sul[1605].

As Leis 27 e 30 de 1892, que eram, na verdade, decretos, permaneceram em vigor até pouco após o término dos quase quinze anos de governo de Getúlio Vargas, período em que, em vários momentos, o Congresso Nacional esteve fechado. Com a redemocratização, a Constituição de 1946 e os receios de que Vargas retornasse ao poder por meio do voto popular (como de fato ocorreu), o Congresso Nacional iniciou discussões sobre uma reforma daquela legislação, com o objetivo de instituir um controle parlamentar mais efetivo sobre o presidente da República, visando prevenir governos autoritários, como foi o de Vargas[1606].

- **O *Impeachment* no Senado Federal**

Nos crimes de responsabilidade atribuídos ao presidente da República, todos os senadores atuavam como juízes, exceto: 1) aqueles que tivessem parentesco com o acusado em linha reta ascendente ou descendente, ou que fossem sogro ou genro; na linha colateral, irmãos, cunhados enquanto durar o cunhadio, e primos-irmãos; 2) aqueles que, como testemunhas, tivessem prestado depoimento no processo com base em conhecimento próprio. Esses impedimentos poderiam ser alegados tanto pelo acusado e seus advogados quanto pela comissão acusadora ou pelos próprios senadores que se considerassem impedidos[1607].

Ao receber o decreto de acusação no Senado, junto com o processo encaminhado pela Câmara dos Deputados e o libelo formulado pela comissão acusadora, seria enviada uma cópia completa ao acusado, que seria notificado para comparecer em data específica perante o Senado. O processo original seria remetido ao presidente do Supremo Tribunal Federal, com comunicação da data marcada para o julgamento. O acusado teria a opção de comparecer pessoalmente ou por meio de advogados, devendo informar à comissão acusadora, com pelo menos 24 horas de antecedência, a lista de testemunhas que apresentaria. O comparecimento pessoal do acusado não era obrigatório. Em caso de necessidade de depoimento de testemunhas,

[1605] BANDEIRA DE MELO, Luiz Fernando. Impeachment à brasileira: contornos da responsabilidade política do presidente da República. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024, p. 102.
[1606] BANDEIRA DE MELO, Luiz Fernando. Impeachment à brasileira: contornos da responsabilidade política do presidente da República. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024, p. 102.
[1607] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 14-27.

a comissão ou as Câmaras as notificariam, e qualquer medida de condução coercitiva seria executada por um juiz comum[1608].

O prazo mínimo de oito dias mediaria entre a notificação e o comparecimento do acusado. Em caso de revelia, o presidente do Senado marcaria nova data para o julgamento e nomearia um advogado para a defesa do acusado, permitindo-lhe o exame de todos os elementos da acusação. No dia do julgamento, na presença do acusado, seus advogados ou o defensor nomeado em caso de revelia, bem como da comissão acusadora, o presidente abriria a sessão e ordenaria a leitura do processo preparatório, do libelo e dos artigos de defesa; em seguida, as testemunhas seriam inquiridas publicamente, sem a presença de outras testemunhas e com incomunicabilidade entre elas[1609].

Qualquer membro da comissão acusadora ou do Senado, assim como o acusado ou seus advogados, poderiam solicitar perguntas adicionais às testemunhas, conforme considerassem necessário. A comissão acusadora e o acusado ou seus advogados podiam, então: 1º) Contestar e questionar as testemunhas sem interrompê-las, e 2º) Requerer acareação entre testemunhas[1610].

Após o debate oral entre a comissão acusadora e a defesa, com a retirada das partes, abria-se discussão sobre o objeto da acusação. Encerrada essa etapa, o presidente apresentava um relatório sucinto das provas e dos fundamentos da acusação e defesa, e indagava se o acusado havia cometido o crime ou crimes de que era acusado e se o Tribunal decidia por condená-lo à perda do cargo[1611].

A condenação do presidente da República exigia um quórum qualificado de dois terços dos votos dos senadores presentes, sendo a votação nominal e realizada em sessão pública. Caso aprovada a condenação, os senadores responderiam a uma questão subsequente: se a perda do cargo deveria ser agravada com a incapacidade de exercer qualquer outra função pública. Conforme a decisão do Senado, o presidente do Senado proferiria a sentença, que deveria ser assinada por todos os senadores presentes no julgamento e registrada na ata da sessão[1612].

No caso de sentença absolutória, o acusado seria imediatamente reabilitado, reassumindo o cargo e recebendo retroativamente a metade do subsídio suspenso. Em caso de condenação, o acusado perderia o cargo de Presidente da República a partir do momento em

[1608] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 14-27.
[1609] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 14-27.
[1610] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 14-27.
[1611] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 14-27.
[1612] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 14-27.

que a sentença fosse declarada. Não havia previsão de interposição de recurso contra a decisão de Senado[1613].

- **A Primeira Tentativa de Impeachment da História Republicana Brasileira**

A primeira tentativa formal de impeachment na República brasileira ocorreu contra o presidente Floriano Peixoto, em 1893. O pedido foi apresentado pelo deputado J. J. Seabra, sob a acusação de que o presidente descumprira a Constituição ao não convocar novas eleições, como exigido para casos de vacância presidencial nos dois primeiros anos de mandato. Floriano havia assumido após a renúncia de Deodoro da Fonseca, em 1891, e decidiu permanecer no cargo até o fim do mandato, desconsiderando o comando constitucional[1614].

O ambiente político da época era altamente instável. O país vivia os efeitos da crise do Encilhamento, sofria com a Revolução Federalista no sul, enfrentava a Revolta da Armada e registrava graves conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, havia forte tensão entre o presidente e o Supremo Tribunal Federal, que recusara diversas indicações de Floriano para compor a Corte. Também foi decretado o estado de sítio, com sérios questionamentos sobre sua legalidade e extensão[1615].

Mesmo diante de tantas tensões e da denúncia formal apresentada por Seabra, o impeachment não prosperou. A denúncia foi arquivada e não houve responsabilização formal do presidente. A iniciativa, embora frustrada, marcou a estreia do instituto do impeachment na República brasileira e deixou registrada a dificuldade de aplicar, na prática, os dispositivos constitucionais de controle do Executivo já nos primeiros anos de seu governo.

14.2.2 Na Constituição de 1934

A Constituição de 1934 promoveu uma alteração significativa no modelo de *impeachment* estabelecido pela Constituição de 1891. Sob a vigência dessa Constituição, o presidente da República era processado e julgado, nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e, nos crimes de responsabilidade, por um Tribunal Especial, presidido pelo presidente da Corte Suprema e composto por nove juízes: três ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três da Câmara dos Deputados. O presidente do Tribunal tinha apenas o voto de

[1613] Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, artigos 14-27.

[1614] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 60-64.

[1615] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 60-64.

qualidade. A escolha dos juízes do Tribunal Especial era feita por sorteio, no prazo de cinco dias úteis, após a decretação da acusação[1616].

A denúncia era apresentada ao presidente da Corte Suprema, que então convocava a Junta Especial de Investigação, formada por um ministro da Corte, um membro do Senado Federal e um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente por suas respectivas corporações. A Junta conduzia a investigação dos fatos conforme seu critério e, após ouvir o presidente, encaminhava à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos pertinentes[1617].

Após o recebimento do relatório da Junta Especial e dos documentos, a Câmara dos Deputados, dentro de trinta dias, emitia um parecer por meio da comissão competente e decidia se decretaria ou não a acusação. Em caso afirmativo, ordenava a remessa de todas as peças ao presidente do Tribunal Especial, para que desse continuidade ao processo e realizasse o julgamento[1618.]

Se a Câmara dos Deputados não se pronunciasse sobre a acusação no prazo de trinta dias, o presidente da Junta de Investigação enviaria uma cópia do relatório e dos documentos ao presidente da Corte Suprema. Este, então, promoveria a formação do Tribunal Especial, que decidiria sobre a decretação da acusação e, em caso afirmativo, processaria e julgaria a denúncia. Uma vez decretada a acusação – pela Câmara dos Deputados ou pelo Tribunal Especial –, o presidente da República seria imediatamente afastado do cargo, enquanto o afastamento definitivo ocorreria somente no caso de condenação pelo Tribunal Especial[1619.]

No plano infraconstitucional, não houve revogação dos Decretos nºs 27 e 30, de 7 e 8 de janeiro de 1892, nem edição de novas normas visando regulamentar o *impeachment* sob a vigência da Constituição de 1934.

Dada a clara incompatibilidade da regulamentação do *impeachment* na Constituição de 1934 em relação à Constituição de 1891, conclui-se que os Decretos 27 e 30, de 1892, não foram recepcionados pela Constituição de 1934, que revogou a Constituição de 1891. Não sendo esses decretos recepcionados pela Constituição de 1934, torna-se inviável sua

[1616] Constituição de 1934, artigo 58.
[1617] Constituição de 1934, artigo 58, §§ 2º e 3º.
[1618] Constituição de 1934, artigo 58, §§ 4º-7º.
[1619] Constituição de 1934, artigo 58, §§ 4º-7º.

repristinação por constituições posteriores, exceto se houvesse previsão expressa na constituição subsequente, o que não ocorreu[1620.]

14.2.3 Na Constituição de 1937

Os crimes de responsabilidade do presidente da República eram definidos em lei e abrangiam atos que atentassem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e o uso correto dos recursos públicos; e) a execução das decisões judiciais[1621].

O presidente da República seria processado e julgado pelo Conselho Federal, após a Câmara dos Deputados, por dois terços de seus votos, reconhecer a procedência da acusação. O Conselho Federal tinha a competência para aplicar a pena de perda do cargo, com inabilitação de até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais aplicáveis[1622].

Uma lei específica definiria os crimes de responsabilidade do presidente e regulamentaria a acusação, o processo e o julgamento. Durante o mandato, o presidente não poderia ser responsabilizado por atos alheios ao exercício de suas funções[1623]. A lei mencionada, contudo, não foi elaborada.

A Constituição de 1937 igualmente não trouxe repristinação expressa dos Decretos nºs 27 e 30, de 7 e 8 de janeiro de 1892, e, durante sua vigência, não há registros de processos de *impeachment*. Nesse período, também não ocorreram eleições para o cargo de presidente da República, devido à permanência autoritária de Getúlio Vargas no poder até 1945.

14.2.4 Na Constituição de 1946

Era de competência exclusiva da Câmara dos Deputados: I) declarar, por maioria absoluta de seus membros, a procedência ou improcedência de acusações contra o presidente da República por crime de responsabilidade e contra os Ministros de Estado, nos crimes relacionados com os do presidente; II) iniciar o processo de tomada de contas do presidente da República, através da formação de uma Comissão Especial, caso estas não fossem apresentadas ao Congresso Nacional no prazo de sessenta dias após o início da sessão legislativa[1624].

[1620] Disponível em: Recepção, repristinação, desconstitucionalização e mutação constitucional - Jus.com.br | Jus Navigandi Acesso em: 14 Nov 2024. Sobre o tema, recomenda-se a leitura do artigos 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, conhecida como Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

[1621] Constituição de 1937, artigo 85.

[1622] Constituição de 1937, artigo 86.

[1623] Constituição de 1937, artigo 87.

[1624] Constituição de 1946, artigo 59.

O presidente da República, após a Câmara dos Deputados declarar, com maioria absoluta de seus membros, a procedência de uma acusação, seria submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, em casos de crimes comuns, ou perante o Senado Federal, em casos de crimes de responsabilidade. Uma vez declarada procedente a acusação pela Câmara, o presidente seria suspenso de suas funções[1625].

O Senado Federal era formado por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. Cada Estado e o Distrito Federal elegiam três senadores, com mandatos de oito anos. A representação de cada Estado e do Distrito Federal era renovada alternadamente a cada quatro anos, por um terço e por dois terços. Em caso de vacância, o suplente eleito junto com o senador assumia o cargo. O vice-presidente da República tinha a função de presidente do Senado Federal, exercendo voto apenas em situações de empate[1626].

O Poder Executivo era exercido pelo presidente da República. Em situações de impedimento, o vice-presidente da República substituía o presidente e, em caso de vacância, sucedia-o. Se ocorressem impedimentos ou vacâncias tanto do presidente quanto do vice-presidente, a presidência seria assumida sucessivamente pelo presidente da Câmara dos Deputados, pelo presidente do Senado Federal e pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. Caso os cargos de presidente e vice-presidente ficassem vagos, seria realizada uma nova eleição sessenta dias após a abertura da última vaga. Se as vagas ocorressem na segunda metade do mandato presidencial, a eleição para ambos os cargos seria conduzida pelo Congresso Nacional, trinta dias após a última vacância, conforme estabelecido em lei. Os eleitos completariam o período de seus antecessores. O vice-presidente da República exercia a função de presidente do Senado Federal, onde tinha o direito de voto de qualidade[1627].

Os crimes de responsabilidade atribuídos ao presidente da República eram aqueles atos que comprometiam a Constituição Federal, incluindo, especificamente, atentados contra: I) a existência da União; II) o livre exercício dos Poderes Legislativo, Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV) a segurança interna do país; V) a probidade na administração; VI) a lei orçamentária; VII) a guarda e o correto uso dos dinheiros públicos; VIII) o cumprimento das decisões judiciais[1628].

Entre outras competências, cabia exclusivamente ao Senado Federal julgar o presidente da República e os Ministros de Estado em crimes de natureza conexos aos cometidos pelo

[1625] Constituição de 1946, artigos 88-9.
[1626] Constituição de 1946, artigos 60-2.
[1627] Constituição de 1946, artigos 6 e 78-9.
[1628] Constitiução de 1946, artigo 89.

presidente. Nesse caso, funcionava como presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal. Em caso de condenação, o Senado não podia impor outra pena que não fosse a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária[1629]. Esses atos foram detalhadamente definidos na Lei ordinária nº 1.079, de 10 de abril de 1950[1630].

- **No Plano Infraconstitucional**

Desde a independência do Brasil, em setembro de 1822, quatro normas infraconstitucionais no Brasil disciplinaram a responsabilidade de agentes públicos pelo Parlamento nacional: uma no período imperial e três após a proclamação da República. São elas: a Lei do Império de 15 de outubro de 1827; os Decretos republicanos nºs 27 e 30, de 7 e 8 de janeiro de 1892; e, por fim, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sancionada sob a égide da Constituição de 1946 e ainda em vigor em razão de sua recepção parcial pela Constituição de 1988.

Tendo em vista a não recepção dos Decretos nºs 27 e 30, de 1892, pela Constituição de 1934, e a impossibilidade de repristinação dessas normas ordinárias pelas Constituições posteriores, por falta de expressa previsão constitucional, conclui-se que, no período entre 16 de julho de 1934 (data da promulgação da Carta de 1934) e a vigência da Lei nº 1.079/50, houve uma vazio normativo regulando o *impeachment* do presidente da República.

- **Uma Lei Parlamentarista em um Regime Presidencialista**

A elaboração e aprovação da Lei nº 1.079, de 1950, ocorreram em um contexto de forte instabilidade política e revelam uma articulação estratégica do Parlamento. A comissão mista que redigiu o projeto era composta majoritariamente por parlamentares favoráveis ao parlamentarismo, e a tramitação da lei coincidiu com a rejeição, em 1949, de uma proposta de emenda constitucional que pretendia justamente instituir o sistema parlamentarista. Essa coincidência sugere que a nova legislação funcionou como uma espécie de "plano B", ao permitir ao Congresso Nacional exercer um controle político sobre o Executivo por meio da possibilidade de destituição do presidente, aproximando-se, em seus efeitos, do voto de desconfiança típico do regime parlamentarista[1631].

Além de sua função normativa, a Lei nº 1.079 incorporou uma lógica própria do parlamentarismo ao presidencialismo brasileiro, ao prever tipos legais abertos e vagos, o que

[1629] Constituição de 1946, artigos 60-2.

[1630] Disponível em: L1079 Acesso em: 14 Nov 2024.

[1631] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 66-83.

conferiu ao Legislativo ampla margem de interpretação quanto ao que poderia ser considerado crime de responsabilidade. Essa estrutura legal ampliou os poderes políticos do Congresso e o tornou apto a utilizar o impeachment como instrumento de conveniência, sobretudo em contextos de crise ou ruptura entre os Poderes. O conteúdo e a aplicação da lei refletiram um modelo híbrido, no qual a estabilidade do Executivo passou a depender, em larga medida, da manutenção de apoio político no Parlamento, deslocando o centro decisório para as Casas Legislativas e tornando o chefe do Executivo mais vulnerável a pressões e mudanças conjunturais. Essa inflexão institucional, ainda que formalmente compatível com o presidencialismo, introduziu elementos de desestabilização funcional típicos do parlamentarismo, tornando a Lei nº 1.079 um marco ambíguo na consolidação do regime republicano brasileiro[1632].

- **A Lei do Impeachment em Ação: Governadores e o Caso Getúlio Vargas**

A tramitação da Lei nº 1.079/1950 foi marcada por intensas disputas políticas, especialmente devido à sua repercussão sobre os governadores estaduais que enfrentavam crises e ameaças de destituição. Embora concebida como norma de alcance nacional, sua formulação foi influenciada diretamente por interesses locais, notadamente pelo cenário político de São Paulo, onde o governador Adhemar de Barros, do PSP, figurava como o principal alvo potencial de um processo de impeachment. Seu governo, iniciado em 1947, foi caracterizado por uma intensa combinação entre grandes obras públicas e acusações de corrupção, sintetizadas no conhecido bordão "Rouba, mas faz". A oposição ferrenha do PSD e da UDN na Assembleia Legislativa paulista, associada à grave crise fiscal do Estado, ampliava a instabilidade em torno de sua permanência no cargo. Não por acaso, durante a tramitação da lei, as atenções estavam voltadas mais aos governadores do que ao presidente da República, e Adhemar reagia publicamente com agressividade às especulações sobre sua possível destituição[1633].

Outros governadores, como Otávio Mangabeira (Bahia), José da Rocha Furtado (Piauí) e Walter Jobim (Rio Grande do Sul), também enfrentavam situações políticas delicadas. A lei, nesse contexto, visava também oferecer uma alternativa jurídica às tradicionais intervenções federais nas unidades da federação, comuns durante a Primeira República. A resistência à sua aprovação se deu em diversos níveis, incluindo a tentativa de parlamentares aliados de Adhemar de atrasar ou alterar o texto. Mesmo com tentativas de manobra – como a inserção de

[1632] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 66-83.

[1633] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 66-8 e 71-3.

dispositivos que reduziam o quórum necessário para condenação –, a lei foi sancionada em abril de 1950. Apesar disso, os temidos julgamentos de governadores não se concretizaram como previsto. Um único processo avançou até sua fase final: em 1957, o governador alagoano Muniz Falcão foi julgado, mas escapou da condenação por não se alcançar o número de votos exigido. O episódio, marcado por violência – inclusive com disparos de armas de fogo e morte de um deputado –, destoou da ideia de civilidade institucional pretendida pela norma[1634].

Pouco depois da promulgação da nova lei, Getúlio Vargas retornou à presidência da República, e, em 1954, foi alvo da mais expressiva tentativa de aplicação da Lei nº 1.079/1950 contra um presidente da República sob a vigência da Constituição de 1946. A denúncia, apresentada por um movimento apartidário liderado pelo jornalista Wilson Leite Passos, baseava-se em supostos crimes de responsabilidade relacionados ao uso indevido de crédito público para aquisição de gado com o objetivo de conter a alta no preço da carne no Rio de Janeiro. Embora a denúncia estivesse formalmente instruída por relatório de CPI e articulada com outras investidas jurídicas e midiáticas contra o governo, acabou rejeitada pela Câmara dos Deputados após parecer da comissão especial, que considerou ausente o prévio julgamento das contas de governo pelo Tribunal de Contas. O fracasso do pedido de impeachment foi interpretado por líderes oposicionistas como indicativo de que apenas um movimento de força poderia afastar Vargas – avaliação que, meses depois, integraria o pano de fundo da crise que culminou em seu suicídio[1635].

- **A Arquitetura Jurídico-Política da Lei nº 1.079/1950**

A Lei 1.079/50 define como crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que violarem a Constituição Federal, especialmente os seguintes: 1) Atentado contra a existência da União; 2) Violação do livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; 3) Restrição ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; 4) Comprometimento da segurança interna do país; 5) Quebra de probidade na administração; 6) Desrespeito à lei orçamentária; 7) Má administração e aplicação dos recursos públicos; 8) Não cumprimento das decisões judiciais[1636].

[1634] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 66-8 e 71-3.

[1635] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 66-8 e 71-3.

[1636] Lei nº 1.079/1950, artigos 4º-12. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm Acesso em: 06 Nov 2024.

Nos crimes de responsabilidade praticados pelo presidente da República e pelos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados atua como tribunal de pronúncia e o Senado Federal como tribunal de julgamento; já nos crimes de responsabilidade cometidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal e pelo Procurador-Geral da República, o Senado Federal exerce tanto a função de tribunal de pronúncia quanto de julgamento. O Senado Federal, ao apurar e julgar crimes de responsabilidade, age sob a presidência do presidente do Supremo Tribunal e só poderá proferir uma sentença condenatória com o voto favorável de dois terços de seus membros[1637].

A declaração de procedência da acusação em casos de crimes de responsabilidade do presidente da República exige aprovação pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados, o que corresponde a 50% mais um do total de seus membros. Caso esse resultado não seja um número inteiro, realiza-se o arredondamento para o número inteiro mais próximo. Com o atual total de 513 deputados federais, o quórum de maioria absoluta corresponde a 257 votos.

O processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do presidente da República deverão ser concluídos em até cento e vinte dias a partir da data da declaração de procedência da acusação[1638].

- **O *Impeachment* na Câmara dos Deputados**

De acordo com a Lei nº 1.079/50, qualquer cidadão pode denunciar o presidente da República por crime de responsabilidade perante a Câmara dos Deputados, desde que a denúncia seja recebida enquanto o denunciado ainda esteja no cargo. A denúncia deve estar assinada pelo denunciante, com firma reconhecida, e acompanhada dos documentos comprobatórios ou, em caso de impossibilidade, de uma declaração indicando o local onde tais documentos possam ser encontrados. Quando houver prova testemunhal, a denúncia precisa incluir uma lista com no mínimo cinco testemunhas[1639].

No processo de crime de responsabilidade, um funcionário da Secretaria da Câmara dos Deputados ou do Senado atuará como escrivão, conforme o processo esteja em uma ou outra casa do Congresso Nacional. As testemunhas indicadas devem comparecer para prestar depoimento, sendo notificadas pela Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado, que tomará as medidas legais necessárias para garantir o comparecimento[1640].

[1637] Lei nº 1.079/50, artigo 80.
[1638] Lei nº 1.079/50, artigo 81-2.
[1639] Lei nº 1.079/50, artigos 14-17.
[1640] Lei nº 1.079/50, artigo 14-18.

Uma vez recebida, a denúncia será lida na sessão seguinte e encaminhada a uma comissão especial eleita, composta por representantes de todos os partidos em proporção adequada, para emissão de parecer sobre sua deliberação. A comissão se reunirá dentro de 48 horas, elegerá seu presidente e relator e, em até dez dias, emitirá parecer sobre a deliberação da denúncia, podendo realizar diligências para esclarecer a acusação. O parecer da comissão será lido na sessão da Câmara dos Deputados e publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos distribuídos a todos os deputados[1641].

Após 48 horas da publicação oficial do parecer, ele será colocado em primeiro lugar na ordem do dia da Câmara para discussão única. Durante essa sessão, cinco representantes de cada partido poderão discursar por uma hora sobre o parecer, enquanto o relator da comissão terá o direito de responder a cada um. Encerrada a discussão e realizada a votação nominal, a denúncia será arquivada se não for considerada objeto de deliberação. Caso contrário, será encaminhada ao denunciado, que terá 20 dias para contestá-la e indicar as provas que pretende apresentar. Findo esse prazo, a comissão especial determinará as diligências e realizará as sessões necessárias para ouvir testemunhas de ambas as partes, além do denunciante e do denunciado, que poderá participar pessoalmente ou por procurador[1642].

Concluídas as diligências, a comissão especial emitirá, em dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia. Após a publicação, o parecer será incluído na ordem do dia da sessão seguinte e submetido a duas discussões com intervalo de 48 horas entre uma e outra. Cada representante de partido poderá discursar uma vez por uma hora, observando as regras legais e regimentais[1643].

Ao término da discussão, o parecer será submetido a votação nominal, sem possibilidade de questões de ordem ou encaminhamento de votação. Caso o parecer seja aprovado e resulte na procedência da denúncia, a acusação será considerada decretada pela Câmara dos Deputados. A partir de então, o denunciado será imediatamente intimado pela Mesa da Câmara, por intermédio do 1º Secretário. Se o denunciado estiver fora do Distrito Federal, a intimação será solicitada ao presidente do Tribunal de Justiça do Estado onde ele se encontra. A Câmara elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento[1644.]

Ao decretar a acusação do presidente da República ou de um Ministro de Estado, impõem-se efeitos imediatos, como a suspensão das funções do acusado e de metade de seu

[1641] Lei nº 1.079/50, artigos 19-21.
[1642] Lei nº 1.079/50, artigo 19-21 e 22.
[1643] Lei nº 1.079/50, artigo 22.
[1644] Lei nº 1.079/50, artigo 23

subsídio ou vencimento até a sentença final. Dependendo se a acusação for por crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal[1645].

➢ **O *Impeachment* no Senado**

Após o recebimento do decreto de acusação e dos autos do processo enviados pela Câmara dos Deputados, bem como a apresentação do libelo pela comissão acusadora, o presidente do Senado encaminhará uma cópia de todos os documentos ao acusado, que será notificado para comparecer em data fixada perante o Senado. O processo original será enviado ao presidente do Supremo Tribunal Federal, junto à comunicação do dia marcado para o julgamento[1646.]

O acusado poderá comparecer pessoalmente ou representado por seus advogados e ainda apresentar novos meios de prova. Em caso de revelia, o presidente marcará uma nova data para o julgamento e designará um advogado para a defesa do acusado, garantindo a este defensor o acesso a todas as peças de acusação. No dia do julgamento, estando presentes o acusado, seus advogados (ou o defensor designado) e a comissão acusadora, o presidente do Supremo Tribunal Federal iniciará a sessão com a leitura do processo preparatório, do libelo e dos artigos de defesa; em seguida, procederá à inquirição das testemunhas, que prestarão depoimento publicamente e fora da presença umas das outras. Qualquer membro da comissão acusadora, do Senado, o acusado ou seus advogados poderão formular perguntas às testemunhas que considerarem necessárias. Tanto a comissão acusadora quanto o acusado ou seus advogados poderão contestar ou questionar as testemunhas sem interrupções e solicitar acareações[1647].

Após os depoimentos, ocorre o debate oral entre a comissão acusadora e o acusado ou seus advogados, por um prazo estabelecido pelo presidente, que não poderá exceder duas horas. Concluídos os debates e com a retirada das partes, inicia-se a discussão sobre a acusação. Encerrada a discussão, o presidente do Supremo Tribunal Federal apresentará um relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa, submetendo o julgamento à votação nominal dos senadores[1648].

Se o resultado do julgamento for absolutório, todos os efeitos favoráveis ao acusado serão imediatamente produzidos. Em caso de condenação, o Senado, sob iniciativa do presidente, estabelecerá o período de inabilitação do condenado para o exercício de funções

[1645] Lei nº 1.079/50, artigo 23
[1646] Lei nº 1.079/50, artigo 24.
[1647] Lei nº 1.079/50, artigos 25-8.
[1648] Lei nº 1.079/50, artigos 29-31.

públicas e, se houver crime comum, deliberará sobre o encaminhamento do condenado à justiça ordinária, independentemente de ação de terceiros[1649].

Uma vez proferida a sentença condenatória, o acusado será destituído do cargo *ipso facto*. A decisão do Senado será registrada em sentença lavrada nos autos do processo pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pelos senadores que participaram do julgamento, transcrita na ata da sessão e publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional[1650].

Está impedido de participar do processo de crime de responsabilidade contra o presidente da República o deputado ou senador que tenha parentesco consanguíneo ou afim com o acusado em linha reta ou, em linha colateral, caso seja irmão, cunhado (enquanto durar o vínculo), ou primo-irmão, além daquele que tiver atuado como testemunha do processo com depoimento de ciência própria[1651].

O Congresso Nacional deve ser convocado extraordinariamente por um terço de uma de suas câmaras, caso a sessão legislativa se encerre antes da conclusão do julgamento do presidente da República ou de Ministro de Estado, ou se for necessário o início imediato do processo[1652].

Para o processo e julgamento do presidente da República, serão aplicados subsidiariamente os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, além do Código de Processo Penal, quando aplicável[1653].

14.2.5 Na Constituição de 1967

- **O *Impeachment* na Câmara dos Deputados**

À Câmara dos Deputados competia, de forma privativa: I - declarar, por dois terços de seus membros, a procedência de acusação contra o presidente da República e os Ministros de Estado em processos de *impeachment*; II - realizar a tomada de contas do presidente da República, caso essas não fossem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após o início da sessão legislativa[1654].

[1649] Lei nº 1.079/50, artigos 32-3.
[1650] Lei nº 1.079/50, artigos 34-6.
[1651] Lei nº 1.079/50, artigos 34-6.
[1652] Lei nº 1.079/50, artigo 37.
[1653] Lei nº 1.079/50, artigo 38.
[1654] Constituição de 1967, artigo 42.

- **Senado Federal**

Competia privativamente ao Senado Federal julgar o presidente da República por crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado, em caso de conexão, em processos de *impeachment.* Nesse julgamento, o presidente do Supremo Tribunal Federal atuava como presidente do Senado, e a condenação só poderia ser proferida por dois terços dos votos. A pena se limitava à perda do cargo e à inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das ações da Justiça ordinária[1655].

- **Poder Executivo**

Constituíam crimes de responsabilidade os atos do presidente que atentassem contra a Constituição federal, em especial: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - o respeito à lei orçamentária; VII - o cumprimento das decisões judiciais e das leis[1656].

Embora a Constituição previsse a promulgação de uma nova lei para definir os crimes de responsabilidade, essa legislação não chegou a ser criada. Como resultado, devido à recepção constitucional, os crimes continuaram sendo definidos pela Lei nº 1.079/50, que estabelecia as normas para o processo de *impeachment* e o respectivo julgamento.

Após a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação contra o presidente, por meio do voto de dois terços de seus membros, o julgamento seria realizado pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade. Uma vez declarada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados, o presidente seria suspenso de suas funções. Se o julgamento não fosse concluído no prazo de sessenta dias, o processo seria arquivado[1657].

Diante do Senado Federal, o presidente do Supremo Tribunal Federal atuaria como presidente. Apenas com dois terços dos votos poderia ser proferida a sentença condenatória, e a pena se limitava à perda do cargo, com inabilitação por cinco anos para o exercício de função pública, sem prejuízo de eventual ação na Justiça ordinária[1658].

14.2.6 Na Constituição de 1988

No ordenamento constitucional brasileiro, todas as seis Constituições republicanas estabeleceram a responsabilização do presidente da República perante o Parlamento. Já a

[1655] Constituição de 1967, artigo 44.
[1656] Constituição de 1967, artigos 84-5.
[1657] Constituição de 1967, artigos 44, I e 85.
[1658] Constituição de 1967, artigo 44, Parágrafo único.

Constituição monárquica de 1824, embora não submetesse o Imperador, determinava que outras autoridades, como os Ministros de Estado, estivessem sob a jurisdição parlamentar e pudessem ser alvo de processo de *impeachment*.

Nos próximos subtópicos, serão abordadas informações constitucionais relevantes sobre o Poder Executivo no Brasil, assim como a responsabilidade do presidente da República. Em sequência, a tramitação da acusação será analisada na Câmara Baixa, e, por fim, o julgamento será examinado na Câmara Alta, o Senado Federal.

- **Da Responsabilidade do Presidente da República**

Consideram-se crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que violam a Constituição Federal, atentando contra: 1) a existência da União; 2) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades federativas; 3) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; 4) a segurança interna do País; 5) a probidade administrativa; 6) a lei orçamentária, e 7) o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Esses crimes são definidos em lei especial, atualmente a Lei nº 1.079/50, que regulamenta o processo e julgamento. Se a acusação contra o presidente for admitida por dois terços da Câmara dos Deputados, ele será submetido a julgamento pelo Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns, ou pelo Senado Federal nos crimes de responsabilidade.

O presidente será suspenso de suas funções: a) em caso de infrações penais comuns, se a denúncia ou queixa-crime for recebida pelo Supremo Tribunal Federal; b) em crimes de responsabilidade, após a abertura ou instauração do processo pelo Senado Federal.

Caso o julgamento não seja concluído em até cento e oitenta dias, o afastamento cessará, embora o processo continue regularmente. Enquanto não houver sentença condenatória em infrações comuns, o presidente não poderá ser preso. Além disso, durante o mandato, ele não pode ser responsabilizado por atos alheios ao exercício de suas funções.

A Constituição de 1988 dispõe que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, com cada legislatura tendo duração de quatro anos. Nos próximos subitens serão estudadas aspectos significativos da tramitação da acusação perante a Câmara dos Deputados e do julgamento perante o Senado Federal.

Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados autorizar, por decisão de dois terços de seus membros, a abertura de processo contra o presidente e o vice-presidente da República

e os Ministros de Estado[1659]. Após a obtenção da autorização, mediante o recebimento da acusação por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, o processo será enviado ao Senado Federal para julgamento. Nos Estados Unidos, a votação na *House of Representatives* é feita por maior simples.

Compete exclusivamente ao Senado Federal processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade, assim como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes de mesma natureza conexos. O Senado também processa e julga os ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União em casos de crimes de responsabilidade[1660].

Nessas situações, a presidência da sessão cabe ao presidente do Supremo Tribunal Federal, e a condenação, que exige o voto de dois terços do Senado, limita-se à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública por oito anos, sem prejuízo das demais sanções judiciais aplicáveis[1661].

Na adaptação do texto das Constituições de 1891 e 1946 para a atual Carta Magna, o Constituinte de 1988 incorreu em uma imprecisão técnica ao manter a previsão anterior de que o presidente do Supremo Tribunal Federal presidiria o julgamento do presidente da República no Senado. Nas Constituições de 1891 e 1946, o vice-presidente acumulava as funções de presidente do Senado e de sucessor do presidente da República em caso de vacância, criando um evidente impedimento: sendo o vice-presidente também o presidente do Senado, não poderia presidir o julgamento de *impeachment*, pois, em caso de condenação, ele assumiria a presidência, configurando um inegável conflito de interesses. Para resolver esse impasse, instituiu-se que o Presidente do Supremo Tribunal Federal assumiria a presidência do Senado durante o julgamento de *impeachment*, solução inspirada na Constituição dos Estados Unidos, onde o vice-presidente atua como presidente do Senado.

No sistema americano, estudado no capítulo 13, para evitar conflito de interesses, a presidência do Senado é assumida pelo *Chief Justice* da Suprema Corte (Presidente) exclusivamente durante o julgamento de *impeachment* do presidente. Nos demais julgamentos, incluindo os de juízes federais, a presidência do Senado permanece sob a responsabilidade do

---

[1659] Constituição de 1988, artigo 51.

[1660] Constituição de 1988, artigo 52.

[1661] Constituição de 1988, artigo 52, Parágrafo único.

vice-presidente da República ou, em sua ausência ou impedimento, do vice-presidente do Senado.

Com a Constituição de 1988, o vice-presidente deixou de exercer a presidência do Senado, eliminando o obstáculo que justificava a transferência temporária da presidência dessa Casa ao presidente do Supremo Tribunal Federal nos julgamentos de *impeachment* do presidente da República, conforme previsto nas Constituições de 1891 e 1946 e também na Constituição americana.

O raciocínio previamente apresentado ganha relevância adicional quando a Constituição de 1988 atribui ao presidente do Supremo Tribunal Federal a presidência do Senado em julgamentos de crimes de responsabilidade, nos quais o Senado julga os próprios ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União[1662]. Nesses casos, nada impediria que o presidente do Senado presidisse o julgamento, seguindo, exatamente, o modelo americano que inspirou o processo de *impeachment* no Brasil.

Outra imprecisão técnica da Constituição de 1988, que pode gerar um conflito de interesse ainda maior entre o presidente e o vice-presidente da República, relaciona-se ao momento do afastamento do presidente e sua substituição pelo vice-presidente. Segundo a Constituição de 1988, o afastamento ocorre com a instauração do processo pelo Senado, logo após a acusação ser admitida pela Câmara dos Deputados, portanto.

Na Constituição americana, o afastamento do presidente ocorre apenas se houver uma condenação definitiva pelo Senado, momento em que o vice-presidente assume o cargo. Essa previsão constitucional é sustentada por dois pilares: um de natureza técnica, fundamentado no princípio da presunção de inocência, e outro de caráter democrático, vinculado à legitimidade popular do cargo presidencial, exercido após uma eleição pela maioria dos votos válidos, seja em dois turnos ou em turno único, caso o candidato obtenha mais da metade dos votos no primeiro turno.

Na República da Coreia, onde o cargo de vice-presidente não existe, caso a Assembleia Nacional aceite a acusação contra o presidente, este será afastado, e o Primeiro Ministro assumirá temporariamente suas funções, sem, contudo, suceder o presidente na hipótese de condenação, conforme será analisado no capítulo 16.

Esse conflito de interesses, decorrente da imprecisão técnica do texto constitucional brasileiro, teve papel decisivo na condenação da presidente Dilma Rousseff pelo Senado,

[1662] Constituição de 1988, artigo 52, Parágrafo único.

permitindo que seu Vice, Michel Temer, assumisse e concluísse o mandato. Exigir que o vice-presidente permanecesse inerte, mesmo diante da possibilidade de sua atuação facilitar e contribuir para a sucessão presidencial em caso de condenação, seria irreal e inverossímil para um ser humano com aspirações políticas. Tal expectativa se torna ainda mais improvável considerando as aspirações políticas do então vice-presidente e sua filiação ao PMDB (atual MDB), partido que, apesar de possuir a maior representação no Senado em 2016, nunca alcançou a presidência da República por meio de eleição direta.

As articulações políticas realizadas pelo vice-presidente, ao assumir o lugar do presidente afastado, podem contribuir de maneira significativa para a condenação do chefe do Executivo. Esse afastamento, além de violar o princípio da presunção de inocência e a legitimidade popular, permite que o vice-presidente, mesmo sem ter sido eleito para o exercício do mandato presidencial, conclua o período de governo do presidente eleito diretamente pelo voto popular. Sob uma perspectiva democrática, e em caso de qualquer dúvida, por menor que seja, o mais apropriado seria, conforme orienta a Constituição dos Estados Unidos, afastar o presidente da República apenas após a sua condenação pelo Senado.

Ao concluir a análise do *impeachment* sob a Constituição de 1988, torna-se essencial abordar o tema em um contexto infraconstitucional. Este enfoque permitirá examinar a interação entre as normas ordinárias e os princípios constitucionais, proporcionando uma visão abrangente sobre a aplicação prática das disposições legais em casos específicos de *impeachment,* além de destacar as nuances e os detalhes que operam abaixo do nível constitucional.

- **No Plano Infraconstitucional**

Considerando o princípio da recepção normativa, a Lei nº 1.079/1950 manteve sua vigência após a promulgação da Constituição de 1988, exceto nos aspectos que conflitavam com a nova carta magna. A lei de 1950 foi criteriosamente revisada durante este estudo, especificamente quando exploramos o *impeachment* sob a Constituição de 1946. Neste segmento, focaremos exclusivamente nas modificações que foram necessárias para alinhar a norma ordinária mencionada à Constituição de 1988. Para os outros aspectos, a análise permanece conforme apresentada anteriormente sob a ótica da Constituição de 1946, referente à Lei nº 1.079/1950.

O quadro abaixo permite uma análise comparativa direta das mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 em relação à legislação anterior. Isso destaca a evolução na

abordagem legal e a adaptação às novas necessidades de governança e fiscalização do poder público.

CONSTITUIÇÃO DE 1988 **Artigo 85**	**LEI Nº 1.079/50** **Artigo 4º**
Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.	Art. 4º Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I - A existência da União: II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais: IV - A segurança interna do país: V - A probidade na administração; VI - A lei orçamentária; VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciárias (Constituição, artigo 89).

Observa-se que o inciso VII da Lei nº 1.079/50 não foi incorporado na Constituição de 1988. Na mencionada Constituição, o inciso VII enfatiza a obrigação de cumprir as leis e as decisões judiciais, um aspecto que não é abordado na lei de 1950. Adicionalmente, o Ministério Público foi incluído ao inciso II da Constituição atual, diferenciando-se dos textos anteriores que não o incluíam. Em outros aspectos, as duas legislações apresentam similaridades significativas.

Alterações relevantes também foram implementadas, como o aumento do prazo de inabilitação de cinco para oito anos e a mudança no quórum para autorização de acusação pela Câmara dos Deputados, que passou de maioria absoluta conforme a Constituição de 1946 para dois terços na Constituição atual.

Segundo a Lei nº 1.079, a suspensão do exercício das funções do presidente da República, juntamente com a redução de metade de seus subsídios até a decisão final, era efetivada após a aprovação do parecer pela procedência da denúncia pela Câmara dos Deputados. Com a Constituição de 1988, essa suspensão passou a ocorrer com a instauração do processo no Senado[1663].

- **O *Impeachment* na Câmara dos Deputados**

As informações apresentadas nos tópicos a seguir estão em conformidade com os dois acórdãos da ADPF nº 378/DF (principal e embargos de declaração), motivo pelo qual a fonte

[1663] Lei nº 1.079/50, artigo 23. Constituição de 1988, artigo 86, § 1º, II.

será indicada apenas nesta oportunidade[1664]. No entanto, sempre que houver referência a uma fonte diferente, a citação será devidamente mencionada.

A análise da compatibilidade entre os dispositivos da Lei nº 1.079/50 e a Constituição Federal de 1988, à luz do princípio da recepção normativa, torna-se indispensável neste contexto. Essa questão foi objeto de deliberação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADPF nº 378/DF, ajuizada em 3 de dezembro de 2015 pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB). A ação visava impugnar decisões proferidas pelo presidente da Câmara dos Deputados no curso da tramitação da denúncia contra a presidente Dilma Rousseff.

Em síntese, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir a controvérsia, estabeleceu os parâmetros para a compatibilização das normas da Lei nº 1.079/50 com os preceitos da Constituição de 1988, reafirmando o modelo constitucional de separação de poderes e o devido processo legal no rito de *impeachment*. Apresentam-se, a seguir, as principais deliberações estabelecidas nesse precedente da Suprema Corte:

> 1. Não há direito a defesa prévia ao ato de recebimento pelo Presidente da Câmara dos Deputados previsto no art. 19 da Lei nº 1.079/1950;
> 2. Em interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079/1950, é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes;
> 3. Declarar: **1.** A recepção pela CF/1988 dos arts. 19, 20 e 21 da Lei nº 1.079/1950 interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as diligências e atividades ali previstas não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia, e **2.** para declarar não recepcionados pela Constituição de 1988 os arts. 22, *caput* , 2ª parte (que se inicia com a expressão "No caso contrário..."), e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.079/1950, que determinam dilação probatória e uma segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal Casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação;
> 4. Reconhecer que a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos parlamentares;
> 5. Estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação;
> 6. Estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória;
> 7. Dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da Constituição de 1988, o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros;
> 8. Declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950, os quais determinam o rito do processo de *impeachment* contra Ministros do STF e PGR ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, denegando-se o pedido de aplicação do quórum de 2/3 do Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo;
> 9. Declarar que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º (por arrastamento) e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque estabelecem os

[1664] O acórdão principal está disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582 O acórdão dos Embargos de Declaração está disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310056239&ext=.pdf Acesso em: 10 Dez 2024.

> papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/1988;
> 10. Afirmar que os senadores não precisam se apartar da função acusatória;
> 11. Reconhecer a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados;
> 12. Declarar que não é possível a formação da comissão especial a partir de candidaturas avulsas, de modo que eventual eleição pelo Plenário da Câmara limite-se a confirmar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos; e
> 13. Reconhecer que, havendo votação para a formação da comissão especial do *impeachment*, esta somente pode se dar por escrutínio aberto.

Além das conclusões mencionadas anteriormente, os acórdãos da Suprema Corte na ADPF nº 378 permitem o aprofundamento dos seguintes aspectos:

- **Deliberação por Maioria de Dois Terços na Câmara e no Senado**

Ao ser apresentada uma denúncia contra o presidente da República por crime de responsabilidade, cabe à Câmara dos Deputados, conforme o art. 51, I, da Constituição Federal de 1988, autorizar a instauração do processo. Nesse contexto, a Câmara desempenha um juízo de caráter essencialmente político sobre os fatos relatados, sendo tal análise uma condição indispensável para o prosseguimento da denúncia. Por sua vez, o Senado Federal possui competência privativa para processar e julgar o presidente, conforme disposto no art. 52, I, da Constituição, o que inclui a realização de uma análise preliminar acerca da instauração ou não do processo, ou seja, sobre o recebimento da denúncia autorizada pela Câmara.

A deliberação final na Câmara e no Senado, referente, respectivamente, à admissibilidade da denúncia e ao julgamento, exige, para ser contrária ao presidente da República, o quórum mínimo de dois terços (2/3) do total de seus membros (513 deputados federais e 81 Senadores). Caso esse quórum não seja alcançado, o resultado será automaticamente favorável ao acusado.

Três argumentos principais fundamentam essa interpretação. Primeiro, trata-se da única interpretação viável considerando os princípios da Constituição de 1988, independentemente do enfoque – seja ele literal, histórico, lógico ou sistemático. Segundo, a mesma interpretação foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal no caso do *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, reforçando a segurança jurídica pela continuidade desse entendimento na ADPF Nº 478. Terceiro, embora não tenha sido proferida com força vinculante e efeito *erga omnes*, essa interpretação foi, em certa medida, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Alterar esse entendimento no contexto de uma denúncia contra a presidente da República implicaria uma grave violação à segurança jurídica e aos preceitos democráticos, especialmente à necessidade de regras previamente definidas para o processo político.

Com base nessas premissas, conclui-se que os artigos 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que atribui à Câmara a função de tribunal de pronúncia); e 81 da Lei nº 1.079/1950 não foram recepcionados pela Constituição de 1988, por serem incompatíveis com os artigos 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, do texto constitucional.

- **O Rito do impeachment na Câmara dos Deputados**

O rito do *impeachment* previsto na Lei nº 1.079/1950 atribuía à Câmara dos Deputados, com base na Constituição de 1946, a competência de decidir sobre o mérito da acusação. Nesse contexto, o processo incluía duas deliberações pelo Plenário da Câmara: uma referente à admissibilidade da denúncia e outra quanto à procedência ou não das acusações, exigindo-se entre elas uma fase de produção de provas.

Entretanto, essa sistemática foi parcialmente modificada pela Constituição de 1988, que redefiniu o papel da Câmara no processo de *impeachment* do presidente da República. De acordo com o entendimento do STF, consolidado no caso Collor, cabe ao Plenário da Câmara realizar uma única deliberação, com aprovação por maioria qualificada de dois terços (2/3) de seus membros. Essa decisão não exige um extenso trabalho probatório, uma vez que a função da Câmara se limita a autorizar ou não a abertura do processo, caracterizando uma condição preliminar para sua instauração.

A garantia da ampla defesa do acusado, no âmbito do rito na Câmara dos Deputados, deve ser exercida no prazo de dez sessões, conforme previsto no Regimento Interno da Casa (art. 218, § 4º) e reafirmado pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso).

- **Votação no processo de impeachment**

No processo de *impeachment*, todas as votações devem ser realizadas de forma aberta, assegurando maior transparência, controle democrático sobre os representantes e a legitimação do procedimento. Quando a Constituição, a Lei nº 1.079/1950 e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados não especificam a forma de votação, não cabe ao presidente da Câmara, de maneira unilateral e discricionária, aplicar analogicamente a previsão de votação secreta para a eleição da Comissão Especial de *impeachment*. Em regimes democráticos, a regra predominante é a publicidade das votações, sendo o escrutínio secreto permitido apenas em situações excepcionais e explicitamente previstas.

Além disso, o sigilo do voto é incompatível com a relevância e a gravidade dos processos de crimes de responsabilidade. Em um procedimento de tal magnitude, que pode resultar no afastamento e perda do mandato do presidente, é indispensável garantir o mais alto

grau de transparência e publicidade. Não é possível justificar o voto secreto com o argumento de proteger a liberdade e independência dos parlamentares contra eventuais pressões externas, pois, embora o escrutínio secreto possa reduzir algumas influências, ele também compromete o controle popular sobre os representantes, infringindo os princípios democrático, representativo e republicano.

Por fim, o uso da votação aberta para a formação da Comissão Especial no processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, em 1992, reforça a segurança jurídica e a previsibilidade do rito, justificando sua manutenção como precedente válido. Assim, o pedido foi considerado procedente.

- **Do Direito ao Contraditório**

Durante o trâmite do procedimento de *impeachment*, assegura-se ao acusado o direito de se manifestar, de forma geral, após a apresentação da acusação. Essa prerrogativa representa a concretização da garantia constitucional do devido processo legal (*due process of law*), conforme precedente estabelecido no Mandado de Segurança nº 25.647-MC, sob relatoria do ministro Cezar Peluso, no Plenário do Supremo Tribunal Federal.

- **Impedimento e Suspeição**

Apesar de o artigo 38 da Lei nº 1.079/1950 prever a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (CPP) no julgamento do presidente da República por crime de responsabilidade, o artigo 36 da mesma lei já disciplina a matéria, oferecendo um tratamento específico, ainda que diferente das regras do CPP. Dessa forma, não se identifica lacuna legal que justifique a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no que diz respeito às hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores.

Essa distinção se fundamenta na diferença de natureza entre as funções desempenhadas pelos magistrados e pelos parlamentares. Aos magistrados exige-se imparcialidade absoluta, enquanto os parlamentares podem exercer suas funções de julgamento e fiscalização ancorados em convicções político-partidárias, tendo como objetivo principal atender aos interesses e à vontade de seus representados.

Embora a Lei nº 1.079/50 faça referência expressa à aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, em nenhum de seus dispositivos há remissão ou aceitação da aplicação subsidiária do Código Penal, particularmente quando isso resultar em prejuízo ao acusado, mediante o uso da analogia *in malam partem*.

- **Direito à Defesa Prévia**

A exigência de defesa prévia não é uma regra derivada do princípio constitucional da ampla defesa, sendo, na verdade, uma exceção no âmbito do processo penal. Assim, não há qualquer impedimento para que a defesa seja apresentada pela primeira vez após o recebimento da denúncia no processo penal comum.

No caso em análise, ainda que não seja garantido ao acusado o direito de defesa antes do ato do presidente da Câmara dos Deputados que inicia o rito do *impeachment*, o procedimento assegura múltiplas oportunidades para que ele se manifeste durante a ampla instrução processual. Dessa forma, não se verifica qualquer violação ao princípio da ampla defesa, tampouco aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil relacionados ao direito de defesa.

- **Proporcionalidade da Formação da Comissão e a Participação de Bloco Parlamentares**

O artigo 19 da Lei nº 1.079/1950, que estabelece a proporcionalidade na composição da Comissão Especial da Câmara dos Deputados com base na participação dos partidos políticos, foi superado pelo regime constitucional de 1988. A Constituição Federal, em seu artigo 58, § 1º, introduziu expressamente a possibilidade de garantir representatividade por blocos parlamentares, além de delegar ao Regimento Interno da Câmara a regulamentação sobre a matéria (art. 58, *caput*).

A Câmara dos Deputados adotou a proporcionalidade por blocos parlamentares como critério na composição de suas Comissões, prática que vem sendo reiteradamente aplicada e que foi observada no processo de *impeachment* do presidente Collor. Essa abordagem reflete a adequação do rito às disposições constitucionais e ao princípio da representatividade.

Os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares na composição de comissões devem ser indicados pelos respectivos líderes, conforme previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Dessa forma, é incompatível que tais membros sejam escolhidos diretamente pelo Plenário, pois isso violaria a autonomia partidária.

No entanto, no contexto do rito de *impeachment*, não se considera inválida a realização de uma eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada à ratificação ou rejeição das indicações feitas pelos líderes partidários ou de blocos, sem permitir candidaturas ou chapas avulsas. Essa prática foi adotada no processo de *impeachment* do presidente Collor, servindo como precedente.

- **Aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado**

A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processamento e julgamento de *impeachment* é considerada válida, desde que respeite os limites estabelecidos pela Constituição. Tal aplicação não infringe a exigência de lei especial prevista no art. 85, parágrafo único, da Constituição Federal, pois as normas regimentais devem ser compatíveis com os preceitos legais e constitucionais aplicáveis, restringindo-se à regulamentação de questões internas (*interna corporis*).

Nos termos do artigo 38 da Lei nº 1.079/50, o processo e julgamento do presidente da República e dos Ministros de Estado, além de observarem os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, devem aplicar subsidiariamente o Código de Processo Penal, sempre que cabível, incluindo o princípio do *in dubio pro reo* previsto no artigo 386, inciso VII[1665], desse Código, portanto[1666]. Contudo, a Lei nº 1.079/50 não autoriza, em nenhuma hipótese, a aplicação subsidiária ou analógica do Código Penal.

- **Interrogatório como Ato Final da Instrução Probatória**

O interrogatório do acusado, como instrumento de autodefesa que reforça as garantias do contraditório e da ampla defesa, deve ser realizado como o último ato da fase de instrução no processo de *impeachment*. Essa orientação segue a aplicação analógica da interpretação adotada pelo Supremo Tribunal Federal para o rito das ações penais originárias. O precedente utilizado é a Ação Penal nº 528-AgR, sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, no Plenário.

- **O Impeachment no Senado Federal**

Com relação à tramitação específica do *impeachment* no Senado Federal, ao julgar a ADPF nº 378, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o rito previsto na Lei nº 1.079/1950, de natureza relativamente abreviada, deve ser ampliado para o julgamento de *impeachment* no Senado Federal, incluindo etapas iniciais como a instauração ou não do processo e a pronúncia ou não do acusado. Essas etapas, adotadas no processo de *impeachment* de 1992, são indispensáveis para assegurar o pleno exercício da competência do Senado, em conformidade com o devido processo legal, para processar e julgar o presidente da República.

[1665] Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: I - estar provada a inexistência do fato; II - não haver prova da existência do fato; III - não constituir o fato infração penal; IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; V – não existir prova de ter o réu concorrido para a infração penal; VI – existirem circunstâncias que excluam o crime ou isentem o réu de pena

[1666] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm Acesso em: 10 Dez 2024.

Na ausência de regras específicas sobre essas etapas iniciais no rito do Senado, deve-se aplicar, por analogia, as disposições da Lei nº 1.079/1950 relativas às denúncias por crime de responsabilidade contra ministros do Supremo Tribunal Federal ou o Procurador-Geral da República, também processados exclusivamente pelo Senado.

Com base nesse entendimento, a instauração do processo pelo Senado ocorre mediante deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de um parecer elaborado por uma Comissão Especial. Assim, não é permitida à Mesa do Senado rejeitar sumariamente a denúncia por decisão irrecorrível e aplicar o quórum de 2/3, exigido para o julgamento final, à etapa inicial de processamento.

O procedimento acusatório previsto na Lei nº 1.079/1950, que foi parcialmente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, não limita a atuação do Senado Federal na adoção de medidas essenciais para a apuração de crimes de responsabilidade. Isso inclui a produção de provas, que pode ser realizada de maneira autônoma e independente. Com base nesse entendimento, o pedido foi considerado improcedente.

As razões a seguir levarão em consideração o procedimento adotado pelo Senado Federal em 1992, além de dispositivos da Lei nº 1.079/50[1667].

No âmbito do Senado Federal, o processo será dividido em duas etapas distintas. A primeira, denominada *judicium accusationis* (juízo de acusação), consiste na análise preliminar da admissibilidade da denúncia. A segunda, conhecida como *judicium causae* (fase de julgamento), abrange o julgamento propriamente dito, com a apreciação do mérito das acusações.

A *judicium accusationis* começa com o recebimento da denúncia e da autorização pela Câmara dos Deputados, quando no Plenário do Senado Federal será feita a leitura da denúncia popular e da respectiva autorização no expediente da sessão seguinte, remetendo os documentos à Comissão Especial para análise. Essa Comissão será formada e, no prazo de 48 horas, realizará uma reunião destinada à eleição de seu presidente e Relator. No período de dez dias, a Comissão apresentará parecer sobre a admissibilidade da denúncia popular, podendo realizar diligências necessárias durante esse prazo[1668].

O parecer da Comissão será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que serão distribuídos entre os senadores. A inclusão do parecer na ordem do dia da sessão seguinte viabilizará sua discussão e votação

[1667] Diário do Congresso Nacional, seção II, Ano XLVII, nº 1, quinta-feira, 1º de Outubro de 1992, p. 693-694. Senado Federal como Órgão Julgador.
[1668] Lei nº 1.079/50, art. 44-5.

nominal em turno único pelo Plenário do Senado. Caso o parecer seja rejeitado, o processo será extinto e os autos arquivados. Se aprovado por maioria simples, a denúncia popular será admitida para deliberação. Em caso de aprovação, a presidência do Senado será transferida ao presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que notificará o denunciado para apresentar resposta à acusação no prazo de vinte dias, formalizando assim a instauração do processo de *impeachment*. O interrogatório do denunciado será conduzido a critério da Comissão, com a prerrogativa de o acusado optar por não comparecer ou não responder[1669].

A instrução probatória será ampla e realizada perante a Comissão Especial, respeitando o princípio do contraditório. Concluída essa fase, os denunciantes e o denunciado apresentarão suas alegações finais por escrito, no prazo de quinze dias, prorrogáveis por igual período[1670].

Após o recebimento das alegações finais, a Comissão Especial emitirá o Parecer Final sobre a procedência ou improcedência da acusação no prazo de dez dias, com posterior publicação e distribuição aos senadores. O Plenário do Senado discutirá e votará nominalmente o Parecer Final em turno único. Caso a acusação seja considerada improcedente, o processo será arquivado. Se aprovada a procedência por maioria simples de votos, a decisão, configurando um juízo de pronúncia, será comunicada ao presidente da República e aos denunciantes[1671].

Será permitido interpor recurso ao presidente do STF contra deliberações da Comissão Especial em qualquer fase do procedimento, no prazo de cinco dias para interposição e apresentação de razões[1672]. Nesse ponto, se encerra a *judicium accusationis* (juízo de acusação).

Nesse momento, conclui-se o *judicium accusationis* (juízo de acusação) e inicia-se o *judicium causae* (fase de julgamento), marcando a transição para a etapa em que o mérito da acusação será examinado.

Na fase de julgamento, os denunciantes serão notificados da deliberação do Senado e terão acesso ao processo na Secretaria do Senado para, em 48 horas, apresentar o libelo acusatório e o rol de testemunhas. Posteriormente, o denunciado ou seu defensor terá igual prazo para oferecer contrariedade ao libelo e lista de testemunhas. Após essas etapas, os autos serão enviados ao presidente do STF, que fixará a data para o julgamento, com notificação das

[1669] Lei nº 1.079/50, Lei nº 1.079/50, arts. 46-8; arts. 38 e 73, e Constituição Federal, art. 5º, LV; Lei nº 8.038/90, art. 11. Lei nº 1.079/50, arts. 38, 49 e 73, combinados com os arts. 185 a 196 do Código de Processo Penal e incisos LIV e LXIII da Constituição Federal; e ainda, artigo 52 da Constituição de 1988; Lei nº 1.079/50, arts. 38 e 73, e Constituição Federal, art. 5º, LV; Lei nº 8.038/90, art. 11.

[1670] Lei nº 1.079/50, arts. 51 e 53 e 55.

[1671] Lei nº 1.079/50, arts. 51 e 53 e 55.

[1672] Código de Processo Penal, art. 593, II, combinado com Lei nº 1.079/50, arts. 38 e 73; Lei nº 1.079/50, art. 58-60.

partes e intimação das testemunhas, respeitando um intervalo mínimo de dez dias entre a intimação e o julgamento[1673].

Durante a sessão de julgamento, as partes poderão comparecer pessoalmente ou por procuradores. A ausência do denunciado resultará na decretação de revelia, adiamento do julgamento e nomeação de advogado dativo. Os senadores, atuando como juízes, participarão da leitura dos autos e da inquirição das testemunhas, com direito à contradita, reinquirição e acareação, sendo as perguntas feitas por intermédio do presidente do STF. Concluída essa etapa, será realizado o debate oral com possibilidade de réplica e tréplica entre denunciantes e denunciado, seguidos da discussão exclusiva entre os senadores sobre a acusação[1674].

O presidente do STF apresentará um resumo dos fundamentos da acusação e defesa, destacando os elementos de prova, e conduzirá a votação nominal, em que os senadores responderão “Sim” ou “Não” à questão: "Cometeu o acusado os crimes imputados, e deve ser condenado à perda do cargo e à inabilitação por oito anos para funções públicas, eletivas ou de nomeação?" Caso a denúncia seja julgada procedente, a sentença condenatória será redigida pelo presidente do STF e assinada por ele e pelos senadores que participaram da sessão[1675].

[1673] Código de Processo Penal, art. 593, II, combinado com Lei nº 1.079/50, arts. 38 e 73; Lei nº 1.079/50, art. 58-60.
[1674] Lei nº 1.079/50, art. 61 e 62, § 1º; art. 63, combinado com o art. 36 e 63-65.
[1675] Lei nº 1.079/50, art. 66 e 68. Constituição Federal, art. 52, Parágrafo único.

CAPÍTULO 15
O *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

A Segunda Redemocratização do Brasil, iniciada em 15 de março de 1985, embora não tenha sido marcada por práticas violentas explícitas – como censura, tortura e execuções – características do regime militar anterior, revelou um novo arranjo de poder igualmente preocupante. A chefia do Executivo foi substituída, mas o Parlamento continuou na Nova República com vários políticos que integraram o Legislativo durante o regime militar. Apesar dos novos nomes que passaram a ocupar a chefia do Executivo, persistiu a prática de legislar por atos unilaterais: as medidas provisórias passaram a exercer papel análogo ao dos decretos-leis do período autoritário. Nesse novo ciclo, a cultura autoritária do Parlamento, herdada da história política brasileira, não foi superada, mas sim adaptada às formas institucionais da legalidade aparente. Em vez de rupturas abertas com a ordem constitucional, passou-se a observar sua erosão silenciosa, por meio do uso instrumental de formalidades jurídicas e do discurso de defesa do Estado de Direito.

Nesse cenário, a Segunda Redemocratização registra mais de vinte escândalos de corrupção e desvio de recursos públicos, com impactos significativos e duradouros sobre o erário[1676].

[1676] Seguem, a título ilustrativo, alguns dos inúmeros escândalos de corrupção e desvio de verba pública ocorridos a partir de 15 de março de 1985, no contexto da Segunda Redemocratização do Brasil: 1) Caso Collor (1992): O presidente Fernando Collor de Mello foi acusado de corrupção e sofreu impeachment, tornando-se o primeiro presidente brasileiro a ser destituído do cargo por esse motivo. Posteriormente, foi absolvido pelo STF da prática de crimes comuns. 2) Escândalo dos Anões do Orçamento (1993): Descobriu-se um esquema em que parlamentares manipulavam emendas ao orçamento para desviar recursos públicos; 3) Caso Banestado (1996): Investigação sobre evasão de divisas revelou que bilhões de dólares foram enviados ilegalmente ao exterior através do Banco do Estado do Paraná. 4) Mensalão (2005): O escândalo revelou que parlamentares recebiam pagamentos mensais em troca de apoio político ao governo federal; 5) Operação Sanguessuga (2006): Investigou a compra superfaturada de ambulâncias com recursos de emendas parlamentares, envolvendo diversos políticos e empresários; 6) Operação Navalha (2007): Desmantelou um esquema de fraudes em licitações públicas para obras de infraestrutura, com participação de servidores públicos e empresários; 7) Operação Caixa de Pandora (2009): Conhecida como o "Mensalão do DEM", a operação revelou um esquema de pagamento de propinas a deputados distritais no Distrito Federal; 8) Operação Lava Jato (2014): Desvendou um esquema bilionário de desvio de recursos da Petrobras, envolvendo um amplo domínio de políticos e seus Partidos em áreas específicas da empresa Petrobras, além de empresários e empreiteiras; 9) Operação Zelotes (2015): Investigou a manipulação de julgamentos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) para favorecer empresas mediante pagamento de propina; 10) Operação Greenfield (2016): Apurou fraudes em fundos de pensão de estatais, resultando em prejuízos bilionários aos cofres públicos; 11) Operação Carne Fraca (2017): Revelou um esquema de corrupção envolvendo fiscais agropecuários que recebiam propina para liberar produtos alimentícios adulterados; 12) Operação Patmos (2017): Desdobramento da Lava Jato, teve como alvos principais o então presidente Michel Temer e o senador Aécio Neves, investigados por corrupção e obstrução da justiça; 13) Operação Furna da Onça (2018): Investigou um esquema de corrupção na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, envolvendo deputados estaduais e funcionários públicos; 14) Operação Calicute (2016): Prendeu o ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, por liderar um esquema de corrupção que desviou recursos de obras públicas no estado; 15) Operação Faroeste (2019): Investigou um esquema de venda de sentenças judiciais na Bahia, envolvendo magistrados e servidores públicos; 16) Operação SOS (2020): Apurou desvios de recursos destinados ao combate à COVID-19 no Pará, resultando na prisão de secretários de estado e empresários; 17)

Apenas para exemplificar, três desses episódios merecem destaque. No escândalo do Mensalão (2005), foi revelado que parlamentares recebiam pagamentos mensais em troca de apoio político ao governo federal. Entre os envolvidos, destacou-se Valdemar Costa Neto, que foi preso e condenado, em 2013, a sete anos e dez meses de reclusão pelos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Atualmente, Valdemar é cofundador e presidente do Partido Liberal (PL), legenda originada da fusão entre o Partido da República (PR) e o Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA). Nas eleições de 2022 e 2024, o PL recebeu, respectivamente, R$ 886 milhões e R$ 288 milhões do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), dentro do total de R$ 4,9 bilhões distribuídos aos partidos políticos. À época do impeachment da presidente Dilma Rousseff, Valdemar Costa Neto presidia o PR, e todos os senadores da sigla votaram favoravelmente à condenação da chefe do Executivo[1677].

Outro escândalo emblemático foi a Operação Caixa de Pandora (2009), conhecida como o "Mensalão do DEM", que revelou um esquema de pagamento de propinas a deputados distritais e ao então Governador do Distrito Federal. O partido Democratas (DEM), envolvido na operação, viria a se fundir com o Partido Social Liberal (PSL), dando origem ao atual União Brasil. Apesar dos escândalos associados às siglas de origem, o União Brasil recebeu R$ 776,5 milhões do FEFC nas eleições de 2022 e, em 2024, mais R$ 536,5 milhões. No julgamento do impeachment, todos os senadores do DEM também votaram pela condenação da presidente Dilma Rousseff, atuando em aliança com o PSDB e o PV na formação do bloco de oposição[1678].

Como terceiro exemplo – que não esgota a lista de envolvimento de partidos e políticos em escândalos –, destaca-se o histórico do Partido Progressistas (PP), presente em diversos casos de corrupção, entre eles: os Anões do Orçamento (1993), o Mensalão (2005), o escândalo da Petrobras (a partir de 2014), os Fundos de Pensão/Postalis e Funcef (2015-2017) e o

---

Operação Lesa Pátria (2023): Investigou desvios de recursos em contratos de compra de equipamentos de segurança pública, envolvendo agentes públicos e empresas fornecedoras; 18) Operação Tempus Veritatis (2024): Apurou fraudes em licitações para obras de infraestrutura em diversos estados brasileiros, resultando na prisão de empresários e servidores públicos; 19) Operação Última Milha (2025): Investigou um esquema de corrupção em contratos de transporte público, envolvendo empresas concessionárias e agentes públicos; 20) Caso Fundos de Pensão / Postalis e Funcef (2015–2017): Investigações indicaram que membros do Partido Progressista (PP), juntamente com políticos de outras siglas, participaram de esquemas de fraudes e desvios nos fundos de pensão de estatais, como o Postalis (Correios) e o Funcef (Caixa Econômica Federal); 21) Escândalo do Ministério do Trabalho (2011–2015): Durante esse período, o PP controlava o Ministério do Trabalho, e o órgão foi alvo de diversas denúncias de cobrança de propina para liberação de registros sindicais, fraudes em contratos e favorecimentos.

[1677] Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Esc%C3%A2ndalo_do_mensal%C3%A3o Acesso em: 13 Jun 2025.

[1678] Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2009/11/30/interna_cidadesdf,158092/entenda-a-operacao-caixa-de-pandora.shtml Acesso em: 13 Jun 2025.

escândalo do Ministério do Trabalho (2011–2015). Nas eleições de 2022 e 2024, o PP recebeu, respectivamente, R$ 333 milhões e R$ 417 milhões do FEFC. No julgamento do impeachment, dos sete senadores do partido, cinco votaram pela condenação da presidente Dilma Rousseff[1679].

A repressão direta do antigo regime foi substituída por um modelo mais sofisticado de controle político, sustentado na manipulação estratégico-política das instituições estatais, como o Poder Judiciário, os Ministérios Públicos – estaduais e federal –, os Tribunais de Contas – da União, dos Estados e dos Municípios - e os órgãos policiais. Observa-se que consolidou-se um padrão de seletividade institucional, no qual as estruturas republicanas passaram a ser instrumentalizadas para investigar os que deixaram o poder, desviando o foco da corrupção praticada por quem ainda o exerce. Essa lógica perversa sustenta-se na máxima de que "quem está em cima bate em quem está embaixo", com o apoio das instituições do próprio Estado. Quando ocorre alternância de poder, invertem-se os papéis: os novos mandatários voltam-se contra seus antigos acusadores, perpetuando um ciclo de perseguições políticas travestidas de legalidade, sem qualquer instrumento efetivo de ruptura por parte da população. O resultado é uma democracia de conveniência, na qual o povo permanece desprotegido e afastado dos processos decisórios relevantes.

É nesse contexto que se insere o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, concluído em 31 de agosto de 2016. Embora jamais tenha sido formalmente acusada de corrupção, desvio de recursos públicos ou improbidade administrativa, a presidente passou a representar um obstáculo à manutenção do modelo político dominante. Sua conduta ética, marcada pela recusa em participar de conchavos parlamentares e pela resistência a práticas ilícitas, resultou em seu isolamento político e motivou a ofensiva que culminou em sua destituição. A estratégia adotada visava permitir que aqueles envolvidos em escândalos permanecessem no poder, ao custo do sacrifício de quem, por princípio ou por conveniência, não agia para protegê-los e, por isso mesmo, passou a ser percebida como ameaça à estabilidade do grupo dominante.

A abertura do processo foi liderada por Eduardo Cunha – então presidente da Câmara dos Deputados e, posteriormente, condenado por corrupção –, em aliança com o PMDB, partido ao qual era filiado e que viria a assumir a Presidência da República com a posse de Michel Temer. Também o PSDB, derrotado por Dilma nas eleições de 2010 e 2014 (e anteriormente

---

[1679] Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-do-orcamento-que-completa-20-anos,3f1376212bd42410VgnVCM3000009af154d0RCRD.html Acesso em: 13 Jun 2025.

por Lula em 2002 e 2006), exerceu papel central na articulação do impeachment. Seus líderes – Aécio Neves, Aloysio Nunes e Antonio Anastasia (relator do processo de impeachment no Senado) – atuaram diretamente na formulação de um parecer jurídico contaminado por vícios fático-jurídicos.

- **Convergências Institucionais e o Impeachment de 2016: O Papel da Lava Jato**

Durante o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, não se comprovou sua participação direta em esquemas de corrupção ou qualquer envolvimento pessoal nos crimes apurados pela Operação Lava Jato. Conforme ressalta Rafael Mafei na obra "Como remover um presidente", "as acusações que levaram ao impeachment de Dilma Rousseff não tiveram relação direta com a Lava Jato ou com suspeitas de corrupção praticadas pessoalmente pela presidente". Ainda assim, os efeitos políticos da operação foram decisivos para o desfecho do processo, criando um ambiente institucional hostil e de crescente pressão popular sobre o governo[1680].

Na obra citada, Mafei identifica três fatores determinantes que ligaram indiretamente a Lava Jato ao impeachment: a reação de políticos investigados, que passaram a vislumbrar na troca de governo uma forma de proteção; o crescimento da mobilização popular, alimentada pela indignação com os escândalos revelados; e a atuação do Poder Judiciário, que, em alguns momentos, dificultou as articulações políticas da presidente, agravando seu isolamento institucional. Assim, embora as acusações contra Dilma não envolvessem corrupção pessoal, o processo de sua destituição foi catalisado por um contexto de crise política ampliado por fatores externos ao mérito jurídico da denúncia.

Nesse cenário, destacou-se a atuação do senador Romero Jucá, cuja participação ficou registrada em um áudio gravado por Sérgio Machado e tornado público em maio de 2016. Nele, Jucá sugeria que o impeachment era a única via possível para conter os avanços da Lava Jato, afirmando que era preciso "estancar a sangria" e que seria necessário fazer "um grande acordo, com o Supremo, com tudo", em alusão à expectativa de que o Supremo Tribunal Federal não se opusesse a tal articulação. No diálogo, Jucá demonstrava a convicção de que Dilma Rousseff não interferiria nos órgãos responsáveis pela operação, o que, para ele, justificava a necessidade urgente de sua substituição por alguém que pudesse articular uma contenção institucional. O áudio foi revelado somente após o afastamento da presidente, o que, segundo Mafei, impediu que a opinião pública tomasse conhecimento, em tempo oportuno, das reais motivações

[1680] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 181-3 e 180.

subjacentes ao processo. Não obstante isso, Romero Jucá, à época líder do governo interino no Senado – do vice-presidente Temer –, não só participou do julgamento da presidente Dilma Rousseff, como votou favoravelmente ao seu impeachment[1681].

A análise de Rafael Mafei evidencia também, que a decisão de Eduardo Cunha de admitir o processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff esteve diretamente associada a motivações de natureza pessoal e retaliatória, especialmente após perder o apoio do Partido dos Trabalhadores durante o processo disciplinar que culminaria em sua cassação. Conforme assinala o autor, "já pertence ao domínio dos fatos incontroversos que Eduardo Cunha deu andamento ao pedido de impeachment por vingança contra a presidente e especialmente contra o PT"[1682]. Essa constatação compromete a legitimidade institucional do processo, ao revelar um desvio de finalidade em sua instauração, motivado por interesses individuais e não pela gravidade das acusações formalmente apresentadas.

Mafei não deixa de destacar a atuação do sistema de justiça, especialmente do Supremo Tribunal Federal, que teria temporizado o afastamento cautelar de Cunha da presidência da Câmara, permitindo que este conduzisse a votação de admissibilidade do impeachment. Embora o pedido de afastamento tenha sido formulado pela Procuradoria-Geral da República ainda em dezembro de 2015, a decisão somente foi proferida em 5 de maio de 2016, três semanas após a votação decisiva na Câmara dos Deputados. Paralelamente, o autor relembra a carta de Michel Temer à presidente Dilma, cuja epígrafe em latim – *Verba volant, scripta manent* – tornou-se emblemática do distanciamento político entre Executivo e Vice-Presidência. Nessa carta, Temer denunciava sua condição de "vice decorativo" e insinuava o rompimento iminente do PMDB com o governo[1683].

No trecho intitulado *A denúncia e as 'abomináveis cunhadas'*, Mafei aprofunda a crítica à atuação de Eduardo Cunha, evidenciando que a denúncia por crime de responsabilidade foi aceita no exato dia em que o Partido dos Trabalhadores (PT) anunciou voto favorável à continuidade do processo disciplinar que poderia cassá-lo. A denúncia original havia sido rejeitada por falhas formais, sendo reformulada pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal e, então, admitida por Cunha em 2 de dezembro de 2015. O autor

[1681] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021.

[1682] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 238.

[1683] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 190 e 195.

observa que, naquele mesmo dia, Cunha já era réu no Supremo e enfrentava denúncias de corrupção envolvendo contas bancárias na Suíça, com movimentações atribuídas a familiares e aliados políticos. Apesar disso, presidiu a sessão que admitiu a denúncia e, consequentemente, afastou a presidente Dilma do cargo; conduziu o processo com desenvoltura e aparente legitimidade, mesmo estando envolvido em práticas indecorosas e sendo acusado de utilizar o cargo para interferir em investigações[1684].

Esses elementos, conjugados, reforçam o entendimento de que o impeachment não consistiu apenas em um julgamento jurídico-político, mas também resultou de manobras estratégicas e interesses pessoais que fragilizaram as garantias do devido processo legal e o princípio da impessoalidade no exercício do poder. O protagonismo de Eduardo Cunha, o envolvimento de parlamentares e seus partidos em escândalos de corrupção – ao mesmo tempo em que atuavam como "juízes" no processo de impeachment –, a articulação revelada por Romero Jucá, a deterioração da base de apoio político da presidente e a interferência de fatores alheios ao mérito da acusação comprometeram o caráter republicano e democrático da destituição, inserindo-a no contexto de instrumentalização do impeachment como mecanismo de conveniência política.

- **A Atuação Política do TCU no Impeachment de Dilma Rousseff**

Rafael Mafei analisa criticamente a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no processo que resultou no impeachment da presidente Dilma Rousseff, apontando que esse órgão de controle, embora exerça funções de natureza técnico-jurídica, atuou de forma funcional ao desfecho político da destituição. Segundo o autor, ao invés de se limitar ao exame das denominadas "pedaladas fiscais" em sua dimensão contábil e administrativa, o TCU extrapolou os limites da imparcialidade institucional, assumindo postura que favoreceu a deterioração das condições de governabilidade da presidente. Essa conduta, em vez de auxiliar na resolução dos impasses políticos por meio de avaliações técnicas isentas, contribuiu para acirrar a polarização, afastar aliados da base governista e estimular a opinião pública contra a chefe do Executivo e contra o sistema político como um todo[1685].

O autor observa ainda que o funcionamento do TCU é marcado por sua proximidade com o meio político, seja pelas relações sociais entre seus membros e o Congresso Nacional, seja pelos próprios critérios de escolha de seus ministros, os quais dependem, em grande medida,

[1684] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 214-4.

[1685] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 176.

de articulação parlamentar. Nesse contexto, Mafei recupera a crítica do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, que qualificou o tribunal como um "playground de políticos fracassados", em razão da influência política sobre sua composição e dinâmica decisória. De modo emblemático, o relator do parecer das contas de 2014 do governo Dilma, ministro Augusto Nardes, é citado como exemplo de conduta política no exercício de função que exigiria neutralidade técnica, o que comprometeu a credibilidade do julgamento e revelou a interferência de interesses políticos no processo institucional de responsabilização da presidente[1686].

- **O Supremo Tribunal Federal e a Judicialização Estratégica do Impeachment**

Rafael Mafei dedica uma análise contundente à atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) durante o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, destacando, em especial, a liminar concedida pelo ministro Gilmar Mendes para impedir a posse de Luiz Inácio Lula da Silva como ministro-chefe da Casa Civil. Segundo o autor, a nomeação de Lula representava "uma necessidade imperiosa para Dilma Rousseff", pois ele era visto como o único capaz de recompor a base política do governo na Câmara, fragilizada por Eduardo Cunha. Nesse contexto, o vazamento de conversas telefônicas entre Dilma e Lula, sobre a nomeação e posse desse, seguido da decisão monocrática de Gilmar Mendes, contribuiu para desestabilizar ainda mais o governo e inviabilizar qualquer tentativa de reconstrução política[1687].

Mafei observa que Gilmar Mendes alterou sua jurisprudência para aceitar o mandado de segurança proposto por partidos políticos, algo que ele historicamente rejeitava: "Até então, e ao menos desde 2004, Gilmar Mendes sustentava em suas decisões que partidos políticos não tinham competência para ajuizar mandados de segurança para a defesa de interesses coletivos [...]". Para justificar a mudança, o ministro afirmou em sua decisão: "Percebo que a análise que fiz daquela feita foi excessivamente restritiva"[1688].

A crítica central de Mafei reside no fato de que a liminar de Mendes não foi levada à apreciação do plenário do STF, e ficou "guardada na gaveta [...] até que a ação perdesse o objeto, em razão do impeachment de Dilma Rousseff". Para Mafei, isso ilustra o uso de

[1686] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 176-7.
[1687] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 187.
[1688] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 188.

"poderes absolutos que ministros do Supremo têm dado a si mesmos", decidindo sozinhos temas de enorme relevância sem submeter as decisões ao colegiado[1689].

Além disso, o autor destaca a contradição do ministro ao criticar, tempos depois, decisões judiciais que impediram a posse de outros indicados, como a deputada Cristiane Brasil pelo presidente Michel Temer. Nesse ponto, disse Gilmar Mendes: "Daqui a pouco vamos entrar em critérios diversos, se o fulano tem cárie ou mau hálito. [...] Eu posso não gostar do ministro, mas cabe ao presidente nomear"[1690].

Essa atuação, segundo Mafei, contribuiu para o desgaste da presidente Dilma e foi parte de uma lógica mais ampla de politização do Judiciário, com o Supremo assumindo papel ativo – embora silencioso – no processo de deslegitimação do governo.

A mudança repentina de postura por parte do ministro Gilmar Mendes coincide com o comportamento adotado pelo Tribunal de Contas da União, que igualmente estabeleceu um novo entendimento para sancionar as chamadas "pedaladas fiscais" – prática anteriormente adotada por outros presidentes da República, sem que houvesse qualquer tipo de responsabilização ou punição institucional. Tais condutas, marcadas pela formulação de entendimentos inovadores em momentos específicos da atuação institucional, não deixam de indicar a ocorrência de certo casuísmo.

- **Das Duas Acusações Contra a Presidente Dilma Rousseff**

Dilma Rousseff foi formalmente acusada apenas por duas infrações político-administrativas: a abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa e os atrasos nos repasses a instituições financeiras públicas, prática conhecida como "pedaladas fiscais". No entanto, a narrativa anticorrupção construída em torno da Operação Lava Jato, presidida pelo então juiz Sergio Moro, foi instrumentalizada como justificativa política para sua destituição, mesmo sem qualquer imputação concreta contra a Presidente. Essa construção narrativa mascarou interesses contrariados por sua reeleição e por sua firmeza diante de práticas autoritárias, espúrias e elitistas.

A análise jurídica do processo revela múltiplos vícios constitucionais. A ausência de proporcionalidade entre os atos imputados e a pena de perda do cargo, a condução processual por autoridades sob suspeição, a violação ao contraditório na fase de admissibilidade na Câmara

---

[1689] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 188.

[1690] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 188.

e os equívocos técnicos do parecer elaborado pela Comissão Especial do Senado apontam para um desvirtuamento grave do instituto do impeachment.

Nesse sentido, a resposta à pergunta de pesquisa é afirmativa: o instituto do impeachment foi utilizado, no caso da Presidente Dilma Rousseff, como um sucedâneo do recall, fora dos limites constitucionais, sem observância rigorosa dos critérios jurídicos exigidos para a destituição de um chefe do Executivo. O processo, em vez de servir como instrumento republicano de responsabilização, converteu-se em mecanismo de conveniência política, impulsionado por disputas partidárias e interesses não declarados. A consequência foi a violação de princípios constitucionais essenciais – como a legalidade, o devido processo legal, o contraditório e a soberania popular –, fragilizando a democracia representativa brasileira e comprometendo a legitimidade do Estado de Direito.

Sob a ótica jurídica, é importante distinguir entre erros de interpretação legítimos – decorrentes da formação pessoal, ideológica e técnica dos magistrados – e vícios que comprometem a validade de uma decisão ou sentença. Enquanto a divergência interpretativa é tolerada dentro dos limites legais, o error *in iudicando* (erro de julgamento) e o *error in procedendo* (erro de procedimento) representam vícios substanciais e formais que afetam o conteúdo e o rito da decisão, respectivamente. Ainda mais grave são as hipóteses de má-fé ou dolo por parte dos julgadores, que implicam violação frontal dos princípios da imparcialidade, legalidade e moralidade pública.

O processo de impeachment de Dilma Rousseff, à luz da análise desenvolvida neste capítulo, configura, simultaneamente, casos de *error in iudicando* e *error in procedendo*, além de indícios de atuação dolosa por parte de seus condutores. Tais vícios comprometem a integridade do julgamento e confirmam o uso indevido de um mecanismo constitucional sensível para fins políticos, consolidando um precedente perigoso para a democracia brasileira.

- **Entre o Parlamentarismo e o Autoritarismo: o Impeachment como Voto de Desconfiança Informal no Presidencialismo Brasileiro**

Embora o presidencialismo brasileiro assegure ao chefe do Executivo um mandato fixo e legitimação direta pelo voto popular, fatores como a fragmentação partidária, o clientelismo e a distorção federativa tornam o presidente politicamente dependente do Congresso, o que o aproxima funcionalmente de um primeiro-ministro. A necessidade de formar coalizões

parlamentares para governar limita sua autonomia e transforma o presidencialismo em um arranjo híbrido, marcado por barganhas e fragilidade institucional[1691].

Esse quadro institucional torna-se ainda mais crítico quando o presidente da República se vê compelido a aderir à lógica de repartição de espaços no governo e à distribuição de cargos entre partidos e lideranças políticas, com o objetivo de assegurar sustentação parlamentar. Nessa dinâmica, frequentemente associada ao presidencialismo de coalizão, o chefe do Executivo passa a depender politicamente dos ocupantes desses cargos, sobretudo nas votações legislativas de maior relevância. Ademais, recai sobre o presidente, perante a opinião pública, o ônus político resultante de irregularidades administrativas e práticas de corrupção atribuídas a membros da própria coalizão governista, inclusive àqueles que mantêm com ele relações de antagonismo político ou pessoal.

A situação se agrava quando, diante do surgimento de escândalos envolvendo tais atores, o presidente da República se torna alvo de um processo de impeachment, sendo julgado por parlamentares que, embora partícipes do mesmo arranjo de poder, assumem postura acusatória, frequentemente revestida de um discurso moralizante em nome da ética e da probidade administrativa.

Trata-se, portanto, de um modelo que fragiliza a autoridade presidencial e compromete a integridade institucional do governo, ao subordinar sua estabilidade ao desempenho e à conduta de agentes que atuam, em grande medida, fora de sua esfera direta de comando e frequentemente em desacordo com os compromissos programáticos que fundamentaram sua eleição.

Lucas Amato destaca que essa dinâmica é agravada pela forma como está estruturado o processo de impeachment: a Lei 1.079/1950 e os artigos 85 e 86 da Constituição de 1988 foram moldados sob forte influência parlamentarista. A abertura genérica das hipóteses legais para o impedimento, somada à ampla discricionariedade do presidente da Câmara dos Deputados para admitir ou arquivar denúncias, faz com que o instituto do impeachment assuma, na prática, contornos próximos ao voto de desconfiança, ainda que sem os filtros formais do parlamentarismo. Como resultado, presidentes que não se enquadram claramente nas hipóteses

[1691] AMATO, Lucas Fucci. Populismo autoritário e crise constitucional: uma crônica do Brasil recente (2019-2023). In: AMATO, Lucas Fucci; RIBEIRO, Rodrigo Marchetti (org). Sociologia & História do Constitucionalismo Brasileiro. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2024.

jurídicas podem ser destituídos por motivação política, enquanto outros, mesmo diante de faltas evidentes, são preservados por manterem apoio parlamentar[1692].

Dessa forma, Amato sustenta que o presidencialismo brasileiro assume uma configuração paradoxal: embora o presidente derive de uma legitimidade plebiscitária e tenha mandato fixo, a fragilidade de sua sustentação congressual e o uso político do impeachment produzem um sistema instável e ambíguo. Trata-se de um "presidencialismo às avessas", no qual o Executivo permanece exposto à lógica da confiança parlamentar, sem contar com os instrumentos formais e imediatos de dissolução do Legislativo ou convocação de novas eleições, como ocorre nos sistemas parlamentaristas. O impeachment, então, passa a funcionar como um substituto informal do voto de desconfiança, desvirtuando o equilíbrio originalmente previsto para o presidencialismo democrático[1693].

- **As Eleições da Presidente Dilma Rousseff**

Em outubro de 2010, Dilma Vana Rousseff foi, democraticamente, eleita como presidente da República Federativa do Brasil por 55.752.483 de brasileiros (56,0% dos votos válidos), tendo sido reeleita em outubro 2014 por 54.501.118 (51,64% dos votos válidos). Mas a primeira mulher eleita como presidente do Brasil, foi suspensa do cargo em um processo de *impeachment,* em 12 de maio de 2016, e definitivamente destituída desse cargo em 31 de agosto seguinte.

No documentário *Democracia em Vertigem*, a cineasta Petra Costa apresenta a tese de que a presidente Dilma Rousseff foi vítima de um golpe articulado por diversos setores políticos e midiáticos[1694]. Essa interpretação foi inicialmente promovida por deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) e do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) durante a tramitação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados.

[1692] AMATO, Lucas Fucci. Populismo autoritário e crise constitucional: uma crônica do Brasil recente (2019-2023). In: AMATO, Lucas Fucci; RIBEIRO, Rodrigo Marchetti (org). Sociologia & História do Constitucionalismo Brasileiro. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2024.

[1693] AMATO, Lucas Fucci. Populismo autoritário e crise constitucional: uma crônica do Brasil recente (2019-2023). In: AMATO, Lucas Fucci; RIBEIRO, Rodrigo Marchetti (org). Sociologia & História do Constitucionalismo Brasileiro. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2024.

[1694] Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/01/15/dilma-rousseff-tortura-e-dor-e-morte-eles-querem-que-voce-perca-a-dignidade#:~:text=Dilma%20foi%20presa%20em%2016,para%20encontro%20clandestino%20entre%20militantes. Acesso em: 05 Mai 2024.

De acordo com o então líder do PSOL na Câmara, deputado Ivan Valente (SP), "É uma grande farsa e uma grande fraude para se chegar a um acordão entre a elite brasileira, os grandes meios de comunicação e a articulação de direita que foi feita para substituir o governo"[1695].

Nos tópicos seguintes, esta pesquisa apresenta uma análise detalhada do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, com o objetivo de avaliar se ocorreram excessos ou abusos tanto na fase de admissão da denúncia pela Câmara dos Deputados quanto na etapa de processo e julgamento pelo Senado Federal. Para isso, serão examinados os procedimentos adotados em cada uma dessas fases, confrontando-os com os preceitos constitucionais e legais vigentes à época, a fim de identificar possíveis irregularidades ou desvios que possam ter comprometido a legitimidade do processo.

A análise buscará compreender se as ações das instituições envolvidas respeitaram os princípios do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, fundamentais em um Estado Democrático de Direito. Ao dissecar cada etapa do *impeachment*, pretende-se oferecer uma visão crítica sobre a condução do processo, contribuindo para o debate acerca da utilização desse instrumento no cenário político brasileiro e suas implicações para a democracia.

15.1 RESGATE HISTÓRICO

Na obra Novo Direito Penal, de 1971, Roberto Lyra critica as condições das prisões brasileiras durante a ditadura militar, destacando que poucos ricos e poderosos eram presos, enquanto a maioria, frequentemente de menor *status* social, era desumanizada e explorada nas cadeias. Ele argumenta que as prisões não só falhavam em intimidar ou regenerar, mas também pervertiam e desumanizavam os indivíduos, destruindo suas personalidades e desencadeando instintos primitivos. Além disso, Lyra denuncia as práticas dos carcereiros que impunham castigos severos e não regulamentados, exacerbando as penas legais e violando direitos fundamentais, como o de não estender a pena para além do condenado, afetando suas famílias e aumentando a desconfiança dos cidadãos em relação ao Estado e seus representantes[1696].

É importante considerar que Roberto Lyra, em 1971, descreveu as prisões brasileiras durante a ditadura militar, particularmente sob a presidência do general Emílio Médici, de 1969 a 1974. Antes de assumir a presidência da República, o general Emílio Médici foi nomeado, em 1967, chefe do influente Serviço Nacional de Informações (SNI). Durante sua gestão no SNI,

[1695] Disponível em: Psol é contrário ao impeachment da presidente Dilma Rousseff - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados Acesso em: 10 Dez 2024.

[1696] LYRA, Roberto. Nôvo Direito Penal – Processo e Execução Penais. v. III. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1971, p. 102, 110 e 111.

ele apoiou incondicionalmente o Ato Institucional nº 5 (AI-5), promulgado em 13 de dezembro de 1968[1697].

Durante a ditadura militar brasileira, que durou de 1964 a 1985, vários atos institucionais foram promulgados com o intuito de consolidar o poder autoritário do regime. Entre abril de 1964 e outubro de 1969, foram emitidos 17 atos institucionais que buscavam legitimar as ações violentas, ilegais e arbitrárias do governo, além de silenciar a oposição e controlar rigorosamente a sociedade. Dentre esses, o Ato Institucional nº 5 (AI-5), destacou-se como o ponto culminante do endurecimento do regime. O AI-5 conferiu ao presidente da República poderes quase absolutos, como a capacidade de fechar o Congresso Nacional, intervir nos estados e municípios, e suspender direitos constitucionais fundamentais[1698].

Este ato vigorou até outubro de 1978 e é frequentemente citado como o mais drástico contra as liberdades democráticas. Os artigos 2º, 5º e 11 do AI-5 impuseram medidas extremamente restritivas às liberdades civis, permitindo ao governo uma ampla margem de ação para reprimir qualquer forma de dissidência sem o devido processo legal. Essas disposições ajudaram a criar um clima de medo e repressão que caracterizou o período mais sombrio da ditadura militar no Brasil[1699].

> Art. 2º - O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sitio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.
> § 1º - Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.
> § 2º - Durante o período de recesso, os senadores, os Deputados federais, estaduais e os Vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios.
> § 3º - Em caso de recesso da Câmara Municipal, a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios que não possuam Tribunal de Contas, será exercida pelo do respectivo Estado, estendendo sua ação às funções de auditoria, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.
> (...)
> Art. 5º - A suspensão dos direitos políticos, com base neste Ato, importa, simultaneamente, em:
> I - cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função;
> II - suspensão do direito de votar e de ser votado nas eleições sindicais;
> III - proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política;
> IV - aplicação, quando necessária, das seguintes medidas de segurança:
> a) liberdade vigiada;
> b) proibição de freqüentar determinados lugares;

[1697] Disponível em: https://www.politize.com.br/ato-institucional-5/?https://www.politize.com.br/&gad_source=1&gclid=CjwKCAjw3NyxBhBmEiwAyofDYWaUDn09aGBCgu07Jyrbd6pH_2_bx6doiAWGaF1ki9NcJZrSJOwaARoCWq4QAvD_BwE Acesso em: 05 Mai 2024.

[1698] Disponível em: https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais Acesso em: 26 Nov 2024.

[1699] Disponível: https://www.planalto.gov.br//CCIVIL_03/AIT/ait-05-68.htm Acesso em: 26 Nov 2024.

> c) domicílio determinado,
> § 1º - O ato que decretar a suspensão dos direitos políticos poderá fixar restrições ou proibições relativamente ao exercício de quaisquer outros direitos públicos ou privados.
> § 2º - As medidas de segurança de que trata o item IV deste artigo serão aplicadas pelo Ministro de Estado da Justiça, defesa a apreciação de seu ato pelo Poder Judiciário.
> (...)
> Art. 11 - Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos.

Em consonância com o registro efetuado na introdução do capítulo 10, sob a vigência do AI-5, uma jovem, Dilma Vana Rousseff, então com 20 anos e estudante de Economia na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), filiou-se à organização Política Operária (Polop) e defendeu a luta armada contra a ditadura militar, alinhando-se ao Comando de Libertação Nacional (Colina). Ela militou em cidades como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Com a fusão da Colina com a Vanguarda Popular Revolucionária (VPR), formando a Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares), ela ascendeu à liderança da nova organização e, posteriormente, mudou-se para São Paulo[1700].

Em 16 de janeiro de 1970, quando Roberto Lyra redigia o livro que publicaria no ano seguinte, Dilma Rousseff, aos 22 anos, foi presa em um bar na Rua Augusta, em São Paulo, local frequentado para reuniões clandestinas de militantes antirregime. Após ser detida, ela foi torturada por órgãos de repressão e encarcerada no Presídio Tiradentes. Cinquenta anos após sua prisão, em 2020, Dilma Rousseff, então com 72 anos e após ser destituída da presidência da República em um processo de *impeachment*, fez o registro desses eventos[1701].

> A tortura é algo extremamente complexo. Eu acho que todo mundo que passou pela prisão sempre vai ter essa marca. Eu não gosto de ver filme, por exemplo, que passa tortura. Não é que eu não goste. Eu não vejo. É pior, né? Eu não quero ver. A tortura é algo que mexe com aquilo que é mais profundo e que constitui você. (...) A dor é sempre uma ameaça de morte, quando se trata de tortura. (...) Eu acho que não tem como passar a vida tendo mágoa disso, isso é um absurdo. Porque não é possível ter ódio. Ódio é dar a quem fez isso contigo um poder que não pode ter. Você tem de olhá-los como eles são: banais. São banais.

Embora não constitua um de seus objetivos principais, a pesquisa permitirá ao leitor considerar a possibilidade de que, em 2016, o *impeachment* tenha buscado intensificar o sofrimento, tanto físico quanto emocional, atuando, assim, como uma extensão da dor originada

[1700] Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/01/15/dilma-rousseff-tortura-e-dor-e-morte-eles-querem-que-voce-perca-a-dignidade#:~:text=Dilma%20foi%20presa%20em%2016,para%20encontro%20clandestino%20entre%20militantes. Acesso em: 05 Mai 2024.

[1701] Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/01/15/dilma-rousseff-tortura-e-dor-e-morte-eles-querem-que-voce-perca-a-dignidade#:~:text=Dilma%20foi%20presa%20em%2016,para%20encontro%20clandestino%20entre%20militantes. Acesso em: 05 Mai 2024.

nas torturas ocorridas nos calabouços das prisões militares. Tal processo poderia ser interpretado como uma tentativa deliberada de alcançar o que a tortura e o regime militar não conseguiram: desabonar o caráter de Dilma Vana Rousseff. Em última análise, tratou-se de uma estratégia e de uma ameaça destinadas a enfraquecer e eliminar lideranças que se opusessem ao domínio de uma maioria tirânica em busca de reafirmação.

No caso específico da presidente Dilma Rousseff, nos subtópicos a seguir a pesquisa irá elucidar se seu *impeachment* foi um reflexo de autoritarismo institucional, possivelmente um resquício preconceituoso e autoritário do passado, ou se tratou de um procedimento regular, conduzido de acordo com os princípios constitucionais pelo Parlamento brasileiro.

Tal análise é crucial para avaliar a integridade dos mecanismos de controle e equilíbrio democráticos, além de proporcionar *insights* sobre a influência de fatores históricos nos processos de *impeachment*s em países que resgataram suas democracias após longos períodos de autoritarismo e tirania.

15.2 O *IMPEACHMENT* NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

- **Consulta às Fontes Documentais do Processo de *Impeachment***

Os 73 volumes que constituem o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff totalizam 27.267 páginas. Os primeiros 33 volumes, que vão até a página 12.045, registram a tramitação do processo na Câmara dos Deputados[1702]. A partir do volume 33, na página 12.046, até o volume 73, na página 27.267, os documentos tratam do trâmite no Senado Federal[1703]. Esses volumes encontram-se disponíveis para consulta nas páginas eletrônicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, incluindo pareceres dos Relatores, listas de presenças e Atas das votações. O Senado Federal também publicou um índice remissivo abrangendo todos os volumes relativos à tramitação do processo nessa Casa[1704]. Para facilitar a análise durante esta pesquisa, as páginas de cada volume foram numeradas conforme a digitalização em PDF (*Portable Document Format*), desconsiderando a numeração manuscrita existente ao final de cada folha.

[1702] Disponível em (ícone Documentos): DEN 1/2016 - Senado Federal Acesso em: 28 Nov 2024.

[1703] Disponível em: CEI2016 - Comissão Especial do *Impeachment* 2016 - Atividade Legislativa - Senado Federal Acesso em: 28 Nov 2024.

[1704] Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749803&ts=1594039525968&disposition=inline Acesso em: 28 Nov 2024.

- **Dos denunciantes**

Em 15 de outubro de 2015, Hélio Pereira Bicudo, Procurador de Justiça aposentado (*In memoriam*)[1705], Miguel Reale Júnior, advogado; Janaína Conceição Paschoal, advogada e professora universitária, juntamente com o advogado Flávio Henrique Costa Pereira, formalizaram uma denúncia por atos que, na visão dos autores, configuravam crimes de responsabilidade. Abaixo das assinaturas dos denunciantes, encontra-se a expressão "de acordo", seguida pelos nomes e assinaturas de Carla Zambelli Salgado, Kim Patroca Kataguiri e Rogério Chequer[1706].

Hélio Bicudo faleceu em 31 de julho de 2018. Os autos do processo de *impeachment* destacaram que Miguel Reale Júnior, um dos denunciantes, era filiado ao PSDB desde 1990, tenho ocupado o cargo de Ministro de Estado no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, também filiado ao PSDB.

Após o processo de *impeachment*, Janaína Paschoal foi eleita como deputada estadual pelo estado de São Paulo, exercendo o mandato entre 2019 e 2023; filiada ao PP, em outubro de 2024 foi eleita como vereadora da capital de São Paulo, com posse marcada para janeiro de 2025. Antes do *impeachment*, confessou que recebeu R$ 45.000,00 do PSDB para elaborar o parecer jurídico que fundamentou o pedido de *impeachment*.

O denunciante Flávio Henrique Costa Pereira ocupava a posição de Coordenador Jurídico Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e atuou como advogado de Aécio Neves e Aloysio Nunes Ferreira, ambos filiados ao PSDB e derrotados, nas eleições presidenciais de 2014, por Dilma Rousseff. Além disso, Flávio Pereira representou legalmente o próprio PSDB na contestação da Prestação de Contas eleitorais da presidente Dilma Rousseff. Relatórios indicam que, durante sua campanha, Aécio Neves teria despendido aproximadamente 5,3 milhões de reais com serviços advocatícios, conforme registrado nos volumes pertinentes do Senado[1707].

- **Dos Fatos Apresentados pelos Denunciantes**

Os denunciantes elencaram uma série de fatos que, segundo eles, demonstravam a ocorrência de crimes de responsabilidade cometidos pela presidente da República. Os fatos descritos de forma sucinta adiante foram apresentados como evidências das transgressões legais

[1705] Hélio Pereira Bicudo faleceu em 31 de julho de 2018, aos 96 anos.
[1706] Vol. 1, p. 12 a 76
[1707] Vol. 33, p. 52 e 59-67.

e constitucionais imputadas à chefe do poder executivo, constituindo o fundamento jurídico para a solicitação de *impeachment*[1708].

> 1. Edição de decretos sem número para abertura de créditos suplementares, sem autorização do Congresso Nacional, violando o art. 167, inciso V, da Constituição Federal e o art. 10, itens 4 e 6, da Lei 1.079/50.
> 2. Práticas conhecidas como "pedaladas fiscais," consistentes em atrasos no repasse de recursos às instituições financeiras públicas, configurando operações ilegais de crédito proibidas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
> 3. Maquiagem das contas públicas para ocultar a real situação fiscal do país, contrariando os princípios de transparência exigidos pela legislação fiscal e orçamentária.
> 4. Não responsabilização de subordinados envolvidos em atos ilegais, ferindo o art. 9º, itens 3 e 7, da Lei 1.079/50.
> 5. Desrespeito à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, com alterações das metas fiscais por meio de decretos incompatíveis com as metas originais.

- **Das Imputações da Prática de Crimes Comuns**

A acusação indica que determinadas ações também podem ser classificadas como crimes comuns, incluindo falsidade ideológica (art. 299 do Código Penal) e delitos contra as finanças públicas, como a realização de operações de crédito não autorizadas (arts. 359-A e 359-C do Código Penal).

- **Das Provas Apresentadas com a Denúncia**

De acordo com os denunciantes, as provas que eles forneceram incluem:

> 1. Relatórios e pareceres do Tribunal de Contas da União (TCU) apontando irregularidades fiscais, como as "pedaladas fiscais."
> 2. Relatórios contábeis do Banco do Brasil evidenciando o atraso no pagamento de equalização de juros.
> 3. Declarações de delatores na Operação Lava Jato, corroborando a alegação de conhecimento prévio da Presidente sobre os desvios na Petrobras.
> 4. Documentos oficiais como decretos presidenciais, mensagens ao Congresso Nacional, e alterações na Lei Orçamentária.
> 5. Inúmeras denúncias ao juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba (PR), subscritas por membros do grupo conhecido como "Força Tarefa da Lava Jato", do Ministério Público Federal (MPF).
> 6. Sentença do então Juiz Federal Sérgio Fernando Moro na chamada "Operação Lava Jato".
> 7. No curso do processo, foi juntada a íntegra da homologação – pelo Ministro Teoria Zavascki – de 21 Termos de Colaboração (Delação Premiada) firmados pelo ex-senador Delcídio do Amaral (Petição nº 5952), ex-líder do Governo no Senado Federal, segundo a qual Presidente Dilma, como então Presidente do Conselho de Administração da Petrobrás, "tinha pleno conhecimento de todo o processo de aquisição da Refinaria de Pasadena e de tudo que esse encerrava"[1709].
> 8. Em diversas ocasiões, a denúncia menciona o dolo por omissão ao tentar tipificar as condutas atribuídas à presidente da República. Nitidamente, aplica o Código Penal de forma subsidiária.

[1708] Vol. 1, p. 12 a 76

[1709] Vol. 15, p. 108-363.

O parecer da Professora Luciana Grassano de Gouvêa Mélo, especialista em Direito Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), discute os conceitos e as implicações legais das "pedaladas fiscais" e da abertura de créditos suplementares. Esses pontos foram cruciais no processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff[1710].

1. Conceituação e Contexto Legal:

- Pedaladas Fiscais: Gouvêa Mélo explica que as "pedaladas fiscais" referem-se à prática governamental de atrasar repasses de fundos a bancos públicos, obrigando essas instituições a cobrir temporariamente despesas que deveriam ser custeadas pelo Tesouro Nacional. Argumenta que essas ações não configuram operações de crédito, portanto, não violariam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- Créditos Suplementares: A professora esclarece que os créditos suplementares são recursos adicionais ao orçamento que podem ser solicitados pelo Executivo durante o exercício financeiro. Ela discute a legalidade dos decretos que autorizavam esses créditos, indicando que eles não necessariamente exigem autorização prévia do Congresso Nacional, desde que compatíveis com a meta fiscal e desde que existam recursos disponíveis para sua cobertura.

2. Análise da Defesa:

- A defesa utilizou o parecer para reforçar que as práticas contestadas já eram utilizadas por governos anteriores e estavam alinhadas com orientações técnicas e legais vigentes. Além disso, defendeu que não houve dolo ou má-fé por parte da Presidente Dilma, aspectos fundamentais para a caracterização de crime de responsabilidade.

3. Relevância no Contexto do *Impeachment*:

- O parecer busca desqualificar os fundamentos técnicos e legais do pedido de *impeachment*, argumentando a ausência de crime de responsabilidade e a inexistência de prejuízos efetivos ao erário público, decorrentes das práticas de "pedaladas fiscais" e da emissão de decretos de crédito suplementar.
- Este parecer foi um dos documentos chave utilizados pela defesa para contestar as bases do processo de *impeachment*, tentando demonstrar a continuidade e a normalidade administrativa das práticas fiscais questionadas.

- **Do Recebimento da Denúncia pelo Presidente da Câmara**

Em 2 de dezembro de 2015, o documento acusatório foi formalmente aceito pelo então presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal Eduardo Cunha, que ordenou sua autuação. Até esse momento, o processo já contabilizava 11 volumes registrados. No entanto, dentro do escopo da Câmara dos Deputados, o total de documentos acumulados chegou a 33 volumes e a 12.045 páginas. A decisão de Eduardo Cunha de receber a denúncia se baseou nas práticas a seguir, que foram imputadas à presidente Dilma Rousseff[1711]:

- **Edição de decretos não autorizados**: Abertura de créditos suplementares sem a devida autorização do Congresso Nacional, violando o art. 167, inciso V, da Constituição Federal e os artigos 10 e 11 da Lei 1.079/50.

[1710] Volume 33 (Senado Federal), pág. 110-5.
[1711] Volume 11, p. 380-400.

- **Pedaladas fiscais**: Atrasos nos repasses de recursos às instituições financeiras públicas para mascarar o déficit fiscal, configurando operações de crédito ilegais proibidas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- **Gestão fiscal irresponsável**: Realização de manobras contábeis com o objetivo de ocultar a real situação fiscal do país, infringindo princípios constitucionais de transparência e probidade.

A decisão menciona possíveis crimes comuns correlatos às práticas imputadas, como:

- Violação do art. 359-A do Código Penal, que trata de operações de crédito não autorizadas por lei.
- Práticas que podem configurar falsidade ideológica no contexto da gestão fiscal.

Em sua decisão, Eduardo Cunha destaca os seguintes elementos da acusação:

- **Decisão técnica e jurídica**: O recebimento da denúncia não se pauta exclusivamente em juízo político, mas na existência de indícios robustos de cometimento de crimes de responsabilidade previstos na Constituição e na Lei 1.079/50.
- **Autonomia do processo**: A admissibilidade é apenas uma etapa inicial que permite o avanço do processo de julgamento, conduzido pelo Senado Federal.

As evidências levadas em consideração e mencionadas na decisão do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, incluem:

- **Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU)**: Demonstrações das irregularidades nas contas públicas, especialmente a prática das pedaladas fiscais.
- **Documentos oficiais**: Decretos presidenciais e relatórios do Tesouro Nacional evidenciando a inconsistência fiscal.
- **Declarações e auditorias**: Delatores da Operação Lava Jato e auditorias do Banco Central sobre a contabilidade pública.

- **Da Leitura da Denúncia e Formação da Comissão Especial**

No dia seguinte à aceitação da denúncia pelo presidente da Câmara dos Deputados, em 3 de dezembro de 2015, a denúncia foi apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados, com a presença de 404 deputados, em cumprimento ao artigo 19 da Lei nº 1.079/50. Através da Mensagem nº 48/2015, assinada por Eduardo Cunha, a presidente da República foi formalmente notificada sobre o andamento da denúncia dentro da Câmara dos Deputados[1712].

A tramitação da denúncia sofreu uma pausa devido à propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, perante o Supremo Tribunal Federal (ADPF nº 378). Posteriormente, com a indicação dos líderes partidários, foi formada uma Chapa Única, que foi eleita em 17 de março de 2016. Esta eleição contou com a participação de 434

[1712] Volume 12, p. 172.

parlamentares, resultando em 433 votos a favor e apenas um contrário, para a escolha dos 65 membros titulares e 65 suplentes da Comissão Especial designada para analisar a denúncia contra a presidente da República. A composição desta Chapa Única foi então confirmada[1713].

> • **Bloco:** PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB
> **28 Titulares**:
> Aguinaldo Ribeiro (PP), Bacelar (PTN), Benito Gama (PTB), Eduardo Bolsonaro (PSC), Elmar Nascimento (DEM), Fernando Francischini (SD), Jerônimo Goergen (PP), Jhonatan de Jesus (PRB), João Marcelo Souza (PMDB), Jovair Arantes (PTB), Julio Lopes (PP), Junior Marreca (PEN), Leonardo Picciani (PMDB), Leonardo Quintão (PMDB), Lucio Vieira Lima (PMDB), Luiz Carlos Busato (PTB), Marcelo Aro (PHS), Marcelo Squassoni (PRB), Mauro Mariani (PMDB), Mendonça Filho (DEM), Osmar Terra (PMDB), Paulo Maluf (PP), Paulo Pereira da Silva (SD), Pr. Marco Feliciano (PSC), Roberto Britto (PP), Rodrigo Maia (DEM), Valtenir Pereira (PMDB), Washington Reis (PMDB).
> **27 Suplentes**:
> Alberto Filho (PMDB), Aluisio Mendes (PTN), André Fufuca (PP), Arnaldo Faria de Sá (PTB), Carlos Marun (PMDB), Cleber Verde (PRB), Elcione Barbalho (PMDB), Erivelton Santana (PSC), Fernando Monteiro (PP), Genecias Noronha (SD), Hildo Rocha (PMDB), Irmão Lazaro (PSC), Laudivio Carvalho (SD), Leio Coimbra (PMDB), Luis Carlos Heinze (PP), Macedo (PP), Mandetta (DEM), Manoel Junior (PMDB), Marx Beltrão (PMDB), Moroni Torgan (DEM), Odelmo Leão (PP), Paes Landim (PTB), Pastor Eurico (PHS), Pedro Fernandes (PTB), Professor Victório Galli (PSC), Ronaldo Martins (PRB), Vítor Valim (PMDB).
> **Bloco:** PT/PSD/PR/PROS/PCdoB
> **19 Titulares**:
> Arlindo Chinaglia (PT), Edio Lopes (PR), Eros Biondini (PROS), Henrique Fontana (PT), Jandira Feghali (PCdoB), José Mentor (PT), José Rocha (PR), Júlio Cesar (PSD), Marcos Montes (PSD), Maurício Quintella Lessa (PR), Paulo Magalhães (PSD), Paulo Teixeira (PT), Pepe Vargas (PT), Rogério Rosso (PSD), Ronaldo Fonseca (PROS), Vicente Candido (PT), Wadih Damous (PT), Zé Geraldo (PT), Zenaide Maia (PR).
> **20 Suplentes**:
> Aelton Freitas (PR), Assis Carvalho (PT), Benedita da Silva (PT), Bohn Gass (PT), Carlos Zarattini (PT), Evandro Roman (PSD), Fernando Torres (PSD), Francisco Floriano (PR), Gorete Pereira (PR), Goulart (PSD), João Carlos Bacelar (PR), Luiz Sérgio (PT), Odorico Monteiro (PROS), Orlando Silva (PCdoB), Padre João (PT), Paulo Pimenta (PT), Toninho Wandscheer (PROS), Valmir Assunção (PT), Wellington Roberto (PR).
> **Bloco:** PSDB/PSB/PPS/PV
> **12 Titulares**:
> Alex Manente (PPS), Bebeto (PSB), Bruno Covas (PSDB), Carlos Sampaio (PSDB), Danilo Forte (PSB), Evair de Melo (PV), Fernando Coelho Filho (PSB), Jutahy Junior (PSDB), Nilson Leitão (PSDB), Paulo Abi-Ackel (PSDB), Shéridan (PSDB), Tadeu Alencar (PSB).
> **12 Suplentes**:
> Bruno Araújo (PSDB), Fábio Sousa (PSDB), Izalci (PSDB), JHC (PSB), João Fernando Coutinho (PSB), Jose Stédile (PSB), Leandre (PV), Mariana Carvalho (PSDB), Paulo Foletto (PSB), Rocha (PSDB), Rogério Marinho (PSDB), Sandro Alex (PPS).

Individualmente, foram eleitos os representantes dos Partidos a seguir:

PDT: 2 Titulares: Flavio Nogueira (PDT) e Weverton Rocha (PDT), e **2 Suplentes**: Flávia Morais (PDT) e Roberto Góes (PDT); **PSOL: 1 Titular**: Chico Alencar (PSOL) e **1 Suplente**: Glauber Braga (PSOL); **PTdoB: 1 Titular**: Silvio Costa (PTdoB) e **1 Suplente**: Franklin Lima (PTdoB); **REDE: 1 Titular**: Aliel Machado (REDE) e **1 Suplente**: Alessandro Molon (REDE); PMB: **1 Titular**: Weliton Prado (PMB) e **1 Suplente**: Fábio Ramalho (PMB).

[1713] Volume 15, p. 376-7.

A formação da Comissão Especial refletiu a representatividade partidária e a proporcionalidade entre os blocos parlamentares, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378. No dia 17 de março, os líderes partidários, em uma Chapa Única, indicaram os seguintes membros para a Comissão: presidente, deputado Rogério Rosso; primeiro vice-presidente, deputado Carlos Sampaio; segundo vice-presidente, deputado Maurício Quintella; terceiro vice-presidente, deputado Fernando Filho; e relator, deputado Jovair Arantes. A instalação da primeira reunião da Comissão Especial ocorreu no mesmo dia, às 17h15m*In* com a eleição da Chapa Única para a presidência, vice-presidências e relatoria.

Durante o período de atividades da Comissão Especial, a presidente Dilma Rousseff nomeou Luiz Inácio Lula da Silva como Ministro Chefe da Casa Civil, porém, essa nomeação foi rapidamente suspensa devido a uma medida liminar concedida nos autos da ação de Mandado de Segurança (MS) nº 34071, relatada pelo ministro Gilmar Mendes, após ser impetrada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A decisão de Gilmar Mendes fazia referência a um diálogo interceptado da presidente Dilma, divulgado pelo juiz Sérgio Moro em uma ação penal denominada "lava jato", na qual a presidente Dilma nunca figurou como parte ou alvo de qualquer acusação ou investigação[1714].

Em 4 de abril de 2016, a defesa de Dilma Rousseff, liderada pelo Advogado-Geral da União, José Eduardo Cardozo, foi apresentada à Comissão Especial, com os documentos anexados ocupando os volumes de 18 a 25[1715]. Os principais argumentos dessa defesa serão detalhados a seguir[1716]:

1. **Respeito ao Estado Democrático de Direito:**
   - ✓ Argumento central de que o *impeachment* é um processo político que não pode se afastar dos limites legais e constitucionais. A defesa enfatiza que a Constituição de 1988 e a Lei nº 1.079/1950 preveem critérios rígidos para a abertura e julgamento do *impeachment*, que não podem ser flexibilizados.
2. **Garantia de Estabilidade Presidencial:**
   - ✓ Sustenta-se que o sistema presidencialista adotado pelo Brasil exige que a perda do mandato presidencial ocorra apenas em casos excepcionais, envolvendo crimes graves e dolosos diretamente praticados pela Presidente, com impacto significativo na ordem constitucional.
3. **Imunidade Constitucional e Excepcionalidade do Processo:**
   - ✓ Defende que a Presidente não pode ser responsabilizada por atos estranhos ao exercício de suas funções, conforme o art. 86, § 4º da Constituição, e que as acusações devem demonstrar inequivocamente a existência de dolo e gravidade para justificar o afastamento.
4. **Crimes de Responsabilidade como Infrações Jurídico-Políticas:**

[1714] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4948919 Acesso em: 26 Nov 2024.
[1715] Volume 16, p. 275-
[1716] Volume 18, p. 3-204

- ✓ Argumenta que os crimes de responsabilidade não possuem natureza puramente política, mas sim jurídico-política, sendo indispensável a existência de fatos juridicamente comprovados que sustentem a acusação.

5. **Definição Estrita de Crimes de Responsabilidade:**
   - ✓ Destaca que apenas atos praticados pela Presidente no exercício de suas funções, e que atentem contra a Constituição de maneira grave, podem ser considerados crimes de responsabilidade. A mera impopularidade ou atos administrativos irregulares não se enquadram como base para *impeachment*.
6. **Precedentes do Supremo Tribunal Federal:**
   - ✓ A defesa cita decisões anteriores do STF, como no caso do *impeachment* de Fernando Collor, para reforçar que o processo de *impeachment* deve ser conduzido com respeito ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, sem espaço para interpretações políticas amplas.
7. **Ausência de Justa Causa:**
   - ✓ Sustenta que as acusações baseadas em decretos de suplementação orçamentária e operações financeiras (as chamadas "pedaladas fiscais") não configuram crimes de responsabilidade e não apresentam dolo ou prejuízo direto à ordem constitucional.
8. **Defesa da Democracia e Prevenção ao Golpe:**
   - ✓ Alega que o uso inadequado do *impeachment*, sem base jurídica suficiente, configura uma violação ao Estado Democrático de Direito, podendo ser interpretado como um "golpe de Estado travestido de legalidade."

A defesa da presidente Dilma foi robustecida por pareceres de renomados professores, conforme documentado no Volume 20 dos autos do processo. Entre os acadêmicos que contribuíram estão André Ramos Tavares (p. 3-29); Carlos Valder do Nascimento, Helena Teixeira Torres, Misabel Abreu Machado Derzi (p. 30-225); Celso Antônio Bandeira de Melo e Fábio Konder Comparato (p. 256-265); Dalmo de Abreu Dallari (p. 266-270); Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (p. 271-288); Gilberto Bercovici (p. 289-300); Henrique Badaró (p. 301-313); Gustavo Ferreira Santos, Marcelo Labanca e João Paulo Allain Teixeira (p. 315-320); Ives Gandra da Silva Martins (p. 321-386); Juarez Tavares e Geraldo Prado (p. 387-461); Luciana Grassano de Gouvêa Mélo (p. 462-468); Marcelo Neves (p. 469-511); Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (p. 512-543); Ricardo Lodi Ribeiro (p. 544-573); e Rosa Cardoso (p. 574-593)[1717].

No parecer de Marcelo Neves, Professor Titular de Direito Público da Universidade de Brasília (UnB), são apresentados argumentos jurídicos detalhados que refutam a acusação de crime de responsabilidade contra a presidente. O professor enfatiza pontos chave do Direito e da jurisprudência que, segundo ele, afastam a procedência das acusações, contribuindo significativamente para a defesa de Dilma Rousseff.

1. **Atos do Mandato Anterior**
   - Os atos praticados pela Presidente da República em mandato anterior não configuram crimes de responsabilidade para fins de *impeachment* no mandato atual. Essa interpretação fundamenta-se no art. 86, § 4º, da Constituição Federal e no art. 15 da Lei nº 1.079/1950.

[1717] Volumes 20, pág. 3-593;

2. **Parecer Prévio do TCU**
   - O parecer do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre as contas presidenciais de 2014 é apenas uma opinião jurídica e depende de aprovação pelo Congresso Nacional. A reprovação das contas exige maioria absoluta nas duas Casas e não constitui, por si só, justificativa suficiente para abertura de processo de *impeachment*.
3. **Rito do *Impeachment***
   - Destacou a possibilidade de recurso ao Plenário contra o arquivamento da denúncia, mas essa deliberação apenas substitui o ato do Presidente da Câmara e não configura abertura direta do processo de *impeachment*, que exige aprovação por 2/3 dos deputados.
4. **Crimes de Responsabilidade**
   - Não é admissível a configuração de crime de responsabilidade em modalidade culposa, conforme o art. 18, parágrafo único, do Código Penal. Apenas condutas dolosas (comissivas ou omissivas) podem caracterizar crimes de responsabilidade.
5. **Ausência de Indícios Consistentes**
   - A denúncia não apresenta indícios sólidos de que a Presidente tenha praticado crime de responsabilidade vinculado aos escândalos de corrupção mencionados. Ressalta-se a falta de provas concretas que impliquem diretamente a Presidente nos atos investigados.
6. **Natureza Jurídico-Política do Processo**
   - Reforça que o *impeachment* é um processo jurídico-político que exige respeito ao devido processo legal e às garantias processuais constitucionais, assegurando direitos equivalentes aos de um processo penal.
7. **Críticas à Denúncia**
   - Marcelo Neves considera a denúncia inconsistente e fragilmente fundamentada, baseada em impressões subjetivas e alegações vagas, com motivações político-partidárias, sem embasamento jurídico sólido.

Os demais pareceristas, todos professores doutores de prestigiadas instituições de ensino, adotaram uma abordagem que, em conjunto, visava demonstrar a atipicidade das condutas atribuídas à presidente Dilma Rousseff. Eles argumentaram que as ações pelas quais ela foi acusada não se enquadravam nas definições legais de crimes de responsabilidade, conforme estipulado na legislação pertinente. Essa análise coletiva procurou evidenciar que as práticas administrativas questionadas, embora controversas, não constituíam violações criminais ou atos que justificassem um *impeachment*. Portanto, os pareceres buscaram solidificar a defesa com fundamentos jurídicos que refutavam a criminalização das condutas da presidente, enfatizando a necessidade de uma interpretação estrita das normas envolvidas.

- **André Ramos Tavares (Vol. 20, p. 3-29)**
  1. Banalização do *Impeachment*: Argumentou que o uso do *impeachment* como ferramenta política fere o sistema presidencialista e compromete a democracia.
  2. Ausência de Provas de Crimes Dolosos: Reforçou que o *impeachment* exige comprovação de crimes dolosos graves, não sendo suficiente a insatisfação política.
  3. Proteção ao Presidencialismo: Defendeu que o sistema presidencialista exige estabilidade institucional, sendo o *impeachment* uma medida excepcional.
  4. Garantia do Devido Processo Legal: Alertou para a necessidade de respeito ao contraditório e à ampla defesa durante o processo.
  5. Precedentes Históricos: Citou o caso Collor para reforçar que o rito deve observar os limites constitucionais e legais.

- **Carlos Valder Nascimento, Helena Taveira Tôrres e Misabel A. Machado Derzi (Vol 20, p. 30-225)**
    1. Parecer do TCU como Opinativo: Ressaltaram que o parecer do TCU sobre as contas presidenciais de 2014 não é vinculante e depende de julgamento pelo Congresso Nacional.
    2. "Pedaladas Fiscais" Não Configuram Operação de Crédito: Defendem que atrasos em repasses do Tesouro Nacional a bancos públicos não caracterizam operações de crédito vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
    3. Falta de Dolo: Argumentaram que não há comprovação de dolo na atuação da Presidente, elemento essencial para caracterizar crime de responsabilidade.
    4. Contexto Econômico Justificável: Sustentaram que as decisões financeiras visavam garantir políticas públicas essenciais durante uma crise econômica.
    5. Ausência de Justa Causa: Concluíram que os fatos imputados não configuram crimes de responsabilidade, sendo insuficientes para justificar o *impeachment*.
- **Celso Antônio Bandeira de Melo e Fábio Konder Comparato (Vol. 20, p. 256-265)**
    1. Inexistência de Ato Doloso: Sustentaram que as acusações carecem de comprovação de dolo por parte da Presidente.
    2. Caráter Jurídico-Político do *Impeachment*: Defenderam que o processo deve ser fundamentado em critérios jurídicos rigorosos para evitar seu uso como instrumento de perseguição política.
    3. Respeito à Constituição: Argumentaram que o *impeachment* deve observar estritamente os dispositivos constitucionais para preservar o equilíbrio democrático.
    4. Proteção da Democracia: Alertaram para o risco de enfraquecimento das instituições democráticas caso o *impeachment* seja desvirtuado.
    5. Fragilidade das Acusações: Consideraram que os argumentos apresentados contra a Presidente são baseados em interpretações subjetivas e insuficientes.
- **Dalmo de Abreu Dallari (p. 266-270)**
    1. TCU Não Define *Impeachment*: Destacou que o TCU não possui competência para determinar a abertura de processo de *impeachment*.
    2. Respeito ao Devido Processo Legal: Enfatizou a importância de garantir os direitos de defesa e contraditório.
    3. Limitações Constitucionais: Reforçou que o *impeachment* deve observar as regras estritas previstas na Constituição.
    4. Uso Político do *Impeachment*: Criticou a tentativa de instrumentalizar o *impeachment* para fins político-partidários.
    5. Estabilidade Institucional: Defendeu que o processo deve preservar a ordem institucional e democrática.
- **Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (p. 271-288)**
    1. Critérios Jurídicos Rigorosos: Argumentou que apenas atos dolosos e comprovados podem justificar o *impeachment*.
    2. Atuação Dentro da Legalidade: Considerou que as práticas administrativas da Presidente não violaram normas legais.
    3. Decisões Justificáveis pela Crise Econômica: Defendeu que as medidas tomadas tinham como objetivo mitigar os efeitos da crise econômica.
    4. Divergência Sobre Pedaladas Fiscais: Rejeitou a caracterização de operações financeiras como operações de crédito.
    5. Preservação da Democracia: Alertou para os impactos negativos de um *impeachment* sem fundamento jurídico sólido.
- **Gilberto Bercovici (p. 289-300)**
    1. Irregularidades Não Configuram Crimes: Rejeitou a ideia de que práticas administrativas possam, isoladamente, caracterizar crimes de responsabilidade.
    2. Garantia da Estabilidade Institucional: Argumentou que o *impeachment* sem fundamentos sólidos compromete o sistema presidencialista.
    3. Fragilidade da Denúncia: Criticou a ausência de provas concretas para sustentar as acusações.
    4. Respeito ao Devido Processo: Destacou a necessidade de observar as garantias constitucionais durante o rito.
    5. Impactos Negativos na Democracia: Alertou para o uso do *impeachment* como ferramenta política.

- **Gustavo Ferreira Santos, Marcelo Labanca e João Paulo Allain Teixeira (p. 315-320)**
  Natureza Jurídico-Política do *Impeachment*: Enfatizam que o processo de *impeachment* não deve ser conduzido como um ato puramente político.
  Direito de Defesa e Contraditório: Alertam para a necessidade de assegurar a ampla defesa da Presidente durante todo o rito.
  Precedentes Jurídicos: Citam decisões anteriores para reforçar que o rito deve respeitar critérios jurídicos estritos.
  Crítica à Generalização de Condutas: Argumentam que as condutas atribuídas à Presidente não se enquadram em crimes de responsabilidade.
  Impactos à Democracia: Alertam que a destituição sem bases sólidas pode desestabilizar o sistema democrático.
- **Henrique Badaró (p. 301-313)**
  1. Justa Causa no Processo Penal: Argumenta que a falta de justa causa em acusações no *impeachment* compromete a validade do processo.
  2. Risco de Precedentes Perigosos: Destaca o perigo de banalização do *impeachment* sem base jurídica sólida, gerando insegurança política.
  3. Respeito ao Princípio da Legalidade: Defende que as acusações precisam ser fundamentadas em condutas tipificadas e específicas.
  4. Incompatibilidade com a Constituição: Aponta que as acusações extrapolam os limites constitucionais, ferindo o devido processo legal.
  5. Fragilidade das Provas Apresentadas: Critica a ausência de provas concretas que justifiquem a abertura do processo.
- **Ives Gandra da Silva Martins (p. 321-386)**
  1. Defesa da Moralidade Administrativa: Reforça que a moralidade administrativa deve ser protegida, mas exige comprovação de dolo para *impeachment*.
  2. Diferenciação de Mandatos: Discute se atos de mandatos anteriores podem ser considerados no atual, destacando limites jurídicos.
  3. Necessidade de Previsão Normativa Clara: Argumenta que crimes de responsabilidade precisam ser claramente definidos na lei.
  4. Respeito ao Devido Processo: Enfatiza que a segurança jurídica depende da observância dos procedimentos legais.
  5. Risco de Politização do Processo: Alerta para os perigos de se utilizar o *impeachment* como instrumento político.
- **Juarez Tavares e Geraldo Prado (p. 387-461)**
  1. *Impeachment* como Juízo Político Limitado pelo Direito: Sustentam que, embora político, o processo deve obedecer aos limites legais e constitucionais.
  2. Legalidade e Tipificação Estrita: Defendem que apenas condutas claramente tipificadas podem justificar o *impeachment*.
  3. Proteção ao Estado Democrático de Direito: Criticam a flexibilidade excessiva no uso do *impeachment*, que pode comprometer a democracia.
  4. Respeito ao Resultado das Eleições: Destacam que o mandato presidencial deve ser protegido contra intervenções políticas arbitrárias.
  5. Risco de Golpes Legislativos: Alertam para o uso do *impeachment* como uma forma de golpe disfarçado sob pretexto legal.
- **Luciana Grassano de Gouvêa Mélo (p. 462-468)**
  1. Inexistência de Ato Doloso: Argumenta que as práticas administrativas atribuídas à Presidente não configuram dolo.
  2. Fragilidade das Acusações: Enfatiza a ausência de provas consistentes que sustentem as acusações.
  3. Risco à Democracia: Alerta para as consequências institucionais de um *impeachment* sem fundamentos sólidos.
  4. Defesa da Legalidade Constitucional: Destaca que o processo deve respeitar os limites impostos pela Constituição.
  5. Contexto Político e Jurídico: Critica a politização excessiva do processo, desvirtuando sua finalidade jurídica.
- **Pedro Estevam Alves Pinto Serrano (p. 512-543)**
  1. Criminalização da Política: Critica a tentativa de transformar decisões administrativas em crimes de responsabilidade.

2. Risco de Golpes Institucionais: Alerta para o uso do *impeachment* como mecanismo de ruptura democrática.
3. Defesa da Estabilidade Institucional: Sustenta que o *impeachment* deve ser medida excepcional, usada apenas em casos graves.
4. Respeito ao Contraditório: Enfatiza a importância de assegurar o contraditório durante o processo.
5. Fragilidade Jurídica das Acusações: Destaca que as alegações apresentadas não configuram justa causa para o processo.

- **Ricardo Lodi Ribeiro (p. 544-573)**
  1. "Pedaladas Fiscais" Não Configuram Crimes: Defende que atrasos em repasses não se enquadram em operações de crédito vedadas pela LRF.
  2. Respeito ao Princípio da Legalidade: Argumenta que as acusações carecem de base normativa clara.
  3. Contexto Econômico: Justifica as medidas administrativas como necessárias em um momento de crise econômica.
  4. Decisões Não Dolosas: Destaca que as decisões não apresentaram dolo ou intenção de lesar a ordem pública.
  5. Proteção ao Mandato Presidencial: Sustenta que o mandato presidencial deve ser protegido contra intervenções arbitrárias.
- **Rosa Cardoso (p. 574-593)**
  1. Ampla Defesa e Contraditório: Argumenta que o rito de *impeachment* deve garantir todos os direitos constitucionais da defesa.
  2. Denúncia Genérica e Inconsistente: Critica a generalidade das acusações, sem elementos que comprovem crimes de responsabilidade.
  3. Risco de Politização: Reforça que o *impeachment* não deve ser usado como ferramenta de retaliação política.
  4. Precedentes do STF: Enfatiza a necessidade de seguir decisões anteriores que reforçam o rigor jurídico do processo.
  5. Impacto ao Estado Democrático: Alerta para as consequências institucionais de um processo de *impeachment* injustificado.

Após a conclusão da fase de instrução probatória, o relator, deputado Jovair Arantes, apresentou em 6 de abril de 2016, seu parecer favorável à admissibilidade jurídica da denúncia. Ele recomendou que a Câmara dos Deputados autorizasse a instauração, pelo Senado Federal, de um processo por crime de responsabilidade contra a presidente da República. Os principais pontos assinalados por Jovair Arantes em seu parecer incluem[1718]:

1. Fundamentos da Denúncia

- Edição de Decretos de Créditos Suplementares Sem Autorização do Congresso Nacional:
  - Foram emitidos decretos em 2014 e 2015 incompatíveis com a meta fiscal vigente, em violação à Constituição (art. 85, VI, e art. 167, V) e à Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 8º e 9º).
  - A denúncia destacou que tais decretos foram assinados mesmo com o reconhecimento da impossibilidade de cumprimento da meta fiscal.
- "Pedaladas Fiscais":
  - A denúncia apontou que houve atrasos deliberados nos repasses de recursos da União para bancos públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES), configurando operações de crédito ilegais vedadas pela LRF (art. 36).
- Não Registro de Passivos na Dívida Pública:
  - Foram omitidos valores significativos relacionados a passivos com o BNDES, Banco do Brasil e FGTS, contrariando o art. 5º da LRF e prejudicando a transparência fiscal.

[1718] Volume 28, p. 5-148.

2. Indícios de Dolo e Responsabilidade Direta

- **Participação Direta da Presidente:**
  - O parecer afirma que Dilma Rousseff, como Presidente, tinha responsabilidade direta pelas práticas financeiras, especialmente por ser autora do projeto de lei orçamentária e chefe dos órgãos envolvidos.
- **Continuidades das Práticas Irregulares:**
  - A repetição de condutas consideradas irregulares, mesmo após alertas de órgãos de controle, foi usada como evidência de intenção dolosa.

3. Aspectos Políticos e Econômicos

- Manipulação de Dados Econômicos:
  - A denúncia incluiu acusações de que as "pedaladas fiscais" e outras práticas tinham como objetivo criar uma falsa percepção de estabilidade econômica para fins eleitorais.
- Impacto na Probidade Administrativa:
  - Envolvimentos em casos como o da Petrobras foram citados para reforçar a tese de que houve falhas graves de gestão e omissões conscientes que prejudicaram a administração pública.

4. Comparações com Precedentes

- Uso de Decisões Passadas:
  - O parecer destacou mudanças no entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU) que corroboraram a gravidade das irregularidades, diferindo de análises realizadas em gestões anteriores.

Na sessão da Comissão Especial realizada em 11 de abril de 2016, 27 deputados votaram contra o parecer do deputado Jovair Arantes, posicionando-se contrariamente à admissão da acusação de *impeachment*[1719]. Por outro lado, 36 deputados votaram a favor do parecer de Jovair Arantes, apoiando a admissão da acusação contra a presidente da República[1720.]

Com a aprovação do parecer na Comissão Especial, o presidente da Comissão enviou o documento ao presidente da Câmara dos Deputados, através do Ofício nº 17/16-Pres., dando prosseguimento ao processo de *impeachment*[1721].

Ofício nº 17/16-Pres

Brasília, 11 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal EDUARDO CUNHA
Presidente da Câmara dos Deputados

Assunto: **encaminhamento da denúncia e do Parecer da Comissão**

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal, e o Parecer desta Comissão, proferido na reunião de hoje, juntamente com os documentos relativos ao processo, para as devidas providências.

Atenciosamente,

Deputado Federal ROGÉRIO ROSSO
Presidente

[1719] Volume 28, p. 149-50.
[1720] Volume 28, p. 149-50.
[1721] Vol. 28, p. 2.

Após ser recebido pelo presidente da Câmara dos Deputados, o Parecer foi apresentado e lido no Plenário da Câmara em 12 de abril de 2016, às 14h, com a presença de 266 deputados[1722]. Conforme o artigo 21 da Lei nº 1.079/1950, cada partido teve a oportunidade de indicar até cinco representantes para discutir o Parecer durante um período comum de uma hora, antes do início da Sessão Extraordinária marcada para 15 de abril de 2016[1723].

A Sessão Extraordinária programada para iniciar às 8h55 do dia 15 de abril, uma sexta-feira, foi destinada à discussão do Parecer referente à Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2016. Esse procedimento estabeleceu a estrutura para as sessões subsequentes de discussão e votação do Parecer, que ocorreriam nos dias 15, 16 e 17 de abril de 2016, conforme o planejamento divulgado.

> 1. Das 9 (nove) às 11 (onze) horas, os Deputados poderão se inscrever, individualmente, para discutir o parecer, a favor e contra.
> 2. Logo no início da Sessão, os autores da Denúncia poderão falar durante o prazo comum de 25 (vinte e cinco) minutos.
> 3. Em seguida, a denunciada poderá falar, pessoalmente ou por procurador, pelo mesmo prazo de 25 (vinte e cinco) minutos.
> 4. Falarão, então, os representantes indicados pelos Partidos, de acordo com o tamanho da respectiva Bancada da maior para a menor.
> 5. Serão realizadas Sessões sucessivas, até que todos os representantes indicados pelos Partidos falem.

A Sessão Extraordinária agendada para o dia 16 de abril, um sábado, estava programada para começar às 11 horas. Essa sessão seria dedicada à continuação da discussão do Parecer sobre a Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015.

> 1 . Após falarem todos os representantes dos Partidos, será dada a palavra, pelo prazo de 3 (três) minutos, aos Deputados que se inscreveram individualmente.
> 2. Serão realizadas Sessões sucessivas, até que todos os inscritos falem.
> 3. Poderá, entretanto, ser aprovado requerimento de encerramento de discussão, nos termos do art. 178, § 2°, do RICO.

A Sessão Extraordinária do dia 17 de abril de 2016, um domingo, estava marcada para começar às 14 horas. Essa sessão daria continuidade às anteriores e seria exclusivamente destinada à votação do Parecer sobre a Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2016.

> 1. O Relator da DCR n. 1/2015 falará por 25 (vinte e cinco) minutos.

[1722] Volume 28, p. 151-152.
[1723] Volume 28, 154-5.

> 2. Todos os Líderes Partidários poderão usar da palavra, pelo tempo previsto no art. 89 do RICO, acrescido do tempo de orientação de um minuto.
> 3. Às 15 horas, será iniciada a chamada para votação, podendo cada deputado federal enunciar o voto pelo prazo máximo de 10 (dez) segundos.
> 4. Nos termos do art. 23 da Lei n. 1.079/1950, não haverá encaminhamento de votação e não serão admitidas questões de ordem.
> 5. Após a fala dos denunciantes, por 25 minutos, foi concedido igual tempo à Presidente da República para que apresentasse a sua manifestação oral.
> 6. A votação será nominal, feita pela chamada, alternadamente, em voz alta, por um dos Secretários, do norte para o sul e vice-versa. O sistema eletrônico de votos. Os Deputados, levantando-se de suas cadeiras, responderão sim ou não, conforme aprovem ou rejeitem a matéria em votação.

- **Da análise pela defesa da prova produzida na Câmara dos Deputados**

Documentos de órgãos federais, incluindo pareceres técnicos, fornecem evidências de que as práticas administrativas questionadas, como as "pedaladas fiscais" e as suplementações orçamentárias, basearam-se em interpretações legais previamente empregadas e não indicavam má-fé ou dolo. Esses dados contrapõem-se à afirmação do relator de que existiu manipulação fiscal com intenções eleitorais. Pareceres anteriores do Tribunal de Contas da União (TCU) apontam que práticas semelhantes foram historicamente aceitas e não configuraram crime de responsabilidade, sendo que falhas detectadas em exercícios de 2001 a 2013 resultaram em aprovação das contas com ressalvas, mas sem denúncias de crime[1724].

Adicionalmente, a mudança no padrão de decisão do TCU, que levou à reprovação das contas de 2014, é vista como arbitrária e desconsiderou precedentes, o que foi criticado por não justificar adequadamente o rompimento com as decisões anteriores. Relatórios de auditoria também indicaram que não houve prejuízo material significativo às finanças públicas pelas ações da presidente, questionando a base das acusações que levaram ao pedido de *impeachment*. Além disso, auditorias internas da Advocacia-Geral da União (AGU) concluíram que os atrasos nos repasses a bancos públicos não causaram impacto financeiro significativo ou prejuízo direto ao erário[1725].

Por fim, pareceres de juristas destacados argumentam que as interpretações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) usadas para fundamentar a denúncia são imprecisas e permitem práticas que podem ser consideradas legítimas dentro do contexto do presidencialismo brasileiro. Declarações de técnicos do Ministério da Fazenda enfatizam que os atrasos em pagamentos faziam parte de estratégias administrativas e que a presidente Dilma Rousseff não esteve diretamente envolvida nessas decisões, enfraquecendo a alegação de intenção dolosa[1726].

[1724] Volume 20, p. 8-9; Volume 21, p. 20-45; Volume 25, p. 200-250.
[1725] Volume 20, p. 7-8.
[1726] Volume 24, p. 100-120.

- **A Última Deliberação na Câmara dos Deputados**

Originalmente, estavam planejadas apenas três sessões deliberativas extraordinárias para discutir e votar o parecer sobre a denúncia de crime de responsabilidade contra a presidente Dilma Rousseff. No entanto, esse número expandiu-se para dez sessões durante a 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura. A primeira dessas sessões, a 82ª, começou às 8h55 do dia 15 de abril de 2016 com 173 deputados presentes e encerrou-se às 13h57min. Seguiram-se várias outras sessões ao longo do dia 15 e do dia 16, com participações variáveis de deputados e terminando com a 90ª Sessão, que se estendeu até às 3h42min do dia 16[1727].

A sessão decisiva, a 91ª, ocorreu no dia 17 de abril e começou às 14h com 265 deputados presentes, encerrando-se às 23h50min. Nesta sessão, foi votada a autorização para que o Senado Federal avaliasse a possibilidade de instauração do processo de *impeachment* contra a presidente, resultando em 367 votos a favor, 137 contra, 7 abstenções e 2 ausências de um total de 513 deputados. As abstenções foram de Pompeo de Mattos, Vinicius Gurgel, Beto Salame, Gorete Pereira, Cacá Leão, Mário Negromonte Jr. e Sebastião Oliveira. Aníbal Gomes e Clarissa Garotinho foram os ausentes[1728]. Nessa sessão, participaram 67 Deputados(as) filiados(as) ao PMDB; desses, apenas 7 votaram a favor da presidente Dilma Rousseff. Todos os 52 deputados(as) filiados ao PSDB, os 28 filiados ao DEM e os 6 filiados ao PV, votaram contra a presidente Dilma[1729].

No dia seguinte, 18 de abril, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, enviou o Ofício nº 526/2016/SGM-P ao presidente do Senado Federal, comunicando oficialmente a autorização da Câmara para a instauração do processo de *impeachment*[1730].

> Of. nº 526/2016/SGM-P
>
> Brasília, DF, 18 de abril de 2016.
>
> A Sua Excelência o Senhor
> Senador RENAN CALHEIROS
> Presidente do SENADO FEDERAL
>
> Assunto: **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015**, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff. **Instauração do processo autorizada pela Câmara dos Deputados.**

[1727] Volume 28, p. 250-3, 408-9; Volume 29, p. 3-6; Volume 29, p. 2-4; Volume. 29, p. 167-9; Volume 29, p. 331-3. Volume. 29, p. 475-6; Volume. 30, p. 2-5; Volume. 30, p. 153-6; Volume. 30, p. 431-2; Volume. 31, p. 173-5; Vol. 31, p. 2-4; Volume 32, p. 133 e Volume. 32, p. 167-9; Volume 33, p. 105; Volume. 33, p. 112.

[1728] Volume 28, p. 250-3, 408-9; Volume 29, p. 3-6; Volume 29, p. 2-4; Volume. 29, p. 167-9; Volume 29, p. 331-3. Volume. 29, p. 475-6; Volume. 30, p. 2-5; Volume. 30, p. 153-6; Volume. 30, p. 431-2; Volume. 31, p. 173-5; Vol. 31, p. 2-4; Volume 32, p. 133 e Volume. 32, p. 167-9; Volume 33, p. 105; Volume. 33, p. 112.

[1729] Volume 33, p. 118-132.

[1730] Volume 33, p. 145.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que a Câmara dos Deputados **autorizou** a instauração do processo por crime de responsabilidade em razão da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial sem a devida autorização do Congresso Nacional, conforme previsto na **Constituição Federal (art. 85, VI, e art. 167, V)** e na **Lei nº 1.079, de 1950 (art. 10, item 4, e art. 11, item II)**. Além disso, incluiu-se a acusação de contratação ilegal de operações de crédito, vedada pelo **art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950**.

A decisão foi tomada após apreciação do parecer oferecido pela Comissão Especial, constituída de acordo com o **art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, e art. 218, § 2º, do Regimento Interno**, com o objetivo de emitir parecer à **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015**, apresentada pelos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, contra a Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.

O resultado final da votação registrou **367 votos favoráveis**, **137 votos contrários**, **7 abstenções** e **2 ausências**.

Encaminho, assim, a Vossa Excelência os autos e os documentos anexos à denúncia para os fins do disposto no **art. 52, I, da Constituição da República**.

Atenciosamente,

EDUARDO CUNHA
Presidente

15.3 O *IMPEACHMENT* NO SENADO FEDERAL

No Senado Federal, o volume 33 recomeça com o Ofício nº 526/2016-SGM-P, inserido na página 4 desse volume, assinado pelo deputado Eduardo Cunha, que era então o presidente da Câmara dos Deputados. Na página seguinte, página 5, encontra-se o Ofício nº 014/2016, pelo qual o então senador Fernando Collor, atuando como Líder do Bloco Moderador, nomeou quatro senadores de seu bloco partidário para integrarem a Comissão do *Impeachment* no Senado.

Com a indicação dos membros da Comissão do *Impeachment*, foi formada uma chapa única, submetida à eleição pelo Plenário do Senado em 26 de abril de 2016, por meio de escrutínio secreto, utilizando o painel eletrônico[1731]. A composição da Comissão do *Impeachment* do Senado contou com 21 senadores titulares e 20 suplentes, filiados a 16 partidos políticos: PMDB, PSDB, DEM, PV, PT, PDT, PSB, PPS, PCdoB, REDE, PTB, PSC, PRB, PTC, PP e PSD. Com exceção do PMDB, os partidos estavam distribuídos em cinco blocos parlamentares: a) Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB/DEM/PV); b) Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT); c) Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PSB/PPS/PCdoB/REDE); d) Bloco Moderador (PTB/PR/PSC/PRB/PTC); e) Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP/PSD)[1732].

[1731] Vol. 33, p. 16-7.
[1732] Vol. 33, p. 16-8.

O PMDB, que não integrava nenhum bloco parlamentar, indicou como titulares Raimundo Lira, Rose de Freitas, Simone Tebet, Dário Berger e Waldemir Moka, e como suplentes Hélio José, Marta Suplicy, Garibaldi Alves e João Alberto Souza. O Bloco Parlamentar da Oposição designou Aloysio Nunes Ferreira, Antonio Anastasia, Cássio Cunha Lima e Ronaldo Caiado como titulares, e Tasso Jereissati, Ricardo Ferraço, Paulo Bauer e Davi Alcolumbre como suplentes. O Bloco de Apoio ao Governo indicou Gleisi Hoffmann, Lindbergh Farias, José Pimentel e Telmário Mota como titulares, e Humberto Costa, Fátima Bezerra, Acir Gurgacz e João Capiberibe como suplentes. O Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia escolheu Fernando Bezerra Coelho, Romário e Vanessa Grazziotin como titulares, e Roberto Rocha, Randolfe Rodrigues e Cristovam Buarque como suplentes. O Bloco Moderador apontou Wellington Fagundes e Zezé Perrela como titulares, e Eduardo Amorim e Magno Malta como suplentes. Por fim, o Bloco Parlamentar Democracia Progressista indicou Ana Amélia, José Medeiros e Gladson Cameli como titulares, além de Sérgio Petecão, Wilder Morais e Otto Alencar como suplentes.

Após a eleição da Comissão Especial do *Impeachment* pelo Plenário do Senado, seus membros elegeram Raimundo Lira e Antonio Anastasia, respectivamente, para os cargos de presidente e Relator. Eles apresentaram um plano de trabalho com os seguintes passos principais: em 26 de abril, apresentação e votação do plano; em 28 de abril, manifestação dos denunciantes; em 29 de abril, manifestação da defesa; em 4 de maio, apresentação e leitura do relatório; em 5 de maio, manifestação da defesa e discussão do relatório; e, em 6 de maio, votação do relatório pelos membros da Comissão Especial[1733].

A defesa da presidente Dilma contestou a eleição do senador Antonio Anastasia como relator, argumentando que: 1) Janaina Paschoal, uma das denunciantes, confessou ter recebido R$ 45.000,00 do PSDB por um parecer jurídico; 2) Miguel Reale Júnior, também denunciante, era filiado ao PSDB desde 1990 e foi ministro da Justiça no governo de Fernando Henrique Cardoso, do PSDB; 3) Flávio Henrique Costa Pereira, advogado e signatário da denúncia, atuava como Coordenador Jurídico Nacional do PSDB e representou o candidato Aécio Neves, derrotado por Dilma Rousseff nas eleições de 2014, além de ter contestado a prestação de contas da presidente[1734].

A exceção de impedimento foi rejeitada pelos membros da Comissão Especial, sob o fundamento de que, no processo de *impeachment*, não se aplicam as regras de impedimento e

[1733] Vol. 33, p. 19-21.
[1734] Vol. 44, p. 178-489.

suspeição previstas no direito comum. Argumentou-se que as únicas hipóteses de impedimento e suspeição aplicáveis estão descritas no artigo 36 da Lei nº 1.079/50. Em 26 de abril de 2016, foi formalmente instalada a Comissão Especial do *Impeachment*, destinada a emitir parecer sobre a Denúncia nº 1, de 2016, que tratava da autorização para o processo e julgamento da presidente da República por suposto crime de responsabilidade. A instauração do processo foi comunicada aos denunciantes e à presidente Dilma Rousseff, representada pelo Advogado-Geral da União[1735].

Na manifestação inicial, a presidente Dilma solicitou a oitiva de três testemunhas: Nelson Henrique Barbosa Filho, então ministro da Fazenda; Kátia Abreu, senadora e Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e Osmar Fernandes Dias, vice-presidente de Agronegócios e Micro e Pequenas Empresas do Banco do Brasil. A defesa requereu ainda: 1) apresentação de defesa escrita e oral após a fase de diligências; 2) apresentação das alegações finais após a elaboração do relatório; 3) intimação pessoal da defesa acerca de todos os atos realizados pela Comissão Especial. Antes da oitiva, a defesa desistiu do depoimento da testemunha Kátia Abreu. Na sequência, a presidente Dilma expôs os seguintes pontos principais na manifestação inicial[1736].

- ✓ **Legalidade dos Atos:** A defesa argumentou que os atos pelos quais a presidente foi acusada estavam dentro da legalidade e de práticas comuns de administração fiscal utilizadas por governos anteriores, não constituindo crime de responsabilidade.
- ✓ **Decretos de Crédito Suplementar:** Foi defendido que os decretos de crédito suplementar, motivo central do pedido de *impeachment*, não constituíram operações de crédito, mas sim realocações orçamentárias que estão dentro das prerrogativas do Executivo e não infringiram a lei orçamentária.
- ✓ **Pedaladas Fiscais:** Em relação às chamadas "pedaladas fiscais", a defesa sustentou que tais atrasos nos repasses para bancos públicos não configuravam operações de crédito e, portanto, não violavam a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ✓ **Base Jurídica do *Impeachment:*** Foi contestada a base jurídica do *impeachment*, argumentando-se que não houve ato doloso de crime de responsabilidade por parte da presidente, sendo essencial o elemento de dolo para a configuração de tais crimes.
- ✓ Defesa da Governabilidade: A defesa também enfatizou que as práticas questionadas eram parte de uma gestão responsável da macroeconomia e necessárias para a continuidade de programas sociais e investimentos públicos.

Os argumentos defensivos apresentados foram estruturados com o objetivo de demonstrar que não ocorreu infração legal que fundamentasse o *impeachment*, conforme os requisitos da legislação brasileira. A defesa enfatizou a regularidade e a continuidade

[1735] Vol. 33, p. 22 e 25-32.
[1736] Vol. 33, p. 36-37; Vol. 34, p. 85-489.

administrativa das práticas fiscais, as quais, segundo ela, haviam sido adotadas por administrações anteriores.

A peça inicial foi acompanhada de documentos que ampliavam e detalhavam o contexto apresentado. A defesa sustentou que as ações de Dilma Rousseff, enquanto presidente da República, não configuraram crimes passíveis de justificar o *impeachment*. Alegou-se, ainda, que essas práticas refletiam uma continuidade na gestão fiscal do Estado brasileiro, sem evidências de dolo e má-fé, elementos indispensáveis para caracterizar o crime de responsabilidade. Nesse sentido, os documentos buscavam comprovar que:

> 1. **Corroborar a Legalidade dos Atos**: Demonstrar através de documentos históricos e comparativos que as práticas fiscais utilizadas pelo governo de Dilma Rousseff, incluindo os decretos de suplementação orçamentária e as operações referentes às "pedaladas fiscais", eram consistentes com a prática administrativa anterior e não constituíam novidade ou ilegalidade.
> 2. **Demonstrar Consistência com Governos Anteriores**: Incluir comparativos e análises técnicas que mostram que as ações do governo estavam em linha com práticas anteriores, não configurando desvios ou atos isolados de sua administração.
> 3. **Apresentar Pareceres e Análises Técnicas**: Utilizar pareceres de especialistas em direito financeiro e administrativo para fundamentar que não houve violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que as interpretações adotadas pela acusação eram contestáveis e não unânimes.
> 4. **Subsidiar Argumentos com Dados Econômicos e Fiscais**: Oferecer uma base factual robusta para argumentar que as manobras fiscais questionadas estavam dentro do escopo do gerenciamento econômico responsável e necessário à época.

No âmbito do Senado Federal, foram novamente anexados aos autos pareceres elaborados por renomados juristas, cujos principais destaques já haviam sido mencionados nesta pesquisa ao tratar da tramitação do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados[1737].

Após a fase de discussão da denúncia pelos senadores e a produção das provas pertinentes, a defesa apresentou suas alegações finais em um memorial. Posteriormente, o senador Antonio Anastasia apresentou o Parecer nº 475, de 6 de maio de 2016, no qual manifestou-se favoravelmente à admissão da denúncia. Em sua conclusão, o relator expôs os fundamentos de sua análise[1738]:

> **3. VOTO**
> Em face do exposto, a denúncia apresenta os requisitos formais exigidos pela legislação de vigência, especialmente pela Constituição Federal, para o seu recebimento. O voto é pela **admissibilidade da denúncia,** com a consequente instauração do processo de *impeachment*, a abertura de prazo para a denunciada responder à acusação e o início da fase instrutória, em atendimento ao disposto no art. 49 da Lei n° 1.079, de 1950.

[1737] Vol. 38-9.

[1738] Vol. 44, p. 202-229; 231-356; citação de p. 355; Vol. 46, p. 6-131.

Na análise dos argumentos apresentados pela defesa e pelo Relator no processo de *impeachment*, os pontos centrais e suas contraposições podem ser sintetizados da seguinte forma[1739]:

- Argumentos da Defesa

1. **Legalidade dos Decretos de Crédito Suplementar**: A defesa argumenta que os decretos estavam em conformidade com a lei, não exigindo autorização adicional do Congresso Nacional, pois estavam amparados por superávit financeiro identificado após a lei orçamentária anual.
2. **Pedaladas Fiscais como Prática Usual**: Alega-se que os atrasos nos repasses para bancos públicos, classificados como "pedaladas fiscais", não configuram operação de crédito, mas sim práticas contábeis comuns e não ilegais, utilizadas também por governos anteriores.

- Contra-argumentos do Relator Antonio Anastasia

1. **Irregularidade dos Decretos**: Anastasia contradiz os argumentos da defesa, afirmando que os decretos de crédito suplementar violaram a lei orçamentária, pois não havia superávit financeiro suficiente, e que deveriam ter sido autorizados pelo Congresso.
2. **Natureza das Pedaladas Fiscais**: Contrariamente à defesa, o relator sustenta que as "pedaladas fiscais" representaram empréstimos ilegais dos bancos públicos ao Tesouro, configurando operações de crédito proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise comparativa entre os argumentos da defesa e os contra-argumentos apresentados pelo senador Antonio Anastasia evidencia que a defesa fundamentou-se em interpretações jurídicas mais flexíveis da legislação fiscal e orçamentária, sustentando a continuidade de práticas administrativas como legítima e defendendo a inexistência de dolo ou má-fé por parte da presidente Dilma Rousseff. Em contraste, o relator adotou uma interpretação mais rigorosa e conservadora das normas legais, argumentando que os decretos e as pedaladas fiscais violaram de forma clara a legislação fiscal e orçamentária, com ênfase na estrita observância à Lei de Responsabilidade Fiscal.

No dia 9 de maio de 2016, antes da votação do parecer do senador Anastasia pelos membros da Comissão Especial do *Impeachment*, o primeiro-vice-presidente da Câmara dos Deputados, no exercício da Presidência, deputado Waldir Maranhão, anulou as sessões realizadas nos dias 15, 16 e 17 de abril de 2016, durante as quais os deputados deliberaram sobre a Denúncia nº 1/2016. Os principais vícios apontados por Waldir Maranhão para justificar a anulação dessas sessões foram[1740]:

1. **Vícios de Procedimento**: Maranhão alegou que a decisão da Câmara dos Deputados para autorizar o processo de *impeachment* contra a então Presidente Dilma Rousseff apresentava vícios formais, entre eles, a ausência de uma resolução que formalizasse a decisão do plenário. Segundo ele, a votação e os resultados foram comunicados ao Senado

[1739] Vol. 44, p. 202 a 229; Vol 44, p. 231-356.
[1740] Vol. 47, p. 392-408.

apenas por meio de ofício, um instrumento inadequado para a materialização legal da deliberação.

2. **Inobservância do Contraditório e da Ampla Defesa**: O deputado federal argumentou que houve violação ao direito ao contraditório e à ampla defesa da Presidente, como garantido pela Constituição Federal, especialmente porque a defesa não teria tido oportunidade de manifestação adequada em relação a determinados atos processuais, incluindo uma reapresentação do relatório da comissão especial.
3. **Orientação de Voto e Publicidade**: Maranhão destacou que os parlamentares não poderiam ser influenciados por orientações partidárias ou manifestações públicas antes da conclusão da votação no plenário. Além disso, o processo deveria respeitar a consciência individual dos deputados, o que, segundo ele, não foi garantido.
4. **Falhas no Rito Processual**: Ele mencionou que a tramitação do *impeachment* não observou o rito processual definido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378, que orientava a aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara e do Senado.
5. **Solicitação de Devolução dos Autos**: Maranhão determinou que os autos do processo fossem devolvidos à Câmara dos Deputados para que se procedesse à correção dos vícios e à regularização do trâmite processual, incluindo a realização de uma nova sessão para deliberar sobre o relatório da comissão especial.

O presidente do Senado, senador Renan Calheiros, recusou-se a reconhecer a decisão do deputado Waldir Maranhão que anulava as sessões de votação do *impeachment* realizadas na Câmara dos Deputados nos dias 15, 16 e 17 de abril de 2016. No mesmo dia, Waldir Maranhão revogou sua própria decisão sem apresentar justificativa específica. Por meio do Ofício nº 636/2016/SGM/P, também datado de 9 de maio de 2016, ele comunicou ao presidente do Senado que havia revogado a anulação das referidas sessões, nas quais a Denúncia nº 1/2016, por crime de responsabilidade, havia sido deliberada[1741].

Na votação realizada em 6 de maio de 2016 pela Comissão Especial do *Impeachment* no Senado, 15 senadores votaram favoravelmente ao Parecer do senador Antonio Anastasia, enquanto 5 votaram contra; não houve abstenções. Conforme o regimento, o presidente da Comissão não votou, a menos que houvesse empate. Além dos três senadores do Partido dos Trabalhadores (PT) – Gleisi Hoffmann, Lindbergh Farias e José Pimentel – votaram contra o parecer a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB) e o senador Telmário Mota (PDT)[1742].

Na Comissão Especial do Senado, a adesão partidária contra a presidente Dilma, alcançando 75%, foi significativamente superior à verificada na Comissão Especial da Câmara, onde 27 deputados(as) votaram contra a autorização do *impeachment* (42,85%) e 36 se posicionaram a favor (57,15%).

A votação inicial nessa Comissão já revelava um pré-julgamento e uma conveniência política contrária à Presidente Dilma, sugerindo que sua defesa seria tratada como uma simples formalidade legal, sem capacidade de alterar a diretriz acusatória firmada no Senado. Isso se

[1741] Vol. 47, p. 232 e 412.
[1742] Vol. 46, p. 5.

evidenciava pelo fato de, na Comissão Especial, cuja composição partidária era proporcional, apenas três senadores do PT, partido da Presidente, além de uma senadora do PCdoB e um senador do PDT, terem votado a favor de Dilma. Posteriormente, o PDT passou a posicionar-se contra a Presidente, votando favoravelmente ao *impeachment*. Resumidamente, a Presidente contou apenas com o apoio do Partido dos Trabalhadores, com 10 senadores, e do PCdoB, com uma senadora, totalizando 11 votos, número insuficiente para alcançar os 28 necessários para rejeitar o *impeachment* na votação final no plenário do Senado.

Na 71ª Sessão Deliberativa Extraordinária, realizada entre os dias 11 e 12 de maio de 2016, o Plenário do Senado também aprovou, em votação nominal, o Parecer do senador Antonio Anastasia, com 55 votos favoráveis à instauração do processo de *impeachment* e 22 contrários. Entre os votos contrários à presidente, destacam-se o da senadora Marta Suplicy, que havia sido Ministra da Cultura no governo Dilma Rousseff e, apesar de estar filiada ao PMDB, tinha uma longa trajetória no PT, retornando ao partido posteriormente. Também chamam atenção os votos dos senadores Fernando Collor, que fora condenado em processo de *impeachment* em 1992, Aécio Neves e Aloysio Nunes, ambos do PSDB, derrotados por Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2014[1743].

A atuação parlamentar no Brasil destacou o papel central do Bloco Parlamentar de Oposição, composto por PSDB, DEM e PV, e pelos senadores do PMDB. Na sessão que instaurou o processo de *impeachment*, esse grupo político contava com 31 senadores, sendo 16 do Bloco de Oposição e 15 do PMDB. Todos os 16 senadores do bloco opositor votaram contra Dilma Rousseff, enquanto, entre os 15 do PMDB, apenas dois, João Alberto Souza (PMDB/MA) e Roberto Requião (PMDB/PR), manifestaram apoio à Presidente[1744].

Na votação em questão, o PMDB contava com 18 senadores filiados; o Bloco Parlamentar da Oposição (PSDB/DEM/PV) possuía 16 senadores(as); o Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT) tinha 14 senadores(as); o Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PSB/PPS/PCdoB/REDE) contava com 10 senadores; o Bloco Moderador (PTB/PR/PSC/PRB/PTC) tinha 10 senadores; e o Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP/PSD) possuía 10 senadores. Apenas dois senadores não estavam filiados a nenhum partido, apesar de terem sido eleitos enquanto pertenciam a legendas: Reguffe e Walter Pinheiro[1745].

[1743] Vol. 48, p. 188-192.
[1744] Vol. 48, p. 188-190.
[1745] Vol. 48, p. 188-192.

Em 12 de maio de 2016, a Presidência do Senado transferiu ao presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Ricardo Lewandowski, as atribuições relativas à Denúncia 1, de 2016, conforme disposto no artigo 52, Parágrafo Único, da Constituição Federal. Para auxiliar o presidente do STF, foi criada a Assessoria Especial da Presidência. Na mesma data, o presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, notificou a presidente Dilma Rousseff sobre a instauração do processo de *impeachment*, o que resultou no seu afastamento da Presidência da República. Esse afastamento foi formalizado por meio do mandado de intimação, que continha os devidos termos legais[1746]:

MANDADO DE INTIMAÇÃO

A Sua Excelência a Senhora
DILMA VANA ROUSSEFF
Presidente da República Federativa do Brasil

Senhor Presidente,

Considerando que a Câmara dos Deputados autorizou, nos termos dos arts. 51, I, e 86, da Constituição Federal, a instauração de processo contra a Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, e considerando que o Plenário do Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária iniciada no dia 11 de maio de 2016 e encerrada no dia 12 de maio de 2016, admitiu seu prosseguimento, o Presidente do Senado Federal faz saber, por este ato, que fica V.Exa. INTIMADA dos termos da Denúncia autuada neste Senado Federal sob o n° 1, de 2016.

Integram o presente mandado cópia integral digitalizada do processo tramitado na Câmara dos Deputados e do processo em trâmite no Senado Federal, incluídos o relatório preliminar da Comissão Especial desta Câmara Alta, aprovado pelo Plenário.

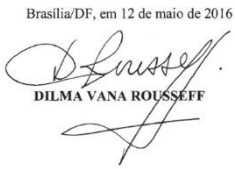
Faz saber, ainda, que, a partir do recebimento desta intimação, está instaurado o processo de impedimento por crime de responsabilidade, ficando Vossa Excelência, nos termos do art. 86, § 1°, 11, da Constituição Federal, suspensa das funções de Presidente da República, até conclusão do julgamento no Senado Federal ou até a decorrência do prazo fixado no § 2° do referido artigo, de 180 dias, mantendo, durante este período, as prerrogativas do cargo relativas ao uso da residência oficial, segurança pessoal, assistência à saúde, transporte aéreo e terrestre, remuneração e equipe a serviço do gabinete pessoal de V.Exa.

Ao rubricar o recibo da intimação, conhecido como "contrafé," a presidente Dilma Rousseff assinou, pela primeira vez, uma intimação após ter sido suspensa das funções inerentes ao cargo de presidente da República[1747].

CONTRAFÉ

Eu, DILMA VANA ROUSSEFF, recebi, nesta data, MANDADO DE INTIMAÇÃO, assinado pelo Presidente do Senado Federal, instruído com cópia integral digitalizada do processo por crime de responsabilidade tramitado na Câmara dos Deputados e da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2016, em trâmite no Senado Federal, entregue pelo Senhor senador Vicentinho Alves, Primeiro-Secretário do Senado Federal.

[1746] Vol. 48, p. 3, 6, 7-9 e 14.
[1747] Vol. 48, p. 15.



No dia 12 de maio de 2016, o ministro Ricardo Lewandowski determinou a citação da presidente da República para que apresentasse resposta à acusação perante o Senado e indicasse os meios de prova que pretendia produzir. Os mandados de citação foram cumpridos no mesmo dia pelo 1º Secretário do Senado. Tanto a intimação quanto a citação foram recebidas pela presidente Dilma Rousseff na mesma data, ocasião em que assinou o recibo de entrega[1748].

Ainda em 12 de maio, o presidente do Senado, Renan Calheiros, comunicou ao vice-presidente Michel Temer o afastamento da presidente Dilma, ressaltando que ele deveria assumir interinamente a Presidência da República. Após a decisão do Plenário do Senado de admitir a denúncia contra a presidente, os autos retornaram à Comissão Especial do *Impeachment*, onde a presidente deveria apresentar sua defesa e especificar a produção de novas provas. Os membros da Comissão, incluindo o presidente e o Relator, permaneceram os mesmos, exceto no Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PCdoB/PPS, PSB/REDE), em que o senador Romário (PSB) solicitou afastamento e foi substituído pela senadora Lúcia Vânia (PSB)[1749].

Foi divulgado o cronograma para os 11 principais atos processuais: 1) até 1º de junho: recebimento da defesa prévia da presidente e apresentação de requerimentos para indicação de testemunhas e provas pelos membros da Comissão; 2) em 2 de junho: parecer sobre provas e diligências, com reunião para discussão e votação; 3) de 6 a 17 de junho: oitiva de testemunhas, esclarecimentos do perito e juntada de documentos; 4) em 20 de junho: interrogatório da presidente; 5) de 21 de junho a 5 de julho: apresentação das alegações escritas dos denunciantes; 6) de 6 a 21 de julho: apresentação das alegações escritas da presidente; 7) em 25 de julho: leitura do relatório da Comissão; 8) em 26 de julho: discussão do relatório; 9) em 27 de julho: votação do relatório; 10) em 28 de julho: leitura do parecer em Plenário; 11) de 1º a 2 de agosto: discussão e votação do parecer em Plenário[1750].

Em 1º de julho de 2016, a presidente Dilma Rousseff apresentou ao presidente da Comissão do *Impeachment* uma exceção de suspeição contra o senador Antonio Anastasia, apontando conflitos de interesse e questões de parcialidade. Idêntica exceção de suspeição havia

[1748] Vol. 48, p. 16.
[1749] Vol. 33, p. 18; Vol. 49, p. 411.
[1750] Vol. 48, p. 378.

sido indeferida antes da instauração do processo, pela Comissão Especial. Mais uma vez, a defesa destacou a filiação partidária de Miguel Reale Júnior, um dos denunciantes, ao PSDB desde 1990, além de argumentar que Janaína Paschoal, outra denunciante, recebeu R$ 45.000,00 do mesmo partido para elaborar o parecer jurídico que fundamentou o pedido de *impeachment*. Esses fatos, segundo a defesa, indicavam uma ligação direta entre os denunciantes e o partido do relator, senador Anastasia, o que comprometia a imparcialidade esperada no julgamento[1751].

A defesa argumentou que a filiação de Anastasia ao PSDB e o envolvimento financeiro e partidário dos denunciantes criavam dúvidas sobre a neutralidade necessária ao relator. O pagamento a Janaína Paschoal, especialmente, foi apresentado como um elemento que reforçava a suspeita de que o processo de *impeachment* estaria sendo utilizado como instrumento político, desviado de sua função legal. Contudo, a exceção de suspeição foi indeferida pelo senador Raimundo Lira, com fundamento no artigo 36 da Lei nº 1.079/50. Essa decisão foi confirmada pela Comissão, com 15 votos favoráveis, 3 contrários e 1 abstenção, sendo este último voto do próprio senador Anastasia. Em 7 de junho, o ministro Ricardo Lewandowski também confirmou a decisão com base em argumentos semelhantes[1752].

No mesmo dia 1º de junho, a presidente Dilma apresentou sua resposta à acusação, expondo uma série de argumentos jurídicos e políticos detalhados. Na resposta, buscou demonstrar que o processo carecia de fundamentação legal, sendo influenciado por interesses políticos, e que não havia provas concretas de má conduta que justificassem o afastamento. Abaixo estão resumidos os principais argumentos apresentados[1753]:

- ✓ A defesa começa com uma contextualização detalhada dos eventos políticos e históricos que precederam o processo de *impeachment*, apontando para uma crise política e econômica como pano de fundo que influenciou o processo.
- ✓ Questiona a base legal para o *impeachment*, argumentando que os decretos de crédito suplementar que formaram a base para as acusações não violaram as normas orçamentárias brasileiras. Argumenta que tais práticas já haviam sido empregadas por governos anteriores sem repreensões.
- ✓ Sustenta que o *impeachment* foi motivado por razões políticas e não por crimes de responsabilidade, mencionando especificamente que não houve ato doloso ou fraude por parte da Presidente.
- ✓ Argumenta-se que houve falhas processuais significativas no manejo do processo de *impeachment*, incluindo preconceitos e parcialidade por parte de alguns envolvidos no processo, como o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha.
- ✓ Enfatiza que as ações tomadas durante a administração da Presidente Dilma, embora controversas, não resultaram em dano ao erário público, e que suas ações estavam alinhadas com a manutenção da política fiscal e econômica do país.

[1751] Vol. 49, p. 25-30.
[1752] Vol. 49, p. 603-604; Vol. 50, p. 442-5.
[1753] Vol. 49, p. 32-408.

- ✓ A defesa detalha porque as chamadas "pedaladas fiscais" e os decretos de crédito suplementar não constituem crimes de responsabilidade, usando argumentos técnicos e legais para refutar cada ponto.

Perante o Senado Federal, a acusação foi conduzida exclusivamente pelos denunciantes, que realizaram diligências, produziram provas, apresentaram o libelo acusatório, realizaram sustentações orais e praticaram todos os atos acusatórios, incluindo impugnações, contraditas e questionamentos às testemunhas. Entre os denunciantes, Miguel Reale Jr. chegou a apresentar requerimentos em conjunto com o senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), o mesmo que havia sido derrotado por Dilma Rousseff nas eleições de outubro de 2014.

Contrariando de forma evidente o artigo 23, § 4º, da Lei nº 1.079/50, bem como a cláusula do devido processo legal, não foi constituída a Comissão acusadora composta por membros da Câmara dos Deputados, como previsto na legislação, deixando o processo de *impeachment* em desacordo com as formalidades legais exigidas.

> Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.
> (...)
> § 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.

Em todos os casos de *impeachment* analisados nesta pesquisa, especialmente no modelo dos Estados Unidos, que serviu como inspiração para o sistema brasileiro, a acusação perante a Câmara Alta nunca é conduzida pelos próprios denunciantes. No modelo norte-americano, conforme abordado em tópico específico, a *House of Representatives* designa, por meio de uma Resolução, uma comissão de representantes, denominados *managers*, para acompanhar o julgamento no Senado[1754]. Esses representantes atuam como promotores, garantindo uma institucionalização do processo e promovendo maior imparcialidade, ao retirar da acusação o caráter privado que, frequentemente, é motivado por interesses obscuros ou facciosos.

Em contraste com o disposto no artigo 23, § 4º, da Lei nº 1.079/50, aos denunciantes no processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff foi permitido não apenas arrolar testemunhas, mas também questionar e impugnar os depoimentos das testemunhas indicadas pela defesa. A Comissão Especial, entretanto, indeferiu a oitiva de diversas testemunhas

[1754] Disponível em: https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/*Impeachment*/ Acesso em: 19 Out 2024. No mesmo sentido: Disponível em: https://www.law.cornell.edu/constitution-conan/article-1/section-2/clause-5/*impeachment*-doctrine Acesso em: 18 Out 2024.

apresentadas pela defesa, sob a justificativa de que suas declarações seriam irrelevantes para a análise do mérito da acusação[1755].

O Parecer nº 726/2016, em diversas passagens, atribui à presidente Dilma Rousseff, juntamente com o ministro do Planejamento, a coautoria na prática do crime de responsabilidade[1756].

> Vale apontar que a avaliação desse quesito fiscal é expressamente abordada nas exposições de motivos de autoria do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que encaminham os projetos de decretos ao Presidente da República.
> Citamos como exemplo a EM n° 00099/2015 MP, de 9 de julho de 2015, assinada pelo então Ministro Nelson Henrique Barbosa Filho, que submeteu à Presidente da República o projeto de decreto destinado a efetivar a abertura do crédito suplementar ao final constante desta denúncia, referenciado como Decreto de 27/07/2015 (Código 14242), no valor de R$ 1,7 bilhão. Assim constou da citada EM (DOC 162, Anexo):
>
> > 8. Esclareço, **a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015,** que as alterações decorrentes da abertura deste crédito **não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício**. [grifamos]
>
> (...)
> **Ainda assim, cinco dias depois, ou seja, em 27/07/2015, Ministro do Planejamento e Presidente da República assinam juntos o referido decreto**, ao final publicado no Diário Oficial da União em 28/07/2015.
> (...)
> Por todo o exposto, conclui-se que, em sua esfera de competência, **a mais alta mandatária do País, juntamente com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, infringiu, de modo patente e deliberado, o art. 4°, caput, da LOA de 2015.**

A imputação compartilhada entre a presidente Dilma Rousseff e o ministro do Planejamento, feita no Parecer nº 726/2016, não pode ser considerada incorreta ou descabida. Sob o prisma jurídico, seria incoerente atribuir exclusivamente à presidente a prática dolosa de uma conduta omissiva imprópria, sem que houvesse idêntica imputação aos ministros responsáveis pelas respectivas pastas, salvo em circunstâncias excepcionais. Para tal exclusão, seria necessário demonstrar que os ministros tiveram suas liberdades cerceadas, com violação de vontade e consciência, o que não foi alegado ou evidenciado em nenhum momento do processo de *impeachment*.

Adicionalmente, a análise realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) das prestações de contas do governo federal referentes aos exercícios de 2014 e 2015 reforça a complexidade e a extensão das responsabilidades compartilhadas no âmbito das decisões administrativas e fiscais, indicando a necessidade de uma avaliação abrangente que considere todos os agentes diretamente envolvidos nos atos questionados.

[1755] Vol. 51, p. 76.
[1756] Vol. 65, p. 347 e 349-50.

Ao permitir que a acusação fosse conduzida diretamente pelos denunciantes, em evidente violação ao disposto no artigo 23, § 4º, da Lei nº 1.079/50, o Senado Federal transformou o processo de *impeachment* em uma ação penal privada propriamente dita ou exclusivamente privada, conforme prevista no artigo 100, § 2º, do Código Penal. Essa configuração acarretou a aplicação do artigo 49 do Código de Processo Penal, que estabelece que "a renúncia ao exercício do direito de queixa, em relação a um dos autores do crime, a todos se estenderá."

A denúncia foi apresentada exclusivamente contra a presidente Dilma Rousseff, o que configura uma renúncia implícita em relação aos ministros de Estado, incluindo o Ministro do Planejamento, Nelson Henrique Barbosa Filho, citado expressamente no Parecer nº 726 como coautor das condutas atribuídas à presidente. Com base no artigo 49 do Código de Processo Penal, essa renúncia ao direito de acusar os ministros se estenderia ao direito de acusar a presidente Dilma Rousseff. No entanto, essa implicação jurídica não foi considerada pelo Senado Federal, deixando de observar as consequências da transformação do processo em uma ação penal privada e os efeitos jurídicos decorrentes dessa opção procedimental.

Por outro lado, após a conclusão da instrução probatória, que incluiu a juntada de documentos, discussão da denúncia, realização de perícia e oitiva de testemunhas das partes e de testemunhas do juízo indicadas pelos membros da Comissão, o senador Antonio Anastasia apresentou o Parecer nº 726, de 2016. Esse documento detalhou os fatos que, de acordo com os denunciantes, corroboravam as acusações contra a presidente da República[1757].

1. **Emissão de Decretos de Crédito Suplementar sem Autorização do Congresso Nacional**:
   - O parecer enfatiza que a presidente emitiu decretos para a abertura de créditos suplementares que totalizaram bilhões de reais sem a devida autorização do Congresso Nacional. Essa prática viola diretamente a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois compromete a legalidade orçamentária e fiscal.
2. **As "Pedaladas Fiscais"**:
   - São discutidas no parecer como operações de crédito ilegais, nas quais o governo utilizou bancos públicos para financiar despesas correntes, adiando repasses e manipulando os resultados fiscais. Essas práticas foram consideradas violações da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois configuram operações de crédito entre a União e instituições financeiras controladas pelo Estado, algo proibido pela legislação.
3. **Violação das Metas Fiscais Estabelecidas**:
   - A Presidente foi acusada de não cumprir as metas fiscais previstas nas leis orçamentárias, manipulando as contas públicas para esconder o real estado das finanças do governo. O parecer menciona que essas ações foram além das questões meramente técnicas ou interpretativas, constituindo uma gestão fiscal irresponsável e lesiva ao estado democrático de direito.
4. **Desrespeito às Decisões do Tribunal de Contas da União (TCU)**:

[1757] Vol. 65, p. 247-687.

- O parecer destaca que a presidente ignorou repetidas advertências do TCU sobre a ilegalidade das práticas fiscais adotadas pelo seu governo, especialmente em relação à emissão dos decretos de suplementação orçamentária e às pedaladas fiscais. Essa desconsideração é usada para argumentar que houve um dolo nas ações da presidente, indicando uma clara violação das normas fiscais e orçamentárias.
- O Parecer se refere expressamente aos Acórdãos 2461/2015-TCU-Plenário e 1497/2016-TCU-Plenário, mas, implicitamente, também se refere aos Acórdãos 1464/2015-TCU-Plenário, e 2523/2016-TCU-Plenário.

5. **Centralização e Controle Direto nas Decisões Financeiras**:
   - A acusação argumenta que a presidente teve um papel central e decisivo nas práticas que levaram às irregularidades fiscais, indicando um alto grau de controle e conhecimento sobre as operações questionadas. A relação direta com os gestores principais da política fiscal é vista como um elemento que fortalece a acusação de que houve uma ação deliberada e consciente para contornar as normas legais.
6. **Presença de dolo por omissão impróprio ou de dolo eventual**
   - As condutas atribuídas à presidente da República podem ser classificadas como crime de responsabilidade, devido à presença de dolo por omissão imprópria ou dolo eventual.

O Parecer nº 726/2016 registra, de forma precisa, que "a denúncia acusa a presidente da República de ação e omissão dolosas pelos crimes citados". Com base nesse fundamento, o senador Antonio Anastasia conclui que "o dolo restava suficientemente caracterizado". Em seguida, o senador desenvolve um raciocínio jurídico acerca da imputação de dolo às condutas de Dilma Rousseff, fundamentando-se no conceito de "garante" que, segundo ele, seria aplicado à gestão dos recursos públicos da União. A análise sugere que o dolo se manifestou por meio de uma conduta omissiva imprópria ou comissiva por omissão. Anastasia argumenta que a presidente tinha o dever constitucional e legal de assegurar a correta administração dos recursos públicos, destacando que diversos dispositivos legais e constitucionais impõem à Presidência da República a obrigação de zelo e vigilância, estabelecendo um elevado padrão de conduta esperado do chefe de Estado[1758].

O parecer observa que o conceito de "garante," amplamente utilizado no Direito Penal para descrever a responsabilidade de uma pessoa em evitar resultados danosos, também pode ser aplicado para analisar a responsabilidade da presidente na gestão fiscal. Com base nesse conceito, Anastasia argumenta que, ao não cumprir esses deveres e ao continuar com práticas fiscais questionáveis mesmo após advertências de ilegalidade [pelo TCU], a presidente agiu com dolo. Ele conclui que a falha na vigilância e o descumprimento das obrigações fiscais configuram uma violação dolosa dos princípios de boa gestão fiscal. Assim, Anastasia atribui dolo às ações da presidente, alegando que Dilma Rousseff agiu com conhecimento e intenção,

[1758] Vol. 65, p. 238-45.

comprometendo a integridade da gestão fiscal do país, enquanto ocupava o papel de "garante" da correta administração dos recursos públicos[1759].

O senador fundamenta a condição de "garante" da presidente em dispositivos como os artigos 84, XXIII; 85, VI e VII; 165, §§ 2° e 9°; e 167, II e V da Constituição Federal; os artigos 1°, § 1°, 36 e 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal; os artigos 10 e 11 da Lei nº 1.079/1950; o artigo 15 do Decreto-Lei nº 200/1967; e o artigo 40 da Lei Orçamentária Anual de 2015. No entanto, ele ressalta que a omissão imprópria não se sustenta na interpretação isolada de um único dispositivo, mas na análise conjunta de todo esse arcabouço legal. Anastasia explica: "Tais dispositivos, repetimos, não podem ser lidos isoladamente," pois "a responsabilidade fiscal é um princípio implícito na Constituição e explícito na legislação infraconstitucional."[1760].

Em seu Parecer, o senador Antonio Anastasia, ao consolidar a tese de imputação dolosa por omissão imprópria ou comissiva por omissão e associar a presidente Dilma Rousseff à condição de "garante" do dinheiro público, utiliza como exemplo a figura da mãe que assassina o próprio filho. Segundo Anastasia, "tanto pode a mãe matar o filho de tenra idade por meio de um fazer positivo, ferindo-o com um objeto cortante, quanto por meio de uma omissão, negando-lhe alimento, por exemplo. Em ambos os casos, ela deve responder por homicídio, cujo tipo penal traz apenas o verbo 'matar'. A omissão imprópria, nessa perspectiva, está prevista no art. 13, § 2º, do Código Penal."[1761].

O exemplo apresentado pelo senador Anastasia, ao associar a conduta da presidente Dilma Rousseff à condição de "garante" do dinheiro público, utiliza uma analogia frequentemente mencionada nos primeiros momentos do estudo introdutório ao Direito Penal em cursos de Direito. Trata-se de uma referência genérica que, embora válida para ilustrar o conceito de omissão imprópria no Direito Penal, carece de relação direta com a complexidade da gestão de recursos públicos, especialmente no contexto de âmbito nacional e no exercício da Presidência da República. Ademais, o crime de responsabilidade não possui natureza penal, sendo classificado como infração político-administrativa. Nesse contexto, não é cabível a aplicação de analogias do Direito Penal, exceto em casos que favoreçam o acusado, jamais para prejudicá-lo. Essa limitação reforça a inadequação do exemplo citado pelo senador Anastasia, que utiliza conceitos do Direito Penal para argumentar sobre uma matéria de caráter administrativo e político.

[1759] Vol. 65, p. 238-45.
[1760] Vol. 65, p. 486.
[1761] Vol. 65, p. 485.

Em trecho específico do Parecer nº 726, reproduzido a seguir, o senador Anastasia aponta para a existência de dolo eventual, caso o argumento de dolo por omissão imprópria não seja aceito[1762].

> Oportuno ressaltar que admite-se aqui também o chamado dolo eventual, quando o agente, ainda que não quisesse diretamente o resultado, assumiu o risco de produzi-lo. A listagem dos elementos de convicção feita no item anterior aponta, no mínimo, para dolo eventual.

Em suas manifestações, tanto ao sustentar a existência de dolo por omissão imprópria quanto ao indicar a presença de dolo eventual, o senador Anastasia aplica, por analogia, disposições do Código Penal ao processo de *impeachment*. Contudo, nem a Constituição de 1988 nem a Lei nº 1.079/50 preveem a aplicação do Código Penal aos crimes de responsabilidade, seja de forma subsidiária ou analógica. Trata-se, portanto, de indevida utilização da analogia *in malam partem*, em prejuízo da presidente da República, uma vez que os conceitos de dolo por omissão imprópria e dolo eventual são aplicáveis exclusivamente às ações de natureza essencialmente penal.

Diferentemente de sua origem inglesa e do período monárquico brasileiro, nos Estados Unidos e no Brasil republicano, o crime de responsabilidade não possui natureza penal, mas sim administrativa. Por ser julgado por um tribunal político, a doutrina o classifica como infração político-administrativa. Caso fosse necessário enquadrar esse tipo de infração entre os conceitos do Direito Civil ou do Direito Penal, sem outra alternativa, ela deveria ser classificada como sendo de Direito Civil, assim como ocorre com ações de improbidade administrativa, ações civis públicas e ações populares. Em ações de natureza civil não se aplica conceito de dolo no direito penal.

O conceito de dolo aplicado neste contexto aproxima-se do definido no Direito Civil como *dolus malus*, que exige a má-fé como componente essencial. O § 2º do artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa estabelece que o dolo consiste na vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito tipificado em lei, "não bastando a mera voluntariedade do agente". Já o § 3º do mesmo artigo esclarece que o "mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa." Adicionalmente, o dispositivo registra que "não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não

[1762] Vol. 65, p. 489.

venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário". A norma ainda reforça que "a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa", salvo se comprovado que tal perda foi causada por ato doloso com intenção de lesar o erário[1763].

Nesse ponto, aplicáveis são as lições de Lourival Vilanova quando ensina que um fato da experiência só pode ser considerado delito se houver uma proposição prescritiva que o qualifique como antijurídico e penalmente punível. Sem uma linguagem normativa que deonticamente atribua a certos fatos o caráter de proibidos, obrigatórios ou permitidos, não há delito ou conduta juridicamente relevante. Segundo Conte, citado por Vilanova, a linguagem prescritiva do Direito é uma condição a priori para que certos fatos sejam juridicamente qualificados. Enquanto proposições descritivas dependem da correspondência com a experiência para serem verdadeiras, as proposições prescritivas condicionam a experiência, determinando quais fatos pertencem ao universo jurídico[1764].

Nesse contexto, conclui Vilanova, um sistema normativo como o Direito é potencialmente abrangente, capaz de qualificar fatos de forma apriorística. O Direito pré-define quais fatos são jurídicos e quais condutas são proibidas, obrigatórias ou permitidas, adaptando-se continuamente ao processo social. Como observa Pontes de Miranda, relembra Vilanova, o sistema jurídico alterna entre juridicizar e desjuridicizar fatos sociais, ajustando seu domínio de validade e ampliando sua órbita de incidência conforme a evolução histórica e sociológica[1765].

Como a conduta da presidente Dilma não correspondia ao conceito de *dolus malus*, que requer a má-fé como elemento essencial, o Senado não tinha base jurídica para recorrer a um instituto do Direito Penal, utilizando uma analogia desfavorável à acusada, a fim de criar e imputar a ela o que denominou conduta dolosa por omissão imprópria. Caso o legislador tivesse a intenção de aplicar normas do Direito Penal ao processo político-administrativo, essa previsão deveria estar expressamente incluída na Constituição e na legislação infraconstitucional que regula o *impeachment*, como a Lei nº 1.079/50.

Uma análise detalhada do Parecer nº 726 revela que ele consiste, em grande parte, em paráfrases de dois pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), identificados como os acórdãos números 1.461/2015 e 2.461/2015. O próprio senador Antonio

[1763] Lei nº 8.429, de 2 de junho de 199. Disponível em: L8429 Acesso em: 23 Nov 2024.

[1764] VILANOVA, Lourival. As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 180-1.

[1765] VILANOVA, Lourival. As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 180-1.

Anastasia, em seu Parecer, reconhece que esses pareceres representavam uma inovação na jurisprudência do TCU, evidenciando a influência direta dessas decisões na formulação da opinião do referido senador.

O caráter inovador no entendimento do TCU, conforme expresso nos acórdãos mencionados, são, por si só, suficientes para afastar a aplicação direta desses pareceres prévios no caso em questão. À luz do artigo 1º, § 8º, da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), mudanças jurisprudenciais não consolidadas não podem fundamentar imputações que envolvam dolo, especialmente quando inexistem precedentes firmes e amplamente aceitos no momento das supostas infrações.

Embora o Parecer nº 726 impute conduta dolosa à presidente Dilma Rousseff por meio de omissão imprópria, ele não especifica o resultado que a conduta omissiva deveria alcançar, mesmo que o enquadramento típico exija que a omissão tenha sido a causa do resultado previsto pela norma. No exemplo citado pelo senador Anastasia, em que a mãe causa a morte do filho [recém-nascido] por omissão, o resultado esperado é a morte da criança. Nos crimes por omissão imprópria, é indispensável que o resultado previsto no tipo penal seja atingido e que a omissão do agente seja identificada como causa direta desse resultado, de acordo com os contextos normativo e fático.

No campo econômico-financeiro, a imputação de crime de responsabilidade por conduta dolosa por omissão imprópria exige a indicação clara e fundamentada do resultado atribuído pela norma, que, neste caso, seria o dano ao erário. Contudo, o Parecer nº 726 pouco aborda esse aspecto, concentrando-se mais nas condutas imputadas à presidente, especialmente no âmbito de violações fiscais e orçamentárias, sem detalhar ou quantificar o prejuízo financeiro ao erário. O parecer foca principalmente na análise da legalidade e legitimidade das práticas fiscais adotadas, como a emissão de decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional e as chamadas "pedaladas fiscais.".

Nas alegações finais da defesa da presidente Dilma Rousseff, foram apresentados diversos contra-argumentos para refutar as acusações contidas no Parecer nº 726/2016, especialmente as relacionadas ao dolo por omissão imprópria. A defesa buscou demonstrar que as ações da presidente estavam respaldadas em práticas administrativas consolidadas e pareceres técnicos, afastando qualquer intenção deliberada de infringir normas legais ou comprometer o equilíbrio fiscal. A seguir, são resumidos os principais argumentos do senador Antonio Anastasia e os correspondentes contra-argumentos da defesa[1766].

[1766] Vol. 64, p. 53-346; Vol. 65, p. 2-244.

1. Argumento: Conhecimento prévio da inviabilidade da meta fiscal

- **Contra-argumento**:

✓ A defesa destacou que a redução da meta de superávit primário foi um ato legítimo, realizado por meio da Mensagem nº 269/2015 ao Congresso Nacional, conforme previsto na legislação.

✓ Os decretos de créditos suplementares foram embasados em pareceres técnicos emitidos por órgãos especializados, que concluíram que esses atos estavam compatíveis com a meta fiscal vigente no momento da assinatura.

✓ Não houve dolo, pois a assinatura dos decretos ocorreu com base na expectativa de que o Congresso Nacional aprovaria a revisão da meta, o que era um procedimento rotineiro no âmbito orçamentário e legislativo.

2. Argumento: Advertências do Tribunal de Contas da União (TCU)

- **Contra-argumento**:

✓ A defesa argumentou que as advertências do TCU não têm caráter vinculativo, mas apenas orientador. Até aquele momento, não havia decisões definitivas ou jurisprudência consolidada do TCU considerando tais práticas como irregulares.

✓ A prática de edição de decretos suplementares sem autorização legislativa prévia já era utilizada anteriormente por outros governos sem ser questionada pelo TCU, demonstrando ausência de intenção dolosa por parte da Presidente.

✓ A mudança de entendimento do TCU em relação à questão ocorreu em 2015, ou seja, após a edição dos decretos, o que inviabilizaria a imputação de dolo retroativo.

3. Argumento: Controle centralizado e relação com subordinados

- **Contra-argumento**:

✓ A defesa refutou a alegação de "controle centralizado" e argumentou que as ações de gestão fiscal e orçamentária eram conduzidas de forma técnica pelos ministérios e secretarias responsáveis, sem interferência direta da Presidente.

✓ O papel do Secretário do Tesouro Nacional, Arno August*In* era técnico e subordinado às normativas vigentes, sendo suas decisões baseadas em pareceres e regulamentações.

✓ Não foi apresentada prova concreta de que a Presidente teria ordenado diretamente práticas ilegais ou desviado de suas funções para influenciar atos administrativos nesse sentido.

4. Argumento: Assinatura consciente de decretos incompatíveis com a meta fiscal vigente

- **Contra-argumento**:

✓ A defesa sustentou que os decretos suplementares assinados pela Presidente seguiam pareceres jurídicos e técnicos que indicavam a compatibilidade dos atos com a meta fiscal vigente.

✓ Foi argumentado que a assinatura dos decretos ocorreu de boa-fé, com base em práticas administrativas regulares, sem intenção de desrespeitar as prerrogativas do Congresso Nacional.

✓ A meta fiscal à época da assinatura dos decretos ainda não havia sido formalmente alterada pelo Congresso, mas a expectativa de aprovação da nova meta já orientava a administração pública, conforme histórico legislativo do país.

5. Argumento: Descumprimento de normas constitucionais e legais

- **Contra-argumento**:

✓ A defesa refutou que os decretos suplementares violassem o art. 167, inciso V, da Constituição Federal e o art. 9º da LRF, afirmando que eles foram compatíveis com a legislação vigente e não geraram aumento de despesas discricionárias sem previsão orçamentária.

✓ Foi destacado que os decretos trataram de remanejamentos internos no orçamento, sem implicar novas despesas ou comprometer o equilíbrio fiscal.

- ✓ Além disso, foi reiterado que as interpretações dadas pelo TCU em 2015 não tinham efeito vinculante e não poderiam ser aplicadas retroativamente para caracterizar dolo ou ilegalidade.

Mesmo o Parecer 726 não tendo mostrado que as condutas da presidente da República tivessem causado prejuízo ao erário, Dilma Rousseff, nas suas últimas alegações escritas, perante a Comissão Especial do *Impeachment*, fez questão de defender a posição de que suas condutas não causaram prejuízo ao erário, sendo baseadas em práticas administrativas regulares e em conformidade com a legislação vigente. Nesse ponto, seguem as justificativas apresentadas[1767].

1. Regularidade dos pagamentos do Plano Safra
- ✓ Os valores devidos ao Banco do Brasil no âmbito do Plano Safra foram integralmente pagos pela União, incluindo atualização monetária até a data do efetivo pagamento, conforme previsto na legislação.
- ✓ A defesa destacou que a Lei nº 8.427/1992, que regula o Plano Safra, não estabelece prazo específico para o pagamento das equalizações, o que impossibilita a caracterização de inadimplência ou prejuízo ao erário.
- ✓ A sistemática utilizada para os pagamentos havia sido adotada em exercícios anteriores sem questionamento pelo Tribunal de Contas da União (TCU), demonstrando que não houve dano aos cofres públicos.

2. Correção monetária dos valores devidos
- ✓ A União assegurou o pagamento corrigido de todos os valores devidos ao Banco do Brasil, o que significa que não houve perda financeira para as instituições envolvidas.
- ✓ A defesa sustentou que a metodologia adotada para o pagamento das equalizações, com base no regime de competência e na aplicação de correção monetária, eliminou qualquer possibilidade de prejuízo para o erário.

3. Redução do saldo devido ao Banco do Brasil
- ✓ A defesa apresentou dados que demonstraram uma redução do saldo devido pela União ao Banco do Brasil durante o exercício de 2015, contradizendo a alegação de um passivo crescente ou de prejuízo financeiro.
- ✓ Foi mostrado que os pagamentos realizados durante o ano de 2015 foram suficientes para reduzir o saldo exigível, comprovando que não houve omissão da União em relação às suas obrigações financeiras.

4. Natureza dos atrasos como prática administrativa regular
- ✓ A defesa argumentou que os atrasos nos pagamentos das equalizações não caracterizam operação de crédito ou prejuízo, mas sim uma prática administrativa regular, regulamentada por portarias e pela legislação fiscal.
- ✓ Testemunhas técnicas explicaram que, devido à complexidade das operações de crédito rural e da apuração das subvenções, é comum que o pagamento ocorra em períodos subsequentes, sem que isso implique dano ou irregularidade.

5. Ausência de impacto financeiro adverso
- ✓ A defesa ressaltou que a gestão fiscal e orçamentária do governo seguiu as normativas legais e não implicou aumento de dívida pública ou comprometimento do orçamento da União.
- ✓ O fato de os pagamentos serem realizados conforme previsto em portarias e com correção monetária afastou qualquer alegação de prejuízo direto ao erário público.

[1767] Vol. 64, p. 53-346 e Vol. 65, p. 2-244.

6. Mudança de entendimento do TCU

- ✓ A defesa apontou que o TCU alterou seu entendimento em relação às práticas fiscais apenas em 2015, o que não pode ser aplicado retroativamente para caracterizar prejuízo ao erário por condutas que seguiam práticas antes consideradas regulares.
- ✓ Indicou que o Tribunal de Contas da União (TCU) alterou seu entendimento sobre as práticas fiscais em **junho de 2015**, quando do Acórdão nº 1.464/2015-TCU-Plenário. Essa mudança de interpretação ocorreu durante a análise das contas de 2014. Antes disso, práticas similares não haviam sido questionadas como ilegais ou caracterizadas como operações de crédito proibidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- ✓ Essa mudança de interpretação foi usada como argumento para demonstrar que, até 2015, não havia consenso técnico ou jurídico sobre eventual dano financeiro ou irregularidade.

Com a apresentação do Parecer nº 726, de 2016, no dia 4 de agosto, este foi submetido à votação pela Comissão Especial do *Impeachment*, com um quórum de 21 senadores(as). Na ocasião, 19 senadores(as) participaram da votação, dos quais 14 votaram "Sim", aprovando o parecer do Relator, senador Antonio Anastasia, enquanto 5 votaram "Não", rejeitando o parecer. Os votos contrários foram dados pelos senadores filiados ao Partido dos Trabalhadores – Gleisi Hoffmann, Lindbergh Farias, Kátia Abreu e Telmário Mota –, além da senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB), única dos votos contrários que não era filiada ao PT. O senador Wellington Fagundes (PR) esteve ausente e não foi substituído por suplente. O presidente da Comissão, senador Raimundo Lira (PMDB), não votou, seguindo o Regimento Interno, que lhe permite votar apenas em caso de empate[1768].

Em seguida, sob a presidência do ministro do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, o Senado Federal, em sessão plenária realizada no dia 9 de agosto, definiu o Roteiro da Sessão de Pronúncia ou Impronúncia. No dia seguinte, 10 de agosto, o parecer do senador Anastasia foi submetido à votação no Plenário do Senado Federal. A sessão, que contou com a participação de 80 senadores(as), resultou na aprovação do parecer e na conclusão pela procedência da acusação. Atendendo a um pedido de destaques, cinco quesitos foram votados separadamente, permitindo uma análise mais detalhada de pontos específicos do parecer[1769].

1º) Preliminares arguidas pela defesa (itens 2.1.3 a 2.1.5 do parecer, destacado).
Resultado: SIM: 59; NÃO: 21; ABST.: 0; PRESIDENTE: 0; TOTAL: 80.
2º) Discussão, em turno único, do Parecer nº 726, de 2016, da Comissão Especial constituída para instruir a Denúncia nº 1, de 2016, por supostos crime de responsabilidade atribuído à Presidente da República, Sra. Dilma Rousseff, que conclui pela procedência das acusações.
Resultado: SIM: 59; NÃO: 21; ABST.: 0; PRESIDENTE: 0; TOTAL: 80.
3º) Encaminhamento de votação da conclusão do parecer referente à realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União ("pedaladas fiscais), detacada.
Resultado: SIM: 58; NÃO: 22; ABST.: 0; PRESIDENTE: 0; TOTAL: 80.

[1768] Vol. 67, p. 308, 360 e 410.
[1769] Vol. 67, p. 414-22 e 446-60.

> 4º) Encaminhamento da votação da conclusão do parecer referente à abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, por meio do Decreto de 27/07/2015 (Código 14244), no valor de R$ 29.922.832,00, destacada.
> **Resultado: SIM: 58; NÃO: 22; ABST.: 0; PRESIDENTE: 0; TOTAL: 80.**
> 5º) Encaminhamento da votação da conclusão do parecer referente à abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, por meio do Decreto de 20/08/2015 (Código 14250), no valor de R$ 600.268.845,00, destacada.
> **Resultado: SIM: 59; NÃO: 21; ABST.: 0; PRESIDENTE: 0; TOTAL: 80.**

Concluída a etapa em que o Plenário do Senado declarou a procedência da acusação, os denunciantes foram intimados a apresentar o libelo acusatório. Nessa peça processual, os denunciantes arrolaram três testemunhas para serem ouvidas no Plenário do Senado. Por sua vez, a presidente Dilma Rousseff foi intimada, por meio de seus advogados, a apresentar contrariedade ao libelo acusatório, o que ocorreu no início da tarde de 10 de agosto de 2016. Na contrariedade ao libelo, a defesa contestou as teses apresentadas pela acusação e indicou seis testemunhas para serem ouvidas[1770].

No libelo acusatório, os denunciantes sintetizaram as acusações da seguinte forma[1771]:

1. **Omissão em escândalos de corrupção**:
   - Relacionados ao caso do "Petrolão", considerado um dos maiores esquemas de corrupção do mundo, segundo os denunciantes, envolvendo pessoas próximas à presidente e ao Partido dos Trabalhadores.
2. **Edição de decretos de crédito suplementar**:
   - Autorização de abertura de créditos sem a devida aprovação do Congresso Nacional, violando a separação dos poderes.
3. **Operações de crédito irregulares ("pedaladas fiscais")**:
   - Tomada de empréstimos de bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal) sem a contabilização adequada, gerando uma falsa impressão de estabilidade econômica "durante todo o ano de 2014".
4. **Fraude nas contas públicas**:
   - Manipulação de dados financeiros e orçamentários para atingir metas fiscais, comprometendo a transparência sobre a situação econômica do país.
5. **Impacto no superávit primário**:
   - A não contabilização dos empréstimos afetou os cálculos do superávit, expondo irregularidades nas metas fiscais.
6. **Conexão com corrupção na Petrobras** (excluída do julgamento pelo então presidente da Câmara):
   - Alegação de que recursos desviados da Petrobras também foram usados para acobertar as irregularidades fiscais e financeiras.

Na contrariedade ao libelo, apresentada em 673 páginas, a defesa da presidente Dilma Rousseff refutou os argumentos dos denunciantes no libelo acusatório, baseando-se em aspectos jurídicos, técnicos e fáticos para demonstrar a ausência de fundamento das acusações. A seguir, destacam-se os principais pontos apresentados pela defesa[1772]:

[1770] Vol. 68, p. 5-13; 14; Vol. 69, p. 4-678.
[1771] Vol. 68, p. 5-13.
[1772] Vol. 69, p. 4-678.

1. **Ausência de Crime de Responsabilidade:**
   - ✓ Argumenta-se que os atos imputados à Presidente não configuram crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/50, sendo interpretados como procedimentos administrativos usuais, como a edição de decretos suplementares e as operações no âmbito do Plano Safra.
2. **Inexistência de Dolo:**
   - ✓ A defesa enfatiza que os atos praticados não apresentaram dolo ou intenção de causar danos à ordem jurídica, nem configuraram um "atentado" à Constituição, critério necessário para justificar o *impeachment*.
3. **Mudança de Entendimento do TCU:**
   - ✓ A defesa aponta que a interpretação sobre as chamadas "pedaladas fiscais" e créditos suplementares foi alterada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) após os atos questionados, prejudicando a previsibilidade e segurança jurídica.
4. **Criminalização da Política Fiscal:**
   - ✓ Sustenta-se que a denúncia tenta transformar decisões políticas e econômicas legítimas em infrações, desconsiderando o contexto de crise econômica interna e global enfrentado pelo governo à época.
5. **Desvio de Poder:**
   - ✓ Alega-se que o processo de *impeachment* foi motivado por interesses políticos, especialmente pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, caracterizando desvio de poder para atender objetivos particulares e partidários.
6. **Irregularidades Processuais:**
   - ✓ Foram apontados vícios no processamento do *impeachment*, incluindo a inclusão de acusações não previstas originalmente e decisões que desrespeitaram o devido processo legal e os direitos de defesa.
7. **Caráter Político do Processo:**
   - ✓ A defesa argumenta que o *impeachment* foi utilizado como instrumento político para destituir uma presidente legitimamente eleita, sem base jurídica suficiente, assemelhando-se a um golpe de Estado.
8. **Ausência de Prejuízo à Meta Fiscal:**
   - ✓ Alega-se que os decretos suplementares não comprometeram o cumprimento da meta fiscal, sendo neutros em relação ao orçamento, conforme pareceres técnicos.
9. **Legitimidade do Mandato Presidencial:**
   - ✓ Reitera-se que o mandato de Dilma Rousseff foi legitimado por mais de 54 milhões de votos e que o *impeachment* sem fundamento jurídico adequado configura uma ruptura democrática.

Com relação à acusação de corrupção relacionada à Petrobras, a contrariedade ao libelo apresentada pela defesa da presidente Dilma Rousseff destacou os seguintes pontos específicos[1773]:

1. **Exclusão do Objeto Inicial da Denúncia**:
   - ✓ A defesa argumenta que as acusações relacionadas à Petrobras foram formalmente excluídas pelo então presidente da Câmara dos Deputados ao restringir o escopo da denúncia original, tornando-as improcedentes no julgamento do Senado.
2. **Inexistência de Prova de Omissão**:
   - ✓ A defesa alega que não houve comprovação de que a Presidente Dilma Rousseff tenha agido com dolo ou negligência deliberada em relação aos escândalos de corrupção na Petrobras, nem de que tenha se beneficiado de tais atos.
3. **Caráter Político das Acusações**:
   - ✓ Sustenta-se que as acusações sobre corrupção na Petrobras e omissão foram utilizadas como parte de uma narrativa política, sem fundamentação jurídica sólida, com o objetivo de comprometer a imagem pública da presidente.
4. **Desvio de Poder e Instrumentalização do *Impeachment***:

[1773] Vol. 69, p. 133-208.

- ✓ Argumenta-se que a inclusão das acusações de corrupção, mesmo após sua exclusão formal, reflete um desvio de poder por parte de lideranças políticas que instrumentalizaram o processo para atender interesses próprios.

Na parte relativa às irregularidades processuais, a contrariedade ao libelo destacou os seguintes pontos[1774]:

1. **Questões Preliminares**
   - ✓ Da nulidade do processo decisório das questões preliminares suscitadas nas alegações finais da defesa pelo Plenário do Senado.
   - ✓ Da nulidade da Pronúncia da Senhora Presidenta da República decorrente de indevida *mutatio libelli* inserida no relatório da Comissão Especial.
   - ✓ A introdução de uma nova acusação: o atraso de pagamento em 2015 de pretensas "operações de crédito" contraídas em anos anteriores (art. 10, item 7, da Lei n. 1.079, de 1950).
   - ✓ A ocorrência de uma indevida *mutatio libelli* na decisão tomada pelo Plenário do Senado Federal ao pronunciar a Sra. Presidenta da República A nulidade da decisão que determinou a Pronúncia da Sra. Presidenta da República.
2. **Das preliminares decididas de forma indevida na decisão que pronunciou à Senhora Presidenta da República e a sua reapresentação ad cautelam para eventual reapreciação no momento do julgamento final pelo Plenário do Senado**
   - ✓ Da impossibilidade da imputação decorrente do art. 11 da Lei n. 1.079/50 em razão da sua não recepção pela Constituição Federal de 1988.
   - ✓ Da pendência do julgamento das contas do exercício de 2.015.
   - ✓ A exceção de suspeição do Relator senador Antonio Anastasia.

Com a apresentação do libelo acusatório pelos denunciantes e da respectiva contrariedade pela defesa da presidente Dilma Rousseff, foi designado o dia 25 de agosto de 2016, às 9h, para o início do julgamento no Senado Federal. As partes e testemunhas foram devidamente intimadas para comparecer. Durante o processo, a acusação decidiu desistir da oitiva da testemunha Leonardo Rodrigues Albernaz[1775].

Em reunião realizada no dia 17 de agosto de 2016, no Salão Nobre do Senado Federal, entre os líderes partidários e o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, foi acordado o seguinte cronograma para o julgamento[1776]:

1. A Sessão será iniciada às 9 horas, suspensa às 13 horas e retornada às 14 horas, realizando-se, em seguida, nova pausa das 18 horas às 19 horas.
2. Retornada a Sessão, passadas 4 (quatro) horas, os trabalhos poderão ser interrompidos por 30 (trinta) minutos, conforme a necessidade, ou a qualquer tempo, por prazo razoável, a juízo do Presidente do Supremo Tribunal Federal.
3. Sessão poderá ser suspensa, a qualquer tempo, a critério do Presidente do (STF, reiniciando-se os trabalhos no dia 26 de agosto, a partir das 9 horas, os quais serão encerrados apenas quando todas as testemunhas admitidas tiverem sido ouvidas.
4. A Sessão será reiniciada no dia 29 de agosto, podendo ser suspensa, a qualquer tempo, a critério do Presidente do STF, retomando-se os trabalhos no dia 30, a partir das 9 horas, e assim sucessivamente, até o encerramento definitivo dos trabalhos.

[1774] Vol. 69, p. 9 e 133-208.
[1775] Vol. 70, p. 3-26.
[1776] Vol. 70, p. 64-81.

5. Os intervalos e as pausas das sessões reiniciadas a partir do dia 29 de agosto respeitarão o disposto nos itens 2, 3 e 4 supra, procedendo-se de igual forma nos dias subsequentes, caso os trabalhos se prolonguem no tempo.
6. No dia 25 de agosto, após a verificação do quórum mínimo para instalação, o Presidente do STF declarará aberta a Sessão de julgamento e convidará o Presidente do Senado Federal para ocupar assento ao seu lado.
7. Em seguida, serão apregoadas as partes, que poderão comparecer pessoalmente ou por intermédio de seus procuradores.
8. Ausente a acusada, sem que esteja representada por procurador, será decretada a sua revelia, com o consequente adiamento do julgamento para o dia seguinte, às 9 horas, nomeando-se advogado dativo, se for o caso.
9. Da Sessão de julgamento participarão, como juízes, todos os senadores presentes, com exceção dos que incidirem nas situações de incompatibilidade de natureza jurídico-processual.
10. Aberta a Sessão será feita a leitura do processo e dispensada esta caso seja ele publicado, na íntegra, em avulso eletrônico.
11. Questões de ordem ou 1nanifestações pela ordem terão precedência relativamente às intervenções da acusação, da defesa e dos oradores inscritos para fazer uso da palavra, devendo ser formuladas em até 5 (cinco) minutos.
12. A solução das questões de ordem será precedida de uma contradita pelo prazo de até 5 (cinco) minutos.
13. Quando a palavra for concedida pela ordem ou para formular questão de ordem, não serão admitidos pronunciamentos destinados a discutir o mérito das acusações ou de qualquer de seus aspectos.
14. Não caberá recurso ao Plenário do Senado das decisões do Presidente do STF que resolvam questões de ordem ou outras que digam respeito ao regular andamento dos trabalhos.
15. Na sequência, haverá a inquirição das testemunhas da acusação e da defesa, fora da presença umas das outras, por meio do seguinte procedimento:
    I. A testemunha será chamada na ordem constante do rol apresentado pela acusação e pela defesa, acomodando-se em lugar previamente designado.
    II. A testemunha será qualificada e prestará o compromisso legal.
    III. O Presidente inquirirá as testemunhas, podendo complementar as arguições dos demais arguentes sobre pontos não esclarecidos, a qualquer tempo.
    IV. senadores inscritos junto à Secretaria-Geral da Mesa a partir de 24 (vinte e quatro) horas antes do início da Sessão terão o tempo de seis minutos para formular suas questões, seguidas de seis minutos para que a testemunha responda, divididos da seguinte forma: três minutos iniciais para arguente e testemunha, em seguida três minutos para esclarecimentos complementares para arguente e testemunha, não sendo deferida a aglutinação desses doze minutos para inquirições no formato pergunta-e-resposta.
    V. A acusação e a defesa, ou seus procuradores, nessa sequência, formularão suas perguntas diretamente às testemunhas arroladas pela acusação, invertendo-se a ordem quando se tratar das testemunhas indicadas pela defesa, sendo-lhes deferidos dez minutos para cada, divididos em seis minutos iniciais e quatro para esclarecimentos complementares, assegurando-se idêntico prazo e sistemática para as respostas.
    VI. Não serão admitidas, pelo Presidente, perguntas que puderem induzir a resposta, não tiverem relação com a causa ou importarem na repetição de outra respondida, ainda que veiculadas com palavras diferentes.
    VII. As perguntas e eventuais reperguntas deverão ser feitas objetivamente, sem necessidade de fundamentação, a fim de que as testemunhas não sejam induzidas, ainda que inconscientemente, às respostas.
    VIII. Às testemunhas não será permitido fazer apreciações pessoais, salvo quando inseparáveis da narrativa do fato.

16. Caso compareça, será facultado à acusada fazer uso da palavra, pelo prazo de até 30 (trinta) minutos, prorrogáveis a critério do Presidente do STF, sendo a seguir interrogada, por este, pelos senadores, conforme inscrição, pela acusação e pela defesa, nessa ordem.
17. Os senadores, a acusação e a defesa disporão de até 5 (cinco) minutos cada para suas perguntas.

18. Encerrada a instrução, serão realizados os debates orais, podendo a acusação fazer uso da palavra por uma hora e meia e a defesa por igual prazo, incluídos nesse tempo eventuais apartes consentidos pelos oradores.
19. Havendo mais de um acusador ou mais de um defensor, estes combinarão entre si a distribuição do tempo, o qual na falta de acordo, será dividido pelo Presidente do STF, de forma a não exceder o tempo acima referido.
20. Serão facultadas réplica e tréplica de uma hora para cada parte.
21. Concluídos os debates, em discussão única, o Presidente do STF chamará os senadores inscritos, um a um, para discutir o objeto da acusação, por até 10 (dez) minutos improrrogáveis.
22. Encerrada a discussão, o Presidente do STF apresentará um relatório resumido dos fundamentos da acusação e da defesa, bem corno das respectivas provas, procedendo-se, a seguir, à votação.
23. Na fase de encaminhamento, que precede a votação, serão admitidos, no máximo, 2 (dois) oradores favoráveis e 2 (dois) contrários ao libelo acusatório, os quais poderão fazer uso da palavra por até 5 (cinco) minutos, sendo facultada eventual partilha do tempo com outro senador.
24. Não caberá orientação de lideranças partidárias para instruir a votação, porquanto o voto de cada senador deverá exprimir a respectiva convicção de foro íntimo.
25. Antes da votação, o Presidente formulará o quesito que deverá ser objeto de julgamento por parte dos senadores:

    "Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados e deve ser condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos?".

26. Os senadores que entenderem que a acusada deve ser condenada à perda do cargo e à consequente inabilitação, pelos crimes de responsabilidade que lhe são imputados, responderão "SIM"; os que entenderem que deve ser absolvida, responderão "NÃO".
27. A votação será aberta, nominal pelo registro eletrônico.
28. A acusada somente ficará impedida de exercer a Presidência da República se afirmada a procedência da acusação pelo voto de 2/3 (dois terços) dos \ senadores.
29. A seguir, o Presidente do STF lavrará a sentença nos autos e procederá à sua leitura.
30. Depois, o Presidente do STF solicitará que todos os senadores assinem a Sentença, publicando-se, na sequência, a respectiva Resolução.
31. Da Sentença e respectiva ata de julgamento serão devidamente intimadas as partes, dando-se conhecimento de seu teor ao Vice-Presidente da República.
32. Se for absolvida, a acusada será imediatamente reabilitada, voltando ao exercício do cargo; no caso de condenação, ficará ela, desde logo, destituída.

A incomunicabilidade das testemunhas foi estabelecida com base no *caput* e no Parágrafo único do artigo 210[1777], do Código de Processo Penal, e divulgada nos seguintes termos[1778]:

> Dessa forma, em estrito cumprimento ao comando legal acima descrito, o Senado Federal informa que as testemunhas arroladas serão devidamente acomodadas em suítes individuais, que não disporão de aparelhos de TV e telefônicos, em estabelecimento hoteleiro próximo ao Senado Federal, a partir das 8 horas do dia 25 de agosto de 2016 (quinta-feira) até o término das oitivas de todas as testemunhas, contando com vigilância policial durante todo o período,

[1777] Art. 210. As testemunhas serão inquiridas cada uma de per si, de modo que umas não saibam nem ouçam os depoimentos das outras, devendo o juiz adverti-las das penas cominadas ao falso testemunho. Parágrafo único. Antes do início da audiência e durante a sua realização, serão reservados espaços separados para a garantia da incomunicabilidade das testemunhas.

[1778] Vol. 70, p. 102.

> de forma a garantir, por todos os meios necessários, a incomunicabilidade – **presencial e eletrônica, inclusive mediante o recolhimento cautelar de quaisquer dispositivos de comunicação (celulares, notebooks etc.)** – legalmente exigida, ao tempo em que possibilita melhor conforto às testemunhas que colaborarão com o regular seguimento do julgamento.

A aplicação do dispositivo legal que ampara a incomunicabilidade das testemunhas, visava assegurar a integridade dos depoimentos, impedindo que as testemunhas influenciassem umas às outras, garantindo, assim, a autenticidade e a independência de cada relato apresentado no julgamento.

Após a oitiva das testemunhas e o pronunciamento da Presidente Dilma Rousseff, foi realizado seu interrogatório, no qual, durante aproximadamente 11 horas e 35 minutos, ela respondeu às perguntas formuladas por 48 senadores, tanto da acusação quanto da defesa, sem restrições de tempo, incluindo sua declaração inicial. Nesse contexto, procede-se à leitura da sentença[1779].

> Durante a fase de julgamento, iniciada em 25 de agosto passado (próximo, após resolver 18 (dezoito) questões de ordem, foram colhidos os depoimentos de 1 (um) informante e 1 (uma) testemunha de acusação, bem como de 3 (três) testemunhas e 2 (dois) informantes arrolados pela defesa. Em seguida, após o pronunciamento da acusada, realizou-se o seu interrogatório, ocasião em que, por cerca de 11 (onze) horas e 35 (trinta e cinco) minutos, respondeu às perguntas de 48 (quarenta e oito) senadores, da acusação e da defesa, sem limitação de tempo, inclusive no tocante à sua fala inicial.

Durante o penúltimo dia da sessão de julgamento, o Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores, senador Humberto Costa, apresentou o Requerimento nº 636/2016, em 30 de agosto de 2016, às 22h31min. O requerimento solicitava a votação em destaque (separadamente) da expressão "ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos" do quesito principal do julgamento. Essa solicitação permitiu que as duas sanções fossem votadas separadamente: (1ª) a perda do cargo e (2ª) a inabilitação para o exercício de qualquer função pública[1780].

A votação ocorreu em 31 de agosto de 2016, às 13h32min14. Durante o julgamento, foram apresentados dois quesitos consecutivos aos senadores(as). O primeiro quesito tinha a seguinte redação[1781]:

> **Votação- Quesito objeto de julgamento da Sra. Presidente (ressalvado o destaque)**
> Cometeu a acusada, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados, devendo ser condenada à perda do seu cargo?

[1779] Vol. 73, p. 11-17.
[1780] Vol. 73, p. 4.
[1781] Vol. 73, p. 5-7.

Em relação a esse quesito, o resultado foi 61 votos “SIM” e 20 votos “NÃO”. Nessa sessão, a coalizão foi reforçada. O Bloco de Oposição e o PMDB totalizaram 35 senadores, sendo 19 do PMDB e 16 do bloco opositor (PSDB/DEM/PV). Novamente, todos os 16 senadores da oposição votaram contra Dilma, e, dos 19 do PMDB, apenas Kátia Abreu (PMDB/TO) e Roberto Requião (PMDB/PR) se posicionaram a favor da presidente[1782]. Para que o *impeachment* fosse aprovado, a acusação precisava alcançar, no mínimo, 54 votos, correspondendo a dois terços do total de 81. Dessa forma, a Presidente foi retirada do cargo por uma diferença de apenas 8 votos.

Em seguida, foi votado o 2º quesito[1783].

> **Votação da expressão (... inabilitada para o exercício de qualquer ...) destacada**
> Votação da expressão "ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos", constante do quesito objeto de julgamento.

No quesito referente à inabilitação da presidente Dilma Rousseff para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos, o resultado foi de 42 votos favoráveis ("SIM"), 36 contrários ("NÃO") e 3 abstenções. Como o número de votos favoráveis não atingiu o quórum qualificado de dois terços (54 votos), exigido pela Constituição, a presidente foi absolvida dessa sanção específica de inabilitação.

Após a análise do relatório, a sentença apresentou a seguinte fundamentação[1784].

> **II – Fundamentação**
> Segundo a acusação, a Presidente da República cometeu os crimes de responsabilidade em virtude da tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União, bem como pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional.
> Alegou-se que "a tomada de empréstimos vedados de instituições financeiras públicas, sem a respectiva contabilização impossibilitou que a população tivesse exata dimensão da real situação econômica e financeira do país" (fl. 1 do Libelo Acusatório).
> Sustentou-se, nessa linha, que "o Banco Central e o Tesouro Nacional não contabilizavam os débitos" enquanto "as instituições financeiras lançavam os créditos, deixando evidente a relação de mútuo havida e a vontade deliberada do Governo Central de esconder os fatos" (fls. 5 e 6 do Libelo Acusatório).
> Assim,
> > "conforme incialmente estimado pelo TCU, as operações de crédito contestadas teriam permitido que, em 2014, a dívida pública federal fosse subdimensionada em R$ 40,2 bilhões e o resultado primário superestimado em R$ 7,1 bilhões.
> > (...)
> > Em 2015 esse passivo continuou a crescer e atingiu R$ 58,7 bilhões em novembro. Depois disso, quando não mais cabiam recursos contra a decisão do TCU pela ilegalidade das operações, a União procedeu, em dezembro, ao

[1782] Vol. 73, p. 5-7.
[1783] Vol. 73, p. 8-10.
[1784] Vol. 73, p. 11-17.

equacionamento dos valores em atraso, outrora postergados" (fls. 44 e 45 do Parecer 726/2016 do senador Antonio Anastasia).

Quanto à "edição de decretos, abrindo crédito suplementar, sem a devida autorização do Congresso Nacional" argumenta-se que isso resultou "em afronta à constitucional separação dos poderes" (fl. 1 do Libelo Acusatório).

Isso porque tais "amparada em metas fiscais constantes unicamente de projetos de lei, a Presidente da República editou, **tanto em 2014 como em 2015,** decretos de abertura de créditos suplementares que ampliaram despesas autorizadas pela lei orçamentária. De acordo com o TCU, esses atos foram editados sem lastro fiscal, ou seja, de modo incompatível com a obtenção da meta em vigor no momento da sua edição" (fl. 51 do Parecer 726/2016 do senador Antonio Anastasia).

III – Dispositivo

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício da função pública, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções.

Esta sentença, lavrada nos autos do processo, constará de resolução do Senado Federal, será assinada por mim e pelos senadores que funcionaram como juízes, transcrita na Ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial da União, no Diário do Congresso Nacional (art. 35 da Lei n° 1.079/50) e no Diário do Senado Federal.

Tal decisão encerra formalmente o processo de *impeachment* instaurado contra a Presidente da República no Senado Federal no dia 12 de maio de 2016.

Façam-se as comunicações ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República em exercício, aos Excelentíssimos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e à Excelentíssima Senhora Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Brasília, 31 de agosto de 2016. (14:13h.)

Ministro **Ricardo Lewandowski**
Presidente do Supremo Tribunal Federal
E do Processo de *Impeachment*

Com a sentença, foi editada a **Resolução nº 35, de 2016**, que dispôs o seguinte[1785].

RESOLUÇÃO
Nº 35, DE 2016

Dispõe sobre sanções no Processo de *Impeachment* contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências.

O **Senado Federal** resolve:

Art. 1º É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade, previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950.

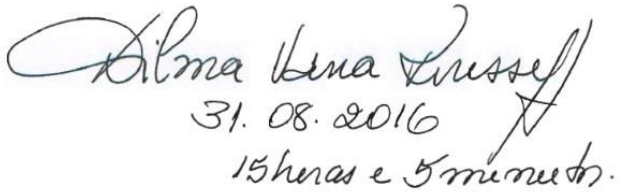
Art. 2° Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta à Senhora Dilma Vana Rousseff, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de perda do cargo de Presidente da República, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, nos termos da sentença lavrada nos autos da Denúncia n° 1, de 2016, que passa a fazer parte desta Resolução.

Art. 3° Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

[1785] Vol. 73, p. 24.

Senado Federal, em 31 de agosto de 2016.
Senador Renan Calheiros
Presidente do Senado Federal

Por meio do Ofício nº 1.118 (SF), datado de 31 de agosto de 2016, os presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal [que também foi o Presidente do Processo de *Impeachment*] comunicaram à presidente da República o resultado do julgamento, encaminhando-lhe uma cópia da Resolução nº 35, de 2016 (SF). Esse Ofício foi recebido pessoalmente pela presidente Dilma, que assinou seu nome por extenso, acrescentando a data e o horário do recebimento, da seguinte forma[1786].



Às 15h30min do dia 31 de agosto de 2016, o vice-presidente Michel Temer recebeu uma cópia da Resolução nº 35, de 2016, que comunicava o resultado do julgamento do *impeachment*. Como sucessor de Dilma Vana Rousseff, Michel Temer assumiu definitivamente o cargo de presidente da República, exercendo a função até 31 de dezembro de 2018, data correspondente ao término do mandato para o qual Dilma havia sido eleita, com 54.501.118 votos, equivalentes a 51,64% dos votos válidos[1787].

15.4 INFLUÊNCIAS DA APROVAÇÃO POSTERIOR DAS CONTAS PRESIDENCIAIS DE 2014 E 2015 NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF

- **Processo de aprovação das contas dos Presidentes da República: aspectos gerais**

No processo de apresentação e análise das contas anuais prestadas pelos presidentes da República, os ministros responsáveis pela área econômica, geralmente da Fazenda e do Planejamento, encaminham inicialmente as contas do Poder Executivo Federal aos respectivos presidentes. Estes, por sua vez, enviam as suas contas ao presidente do Congresso Nacional, que as submete ao Tribunal de Contas da União (TCU) para emissão de parecer prévio. Essa

[1786] Vol. 73, p. 25.
[1787] Nessa eleição, foi vencida a chapa integrada por Aécio Neves e Aloysio Nunes Ferreira, que tiveram 51.041.155 votos (48,36% dos votos válidos). Dos 142.822.046 eleitores aptos a votar, foram apurados 112.683.879 votos. Desse total, constam 105.542.273 votos válidos, 1.921.819 votos em branco e 5.219.787 votos nulos, e nenhum voto de seção anulado ou apurado em separado. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial Acesso em: 24 Nov 2024.

análise do TCU tem natureza estritamente consultiva e não vinculante, pois sua validade depende de posterior deliberação do Congresso Nacional, a quem cabe, com exclusividade, aprovar ou rejeitar as contas do governo federal, conforme dispõe o artigo 49, IX, da Constituição Federal.

Importa destacar que o TCU não integra o Poder Judiciário, sendo um órgão administrativo auxiliar e consultivo do Congresso Nacional, cabendo a esse exercer o controle externo da União nos termos do artigo 71, I, da Constituição Federal. Embora o documento emitido pelo TCU seja chamado de acórdão, trata-se, na realidade, de um **parecer prévio** de caráter eminentemente consultivo.

Diferentemente dos acórdãos do Poder Judiciário, que são decisões colegiadas com força vinculante, o parecer prévio do Tribunal de Contas da União (TCU), no contexto da prestação de contas do presidente da República, não possui caráter decisório. Trata-se, essencialmente, de um parecer consultivo, que serve apenas como orientação ao Congresso Nacional, sendo este o único órgão competente para aprovar ou rejeitar as contas apresentadas e os contra-argumentos de sua defesa.

O parecer prévio do TCU pode ser dividido em duas etapas. Na primeira, sem ouvir o presidente da República, o Plenário do TCU, composto por sete membros [ministros], delibera sobre o parecer, podendo recomendar diretamente a aprovação das contas. Caso o entendimento inicial seja pela não aprovação ou aprovação com ressalvas, o TCU deve notificar o presidente da República, garantindo-lhe o contraditório e a ampla defesa, para que se manifeste sobre as conclusões preliminares.

Na segunda etapa, após receber a manifestação do presidente, o Plenário do TCU se reúne novamente para nova deliberação. Nesse momento, o tribunal pode sugerir ao Congresso Nacional a aprovação das contas, com ou sem ressalvas, ou sua rejeição. Concluído o parecer, ele é encaminhado ao presidente do Congresso Nacional, a quem caberá dar seguimento ao processo no âmbito legislativo.

Ao ser recebido no Congresso Nacional, o presidente da República será novamente ouvido, para que possa se manifestar sobre o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Após essa etapa, os autos da prestação de contas são encaminhados à Comissão Mista de Orçamento, composta por Deputados e senadores, onde é designado um Relator responsável por elaborar um parecer acompanhado de um Projeto de Decreto Legislativo. O parecer é submetido, inicialmente, à votação na Comissão Mista de Orçamento e, posteriormente, ao Plenário do Congresso Nacional. Tradicionalmente, o Plenário costuma seguir o parecer emitido pela Comissão Mista.

Após a deliberação, é publicado o Decreto Legislativo que formaliza a decisão do Congresso Nacional sobre as contas do(a) presidente da República. No entanto, a última prestação de contas que teve uma decisão publicada pelo Congresso Nacional refere-se às contas do presidente Fernando Henrique Cardoso do exercício de 2001. Apesar de Fernando Henrique Cardoso ter deixado a presidência em 31 de dezembro de 2002, essa prestação de contas ainda não foi definitivamente aprovada[1788].

- **Das Contas Anuais Prestadas pela Presidente Dilma Rousseff: 2014 e 2015.**

As prestações de contas da presidente Dilma Rousseff, relativas aos exercícios de 2014 e 2015, seguiram o rito previamente mencionado. Em 27 de março de 2015, o ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União, Valdir Moysés Simão, encaminhou à presidente Dilma a Prestação de Contas do Poder Executivo Federal referente ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2014. Em 6 de abril de 2015, a presidente enviou essa prestação ao presidente do Congresso Nacional. Na capa do documento, constava que as autoridades responsáveis pelas contas eram: a presidente Dilma Rousseff, o Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União, Valdir Moysés Simão, o Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, e o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Barbosa, evidenciando, claramente, o compartilhamento de responsabilidades.

De forma semelhante, as contas relativas ao exercício de 2015 foram enviadas à presidente Dilma, que, em 31 de março de 2016, as encaminhou ao presidente do Congresso Nacional. Na capa dessa prestação de contas, entre as autoridades responsáveis, constava Luiz Augusto Navarro de Brito Filho como Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União, mantendo os demais nomes das contas de 2014.

Ao receber ambas as prestações, o presidente do Senado as encaminhou ao Tribunal de Contas da União (TCU). Na primeira etapa, por meio dos Acórdãos nº 1461/2015-TCU-Plenário e nº 1497/2016-TCU-Plenário, o TCU converteu a análise prévia em diligências, solicitando que a presidente Dilma se manifestasse sobre os questionamentos identificados para os exercícios de 2014 e 2015, respectivamente. Na segunda etapa, após as manifestações da presidente, o TCU, por meio dos Acórdãos nº 2461/2015 e nº 2523/2016, rejeitou os argumentos apresentados e sugeriu ao Congresso Nacional a reprovação das contas da presidente para ambos os exercícios.

1788 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia Acesso em: 25 Nov 2024.

Após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, o Congresso Nacional, por meio da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, aprovou, em 22 de dezembro de 2022, as contas relativas ao exercício de 2014. O Projeto de Decreto Legislativo correspondente registrou a seguinte deliberação[1789].

> **O CONGRESSO NACIONAL decreta:**
>
> Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2014, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.
>
> § 1º As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, decorrem da:
>
> I - constatação, em 2014, de adiantamento pelo FGTS de contratações que fazem jus a subvenções econômicas de responsabilidade da União, com autorização legal para o pagamento e ressarcimento posterior, mas sem a fixação de limites prudenciais - vinculados à dotação orçamentária correspondente - para a exposição do Fundo e da União à despesa, nem de regras precisas de exigibilidade e pagamento, em desacordo com os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF;
>
> II - existência, em 2014, de compromissos financeiros vencidos e não pagos ou pagos com atraso junto ao BNDES, relativos a subvenções econômicas de responsabilidade da União, sem que existam no ordenamento parâmetros legais capazes de orientar o desenho razoável das estruturas de pagamento de subvenções econômicas pelo poder público, em lacuna normativa que compromete fortemente os princípios do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável previstos no art. 37 da Constituição e no art. 1º da LRF;
>
> III - execução de despesa sem suficiente dotação e extrapolação do montante de recursos aprovados por fonte, no orçamento de investimento, em diversas empresas estatais não-dependentes, em descumprimento aos arts. 165, § 5°, inciso 11, e 167, inciso li, da Constituição e ao art. 37, § 1°, da Lei nº 12.919/2013 (LDO 2014);
>
> IV - edição de decretos de programação orçamentária e financeira, nos termos do art. 8º e 9º da Lei Complementar nº 101/2000, com metodologia inadequada para incorporação de informações setoriais dos órgãos finalísticos às projeções de receitas e despesas, especialmente em relação aos prazos em que tais informações devem impactar as projeções e em relação aos critérios e condições em que devam ser consideradas, nas mencionadas projeções, eventuais expectativas de alteração normativa que possam afetar receitas, despesas e até mesmo as próprias metas ao longo do exercício;
>
> V - apresentação, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, das metas e prioridades a que alude o § 2º do art. 165 da Constituição Federal em formato tal que não contribui para:
>
> a) assegurar a consistência intertemporal das melas planejadas ao longo de exercícios sucessivos;
>
> b) garantir a coerência das metas físicas projetadas à luz das necessidades finalísticas de cada política, e dessas mesmas metas com os valores orçados;
>
> c) evidenciar a lógica da seleção das prioridades orçamentárias, e a sua articulação com as estratégias gerais de governo e as restrições macrofiscais; e
>
> VI - constatação de problemas significativos de relevância, suficiência, validade e confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015, que devem ser enfrentados com a finalidade de assegurar as funções gerenciais e de prestação de contas desse instrumento do planejamento governamental.
>
> § 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 º deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas

1789 Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9233069&ts=1672253595657&disposition=inline Acesso em: 25 Nov 2024.

pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

§ 3º A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2º, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

Art. 2º A Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.

Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Em 22 de dezembro de 2024, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização aprovou as contas da presidente Dilma Rousseff referentes ao exercício de 2015. O Projeto de Decreto Legislativo correspondente registrou o seguinte[1790].

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Aprova, com ressalvas, as contas da Excelentíssima Senhora Presidenta da República relativas ao exercício de 2015.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam aprovadas, com ressalvas, as contas de responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidenta da República, Dilma Vana Rousseff, atinentes ao exercício de 2015, nos termos do inciso IX do artigo 49, combinado com o inciso XXIV do artigo 84 da Constituição Federal.

§ 1º As ressalvas mencionadas no caput, descritas no Parecer da Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, decorrem da:

I - Operações de crédito junto a instituições financeiras federais, em desacordo com a legislação;

II - omissão de passivos da União junto ao Banco do Brasil, BNDES e FGTS nas estatísticas fiscais;

III - pagamento de dívidas da União junto ao BB, ao BNDES e ao FGTS sem a autorização em lei orçamentária;

IV Abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário;

V -Abertura de créditos extraordinários por meio das MPs 686, 697, 702 e 709/2015 em desacordo com dispositivos constitucionais e legais;

VI - Condução da programação orçamentária e financeira com amparo em meta fiscal prevista no PLN 5/2015 e Contingenciamento de despesas discricionárias em montantes inferiores aos necessários para atingimento da meta fiscal vigente;

VII - Utilização de recursos vinculados do superávit financeiro de 2014 em finalidade diversa do objeto da vinculação;

VIII – Execução de despesa em montante superior a dotação aprovada no Orçamento de Investimento;

IX – Ausência de repasse referente ao seguro DPVAT destinado ao Fundo Nacional de Saúde;

X – falta de consistência em informações de indicadores e metas do PPA 2012-2015.

§ 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1º deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.

1790 Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia Acesso em: 25 Nov 2024.

> § 3º A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2º, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.
>
> Art. 2º A Comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal elaborará e submeterá ao Plenário do Congresso Nacional, no prazo de um ano, projeto de Resolução contendo a regulamentação do processo relativo à elaboração e apreciação das contas presidenciais de que tratam os arts. 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal.
>
> Art. 3º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

A principal diferença identificada no cotejo entre o Parecer nº 726/2016, elaborado pelo senador Antonio Anastasia, e as alegações finais ou razões da contrariedade ao libelo acusatório apresentadas pela presidente Dilma Rousseff, reside na interpretação acerca da ilegalidade dos decretos de suplementação orçamentária. A presidente Dilma argumentou que o Tribunal de Contas da União (TCU) alterou sua interpretação sobre a matéria durante o exame de sua prestação de contas, comprometendo a previsibilidade e a segurança jurídica. Por outro lado, no Parecer nº 726/2016, o senador Anastasia afirmou que "essa foi a primeira vez em que a Corte de Contas se manifestou quanto à ilegalidade de decretos de suplementação à luz das determinações das leis orçamentárias quanto à compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário." Ele concluiu que "não houve mudança de interpretação do TCU, simplesmente porque não havia interpretação anterior."[1791].

Essa afirmação do senador Anastasia, entretanto, não invalida os contra-argumentos apresentados pela presidente Dilma. Ao admitir que a posição do TCU sobre o tema era inédita, ele reforçou a tese central da defesa da presidente: o caráter embrionário e inovador do posicionamento do TCU. A argumentação da presidente está fundamentada justamente na novidade reconhecida pelo senador Anastasia, indicando que o parecer do TCU representava uma inovação no ordenamento jurídico. Para Dilma, essa inovação demandava uma análise mais aprofundada por parte do Congresso Nacional, órgão com competência exclusiva para julgar as prestações de contas da presidente, conforme determina a Constituição.

Assim, a defesa de Dilma Rousseff sustenta que a interpretação inédita do TCU deveria ser considerada com cautela, respeitando os princípios de segurança jurídica e previsibilidade, e que sua aplicação imediata seria incompatível com a estabilidade normativa necessária à gestão pública.

Sob essa perspectiva, a presidente Dilma Rousseff argumentou que, diante da inovação introduzida no sistema jurídico-econômico pelo Tribunal de Contas da União (TCU), os pareceres prévios emitidos por essa Corte não poderiam fundamentar uma acusação de

[1791] Vol. 65, p. 337-8.

impeachment por dois motivos principais: primeiro, devido ao ineditismo e à novidade da interpretação apresentada pelo TCU; segundo, porque, sendo um parecer consultivo e não vinculante, sua validade dependia de submissão e aprovação pelo Congresso Nacional. Frente à divergência entre o parecer prévio do TCU e as orientações da assessoria técnica da Presidência da República, seria necessário aguardar a decisão do Congresso Nacional, ao menos até a manifestação da Comissão Mista de Orçamento. Enquanto isso não ocorresse, os pareceres prévios do TCU, relativos às prestações de contas de 2014 e 2015, não teriam eficácia jurídica nem poderiam motivar um processo de *impeachment* ou vincular as decisões tomadas pela presidente da República.

No Parecer nº 726/2016, apresentado pelo senador Antonio Anastasia, a narrativa econômico-financeira que sustentou as acusações relacionadas à suplementação orçamentária e às operações de crédito bancário baseou-se nos Acórdãos nºs 1461/2015-TCU-Plenário, 1497/2016-TCU-Plenário, 2461/2015-TCU-Plenário e 2523/2016-TCU-Plenário, todos emitidos pelo TCU. Os três primeiros foram citados expressamente no parecer, enquanto o último foi referenciado de forma implícita[1792].

É relevante observar que uma das sessões do TCU que originou um desses pareceres prévios ocorreu durante o andamento do processo de *impeachment*. A sessão correspondente ao Acórdão nº 1497/2016-TCU-Plenário foi realizada em 15 de junho de 2016, enquanto a sessão referente ao Acórdão nº 2523/2016-TCU-Plenário aconteceu em 15 de outubro de 2016, já após o término do processo de *impeachment*. Na primeira data, o processo no Senado Federal já estava em curso, com a presidente Dilma Rousseff afastada de suas funções desde 12 de maio de 2016[1793].

Esse contexto evidencia que parte significativa dos fundamentos utilizados no Parecer nº 726/2016 foi consolidada após o afastamento da presidente, reforçando os argumentos da defesa sobre a ausência de previsibilidade e a fragilidade jurídica de uma aplicação retroativa das interpretações do TCU. Além disso, sugere uma alteração nos fundamentos da acusação originalmente apresentados na denúncia, indicando um possível casuísmo acusatório.

Na Câmara dos Deputados, o presidente Eduardo Cunha recebeu a denúncia em 2 de dezembro de 2015; o parecer do deputado Jovair Arantes foi apresentado em 6 de abril de 2016,

---

[1792] Vol. 65, p. 347-687.

1793 Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1497%2520ANOACORDAO%253A2016%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso em: 25 Nov 2024. E ainda: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2523%2520ANOACORDAO%253A2016%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso em: 25 Nov 2024.

votado na Comissão Especial em 11 de abril e aprovado no Plenário em 17 de abril. No Senado Federal, a Comissão Especial do *Impeachment* foi eleita e instalada em 26 de abril; o primeiro parecer do senador Antonio Anastasia foi votado e aprovado nos dias 11 e 12 de maio. Nesse mesmo dia, a presidente Dilma Rousseff foi notificada da instauração do processo no Senado e suspensa de suas funções, conforme o artigo 86, inciso I, da Constituição de 1988.

Quanto à frequência das menções ao Tribunal de Contas da União (TCU) no parecer do senador Antonio Anastasia, os números indicados – 338 vezes para "TCU", 22 para "Tribunal de Contas da União" e 10 para "Corte de Contas" – sugerem uma referência significativa aos pareceres prévios do TCU no processo de *impeachment*. No entanto, para uma análise conclusiva sobre o uso e possível abuso desses pareceres, seria necessário um exame detalhado do contexto em que cada menção foi feita e de como os pareceres do TCU foram utilizados ao longo do processo.

Não é equivocado afirmar que a narrativa econômico-financeira que fundamentou o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff foi construída com base em três pareceres prévios do TCU, dos quais um foi emitido após a instauração do processo de *impeachment* no Senado Federal e o afastamento da presidente Dilma de suas funções presidenciais. Independentemente do ponto de partida, a análise do Parecer do senador Anastasia invariavelmente conduz aos pareceres prévios ou acórdãos do Tribunal de Contas da União mencionados. Essa constatação, por si só, evidencia a fragilidade do parecer do senador referido, e, consequentemente, do processo de *impeachment* que dele se valeu, pois os pareceres prévios do TCU eram provisórios e precários, não possuindo eficácia plena, já que dependiam de confirmação pelo Congresso Nacional, o que não ocorreu. Esses pareceres, relativos às prestações de contas de 2014 e 2015, foram rejeitados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

As reiteradas alegações da presidente Dilma Rousseff, de que o TCU estava inovando no sistema jurídico-econômico, encontram respaldo no ato da Comissão Mista de Orçamento, que, em dezembro de 2022, recomendou que as práticas sugeridas pelo TCU fossem observadas apenas no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor dos Decretos Legislativos que julgaram as contas da presidente Dilma Rousseff, nos anos de 2014 e 2015. De acordo com a Comissão Mista de Orçamento, em relação à presidente Dilma, essas práticas deveriam ser consideradas apenas como ressalvas para a aprovação de suas contas. Os parágrafos 2º e 3º do artigo 1º do Projeto de Decreto Legislativo aprovado pela

Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, referentes às contas da presidente Dilma Rousseff nos exercícios de 2014 e 2015, estabelecem[1794].

> § 2º Compete ao Chefe do Poder Executivo, à vista das ressalvas consignadas no § 1 º deste artigo, determinar aos órgãos e entidades responsáveis que adotem as medidas pertinentes para aperfeiçoar e corrigir os respectivos processos, métodos e sistemáticas com vistas ao aprimoramento da gestão pública.
>
> § 3º A ausência das medidas saneadoras a que se refere o § 2º, não justificada, será ponderada, pelo Congresso Nacional, no julgamento das contas presidenciais relativas ao exercício seguinte ao da entrada em vigor deste Decreto Legislativo.

15.5 ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS VOTAÇÕES

Com a reeleição de Dilma Rousseff em 2014 e o início de seu mandato em 1º de janeiro de 2015, a base governista era composta pelos seguintes partidos: PT, com 69 Deputados; PMDB, com 65; PP, com 38; PSD, com 36; PR, com 34; PRB, com 21; PDT, com 20; PROS, com 11; e PCdoB, com 10 Deputados. Esses partidos somavam 304 Deputados. Por outro lado, na oposição estavam: PSDB, com 54 Deputados; PSB, com 34; PTB, com 25; DEM, com 21; Solidariedade, com 15; PSC, com 13; PPS, com 10; PV, com 8; PHS, com 5; PSOL, com 5; PTN, com 4; PMN, com 3; PRP, com 3; PEN, com 2; PTC, com 2; PRTB, com 1; PSL, com 1; e PTdoB, com 1 Deputado. Os partidos PMB e REDE não declararam posição no início do mandato[1795].

Dessa forma, o segundo mandato de Dilma Rousseff começou com uma ampla base governista, totalizando 304 Deputados, enquanto a oposição reunia 209. Considerando que a admissão da denúncia pela Câmara dos Deputados exigia o apoio de dois terços dos 513 membros, ou seja, 342 votos, a princípio a situação da presidente Dilma parecia confortável[1796].

A avaliação da política brasileira, especialmente a partir das eleições presidenciais de 1989, evidencia que é possível alcançar a vitória em uma eleição presidencial mesmo sem amplo respaldo político-partidário. No entanto, a governabilidade torna-se improvável sem o apoio de outras legendas, sobretudo em cenários de polarização eleitoral entre os dois candidatos mais votados e de baixo respaldo popular, sendo o eleito com pouco mais de 50% dos votos válidos. Na eleição de 2014, embora o partido da Presidente da República tenha

---

1794 Disponivel em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9233060&ts=1672253725108&disposition=inline Acesso em: 25 Nov 2024.

1795 MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 23-52, Set-Dez, 2021.

1796 MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 44-5, Set-Dez, 2021.

obtido a maior bancada da Câmara, com 69 deputados, esse número correspondia a apenas 13,5% do total de cadeiras, indicando os desafios que a Presidente enfrentaria para garantir a governabilidade[1797]. Essa base política reduzida refletia, em grande medida, as características do sistema pluripartidário.

Em relação à realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, conhecidas como "pedaladas fiscais", o libelo acusatório alegou que tais práticas teriam sido realizadas ao longo de todo o ano de 2014[1798]:

> Com efeito, como restou limpidamente evidenciado, **durante todo o ano de 2014**, o Governo Federal utilizou recursos dos Bancos Públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal), sem contabilizar os débitos, criando nos eleitores a falsa sensação de que o país dispunha de dinheiro para dar continuidade aos Programas alardeados nos palanques. No entanto, haja vista as fraudes deliberadas, é certo que a **Presidente/Candidata** já sabia que o cumprimento de tal compromisso seria impossível.

O segundo turno das eleições de 2014 ocorreu em 26 de outubro, ocasião em que a presidente Dilma Rousseff foi reeleita por mais de 54 milhões de votos, assumindo o novo mandato em 1º de janeiro de 2015. Essa expressiva manifestação popular demonstra que, à época, a maioria dos eleitores não considerou os fatos relacionados às acusações como impeditivos para a reeleição da presidente[1799].

Dessa forma, observa-se que o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff não decorreu de sua relação direta com o povo brasileiro, mas sim de fatores políticos envolvendo outros atores. Entre eles, destacam-se as relações da presidente e de seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), com lideranças de outras legendas; os conflitos com o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e o vice-presidente da República, Michel Temer, ambos do PMDB; além da oposição revanchista dos senadores Aécio Neves e Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB, derrotados na eleição presidencial de 2014 e que – juntamente com todos os representantes do PSDB, na Câmara e no Senado – votaram contra a presidente Dilma no processo de *impeachment*.

- **Da Admissibilidade da Denúncia**

Na data da votação da admissibilidade da denúncia, os partidos tinham a seguinte distribuição de Deputados: PT com 60; PMDB com 67; PP com 45; PSD com 37; PR com 40;

[1797] MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 44, Set-Dez, 2021.

[1798] Vol. 68, p. 6; 5-13.

[1799] Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial Acesso em: 09 Dez 2024.

PRB com 22; PDT com 19; PROS com 6; e PCdoB com 10. Esses partidos, que integravam a base do governo no início do mandato, somavam 306 Deputados. Já os partidos que começaram na oposição totalizavam 207 Deputados, distribuídos da seguinte forma: PSDB com 52; PSB com 32; PTB com 20; DEM com 28; Solidariedade com 14; PSC com 10; PPS com 8; PV com 6; PHS com 7; PSOL com 6; PTN com 12; PEN com 2; PSL com 2; PTdoB com 3; PMB com 1; e REDE com 4[1800].

Nessa fase de admissibilidade, 146 Deputados(as) votaram contra o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, rejeitando a denúncia. Esses votos foram distribuídos entre os seguintes partidos: PT com 60; PMDB com 8; PP com 7; PSD com 8; PR com 14; PDT com 13; PROS com 2; PCdoB com 10; PSB com 3; PTB com 6; PHS com 1; PSOL com 6; PTN com 4; PEN com 1; PTdoB com 1; e REDE com 2[1801].

Por outro lado, 367 Deputados(as) votaram a favor da admissibilidade da denúncia, apoiando o *impeachment*. Esses votos foram distribuídos entre os seguintes partidos: PMDB com 59; PP com 38; PSD com 29; PR com 26; PRB com 22; PDT com 6; PROS com 4; PSDB com 52; PSB com 29; PTB com 14; DEM com 28; Solidariedade com 14; PSC com 10; PPS com 8; PV com 6; PHS com 6; PTN com 8; PEN com 1; PSL com 2; PTdoB com 2; PMB com 1; e REDE com 2[1802].

Na votação, apenas três partidos votaram integralmente contra o processo de *impeachment*: (i) o PT, com 60 votos, partido da presidente Dilma Rousseff; (ii) o PSOL, com seis votos, que, embora não integrasse a base do governo, posicionou-se contra o *impeachment*, justificando a posição com o argumento de "golpe de Estado", alinhado ao discurso do PT; e (iii) o PCdoB, com dez votos, um antigo aliado do PT, que não fez parte, por convicção, de um eventual governo de Michel Temer, como se confirmou posteriormente[1803].

- **Da Perda do Cargo**

Na última votação do processo de *impeachment* realizada no Senado Federal, em 31 de agosto de 2016, 17 partidos políticos estavam representados na sessão. A composição era a seguinte: PMDB com 19 senadores; PSDB com 11; PT com 10; PP com 7; PSB com 7; PSD

[1800] MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of *Impeachment* in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 45, Set-Dez, 2021.

[1801] MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 46, Set-Dez, 2021.

[1802] MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 46, Set-Dez, 2021.

[1803] MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 23-52, Set-Dez, 2021.

com 4; PR com 4; DEM com 4; PDT com 3; PTB com 3; PSC com 2; PRB com 1; PCdoB com 1; PPS com 1; PV com 1; PTC com 1; REDE com 1; e 1 senador sem filiação partidária (Reguffe).

Dos 14 partidos que votaram majoritariamente contra a presidente Dilma Rousseff, somando 61 votos a favor de sua destituição, a distribuição foi a seguinte: PMDB com 17 votos; PSDB com 11; PP com 6; PSB com 5; PSD com 3; PR com 4; DEM com 4; PDT com 3; PTB com 1; PSC com 2; PRB com 1; PPS com 1; PV com 1; PTC com 1; e o senador sem partido, Reguffe, com 1 voto[1804].

Apenas as bancadas do PT e do PCdoB votaram integralmente contra o *impeachment*, com seus 11 senadores apoiando a presidente Dilma, sendo 10 do PT e uma do PCdoB. Além disso, dissidentes de outros 7 partidos também votaram contra a destituição, embora em menor número: 2 senadores do PMDB, 1 do PP, 2 do PSB, 1 do PSD, 2 do PTB e 1 da REDE[1805].

A análise da votação final do *impeachment* no Senado Federal revela que, considerando o número de senadores presentes, suas posições partidárias nas eleições de 2014 e seu comportamento durante o processo, 34 senadores migraram da situação para a oposição, cinco mudaram da oposição para a situação, e 42 mantiveram suas posições originais, seja na situação, seja na oposição[1806].

- **Da Inabilitação para Qualquer Função Pública**

No que diz respeito à votação sobre a inabilitação da presidente Dilma Rousseff para o exercício de qualquer função pública por oito anos, 36 senadores votaram contra essa sanção. A distribuição dos votos foi: 9 do PMDB, 10 do PT, 2 do PP, 4 do PSB, 1 do PSD, 3 do PR, 2 do PDT, 2 do PTB, 1 do PCdoB, 1 do PPS e 1 da REDE. Dos 81 senadores, 42 votaram a favor da inabilitação e 3 se abstiveram: Valdir Raupp (PMDB/RO), Eunício Oliveira (PMDB/CE) e Maria do Carmo Alves (DEM/SE)[1807].

A separação das sanções, aprovada por meio de um destaque, foi alvo de questionamento nos Mandados de Segurança números 34.378, 34.379 e 34.394, relatados pela Ministra Rosa Weber no Supremo Tribunal Federal[1808]. O primeiro mandado foi impetrado pelo

---

[1804] MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 46-7, Set-Dez, 2021.

[1805] Vol. 73, p. 5-7.

[1806] MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of *Impeachment* in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. Economic Analysis of Law Review, V. 12, nº 3, p. 23-52, Set-Dez, 2021.

[1807] Vol. 73, p. 8-10.

[1808] Nesses Mandados de Seguranças, a Presidente Dilma Rousseff foi representada pelos advogados a seguir: Jose Eduardo Martins Cardozo (54244/DF, 67219/SP) e João Costa Ribeiro Filho (9958/DF), esse por ter sido o autor

Partido Social Liberal (PSL)[1809], o segundo pelo ex-senador Alvaro Dias[1810] e o terceiro por uma coalizão de partidos, incluindo PSDB, DEM, PPS, PMDB e Solidariedade (SD)[1811]. Excluindo o PMDB, os demais partidos mencionados (PSDB, DEM, PPS, SD e PSL) integravam a oposição ao governo Dilma Rousseff desde o início de seu segundo mandato, em 2015. Nos três mandados de seguranças citados, as autoridades impetradas foram o então presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, que presidiu a sessão de *impeachment* no Senado, e o presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, por ter subscrito a Resolução nº 35, de 2016[1812].

Em síntese, os pedidos formulados pelos impetrantes nos mandados de segurança buscavam a anulação da votação que separou as duas sanções aplicadas no processo de *impeachment*. Consequentemente, pleiteavam que o resultado da votação sobre a inabilitação fosse substituído pelo resultado da votação relativa à destituição do cargo de presidente da República.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, decidiram não conhecer das três ações mandamentais. Ressalte-se que os itens 6 a 10 da ementa do Mandado de Segurança nº 34.394 – que expressam com clareza o entendimento da Ministra Rosa Weber, seguido pela maioria dos Ministros – são igualmente aplicáveis às outras duas ações mandamentais mencionadas[1813].

> Emenda
> (...)
> **6.** O exercício da jurisdição do Supremo Tribunal Federal em mandados de segurança originários envolve, necessariamente, ponderação delicada e complexa a respeito das próprias relações entre os Poderes da República – exigindo, em contrapartida, razões de convencimento incontornáveis para fundamentar intervenção judicial nos trabalhos legislativos.
> **7.** Sob o pálio da técnica, ainda que se pudesse dar guarida à tese da nulidade da segunda votação, observados os limites da via processual eleita, bem como os regulares efeitos jurídicos decorrentes da declaração de nulidade - retirar do mundo o ato anulado, para, se o caso, o seu refazimento -, exsurge óbice intransponível ao efeito buscado no *writ*, qual seja transplantar, para a votação que se pretende anulada, o resultado da primeira votação do *impeachment*, a projetar, de imediato, sanção na esfera pessoal da litisconsorte Dilma Vana Rousseff, privando-a dos seus direitos políticos.
> **8.** Nesse sentido, importa ter presente o resultado das votações para reconhecer a discrepância de quantitativo de votos dados nas primeira e segunda votações, bem como a diversidade dos quesitos postos em votação, a não permitir sejam confundidos ou tomados pelo mesmo

---

do parecer que deu ensejo ao pedido de destaque e à consequente separação das votações em relação às sanções de destituição do cargo e de inabilitação.

[1809] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5043584 Acesso em: 26 Nov 2024.

[1810] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043753 Acesso em 26 Nov 2024.

[1811] Disponível : https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5044698 Acesso em: 26 Nov 2024.

1812 Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043584 Acesso em: 26 Nov 2024.

[1813] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361684903&ext=.pdf Acesso em: 26 Nov 2024.

> objeto. O quórum constitucional foi alcançado para a perda do cargo, enquanto tal não se verificou no que diz com a inabilitação, a afastar a razoabilidade da pretendida substituição, pela via judicial, do mérito realizado no âmbito do próprio Senado Federal.
> **9.** Impossibilidade jurídica de transplante do resultado da votação do primeiro quesito para o segundo, de todo inadmissível a substituição, pela via do mandado de segurança, do julgamento de mérito realizado no âmbito do Senado Federal.
> **10.** Mandado de segurança não conhecido.

Os Ministros Alexandre de Moraes, André Mendonça e Gilmar Mendes acompanharam o voto da Ministra Relatora, Rosa Weber, com ressalvas. No acórdão do Mandado de Segurança nº 34.394, entre as páginas 103 e 109, o voto do Ministro Alexandre de Moraes – alinhado às ressalvas apresentadas pelos Ministros mencionados – sintetiza com clareza a controvérsia enfrentada pelo colegiado[1814]:

> (...)
> O âmbito de análise deste mandado de segurança, portanto, está circunscrito à verificação da existência de direito líquido e certo decorrente de eventual ilegalidade atribuída ao Presidente do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Min. RICARDO LEWANDOWSKI, bem como ao Presidente do Senado Federal, RENAN CALHEIROS e à Mesa Diretora do Senado Federal, que, segundo narram os Impetrantes, teriam dividido em duas votações distintas a análise do pedido de perda do cargo e o de inabilitação para o exercício de função pública na fase final do julgamento do Processo de *Impeachment* da então Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.
> Cumpre salientar, no entanto, que, no caso, os Impetrantes não se insurgem quanto à forma como a votação ocorreu, mas, frise-se, apenas em relação ao seu resultado, isto é, a impugnação se dirige ao juízo de mérito da votação.
> Tanto é assim que o pedido é de anulação parcial da votação realizada pelo Senado Federal, embora a suposta ilegalidade ou abuso de poder se encontre na própria cisão da votação das penas incidentes. Assim, o único pedido possível seria o de anulação completa de ambas as votações para que outra fosse realizada, já que, uma vez reconhecida sua ocorrência, seus efeitos se projetariam sobre ambas as votações.
> Ocorre que não se admite o controle jurisdicional em relação ao mérito da deliberação empreendida pelo Senado Federal no curso do processo de *impeachment*, sendo vedado ao Poder Judiciário, substituindo-se ao próprio Legislativo, ampliar o âmbito de cognição que lhe é cabível para avançar, de maneira indireta, sobre o resultado do julgamento, sob pena de ostensivo desrespeito à Separação de Poderes, por intromissão política do Judiciário no Legislativo (Direito constitucional. 38. Ed. Atlas, 2022. Cap. 12, item 9.1.5).
> A análise da acusação e a conclusão sobre o cometimento ou não de crime de responsabilidade serão do Senado Federal, atuando como órgão jurisdicional, não sendo possível a revisão judicial do mérito da decisão senatorial; não cabe, portanto, ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL modificar a conclusão de mérito resultante da manifestação dos senadores, sob a alegação de inobservância do procedimento previsto para o processo de *impeachment*.
> (...)
> Inviável, portanto, o acolhimento do pedido de anulação apenas da segunda votação com extensão do resultado da primeira votação ao todo, já que o pedido de anulação parcial da decisão caracteriza inépcia da inicial, em razão da evidente dissociação entre a causa de pedir e o pedido (art. 330, § 1º, III, do CPC).
> É que, na esteira do que pontuou a Relatora, "a pretensão de transplantar, *tout court*, para o quesito referente à supressão dos direitos políticos, o quantitativo de votos obtidos no quesito perda do cargo, implica indevida substituição, *per saltum*, do mérito da decisão tomada pelo voto".

[1814] Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361684903&ext=.pdf Acesso em: 26 Nov 2024.

> Em suma, não sendo possível juridicamente o controle jurisdicional pleiteado sobre o curso do processo de *impeachment* e inexistente qualquer comprovação de ilegalidade, tem-se por incabível o mandado de segurança, tendo em vista a ausência do direito líquido e certo alegado pelo Impetrante, pois, como ressaltado pelo Ministro CELSO DE MELLO, "a noção de direito líquido e certo, para efeito de impetração de mandado de segurança, ajusta-se, em seu específico sentido jurídico, ao conceito de situação que deriva de fato incontestável, vale dizer, de fato passível de comprovação documental imediata e inequívoca" (MS 21.865-7, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ, 1/12/06).
>
> Diante do exposto, acompanho a Relatora, para NÃO CONHECER do mandado de segurança, com ressalva de entendimento quanto à legitimidade dos partidos políticos para impetrarem mandado de segurança coletivo.
>
> É como voto.

Com o trânsito em julgado dos acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal, concluiu-se definitivamente o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, sem que ela tenha sido acusada, na Justiça comum, de qualquer ato de desonestidade ou improbidade durante o período em que exerceu o cargo de presidente da República Federativa do Brasil.

15.6 A NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: CONVERGÊNCIAS TEÓRICAS E REFORÇO À PROPOSTA DE REFERENDO POPULAR

Nos dois subtópicos a seguir, será examinada a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade na República da Coreia e no Brasil, com destaque para as particularidades e diferenças estruturais existentes entre os dois ordenamentos constitucionais.

- **No Ordenamento Jurídico da República da Coreia**

Em harmonia com a exposição que será apresentada no item 16.2, no qual se examina detalhadamente o acórdão da Corte Constitucional proferido no julgamento do presidente Roh Moo-hyun, o processo de impeachment do presidente da República da Coreia é compreendido como um mecanismo de natureza político-constitucional, fundamentado na quebra da confiança pública e na violação de princípios estruturantes da ordem constitucional. Trata-se de um instrumento de responsabilização funcional, destinado a proteger o sistema democrático contra abusos do poder Executivo e a preservar a integridade institucional do regime político sul-coreano. Ainda que a decisão de admissibilidade e instauração do processo de impeachment caiba à Assembleia Nacional – parlamento unicameral –, o presidente da República é afastado provisoriamente de suas funções a partir da deliberação legislativa que admite a acusação, permanecendo suspenso até o julgamento final pela Corte Constitucional.

O modelo sul-coreano se distingue, justamente, por conferir à Corte Constitucional a competência exclusiva para proferir a decisão definitiva sobre a perda do mandato presidencial.

Essa instância atua como órgão de controle jurídico do processo, funcionando também como salvaguarda institucional contra eventuais abusos parlamentares. Dessa forma, o impeachment, embora sem perder a sua natureza política, é submetido a uma avaliação jurídico-constitucional rigorosa, com o objetivo de assegurar que a destituição do chefe do Executivo ocorra apenas em hipóteses compatíveis com os princípios e limites da ordem democrática. Com isso, o ordenamento sul-coreano evita que o impeachment se converta em instrumento de instabilidade política ou de arbitrariedade parlamentar, exigindo, para a destituição do Presidente, uma avaliação técnica, imparcial e ancorada em fundamentos constitucionais objetivos.

Diferentemente de modelos em que a decisão parlamentar é tida como soberana e insuscetível de revisão, a Constituição sul-coreana confere à Corte Constitucional a competência para julgar o mérito da acusação após a deliberação da Assembleia Nacional. Isso significa que o juízo político realizado pelo Parlamento está sujeito a um controle jurídico-substancial por parte do Judiciário, o que mitiga o risco de abusos parlamentares e reforça o caráter institucional do processo.

Além de exercer esse controle de mérito, a Corte Constitucional possui amplos poderes instrutórios, entre eles o de tomar o depoimento do Presidente da República. Não está vinculada às provas produzidas durante a fase legislativa e pode, se entender necessário, reabrir a instrução, convocar testemunhas, requisitar documentos e produzir novas provas. Essa prerrogativa torna o julgamento constitucional mais próximo de um processo jurisdicional completo, em que se exige a demonstração objetiva de conduta incompatível com os deveres constitucionais do cargo.

A atuação da Corte, portanto, introduz um elemento jurídico de contenção à decisão política do Parlamento, evitando que o impeachment seja utilizado como instrumento de conveniência conjuntural, e reafirmando a necessidade de fundamento constitucional e probatório para a destituição do chefe do Executivo. Em dois dos quatro casos submetidos à Corte Constitucional da República da Coreia, a decisão da Assembleia Nacional foi reformada, resultando na reintegração do chefe do Executivo ao cargo: no caso do Presidente Roh Moo-hyun, em março de 2004, e no caso do Presidente interino Han Duck-soo, em março de 2025. Neste último, Han exercia interinamente a Presidência da República na qualidade de Primeiro-Ministro, cargo que, nos termos da Constituição sul-coreana, o habilita a substituir temporariamente o Presidente em caso de vacância ou afastamento provisório.

- **No Direito Brasileiro**

Diferente da República da Coreia, no direito brasileiro, a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade pode ser compreendida, tradicionalmente, sob duas vertentes principais: a penal e a política. Essa distinção produz consequências jurídicas relevantes, sobretudo em dois aspectos. O primeiro refere-se à extensão das garantias processuais asseguradas à defesa do acusado, sendo mais amplas quando se adota a lógica garantista típica dos processos criminais. O segundo aspecto diz respeito ao grau de controle judicial exercido sobre os atos praticados no curso do processo de impeachment. Enquanto a concepção puramente política tende a restringir tais garantias e a limitar a intervenção do Poder Judiciário, a concepção penal amplia o espectro de proteção ao acusado e autoriza uma fiscalização judicial mais intensa, inclusive quanto ao mérito dos atos parlamentares.

Com o julgamento dos Mandados de Segurança números 20.941 e 21.564, ambos relativos ao processo de impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, o Supremo Tribunal Federal afastou expressamente a tese da natureza penal dos crimes de responsabilidade, mas reconheceu a possibilidade de controle judicial da legalidade dos atos processuais praticados pelo Congresso Nacional. Essa orientação aproxima o tratamento do processo de impeachment daquele conferido aos atos administrativos em geral, sujeitando-os à legalidade estrita. No julgamento do Mandado de Segurança nº 21.564, o Ministro Celso de Mello defendeu que a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade é político-administrativa. Trata-se, segundo ele, de um processo político, mas juridicamente regulado, que exige o respeito às garantias fundamentais do acusado.

Celso de Mello utiliza expressamente a expressão "infrações de caráter político-administrativo", o que revela sua adesão, ainda que não sistematizada, à classificação doutrinária intermediária. Para o Ministro, o impeachment não se enquadra na lógica penal, tampouco se confunde com um juízo puramente político ou discricionário. Situa-se em um campo híbrido, que envolve decisão política, sim, mas deve respeitar os limites constitucionais e os princípios do devido processo legal. Nessa perspectiva, o processo de impeachment visa à responsabilização institucional por violações de natureza funcional e não pode ser transformado em instrumento de conveniência majoritária ou em forma disfarçada de substituição política informal, como um *recall* encoberto por aparente legalidade[1815].

De acordo com essa leitura, o impeachment possui uma finalidade constitucional específica, que não se resume à punição individual ou à mera revogação do mandato eletivo por

[1815] Voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, nos autos do Mandado de Segurança nº 21.564/DF.

razões de impopularidade ou de crise econômica. Sua função é proteger o regime constitucional e assegurar a preservação da separação de poderes. Nas palavras do Ministro, o processo de impeachment "busca, em essência, proteger e assegurar a intangibilidade desse princípio fundamental de nosso ordenamento positivo, que é o da separação de poderes". Assim, o instituto deve ser compreendido como mecanismo de defesa do sistema constitucional, orientado à contenção de abusos institucionais, e não como instrumento de desestabilização ou ruptura da ordem democrática.

No plano doutrinário a classificação relativa à natureza do impeachment permanece indefinida. Nesse ponto, Rafael Mafei apresenta um levantamento histórico e doutrinário, destacando as divergências interpretativas ao longo do tempo. O primeiro estudo acadêmico publicado no Brasil sobre o tema, datado de 1904 e assinado por Gabriel Luiz Ferreira, já sustentava o caráter político dos crimes de responsabilidade presidencial. Em sentido oposto, Pedro Lessa — professor da Faculdade de Direito de São Paulo e, posteriormente, ministro do Supremo Tribunal Federal — defendia a natureza estritamente penal dessas infrações. No julgamento do Habeas Corpus nº 4116, em 1916, Lessa argumentou que "o impeachment, na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, mas um processo criminal de caráter judicial", razão pela qual competiria exclusivamente à União definir as condutas criminosas e regular o respectivo procedimento[1816].

Entre essas posições extremas, destacava-se uma concepção intermediária representada por João Barbalho, influente constitucionalista da primeira geração republicana, que, embora não tenha afirmado expressamente a natureza penal dos crimes de responsabilidade, sustentava que seu julgamento deveria observar os rigores próprios de um processo criminal. Já na década de 1960, a tese da natureza eminentemente política foi retomada e defendida por juristas como Paulo Brossard, cuja obra influenciou significativamente a doutrina posterior[1817].

No contexto do impeachment da presidente Dilma Rousseff, embora a discussão sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade não tenha sido o foco central de sua defesa – tampouco tenha sido unanimemente acolhida pelos pareceristas favoráveis à presidente –, o tema voltou a ser objeto de intensos debates. Alguns autores passaram a defender que os crimes de responsabilidade deveriam obedecer a uma estrutura dogmática semelhante à dos crimes

[1816] MAFEI, Rafael. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. e-Pública Vol. 4 Nº. 2, Novembro 2017, p. 220-245, p. 223, nota de rodapé nº 9.

[1817] MAFEI, Rafael. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. e-Pública Vol. 4 Nº. 2, Novembro 2017, p. 220-245.

comuns, a fim de excluir juízos políticos baseados em conveniência ou oportunidade, privilegiando, assim, juízos jurídicos fundados em critérios típicos do direito penal. Outros sustentaram de forma expressa a natureza penal dessas infrações, o que implicaria a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal[1818].

Nesse cenário, destaca-se a mudança de posicionamento de Marcelo Campos Galuppo. Em sua obra "Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz", publicada originalmente durante o trâmite do processo contra a presidente Dilma, Galuppo defendeu, em sua primeira edição, a natureza política dos crimes de responsabilidade. No entanto, ao lançar a segunda edição, alterou sua posição inicial, passando a sustentar a natureza estritamente penal do instituto. No prefácio dessa nova edição, justificou a mudança afirmando que, após dois meses de intensa reflexão, concluiu que os crimes de responsabilidade possuem natureza penal e que a Lei nº 1.079/1950 teria como modelo processual o tribunal do júri – órgão competente, no Brasil, apenas para o julgamento de infrações penais[1819].

O raciocínio apresentado por Galuppo tem como base uma referência teórica relevante: a adoção do modelo procedimental do tribunal do júri, amplamente examinado nesta pesquisa desde sua origem na Atenas clássica, associado à aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, conforme prevê o artigo 38 da Lei nº 1.079/1950. Tal dispositivo estabelece que, no processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiariamente aplicáveis, naquilo em que couber, tanto os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal quanto o Código de Processo Penal. Conforme analisado no capítulo 14, ao estruturar-se em duas fases distintas – *judicium accusationis*, referente à admissibilidade da acusação pela Câmara dos Deputados, e *judicium causae*, perante o Senado Federal, voltado ao julgamento de mérito –, o processo de impeachment revela afinidade formal com o modelo do júri. Nessa perspectiva, Galuppo o interpreta como um mecanismo apto a articular decisão democrática e fundamentação jurídica, mediante a observância de garantias processuais.

No artigo citado, Mafei observa que a doutrina brasileira jamais alcançou consenso quanto à natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, o que, segundo ele, constitui parte relevante do problema. Crítico tanto da excessiva juridicização do instituto quanto do oportunismo político, ele sustenta – assim como o Ministro Celso de Mello – que o julgamento

[1818] MAFEI, Rafael. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. e-Pública Vol. 4 Nº. 2, Novembro 2017, p. 220-245.

[1819] MAFEI, Rafael. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. e-Pública Vol. 4 Nº. 2, Novembro 2017, p. 220-245.

é político, mas deve ser institucionalmente disciplinado. As reflexões desenvolvidas nesta pesquisa encontram ressonância em diversos pontos da obra de Rafael Mafei, cuja análise do instituto do impeachment, notadamente a partir dos episódios envolvendo os presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff, oferece subsídios importantes para a compreensão crítica do tema. Mafei parte da premissa de que os chamados crimes de responsabilidade não se confundem com delitos penais típicos, por se tratarem essencialmente de infrações políticas, julgadas com base em critérios que envolvem a confiança pública, a moralidade administrativa e a proteção das instituições democráticas[1820].

Essa concepção converge com o argumento central desta pesquisa, segundo o qual o instituto do impeachment, tanto no Brasil quanto na República da Coreia, tem sido desvirtuado pelos Parlamentos desses países como mecanismo de substituição política, operando, na prática, como uma forma disfarçada de *recall*, sem, contudo, possibilitar o exercício direto da soberania popular na decisão de afastamento do chefe do Executivo. Mafei reforça esse entendimento ao recorrer à tradição constitucional estadunidense, segundo a qual os ilícitos que fundamentam o impeachment estão associados a condutas incompatíveis com a confiança pública e com os deveres políticos inerentes à função presidencial. Nas palavras de Alexander Hamilton, por ele reproduzidas: "são aqueles que procedem da má conduta de homens públicos ou, em outras palavras, do abuso ou violação de alguma confiança pública. Sua natureza pode ser denominada política, uma vez que eles se relacionam principalmente com prejuízos causados diretamente à própria sociedade"[1821].

A ausência de balizas claras entre a responsabilização jurídica e os critérios de conveniência política, segundo Mafei, favorece práticas parlamentares oportunistas, sobretudo em regimes presidencialistas com mandatos fixos. Trata-se de uma leitura que reforça a crítica desenvolvida nesta pesquisa acerca do descompasso entre o modelo normativo constitucional – que reserva o impeachment a hipóteses excepcionais e juridicamente qualificadas – e o modelo prático, frequentemente orientado por coalizões parlamentares majoritárias e conjunturas marcadas por impopularidade ou desgaste político do governante. Por fim, ao destacar os efeitos negativos da banalização do impeachment, Mafei reconhece seu potencial desestabilizador para

[1820] MAFEI, Rafael. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. e-Pública Vol. 4 Nº. 2, Novembro 2017, p. 220-245.

[1821] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 14.

o sistema constitucional: “Impeachments são processos institucionalmente traumáticos, que deixam feridas que demoram a ser curadas”[1822].

Diante desse cenário, a proposta desta pesquisa – de condicionar o afastamento definitivo do Presidente da República à aprovação em referendo popular obrigatório – apresenta-se como mecanismo apto a recompor o equilíbrio entre representação parlamentar e soberania popular. Tal medida busca mitigar o uso estratégico do impeachment como instrumento de substituição política e contribuir para o fortalecimento das bases democráticas da República.

[1822] MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 2021, p. 16.

CAPÍTULO 16
A REPÚBLICA DA COREIA
대한민국의 탄핵

Este capítulo examina a experiência institucional da República da Coreia, com ênfase na evolução de seu sistema constitucional, no papel do presidencialismo e no instituto do impeachment como mecanismo de responsabilização do chefe do Executivo. A análise da Coreia do Sul torna-se relevante por oferecer um modelo de controle político-jurídico distinto daquele adotado no Brasil, especialmente no que diz respeito à separação funcional de poderes e à atuação da Corte Constitucional no julgamento do mérito dos processos de impeachment.

No primeiro subitem (5.1), apresenta-se um panorama da trajetória político-constitucional do país, desde a proclamação da Primeira República, em 1948, até a Nona Emenda Constitucional, de 1987, que marca o início da atual ordem democrática. Nesse contexto, evidencia-se o papel central do presidencialismo sul-coreano e suas sucessivas adaptações ao longo de décadas marcadas por instabilidade política, regimes autoritários e transições democráticas. Particularidades como a inexistência de vice-presidente, substituído por um Primeiro-Ministro com funções interinas limitadas em caso de vacância do cargo presidencial, revelam especificidades institucionais que conferem singularidade ao modelo coreano.

O subitem 5.2 concentra-se no exame do processo de impeachment na República da Coreia, tendo como referência principal o caso paradigmático do presidente Roh Moo-hyun, julgado em 2004. Esse episódio foi o primeiro a testar a efetividade dos mecanismos constitucionais de destituição presidencial sob a vigência da Nona Constituição, e ilustra com clareza a atuação equilibrada entre a Assembleia Nacional – responsável por admitir a acusação – e a Corte Constitucional – incumbida de avaliar o mérito e proferir a decisão definitiva. O impeachment de Roh, anulado por unanimidade pela Corte Constitucional, demonstrou não apenas a independência do Judiciário, mas também a cautela institucional frente a processos que envolvem a soberania popular e a legitimidade do voto.

Embora o caso de Roh Moo-hyun seja o foco principal do capítulo, são também referidos, como fontes adicionais de reflexão, os impeachments mais recentes: o do presidente interino (primeiro-ministro) Han Duck-soo, anulado em 24 de março de 2025, e o do presidente Yoon Suk-yeol, cuja destituição do cargo foi confirmada definitivamente em 4 de abril do mesmo ano pela Corte Constitucional. Esses episódios evidenciam a continuidade e o amadurecimento das instituições sul-coreanas, mesmo diante de crises de grande magnitude, e reforçam a centralidade da Corte Constitucional no sistema de freios e contrapesos do país.

A análise desse conjunto normativo e jurisprudencial, com destaque para a atuação da Corte Constitucional no caso Roh, permitirá, nos capítulos seguintes, uma comparação crítica com o modelo brasileiro. A investigação buscará compreender os limites e potencialidades do impeachment como instrumento de controle republicano, sua relação com a legitimidade democrática e os riscos de desvirtuamento da ordem constitucional em contextos de disputa política.

- **História Política**

Em 1882, os Estados Unidos e a Dinastia Joseon da Coreia firmaram o Tratado de Paz, Amizade, Comércio e Navegação, estabelecendo suas primeiras relações diplomáticas. O primeiro enviado diplomático norte-americano chegou à Coreia em 1883. Essas relações perduraram até 1905, quando o Japão assumiu o controle dos assuntos exteriores coreanos. Já em 1910, o Japão deu início a um domínio colonial de 35 anos sobre a Coreia[1823].

Com a rendição japonesa ao final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, a Coreia foi dividida em duas zonas de ocupação: o norte, sob controle soviético, e o sul, administrado pelos Estados Unidos. Essa divisão, ao longo do paralelo 38º, tinha o objetivo de reunificar o país[1824]. No entanto, o governo militar norte-americano enfrentou problemas como a insurgência comunista e disputas entre facções políticas. Em 1946, Hodge estabeleceu um governo provisório com Kim Kyu-sik e Syngman Rhee em cargos de destaque, mas as tentativas de reconciliação ideológica fracassaram. Isso levou à criação de dois Estados distintos em 1948: a República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte) e a República da Coreia (Coreia do Sul)[1825].

Em 1948, a Coreia do Norte estabeleceu um regime comunista baseado no marxismo-leninismo, sob forte influência da então União Soviética, enquanto a República da Coreia (ou Coreia do Sul) adotou um modelo político inspirado na democracia liberal norte-americana, tendo Syngman Rhee como seu primeiro presidente. Como se verá adiante, esse percurso, no entanto, foi marcado por desvirtuamentos e sucessivas rupturas democráticas, até a redemocratização no final da década de 1980. Nesse aspecto, a trajetória política sul-coreana guarda notável semelhança com a história política brasileira, igualmente marcada por interrupções autoritárias e pela última redemocratização ocorrida em março de 1985.

[1823] Disponível em: https://www.state.gov/countries-areas/south-korea/ Acesso em: 24 Out 2024.
[1824] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_South_Korea Acesso em: 24 Out 2024.
[1825] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_South_Korea Acesso em: 24 Out 2024.

Entre 1950 e 1953, ocorreu a Guerra da Coreia, sem que qualquer um dos lados conquistasse o território do outro, resultando na permanência da divisão[1826]. As relações entre a República da Coreia e as Nações Unidas iniciaram-se nos primeiros anos da ONU, com a criação, em 1947, da Comissão Temporária das Nações Unidas na Coreia (*UNTCOK*), cujo objetivo era apoiar o surgimento do país. Durante a Guerra da Coreia, em 1950, foi estabelecido o Comando das Nações Unidas (*UNC*) para promover a restauração da paz na península coreana. Após o conflito, a Comissão das Nações Unidas para a Unificação e Reabilitação da Coreia (*UNCURK*) e a Agência de Reconstrução da Coreia das Nações Unidas (*UNKRA*) contribuíram para a recuperação da nação, com projetos voltados para a agricultura, saúde e educação[1827].

A República da Coreia ingressou oficialmente na Organização das Nações Unidas (ONU) em 1991, iniciando uma nova fase de cooperação internacional. Desde então, o país expandiu sua atuação na ONU, tendo sido eleito membro não permanente do Conselho de Segurança entre 1997 e 1999, presidido a 56ª Sessão da Assembleia Geral, e nomeado Ban Ki-moon como o 8º Secretário-Geral da organização. Em 2016, a República da Coreia ocupava a 16ª posição entre os maiores contribuintes da ONU e era o 12º maior participante nas operações de manutenção da paz, com tropas alocadas em missões como no Líbano e no Sudão do Sul[1828].

- **A localização geográfica**

A República da Coreia, localizada no leste da Ásia, ocupa a parte sul da península coreana. O país faz fronteira ao norte com a República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte), ao leste com o Mar do Leste (também conhecido como Mar do Japão), ao sul com o Mar da China Oriental e ao oeste com o Mar Amarelo. Ao sudeste, é separada da ilha japonesa de Tsushima pelo Estreito da Coreia. A República da Coreia cobre aproximadamente 45% da área total da península coreana, e sua capital é Seul[1829].

- **As "Seis Repúblicas"**

A história das "Seis Repúblicas" da República da Coreia reflete as tensões entre fases democráticas e autocráticas resultantes de diversos golpes militares. Esses eventos não envolvem uma alternância entre a República e outros sistemas de governo, como monarquia, aristocracia, teocracia ou oligarquia, mas sim fragmentações democráticas. O que é denominado

[1826] Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/History_of_South_Korea Acesso em: 24 Out 2024.
[1827] Disponível em: https://un-rok.org/about-un/about-un-in-rok/ Acesso em: 25 Out 2024.
[1828] Disponível em: https://un-rok.org/about-un/about-un-in-rok/ Acesso em: 25 Out 2024.
[1829] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/Plant-and-animal-life Acesso em: 24 Out 2024.

"Seis Repúblicas" são, na realidade, processos de transição, onde a democracia é instaurada, seguida por rupturas e subsequentes redemocratizações. Portanto, são oscilações da democracia e não da República em si. Cada uma dessas redemocratizações, apesar de apresentar características próprias, foi resultado da luta do povo sul-coreano, com destaque para o papel desempenhado por estudantes e intelectuais, marcadas por sangue e mortes.

A Primeira República (1948-1960), sob a liderança de Syngman Rhee, foi encerrada após sua renúncia, motivada por protestos contra fraudes eleitorais. A Segunda República (1960-1961), com um caráter mais democrático, foi deposta por um golpe militar liderado por Park Chung-hee, que instaurou a Terceira República (1963-1972) e iniciou um período de crescimento econômico. A Quarta República (1972-1979), marcada pela Emenda à Constituição Yushin de 1972, que permitiu a reeleição indefinida de Park, terminou com seu assassinato. Chun Doo-hwan assumiu o poder e, com repressão, instaurou a Quinta República (1981-1987). Em 1987, a pressão popular resultou na restauração democrática, estabelecendo a Sexta República, vigente até hoje[1830].

Os principais eventos que marcaram esses seis períodos da política sul-coreana podem ser sintetizados da seguinte forma.

- **A Primeira República**

Após a ocupação pelos Estados Unidos e a adoção de uma nova constituição, a República da Coreia realizou suas primeiras eleições em 1948, que resultaram na eleição de Syngman Rhee como presidente. Inicialmente, o governo era considerado democrático, com um sistema presidencialista e multipartidário. Contudo, Rhee rapidamente centralizou o poder, reprimindo movimentos de oposição, especialmente comunistas e socialistas, o que começou a enfraquecer a base democrática. Com o tempo, o aumento da autocracia, a manipulação eleitoral e as crescentes tensões políticas levaram a graves rupturas na democracia[1831.]

Durante a Guerra da Coreia (1950-1953), Rhee conseguiu se reeleger em 1952 graças a uma emenda constitucional que permitia a eleição direta do presidente. No entanto, as eleições ocorreram em um contexto de guerra e foram marcadas por acusações de manipulação, repressão aos opositores e fraude eleitoral. A eleição de 1956 também foi cercada de denúncias de irregularidades. Após ser reeleito, Rhee adotou uma postura cada vez mais autoritária, usando a polícia e outras forças estatais para silenciar críticos e consolidar seu poder, o que enfraqueceu ainda mais as instituições democráticas. As eleições de março de 1960, fortemente

[1830] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1831] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.

manipuladas pelo governo de Rhee, provocaram uma onda de protestos liderados por estudantes e intelectuais, exigindo sua renúncia[1832].

Em 19 de abril de 1960, a Revolução de Abril resultou em grandes manifestações, e a polícia reprimiu violentamente os protestos, causando várias mortes, o que intensificou a pressão sobre o governo. Em abril de 1960, Rhee renunciou e exilou-se no Havaí, encerrando a Primeira República e abrindo caminho para a Segunda República[1833].

- **A Segunda República**

Em 16 de maio de 1961, após a renúncia de Syngman Rhee em 1960, foi estabelecida a Segunda República da Coreia do Sul, adotando um sistema parlamentarista sob a liderança do primeiro-ministro Chang Myon, enquanto o presidente Yun Po-sun desempenhava um papel majoritariamente cerimonial. Essa fase buscou se afastar do autoritarismo anterior e restaurar as liberdades democráticas[1834.]

Apesar das intenções de promover reformas democráticas, o governo enfrentou rapidamente lutas internas, fragmentação das facções políticas e pressão popular por mudanças mais profundas. A aliança frágil entre as facções moderadas e progressistas resultou em um ambiente de instabilidade política. Embora o governo mantivesse uma estrutura democrática, a instabilidade e os conflitos entre facções persistiram, acompanhados de protestos populares, especialmente de estudantes, que continuavam a exigir reformas sociais e econômicas em meio a um cenário de corrupção e dificuldades econômicas[1835.]

Entre 1960 e 1961, os movimentos estudantis, que desempenharam um papel central na derrubada de Rhee, continuaram a pressionar por mudanças, enquanto o governo se via sobrecarregado com desafios econômicos e a ameaça de insurreições comunistas. O governo de Chang Myon não conseguiu estabilizar a situação política e econômica, resultando em perda de apoio popular e desilusão crescente com o parlamentarismo. Diante dessa crise, um grupo de oficiais militares, liderado pelo general Park Chung-hee, organizou um golpe de estado em 16 de maio de 1961, justificando a necessidade de um governo forte para enfrentar as divisões internas e a ameaça comunista do norte. O golpe dissolveu a Assembleia Nacional e proibiu a atividade política, instaurando um regime militar que culminou na criação da Terceira

[1832] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1833] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1834] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1835] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.

República em 1963, com Park Chung-hee sendo eleito presidente após dois anos de regime militar[1836].

- **A Terceira República**

O golpe militar liderado pelo general Park Chung-hee resultou na formação de uma junta governamental chamada Supremo Conselho para a Reconstrução Nacional (SCNR), que dissolveu a Assembleia Nacional, proibiu atividades políticas e implementou uma série de reformas tanto políticas quanto econômicas. Em 15 de outubro de 1963, após dois anos de regime militar e sob pressão internacional, especialmente dos Estados Unidos, Park organizou eleições presidenciais. Embora ainda fosse um oficial militar, ele formalmente se retirou do exército e concorreu como civil. Park venceu a eleição por uma margem estreita contra Yun Po-sun, ex-presidente da Segunda República[1837].

Com a vitória de Park, foi estabelecida a Terceira República sob uma constituição republicana que previa um sistema presidencialista. No entanto, o governo manteve características autoritárias, com o controle militar sobre várias áreas do governo e a repressão aos movimentos de oposição. Em 1967, Park foi reeleito para um segundo mandato de quatro anos. Durante esse período, o país vivenciou um crescimento econômico acelerado, conhecido como o "Milagre do Rio Han", com foco na industrialização e nas exportações. Apesar do progresso econômico, a repressão à oposição política e à liberdade de expressão se intensificou[1838].

Embora o desenvolvimento econômico fosse expressivo, o governo de Park foi acusado de fraudes eleitorais e manipulação política. A repressão a dissidentes e o uso da Lei de Segurança Nacional para silenciar vozes críticas contribuíram para o enfraquecimento das bases democráticas. Conforme a constituição da Terceira República, o presidente estava limitado a dois mandatos consecutivos. No entanto, em 1969, Park promoveu uma emenda constitucional que permitia um terceiro mandato, aprovada pelo legislativo dominado pelo partido do governo e ratificada por referendo, apesar da resistência da oposição e de protestos populares[1839].

Durante o terceiro mandato de Park, entre 1970 e 1972, a oposição ao regime cresceu, especialmente entre estudantes, intelectuais e trabalhadores. Em resposta, o governo intensificou a repressão, utilizando a polícia e a Lei de Segurança Nacional para prender dissidentes. Um dos principais opositores foi Kim Dae-jung, que se destacou como uma figura

[1836] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1837] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1838] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1839] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.

proeminente ao desafiar o governo autoritário de Park. A repressão e a falta de abertura democrática geraram crescente descontentamento popular, resultando em grandes protestos reprimidos pelas forças de segurança. A aprovação da emenda constitucional, que permitia a prorrogação do mandato presidencial, foi vista como uma grave ruptura democrática[1840].

Em meio à crescente oposição e após uma série de protestos, Park Chung-hee declarou estado de emergência em outubro de 1972, dissolveu a Assembleia Nacional e suspendeu a Constituição. Ele convocou a criação de uma nova constituição, a Constituição Yush*In* que estabelecia um regime presidencialista com poderes quase ditatoriais, permitindo a reeleição presidencial indefinida. Esse golpe constitucional encerrou a Terceira República e inaugurou a Quarta República, sob um regime autocrático consolidado por Park. A nova constituição eliminava diversos controles democráticos, concentrando o poder no presidente e instituindo um sistema de eleição indireta, controlado pelo governo, por meio da Conferência Nacional para a Unificação[1841].

- **A Quarta República**

Após ser reeleito em 1971 para um terceiro mandato, o presidente Park Chung-hee enfrentou crescente oposição política e movimentos populares que exigiam mais democracia. Como resposta, ele declarou um estado de emergência nacional em dezembro de 1971 e, em outubro de 1972, suspendeu a Constituição e dissolveu a Assembleia Nacional[1842].

Park, que governava desde 1961, aprovou uma emenda constitucional, a "Constituição Yushin", que lhe permitia a reeleição indefinida e aumentava significativamente seus poderes. Essa constituição deu início à Quarta República, marcada por um regime fortemente autoritário, que perdurou até 1979, quando Park foi assassinado, mantendo controle absoluto do governo até então[1843].

- **A Quinta República**

Em meio à crescente oposição popular contra seu regime autoritário e ao descontentamento interno no governo, Park Chung-hee foi assassinado em 26 de outubro de 1979 por Kim Jae-kyu, diretor da Agência Central de Inteligência Coreana (KCIA). Após sua morte, o primeiro-ministro Choi Kyu-hah assumiu o governo de forma temporária[1844].

[1840] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1841] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1842] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1843] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1844] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.

Em 12 de dezembro de 1979, o general Chun Doo-hwan liderou o Golpe de 12 de dezembro, consolidando o controle militar sobre o governo. Chun utilizou a instabilidade política gerada pelo assassinato de Park para expandir sua influência. O golpe levou à ascensão de Chun Doo-hwan como líder militar, e, após violentas repressões contra movimentos pró-democracia, incluindo o Massacre de Gwangju em maio de 1980, ele consolidou seu poder e instaurou a Quinta República em 1981, estabelecendo um regime autoritário com um mandato presidencial limitado a sete anos[1845].

Em resposta ao golpe e à imposição da lei marcial em todo o país, a cidade de Gwangju tornou-se o epicentro dos protestos contra o governo militar entre 18 e 27 de maio de 1980. Civis e estudantes exigiam o fim do regime autoritário e a restauração da democracia, no movimento chamado de "A Revolta de Gwangju". Chun Doo-hwan, consolidado como líder militar, enviou tropas para reprimir os manifestantes, utilizando violência extrema, o que resultou na morte de centenas de civis no episódio conhecido como "O Massacre de Gwangju"[1846].

A violenta repressão em Gwangju reforçou o controle de Chun Doo-hwan sobre o governo, mas também funcionou como um catalisador para futuros movimentos democráticos. Chun foi oficialmente eleito presidente em 1981, sob a nova constituição da Quinta República. Durante seu governo autoritário, o descontentamento popular continuou a crescer devido à repressão política e à falta de liberdades civis. Movimentos de estudantes, trabalhadores e outros setores da sociedade civil intensificaram as demandas por eleições democráticas e pelo fim do regime autoritário[1847].

Embora não tenha ocorrido um golpe tradicional, o regime de Chun enfrentou intensa pressão. Roh Tae-woo, ex-general e aliado de Chun, anunciou em 29 de junho de 1987 um plano de reforma política, prometendo eleições presidenciais diretas. Essas reformas resultaram na adoção de uma nova constituição e no fim do regime militar autoritário. Roh Tae-woo foi eleito presidente nas primeiras eleições diretas em décadas, marcando o início da transição para a Sexta República da Coreia do Sul, que permanece até os dias atuais[1848].

- **Sexta República**

A Sexta República teve início com o fim da ditadura militar e foi formalmente estabelecida com a promulgação de uma Emenda à Constituição em 1987, que introduziu a

[1845] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1846] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1847] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1848] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.

eleição presidencial direta e limitou o mandato presidencial a cinco anos, sem possibilidade de reeleição. Essas reformas foram impulsionadas pelo movimento democrático que pressionou o regime militar a restaurar os direitos civis e garantir eleições livres. Roh Tae-woo foi o primeiro presidente eleito sob essa nova constituição e assumiu o cargo em 1988[1849].

Ainda em 1988, a República da Coreia sediou os Jogos Olímpicos de Seul, consolidando sua posição no cenário internacional. Durante o governo de Roh Tae-woo, o país também normalizou relações diplomáticas com nações comunistas, incluindo a União Soviética e a China, com o estabelecimento de laços diplomáticos plenos até 1992. Kim Young-sam, eleito em 1992, foi o primeiro presidente civil após mais de 30 anos de domínio militar. Seu governo destacou-se pela luta contra a corrupção, que resultou na prisão de militares e empresários envolvidos em esquemas ilícitos, e pela reinstituição das eleições locais, suspensas desde 1961. Ele também promoveu reformas para limitar a influência militar na política[1850].

A República da Coreia enfrentou a crise financeira asiática de 1997, e Kim Dae-jung, eleito em 1997 para o mandato de 1998-2003, implementou reformas econômicas para lidar com os desafios dessa crise. Kim também lançou a Política do Raio de Sol em relação à Coreia do Norte, promovendo o diálogo e a cooperação entre as Coreias, culminando em um encontro histórico com o líder norte-coreano Kim Jong-il em 2000, o que lhe rendeu o Prêmio Nobel da Paz.

Em 2004, o presidente Roh Moo-hyun enfrentou um processo de *impeachment* pela Assembleia Nacional devido a alegações de violação das leis eleitorais e má administração. Ele se afastou temporariamente do cargo enquanto a Corte Constitucional avaliava o caso. Nas eleições parlamentares daquele ano, seu partido conquistou a maioria dos assentos, indicando o apoio público a Roh. Posteriormente, a Corte Constitucional não ratificou a decisão da Assembleia, e Roh retornou ao cargo de presidente em maio de 2004[1851].

Park Geun-hye, eleita em 2012, foi a primeira mulher a presidir a República da Coreia, mas seu mandato foi interrompido por um escândalo de corrupção envolvendo sua assessora, Choi Soon-sil. Em 2016, Park foi destituída do cargo após um processo de *impeachment*[1852], confirmado pela Corte Constitucional em março de 2017, levando à sua prisão e julgamento

[1849] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1850] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1851] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1852] Sobre o tema, recomenda-se a leitura de matéria disponível em: https://www.yjil.yale.edu/a-closer-look-at-the-korean-constitutional-courts-ruling-on-park-geun-hyes-*impeachment*/ Acesso em: 27 Out 2024.

subsequente[1853]. Ainda na "Sexta República", em 10 de maio de 2022 tomou posse o presidente Yoon Suk-yeol[1854].

O próximo item mencionará todos os presidentes da República da Coreia, destacando que três deles, todos da Sexta República, enfrentaram processos de *impeachment*: Roh Moo-hyun, em 2004; Park Geun-hye, em 2016, e Yoon Suk-yeol em 2024. O primeiro desses *impeachments* será examinado neste estudo, dada sua relevância para o objeto pesquisado[1855].

- **Os Presidentes da República da Coreia**

Os presidentes eleitos da República da Coreia incluem Syngman Rhee (1948-1960), Yun Po-sun (1960-1962), Park Chung-hee (1963-1979), Chun Doo-hwan (1981-1987), Roh Tae-woo (1988-1993), Kim Young-sam (1993-1998), Kim Dae-jung (1998-2003), Roh Moo-hyun (2003-2008), Lee Myung-bak (2008-2013), Park Geun-hye (2013-2017) e Moon Jae-in (2017-2022). De maio de 2022 até dezembro de 2024, Yoon Suk-yeol exerceu a presidência, seguido por Han Duck-soo, que assumiu interinamente de 14 a 27 de dezembro de 2024 na condição de primeiro-ministro, após o afastamento de Yoon. Com o último *impeachment*, o ministro de Finanças, Choi Sang-mok, assumiu interinamente a presidência[1856].

Em 24 de março de 2025, a Corte Constitucional da República da Coreia anulou o processo de impeachment movido contra o primeiro-ministro Han Duck-soo, permitindo sua recondução ao cargo de presidente interino. Poucos dias depois, em 4 de abril, o mesmo tribunal confirmou a validade do impeachment do então presidente Yoon Suk-yeol, que foi destituído de forma definitiva. Desde então, o país enfrenta um período de transição institucional, com eleições presidenciais antecipadas agendadas para o dia 3 de junho de 2025, conforme comunicado oficial do presidente interino Han Duck-soo[1857].

Na República da Coreia, o *impeachment* tem se consolidado ao longo do tempo como uma ferramenta política frequentemente utilizada pela oposição contra os governos em exercício. Na primeira semana de dezembro de 2024, partidos oposicionistas na Assembleia, liderados pelo Partido Democrata, apresentaram um pedido de *impeachment* contra o presidente Yoon Suk-yeol, ex-promotor de justiça eleito em 2022, com perfil conservador, baixa popularidade e dificuldades de gestão. A acusação baseou-se na decretação inédita, em mais de

[1853] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1854] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1855] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024.
[1856] Disponível em: https://www.britannica.com/place/South-Korea/The-Sixth-Republic Acesso em: 24 Out 2024. E ainda: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cdr0mj7k32mo Acesso em: 27 Dez 2024.
1857 Disponível em: https://www.theguardian.com/world/2025/apr/08/south-korea-election-date-2025 e em https://globaltaiwan.org/2025/04/what-does-south-korean-president-yoon-suk-yeols-impeachment-mean-for-taiwan/ Acesso em: 8 de Abr 2025.

quatro décadas, de uma lei marcial, justificada como uma resposta à ameaça representada pela Coreia do Norte e por forças contrárias ao Estado. Após a implementação do decreto, o presidente revisou sua decisão e determinou a retirada das tropas mobilizadas[1858]. Em meio à crise desencadeada pela decretação da lei marcial, o Ministro da Defesa, Kim Yong-hyun, renunciou ao cargo, assumindo a responsabilidade pelos desdobramentos da medida[1859].

No primeiro momento, o presidente Yoon Suk-yeol não foi suspenso pela Assembleia Nacional, em razão da sessão realizada em 7 de dezembro de 2024, um sábado, devido à ausência de quórum de dois terços (200 votos de 300 membros) necessário para aprovar o afastamento. Essa situação ocorreu porque quase todos os representantes filiados ao Partido do Poder Popular (PPP), ao qual Yoon pertence, deixaram a sessão de votação; dos 108 membros, apenas dois deles permaneceram no plenário[1860].

No dia 14 de dezembro de 2024, sábado seguinte à tentativa frustrada, porém, a Assembleia Nacional da República da Coreia aprovou uma moção de *impeachment* contra o presidente Yoon Suk-yeol. Com essa aprovação, o presidente foi suspenso de suas funções, ficando sua destituição condicionada à confirmação da decisão parlamentar pela Corte Constitucional. Com a suspensão do presidente Yoon assumiu a presidência da Coreia do Sul o primeiro-ministro Han Duck-soo. Caso a decisão da Assembleia não seja ratificada, o presidente será reintegrado imediatamente ao cargo pela Corte Constitucional[1861].

Treze dias após o afastamento do presidente Yoon Suk-yeol e a posse interina do primeiro-ministro Han Duck-soo na presidência, a Assembleia Nacional aprovou, em 27 de dezembro, o *impeachment* de Han com apenas 192 votos favoráveis, contrariando a exigência constitucional de 200 votos, que correspondem a dois terços dos 300 parlamentares. A imprensa noticiou que o parlamento está dominado pelo Partido Democrático, principal oposição aos dois últimos presidentes. O fundamento do *impeachment* foi a recusa de Han em nomear três juízes indicados pela Assembleia Nacional para ocupar vagas na Corte Constitucional, que atualmente conta com apenas seis dos nove juízes. Han justificou sua decisão afirmando que tal medida excederia os limites de suas atribuições como presidente interino. A nomeação desses juízes,

[1858] Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2024/12/oposicao-apresenta-pedido-de-impeachment-do-presidente-da-coreia-do-sul.shtml Acesso em: 04 Dez 2024.

[1859] Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/12/04/ministro-da-defesa-coreia-do-sul-pede-desculpas-lei-marcial-renuncia.ghtml Acesso em: 04 Dez 2024.

[1860] Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/12/07/presidente-da-coreia-do-sul-pedido-de-*impeachment*.ghtml Acesso em: 10 Dez 2024.

[1861] Disponível em: Deputados da Coreia do Sul aprovam *impeachment* do presidente Yoon Suk Yeol | Mundo | G1 Acesso em: 14 Dez 2024.

contudo, é vista como determinante para o julgamento dos *impeachments* de Yoon Suk-yeol e de Han Duck-soo, ao possibilitar uma maioria alinhada ao partido majoritário na Assembleia Nacional, fortalecendo o controle parlamentar sobre o Executivo. Com o afastamento de Han, o Ministro de Finanças, Choi Sang-mok, assumiu interinamente a presidência[1862].

Embora o presidente Yoon Suk-yeol não tivesse sido definitivamente destituído do cargo, o que somente ocorreu em 4 de abril de 2025 quando a decisão do Parlamento sul-coreano foi confirmada pela Corte Constitucional, no dia 31 de dezembro de 2024, o Tribunal do Distrito Oeste de Seul decretou a prisão de Yoon e expediu um mandado de busca e apreensão para a residência do presidente afastado. Não foi divulgado se essa decisão partiu de um único juiz ou de um colegiado de juízes. O artigo 84 da Constituição sul-coreana apresenta uma cláusula de imunidade parcial, segundo a qual "O Presidente não será acusado durante seu mandato, exceto por insurreição ou traição." No processo que deu origem à prisão o presidente Yoon é acusado de insurreição por ter decretado a lei marcial[1863].

A decretação de lei marcial na República da Coreia é regulada pelo artigo 77 da Constituição. O Presidente pode proclamá-la em situações de guerra, conflito armado ou emergências nacionais semelhantes, conforme previsto em lei, devendo notificar a Assembleia Nacional sem demora. A lei marcial pode ser extraordinária, com medidas que afetam direitos como liberdade de expressão e poderes do Executivo e Judiciário, ou de precaução. A Assembleia Nacional, por maioria de votos, pode suspender a medida, e o Presidente é obrigado a cumprir essa decisão[1864].

- **A Constituição da República da Coreia**

A República da Coreia é uma república democrática, onde a soberania reside no povo, de quem emana toda a autoridade do Estado. Trata-se de um Estado unitário com divisões administrativas em províncias e cidades. Embora o governo central detenha a maior parte do poder, os governos regionais e locais carecem de autonomia significativa. Ao longo de sua história político-constitucional, a República da Coreia adotou uma Constituição e passou por nove emendas, refletindo mudanças importantes na estrutura política e institucional do país,

[1862] Disponível em: Deputados da Coreia do Sul aprovam impeachment do presidente Yoon Suk Yeol | Mundo | G1 Acesso em: 14 Dez 2024. E também: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2024/12/27/parlamento-coreia-do-sul-impeachment-presidente-interino.ghtml No mesmo sentido: https://www.bbc.com/portuguese/articles/cdr0mj7k32mo Acesso em: 27 Dez 2024.

[1863] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/tribunal-da-coreia-do-sul-emite-mandado-de-prisao-para-presidente-afastado-diz-agencia/ Acesso em: 32 Dez 2024.

[1864] Disponível em: https://www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1948/en/19949 Acesso em: 31 Dez 2024.

além das transições entre regimes autoritários e a busca pela democratização[1865]. Em algumas plataformas digitais, essas nove emendas à Constituição são frequentemente referidas como "novas Constituições".

A Constituição da República da Coreia foi promulgada em 17 de julho de 1948, composta por 10 capítulos e 103 artigos, que garantem a soberania, liberdade e igualdade ao povo. Desde sua promulgação, a Constituição foi emendada nove vezes[1866]. As emendas ocorreram nas seguintes datas: 7 de julho de 1952, 29 de novembro de 1954, 15 de junho de 1960, 29 de novembro de 1960, 26 de dezembro de 1962, 21 de outubro de 1969, 27 de dezembro de 1972, 27 de outubro de 1980 e 29 de outubro de 1987[1867].

Durante a Guerra da Coreia, Syngman Rhee forçou a aprovação da primeira emenda para garantir sua reeleição, introduzindo a eleição direta do presidente e criando um parlamento bicameral, o que gerou controvérsias, dado o contexto de instabilidade. A segunda emenda removeu os limites de mandato presidencial, permitindo que Rhee continuasse no poder indefinidamente. Apesar da votação apertada e de manobras políticas, a emenda foi aprovada, garantindo mais um mandato para Rhee[1868].

Após a Revolução de Abril de 1960 e a renúncia de Rhee, a terceira emenda transformou o sistema presidencialista em parlamentarista, em resposta ao colapso do governo autoritário e ao desejo de maior controle popular sobre o poder executivo. A quarta emenda, de 29 de novembro de 1960, permitiu a punição retroativa por fraudes eleitorais e corrupção, como medida de responsabilização após as irregularidades cometidas no governo de Rhee[1869].

Com o golpe militar liderado por Park Chung-hee em 1961, a quinta emenda, de dezembro de 1962, restabeleceu o presidencialismo, dissolveu o parlamento e iniciou a Terceira República, sob um regime autoritário, consolidando o poder militar. A sexta emenda permitiu a Park concorrer a um terceiro mandato, apesar da forte oposição, consolidando a continuidade de seu regime autoritário[1870].

A sétima emenda, de dezembro de 1972, conhecida como Constituição Yush*In* instaurou um sistema de eleição indireta para presidente e conferiu a Park Chung-hee amplos poderes,

---

[1865] Disponível em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.

[1866] JONG-HOON, Lim. The Constitution of the Republic of Korea. Disponível em: https://www.much.go.kr/en/contents.do?fid=03&cid=03_14 Acesso em: 24 Out 2024. Sobre o tema, é a matéria em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.

[1867] Disponível em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.

[1868] Disponível em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.

[1869] Disponível em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.

[1870] Disponível em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.

como a capacidade de dissolver a Assembleia Nacional e nomear juízes. A oitava emenda, de outubro de 1980, após o assassinato de Park, foi promovida por Chun Doo-hwan e limitou o mandato presidencial a sete anos, estabelecendo um colégio eleitoral, em mais uma tentativa de manter o controle autoritário[1871].

Por fim, a nona emenda, de 29 de outubro de 1987, foi resultado dos protestos populares contra o regime de Chun Doo-hwan. Esta emenda restaurou as eleições diretas para presidente e ampliou os direitos civis, estabelecendo a Sexta República e marcando o retorno da República da Coreia à democracia[1872]. Desde então, e passados mais de 36 anos da última emenda, em outubro de 1988, não ocorreram mais rompimentos democráticos no país.

Conforme o texto constitucional, a República da Coreia é uma república democrática, onde a soberania pertence ao povo, e o território abrange a península coreana e suas ilhas adjacentes[1873]. Embora a Constituição não mencione explicitamente a harmonia e independência entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, é possível concluir, a partir de sua leitura, que adota a Teoria da Separação dos Poderes e considera, implicitamente, que as três funções do Estado são independentes e harmônicas.

Nesta pesquisa, no âmbito constitucional, serão analisadas as principais características dos poderes executivo, legislativo e judiciário, especialmente no que tange ao *impeachment* do Presidente da República.

- **Poder Legislativo**

O poder legislativo é atribuído à Assembleia Nacional, que possui estrutura unicameral. O direito de voto nas eleições para a Assembleia Nacional é concedido a qualquer pessoa com 18 anos ou mais, enquanto a elegibilidade para concorrer às eleições é restrita a indivíduos com 25 anos ou mais. Todos os membros eleitos para a Assembleia cumprem um mandato de quatro anos[1874].

- **A Assembleia Nacional**

A Constituição estabelece que o número de membros da Assembleia Nacional não pode ser inferior a 200, delegando à legislação infraconstitucional a tarefa de definir a quantidade exata de parlamentares e a divisão entre os eleitos por distritos eleitorais e os eleitos por

[1871] Disponível em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.
[1872] Disponível em: https://constitutionnet.org/country/republic-korea Acesso em: 24 Out 2024.
[1873] Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.
[1874] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500021 Acesso em: 24 de Out 2024.

representação proporcional[1875]. Atualmente, a Assembleia Nacional é composta por 300 membros, sendo 254 eleitos por pluralidade de votos nos distritos eleitorais e 46 eleitos através de um sistema de representação proporcional, em que os assentos são distribuídos de acordo com a porcentagem total de votos obtida pelos partidos[1876].

Nenhum membro da Assembleia Nacional pode ser presidente ou detido sem o consentimento da Assembleia enquanto esta estiver em sessão. Caso um membro seja presidente ou detido antes de uma sessão, ele será liberado durante a sessão a pedido da Assembleia, salvo em caso de flagrante delito. Além disso, os membros gozam de imunidade por discursos ou votos relacionados às suas funções na Assembleia e estão proibidos de exercer simultaneamente qualquer outro cargo previsto em lei. Também têm o dever de agir com integridade, priorizar os interesses nacionais e não abusar de suas funções[1877].

A Assembleia Nacional reúne-se em sessão ordinária uma vez por ano, conforme previsto em lei, e sessões extraordinárias podem ser convocadas a pedido do Presidente ou de um quarto ou mais do total de seus membros. O período das sessões ordinárias não deve exceder 100 dias, e o das sessões extraordinárias, 30 dias[1878]. Para que a Assembleia tome decisões, é necessária a presença da maioria dos membros e a aprovação simultânea da maioria dos presentes. Em caso de empate, a matéria será considerada rejeitada[1879].

A Assembleia Nacional também possui a prerrogativa de avaliar as qualificações de seus membros e aplicar sanções disciplinares quando necessário. Para a expulsão de um membro, é necessário o voto favorável de pelo menos dois terços do total de parlamentares[1880].

- **A Moção de *Impeachment***

Caso o presidente, o primeiro-ministro, membros do Conselho de Estado, chefes de Ministérios Executivos, juízes da Corte Constitucional, juízes comuns, membros da Comissão

---

[1875] Constituição da República da Coreia, artigo 41. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1876] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500021 Acesso em: 24 de Out 2024.

[1877] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500021 Acesso em: 24 de Out 2024.

[1878] Constituição da República da Coreia, artigos 47-49. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1879] Constituição da República da Coreia, artigo 53. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1880] Constituição da República da Coreia, artigo 64. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

Eleitoral Nacional, o presidente e membros do Conselho de Auditoria e Inspeção, ou outros funcionários públicos designados por lei tenham violado a Constituição ou outras leis no desempenho de suas funções, a Assembleia Nacional pode aprovar moções de *impeachment* contra eles[1881].

A moção de *impeachment* pode ser proposta por um terço ou mais dos membros da Assembleia Nacional e requer a aprovação da maioria absoluta para ser aprovada. Entretanto, no caso específico de *impeachment* do presidente da República, a moção deve ser proposta pela maioria dos membros da Assembleia e aprovada por dois terços ou mais do total de parlamentares. Após a aprovação da moção, a pessoa alvo do *impeachment* será suspensa de suas funções até o julgamento do processo pela Corte Constitucional[1882].

Se o pedido de *impeachment* for acolhido, o resultado será a remoção da pessoa de seu cargo público. No entanto, a destituição não isenta o indivíduo de responsabilidades civis ou penais decorrentes de seus atos[1883].

- **Partidos Políticos na Assembleia Nacional**

O artigo 8º da Constituição da República da Coreia regula, no plano constitucional, os partidos políticos. Esse dispositivo foi detalhado por normas infraconstitucionais, como a Lei dos Partidos Políticos[1884], a Lei dos Fundos Políticos[1885] e a Lei Eleitoral para Funcionários Públicos[1886]. A criação de partidos políticos é livre, e o sistema pluripartidário é garantido. Os partidos políticos devem ser democráticos em seus objetivos, organização e atividades, e precisam contar com estruturas organizacionais que permitam a participação popular na formação da vontade política. Além disso, os partidos gozam de proteção do Estado e podem receber fundos operacionais, conforme previsto em lei[1887].

[1881] Constituição da República da Coreia, artigo 65. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1882] Constituição da República da Coreia, artigo 65. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1883] Constituição da República da Coreia, artigo 65. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1884] Disponível em: https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=179481 Acesso em: 27 Out 2024.

[1885] Disponível em: https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsId=001721&ancYnChk=0 Acesso em: 27 Out 2024.

[1886] Disponível em: https://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B3%B5%EC%A7%81%EC%84%A0%EA%B1%B0%EB%B2%95 Acesso em: 27 Out 2024.

[1887] Constituição da República da Coreia, artigo 8º. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

Se as atividades ou os objetivos de um partido político se opuserem à ordem democrática fundamental, o Governo poderá solicitar sua dissolução junto à Corte Constitucional, sendo o partido dissolvido caso essa corte decida nesse sentido[1888].

Um partido com mais de 20 membros na Assembleia Nacional forma um Grupo de Negociação. Um grupo separado pode ser formado por pelo menos 20 membros que não pertençam a outros grupos de negociação. O objetivo de organizar esses grupos é facilitar os procedimentos parlamentares, servindo como canal de negociação e refinamento das pautas políticas entre diferentes partidos ou grupos parlamentares[1889].

A proporção dos membros pertencentes a um grupo de negociação define o número de oradores na Sessão Plenária e a nomeação de membros para Comissões Permanentes ou Comissões Especiais. O líder de cada partido representa o grupo de negociação, sendo distinto do presidente ou representante do partido político. Esses líderes integram o Comitê Diretor da Câmara e o Comitê de Inteligência[1890].

Atualmente, há membros da Assembleia Nacional filiados a oito partidos políticos[1891]. Desses, apenas dois formaram Grupos de Negociação: o Partido Democrático da Coreia e o Partido do Poder Popular[1892]. O Partido Democrático da Coreia possui a maior representação, com 160 membros do círculo eleitoral e 10 da representação proporcional, totalizando 56,67% dos assentos. O Partido do Poder Popular tem 90 membros do círculo eleitoral e 18 da representação proporcional, somando 108 membros, o que equivale a 36%[1893].

Seis partidos políticos compõem o "Grupo de Não Negociação", por possuírem menos de 20 membros. São eles: o Partido da Reconstrução da Coreia, com 12 membros da representação proporcional (4%); o Jinbo-dang, com 1 membro do círculo eleitoral e 2 da

---

[1888] Constituição da República da Coreia, artigo 8º. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1889] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500021 Acesso em: 24 de Out 2024.

[1890] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500021 Acesso em: 24 de Out 2024.

[1891] Seguem os nomes dos partidos políticos indicados no idioma coreano: 1) Partido Democrático da Coreia: 더불어민주당 (Deobureo Minjudang); 2) Partido do Poder Popular: 국민의힘 (Gungminuihim); 3) Rebuilding Korea Party: 한국재건당 (Hanguk Jaegeon-dang); 4) Jinbo-dang: 진보당 (Jinbo-dang); 5) Reform Party: 개혁당 (Gaehyeok-dang); 6) Basic Income Party: 기본소득당 (Gibon Sodeuk-dang); 7) Social Democratic Party: 사회민주당 (Sahoe Minju-dang); 8) Independent: 무소속 (Musosok)

[1892] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500025 Acesso em: 24 Out 2024.

[1893] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500025 Acesso em: 24 Out 2024.

representação proporcional (1%); o Partido da Reforma, com 1 membro do círculo eleitoral e 2 da representação proporcional (1%); o Festa da Renda Básica, com apenas 1 membro da representação proporcional (0,33%); o Partido Social Democrata, com 1 membro da representação proporcional (0,33%); e, finalmente, os Independentes, com 2 membros do círculo eleitoral (0,67%)[1894].

- **Do Poder Executivo**

A República da Coreia adota um sistema presidencialista, no qual o presidente é o chefe do Poder Executivo, sendo responsável por representar o país perante outras nações e atuar como Comandante-Chefe das Forças Armadas, conforme as disposições legais e constitucionais. O presidente é eleito pelo povo por meio de escrutínio igual, direto e secreto, para um mandato de cinco anos, sendo vedada a reeleição[1895].

Em caso de empate na eleição presidencial entre dois ou mais candidatos, o desempate será decidido indiretamente pela Assembleia Nacional, onde o candidato que obtiver o maior número de votos dos membros da Assembleia, com a presença da maioria do total de seus membros, será eleito. Quando houver apenas um candidato, este só será eleito se conseguir pelo menos um terço dos votos dos eleitores[1896].

Cidadãos elegíveis para a Assembleia Nacional que tenham atingido a idade de 40 anos ou mais na data da eleição presidencial podem concorrer ao cargo de presidente[1897]. O presidente não pode exercer simultaneamente o cargo de primeiro-ministro, membro do Conselho de Estado, chefe de qualquer Ministério Executivo ou qualquer outro cargo público ou privado, conforme prescrito por lei. Durante o mandato, o presidente não pode ser acusado de crime, exceto nos casos de insurreição ou traição[1898].

O sucessor do presidente deve ser eleito entre setenta e quarenta dias antes do término do mandato. No caso de vacância do cargo, falecimento, desqualificação por decisão judicial

---

[1894] Disponível em: https://korea.assembly.go.kr:447/portalEn/main/contents.do?menuNo=1500025 Acesso em: 24 Out 2024.

[1895] Constituição da República da Coreia, artigos 67-70. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1896] Constituição da República da Coreia, artigos 67-70. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1897] Constituição da República da Coreia, artigo 67, itns 1-2. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1898] Constituição da República da Coreia, artigo 83-4. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

ou outros motivos, um sucessor deve ser eleito dentro de sessenta dias. Se o cargo de presidente estiver vago ou o presidente estiver impossibilitado de exercer suas funções, o primeiro-ministro ou, na ordem de prioridade estabelecida por lei, os membros do Conselho de Estado assumirão suas funções temporariamente[1899].

- **O Conselho de Estado**

O Conselho de Estado da República da Coreia é composto pelo presidente, pelo primeiro-ministro e por outros membros, cujo número deve variar entre quinze e trinta. O presidente e o primeiro-ministro ocupam, respectivamente, as funções de presidente e vice-presidente do Conselho de Estado. A presença desse Conselho e do primeiro-ministro no governo, no entanto, não altera o caráter presidencialista do sistema político da Coreia do Sul, que permanece inalterado[1900].

O primeiro-ministro é nomeado pelo presidente, com o consentimento da Assembleia Nacional, e os membros do Conselho de Estado são escolhidos pelo presidente, com base em recomendações do primeiro-ministro. Esses membros auxiliam o presidente na condução dos assuntos do Estado e participam das deliberações sobre as questões governamentais como integrantes do Conselho de Estado[1901].

O papel do primeiro-ministro é auxiliar o presidente e supervisionar os Ministérios Executivos sob as ordens presidenciais. Cabe ressaltar que nenhum membro das Forças Armadas pode ser nomeado primeiro-ministro, a menos que esteja aposentado do serviço ativo[1902].

Embora o Conselho de Estado possa parecer, à primeira vista, um órgão consultivo, ele vai além dessa função. Muitos dos atos presidenciais previstos em lei devem ser formalizados por escrito e requerem a assinatura do primeiro-ministro e dos demais membros do Conselho

---

[1899] Constituição da República da Coreia, artigos 68 e 71. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1900] Constituição da República da Coreia, artigo 88. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1901] Constituição da República da Coreia, artigos 86-7. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1902] Constituição da República da Coreia, artigo 82. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

de Estado. Esse procedimento é igualmente necessário em questões militares, além das várias áreas governamentais em que o Conselho de Estado deve deliberar[1903].

Os chefes dos Ministérios Executivos são nomeados pelo presidente dentre os membros do Conselho de Estado, com base nas recomendações do primeiro-ministro. O primeiro-ministro ou o chefe de cada Ministério Executivo pode emitir portarias, sob poderes delegados por lei ou decreto presidencial, ou agir *ex officio* sobre assuntos de sua competência[1904].

- **Poder Judiciário**

A autoridade judicial na República da Coreia é exercida pelos tribunais, que são compostos por juízes. A Suprema Corte e a Corte Constitucional integram o sistema judicial do país.

- **A Suprema Corte e Outros Tribunais**

O sistema judiciário da República da Coreia inclui a Suprema Corte, que é a instância mais alta do Estado, e outros tribunais de diversos níveis, conforme estabelecido na legislação. A Suprema Corte é composta por seus *Justices* (Juízes), mas outros juízes podem ser designados para atuar na Suprema Corte, de acordo com as condições especificadas por lei. Cabe à Suprema Corte estabelecer regulamentos, dentro dos limites legais, relacionados a processos judiciais, disciplina interna e questões administrativas dos tribunais[1905].

O presidente da Suprema Corte é nomeado pelo presidente da República, com o consentimento da Assembleia Nacional. Os Juízes da Suprema Corte são indicados pelo presidente, mediante recomendação do presidente da Suprema Corte e com a aprovação da Assembleia Nacional. Outros juízes, que não o presidente e os *Justices* da Suprema Corte, são nomeados pelo presidente da Suprema Corte, com a anuência do Plenário dos ministros da Suprema Corte (*Conference of Supreme Court Justices*)[1906].

O mandato do presidente da Suprema Corte é de seis anos, sem possibilidade de reeleição. Os *Justices* da Suprema Corte têm mandato de seis anos, com possibilidade de

---

[1903] Constituição da República da Coreia, artigos 86 e 89. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1904] Constituição da República da Coreia, artigos 84-5. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 24 Out 2024.

[1905] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1906] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

recondução, conforme estipulado por lei. Outros juízes, exceto o presidente e os *Justices* da Suprema Corte, têm mandato de dez anos, podendo ser reconduzidos de acordo com as condições estabelecidas por lei. A idade de aposentadoria dos juízes também é definida pela legislação[1907].

As qualificações necessárias para se tornar juiz são estabelecidas por lei, que também regula a organização da Suprema Corte e dos tribunais inferiores. Os juízes devem tomar suas decisões de forma independente, de acordo com sua consciência e em conformidade com a Constituição e a legislação vigente[1908]. Nenhum juiz pode ser destituído, exceto por *impeachment* ou condenação criminal que resulte em pena de prisão ou mais grave. Também não podem ser suspensos, ter seus salários reduzidos ou sofrer qualquer penalidade, exceto em casos de medidas disciplinares. Em caso de incapacidade física ou mental grave, um juiz pode ser aposentado conforme critérios legais[1909].

Quando surgir uma dúvida sobre a constitucionalidade de uma lei em um julgamento, o tribunal deve encaminhar a questão à Corte Constitucional e julgar de acordo com a decisão dessa corte. A Suprema Corte tem o poder de realizar a revisão final sobre a constitucionalidade ou legalidade de decretos administrativos, regulamentos ou ações, caso esses estejam sendo questionados em um julgamento. As apelações administrativas podem ser conduzidas como etapa preliminar antes do julgamento, com os procedimentos definidos por lei e alinhados aos princípios dos processos judiciais[1910].

Os julgamentos e decisões dos tribunais devem ser públicos. No entanto, se a publicidade do julgamento comprometer a segurança nacional, a ordem pública ou os bons costumes, o tribunal pode optar por realizar o julgamento em sigilo[1911].

Tribunais militares podem ser estabelecidos como cortes especiais para tratar de questões militares, e a Suprema Corte tem a jurisdição final de apelação sobre esses tribunais.

[1907] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1908] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1909] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1910] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1911] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

A organização, autoridade e qualificações dos juízes nos tribunais militares são reguladas por lei. Em casos de lei marcial extraordinária, julgamentos relacionados a militares, espionagem, crimes envolvendo sentinelas e prisioneiros de guerra, e outros crimes definidos por lei, não são passíveis de apelação, exceto quando a sentença imposta for a pena de morte[1912].

- **A Corte Constitucional**

A Corte Constitucional da República da Coreia possui jurisdição sobre: (a) a constitucionalidade de uma lei, mediante solicitação dos tribunais; (b) processos de *impeachment*; (c) dissolução de partidos políticos; (d) disputas de competência entre órgãos do Estado, órgãos estatais e governos locais, e entre governos locais; e (e) reclamações constitucionais, conforme definido em lei. A Corte é composta por nove *Justices* qualificados, nomeados pelo presidente da República[1913].

Para ser nomeado *Justice* da Corte Constitucional, o candidato deve ter pelo menos 15 anos de experiência em funções jurídicas e ter idade mínima de 40 anos. As qualificações incluem atuação como juiz, promotor ou advogado, exercício de funções jurídicas em agências do Estado ou corporações, ou cargo acadêmico em direito em uma universidade credenciada[1914]. Em contrapartida, o artigo 5º da lei que regulamenta a Corte Constitucional estabelece certas incompatibilidades, como condenação criminal, destituição por *impeachment* há menos de cinco anos, filiação partidária há menos de três anos, candidatura a cargos eletivos há menos de cinco anos ou envolvimento como assessor em eleições presidenciais há menos de três anos.

Dos nove *Justices*, três são nomeados pelo presidente da República, três são eleitos pela Assembleia Nacional e três são indicados pelo presidente da Suprema Corte. Todos passam por audiências de confirmação da Assembleia Nacional. O presidente da República deve solicitar uma audiência para os três *Justices* que nomeia, enquanto o presidente da Suprema Corte solicita audiências para os indicados por ele[1915].

[1912] Constituição da República da Coreia, artigos 101-10. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1913] Os artigos 111-3 da Constituição da República da Coreia são dedicados à Corte Constitucional. Já os artigos 2º-9º da Lei da Corte Constitucional, se referem à composição e aos *Justices* dessa Corte. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 26 Out 2024.

[1914] Os artigos 111-3 da Constituição da República da Coreia são dedicados à Corte Constitucional. Já os artigos 2º-9º da Lei da Corte Constitucional, se referem à composição e aos *Justices* dessa Corte. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 26 Out 2024.

[1915] Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=60536&type=part&key=1 Acesso em: 26 Out 2024.

O mandato dos *Justices* é de seis anos, com possibilidade de renovação, e a idade de aposentadoria é de 70 anos. O presidente da Corte Constitucional é escolhido pelo presidente da República, dentre os *Justices* da Corte, com o consentimento da Assembleia Nacional. Um *Justice* não pode ser destituído contra sua vontade, exceto em casos de *impeachment* ou condenação penal[1916].

Para decisões sobre a inconstitucionalidade de uma lei, *impeachment*, dissolução de um partido ou reclamações constitucionais, é necessário o voto favorável de pelo menos seis *Justices* (dois terços). A Corte Constitucional tem autoridade para estabelecer regulamentos sobre seus procedimentos, disciplina interna e questões administrativas, conforme os limites da lei. A organização e as funções da Corte, bem como outras disposições necessárias, são regulamentadas por lei[1917].

16.1 O *IMPEACHMENT* NA REPÚBLICA DA COREIA

Além do presidente da República, outros agentes públicos também podem ser alvo de uma moção de *impeachment* perante a Assembleia Nacional, conforme disposto no artigo 65 da Constituição. Esse artigo estabelece que, se o presidente, o primeiro-ministro, membros do Conselho de Estado, chefes de Ministérios Executivos, juízes da Suprema Corte, juízes da Corte Constitucional, membros da Comissão Eleitoral Nacional, o presidente e membros do Conselho de Auditoria e Inspeção, ou outros funcionários públicos designados por lei violarem a Constituição ou outras leis no exercício de suas funções, a Assembleia Nacional pode aprovar uma moção de *impeachment* contra eles[1918].

Um julgamento de *impeachment* é um procedimento destinado à destituição de um agente público com *status* garantido, como altos funcionários governamentais ou juízes, cuja remoção é complexa ou inviável por meio de processos judiciais ou disciplinares convencionais, caso cometam faltas graves no cumprimento de seus deveres. Esse sistema de

[1916] Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=60536&type=part&key=1 Acesso em: 26 Out 2024.

[1917] Constituição da República da Coreia, artigos 111-13. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1918] Constituição da República da Coreia, artigo 65. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

julgamento de *impeachment* é um mecanismo constitucional projetado para proteger a Constituição contra violações cometidas por funcionários públicos de alto escalão[1919].

O processo de *impeachment* na República da Coreia é dividido em duas etapas principais. Na primeira fase, a Assembleia Nacional delibera e decide pela aprovação ou rejeição da moção de *impeachment* contra o agente público. Caso a moção seja aprovada, o processo segue para a segunda fase, que ocorre na Corte Constitucional. Nessa etapa, a Corte examina as acusações e decide se confirma a destituição do agente público, finalizando o julgamento de *impeachment*.

- **O Primeiro Estágio, perante a Assembleia Nacional**

Na República da Coreia, a Assembleia Nacional, enquanto órgão representativo, atua como órgão de acusação nos processos de *impeachment*[1920]. Para propor uma moção de *impeachment*, é necessário o apoio de pelo menos um terço dos membros da Assembleia, e sua aprovação exige a maioria absoluta do total de membros (metade mais um). No caso específico de *impeachment* do presidente da República, a moção deve ser proposta pela maioria absoluta dos membros e aprovada por pelo menos dois terços do total. Se uma moção de *impeachment* for aprovada, o acusado é imediatamente suspenso de suas funções até a conclusão do julgamento de *impeachment*. A decisão final sobre o *impeachment* limita-se à remoção do cargo público, mas não exime o indivíduo de eventuais responsabilidades civis ou criminais[1921].

Com uma composição de 300 membros, são necessários 200 votos para que a moção contra o presidente seja aprovada. Uma vez aprovada, ele será imediatamente suspenso de suas funções até o julgamento final pela Corte Constitucional[1922]. Apesar do alto *quorum* exigido, a atual composição partidária da Assembleia permite algumas considerações. O Partido Democrático da Coreia detém 170 membros (56,67%), enquanto o Partido do Poder Popular possui 108 membros (36%). Os outros seis partidos com assento somam apenas 22 membros (7,33%). Assim, sem o apoio parcial ou total dos membros do Partido Democrático da Coreia, com no mínimo 70 votos adicionais, torna-se impossível alcançar o *quorum* constitucional

[1919] Disponível em: https://www.ccourt.go.kr/site/kor/03/10302030000002020100508.jsp Acesso em: 26 de Out 2024.

[1920] Disponível em: https://www.ccourt.go.kr/site/kor/03/10302030000002020100508.jsp Acesso em: 26 de Out 2024.

[1921] Constituição da República da Coreia, artigo 65, §§ 2-4. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

[1922] Constituição da República da Coreia, artigo 65, §§ 2-4. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=1&lang=ENGhttps://perma.cc/XHC5-R2EJNational Acesso em: 25 Out 2024.

necessário para aprovar uma moção de *impeachment*. Além disso, mesmo com o apoio do Partido Democrático e dos demais seis partidos, a aprovação da moção só seria possível caso o Partido do Poder Popular também adira totalmente ou em parte ao processo.

Conforme o item 13 do artigo 155 da Lei da Assembleia Nacional (*National Assembly Act*), pode-se instaurar uma ação disciplinar contra um membro da Assembleia que viole o dever de atenção durante uma investigação, conforme definido pela Lei de Inspeção e Investigação da Administração Estatal, no decorrer de um processo de *impeachment*[1923].

Os artigos 130 a 134 da Lei da Assembleia Nacional regulam o processo de tramitação do *impeachment*. Quando uma moção de *impeachment* é proposta, o presidente da Assembleia deve comunicá-la na primeira sessão plenária seguinte, podendo encaminhá-la ao Comitê de Legislação e Judiciário para investigação. Caso a sessão plenária não opte pelo encaminhamento ao comitê, será realizada uma votação secreta sobre a moção entre 24 e 72 horas após seu relato na sessão plenária. Se a votação não ocorrer dentro desse período, a moção será automaticamente arquivada. A proposição deve incluir o nome e cargo da pessoa em questão, a justificativa e as evidências da moção, além de outros materiais relevantes para referência na investigação[1924].

Ao receber a moção, o Comitê de Legislação e Judiciário conduz uma investigação e apresenta um relatório sem demora. A investigação segue o método e o dever de atenção definidos pela Lei de Inspeção e Investigação da Administração Pública, aplicados *mutatis mutandis* ao processo de *impeachment*. Todos os órgãos do Estado, especialmente o que emprega o agente acusado, devem cooperar plenamente para assegurar que a investigação seja concluída com rapidez[1925].

Se a moção de *impeachment* for aprovada, uma "Resolução de *Impeachment*" é formalizada pela sessão plenária em um documento escrito, indicando o nome e cargo do acusado e a justificativa do *impeachment*[1926], o que representa a formalização da acusação.

Com a elaboração da "Resolução de *Impeachment*", o presidente da Assembleia deve entregar uma cópia autenticada da resolução, sem demora, ao presidente do Comitê de Legislação e Judiciário (membro do comitê de *impeachment*), ao presidente da Corte Constitucional, ao agente contra quem a moção foi aprovada e ao chefe do órgão a que pertence o impedido. Após a expedição da resolução, a pessoa alvo da moção de *impeachment*, inclusive

[1923] Disponível em: https://korea.nabo.go.kr/download/1000000160E1.PDF Acesso em: 25 Out 2024.
[1924] Disponível em: https://korea.nabo.go.kr/download/1000000160E1.PDF Acesso em: 25 Out 2024.
[1925] Disponível em: https://korea.nabo.go.kr/download/1000000160E1.PDF Acesso em: 25 Out 2024.
[1926] Disponível em: https://korea.nabo.go.kr/download/1000000160E1.PDF Acesso em: 25 Out 2024.

o presidente da República, é imediatamente suspensa de suas funções, e as autoridades competentes para sua nomeação não podem aceitar sua renúncia ou destituí-la. Nesse cenário, o primeiro-ministro assume as funções do presidente da República[1927].

Essa suspensão imediata do presidente após a aprovação da moção de *impeachment* pela Assembleia Nacional difere do processo de *impeachment* nos Estados Unidos, onde, mesmo com a aprovação pela *House of Representatives*, o presidente mantém suas funções até o julgamento no Senado, em observância ao princípio da presunção de inocência. Já no Brasil, a aprovação do *impeachment* pela Câmara dos Deputados resulta na suspensão imediata do presidente, com o vice-presidente assumindo o cargo. Esse procedimento foi aplicado no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, que foi substituída por seu vice-presidente após o recebimento da denúncia ou aprovação da acusação pela Câmara dos Deputados.

Na República da Coreia, com a entrega da Resolução de *Impeachment* à Corte Constitucional, o processo segue para seu segundo estágio. Diferente dos EUA e do Brasil, onde o processo tramita no Senado como segunda câmara legislativa, na República da Coreia, que possui um Legislativo unicameral, a Corte Constitucional, órgão não eleito, atua como árbitro do conflito entre a maioria qualificada da Assembleia Nacional e o presidente da República, ambos eleitos pelo voto popular[1928].

- **O Segundo Estágio, perante a Corte Constitucional**

No segundo estágio do processo de *impeachment*, que ocorre perante a Corte Constitucional, o julgamento de *impeachment* é formalmente iniciado quando o presidente da Comissão de Legislação e Judiciário da Assembleia Nacional, agora atuando como membro da comissão de *impeachment*, submete uma cópia autêntica da Resolução de *Impeachment* ao Tribunal Constitucional. Nesse papel, o presidente da Comissão de Legislação e Judiciário atua como comissário (promotor) de *impeachment*, podendo interrogar o acusado durante a argumentação oral na Corte Constitucional[1929].

O julgamento baseia-se em sustentações orais, e o tribunal deve designar uma data para a audiência, convocando as partes envolvidas e as pessoas pertinentes. Caso a parte convocada

[1927] Disponível em: https://korea.nabo.go.kr/download/1000000160E1.PDF Acesso em: 25 Out 2024. No mesmo sentido, é o artigo 54, item 2, da Lei da Corte Constitucional. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=60536&type=part&key=1 Acesso em: 26 Out 2024.

[1928] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005). Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

[1929] Os artigos 26º, 30º e 48º-54º da Lei da Corte Constitucional, disciplinam o processo de *impeachment* nesssa Corte. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=60536&type=part&key=1 Acesso em: 26 Out 2024.

não compareça na data designada, uma nova data deverá ser marcada. Se houver nova ausência, a audiência poderá prosseguir sem o comparecimento da parte[1930].

Se houver um processo criminal em andamento pela mesma causa do pedido de *impeachment*, o Plenário da Corte Constitucional pode suspender temporariamente o julgamento de *impeachment*[1931]. A procedência do pedido de *impeachment* do presidente exige o voto favorável de dois terços dos membros da Corte Constitucional. Como a Corte é composta por nove *Justices*, seis ou mais votos são necessários para justificar o *impeachment*. Se o pedido for acolhido, a Corte Constitucional emitirá uma decisão de destituição, removendo o presidente do cargo de forma definitiva. Não haverá sanções adicionais no âmbito político-administrativo, como desqualificação para outros cargos. Contudo, a decisão não isenta o réu de responsabilidade civil ou criminal. Além disso, o indivíduo destituído por *impeachment* não poderá ocupar cargos públicos por um período de cinco anos[1932], o que é considerado um efeito da decisão e não uma sanção acessória.

Caso o presidente deixe o cargo antes da decisão final, o Tribunal Constitucional deverá encerrar o processo, pois o pedido de *impeachment* se torna prejudicado[1933]. De acordo com o artigo 134, item 2, da Lei da Assembleia, ao ser entregue a resolução de *impeachment* ao chefe do órgão respectivo, a autoridade nomeadora do acusado não poderá aceitar sua renúncia ou destituição[1934]. Assim, o arquivamento do processo – pela prejudicialidade referida – só ocorre, por exemplo, em situação como o término natural do mandato presidencial, não sendo considerado uma renúncia ou destituição formal do cargo.

16.2 O *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE ROH MOO-HYUN

O processo de impeachment do Presidente Roh Moo-hyun, deflagrado em março de 2004, revelou tensões latentes entre os Poderes da República da Coreia e deixou clara a manipulação política de um mecanismo constitucional concebido para situações de extrema gravidade. Em meio a um ambiente de intensa disputa partidária e queda momentânea de popularidade do Presidente, a Assembleia Nacional aprovou, por ampla maioria, seu

[1930] Disponível em: https://www.ccourt.go.kr/site/kor/03/10302030000002020100508.jsp Acesso em: 26 de Out 2024.
[1931] Lei da Corte Constitucional, artigo 51. Disponível em: https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/viewer.do?hseq=60536&type=part&key=1 Acesso em: 26 Out 2024.
[1932] Disponível em: https://www.ccourt.go.kr/site/kor/03/10302030000002020100508.jsp Acesso em: 26 de Out 2024.
[1933] Disponível em: https://www.ccourt.go.kr/site/kor/03/10302030000002020100508.jsp Acesso em: 26 de Out 2024.
[1934] Disponível em: https://korea.nabo.go.kr/download/1000000160E1.PDF Acesso em: 25 Out 2024.

afastamento com base em alegações frágeis – como a violação do dever de neutralidade política por declarações públicas durante o período eleitoral – e outras imputações genéricas desvinculadas de responsabilidade pessoal direta ou de ilícitos constitucionais substanciais.

A análise deste episódio demonstra, de forma clara, que a Assembleia Nacional atuou com desvio de finalidade, ao instrumentalizar o impeachment como sucedâneo do recall, em flagrante violação à separação de poderes e à integridade do sistema presidencialista. Tal uso distorcido do instituto revelou-se incompatível com os pressupostos jurídicos exigidos para a destituição de um chefe do Executivo, convertendo um mecanismo excepcional de responsabilidade em ferramenta de disputa partidária.

Foi a Corte Constitucional da República da Coreia que, ao declarar por unanimidade a improcedência das acusações, restabeleceu os limites institucionais e reafirmou a natureza excepcional do impeachment, exigindo que este se fundamente em condutas concretas que violem gravemente a Constituição. A Corte destacou que, embora as falas do Presidente pudessem ser consideradas impróprias sob um ponto de vista político, não alcançavam o grau de ilicitude necessário para a sua destituição. Com isso, impediu-se que o impeachment assumisse contornos de *recall* indireto, fundamentado apenas em divergência ideológica ou desaprovação temporária da opinião pública ou do Parlamento.

Este subitem examina, portanto, como o caso Roh Moo-hyun serve como paradigma de resposta constitucional ao mau uso do impeachment, ainda que a violação inicial tenha partido do Parlamento. A atuação firme e técnica da Corte Constitucional evidenciou que, mesmo em regimes democráticos, o risco de desvirtuamento do instituto permanece real, exigindo vigilância institucional permanente. O episódio sul-coreano reforça, assim, a resposta afirmativa à pergunta de pesquisa desta tese: o impeachment, quando manejado de forma arbitrária, converte-se em sucedâneo do recall, desestabilizando o equilíbrio entre os Poderes e violando os princípios constitucionais que deveriam reger o processo democrático.

- **Dados Biográficos**

Roh Moo-hyun nasceu em 1º de setembro de 1946, em uma família humilde de agricultores em Gimhae, próximo a Busan. Serviu ao exército sul-coreano e, embora não tenha cursado universidade, foi autodidata e conseguiu superar o exame de direito. A partir de 1980, envolveu-se ativamente na luta pela democracia. Em 1988, foi eleito para a Assembleia Nacional e, em 2000, nomeado ministro dos Assuntos Marítimos e Pesca. Nas eleições de 2002, Roh foi eleito presidente da República da Coreia por voto popular direto, obtendo 48,9% dos

votos válidos[1935], e assumiu o cargo em fevereiro de 2003. Ex-advogado de direitos humanos, sem diploma universitário, Roh chegou à presidência com uma história pessoal inspiradora e uma agenda progressista de reformas[1936].

- **A Aprovação da Moção de *Impeachment* pela Assembleia Nacional**

Em 12 de março de 2004, a Assembleia Nacional aprovou uma moção de *impeachment* contra Roh Moo-hyun, expedindo a Resolução de *Impeachment* e encaminhando-a à Corte Constitucional para julgamento. Com a aprovação da moção, Roh foi suspenso de suas funções presidenciais, sendo temporariamente substituído pelo primeiro-ministro Goh Kun[1937].

- **Contexto Político do Impeachment de Roh Moo-hyun**

À época, o Partido Grand National (GNP), de orientação conservadora e oposição, detinha a maioria na Assembleia Nacional, a câmara legislativa unicameral da Coreia do Sul. O próprio partido de Roh Moo-hyun, o Partido Democrático do Milênio (MDP), estava fragmentado por um conflito geracional: de um lado, legisladores ligados ao governo anterior de Kim Dae-jung; de outro, uma geração mais jovem que se alinhava mais com Roh. Essa divisão interna fez com que Roh não pudesse contar consistentemente com o apoio do MDP, e sua base de apoio se enfraqueceu ainda mais quando alguns de seus aliados abandonaram o partido para fundar, em 11 de novembro de 2003, o Partido Uri, de centro-esquerda[1938].

A oposição a Roh formou uma coalizão anti-Roh, composta pelo GNP, com 149 assentos, e o MDP, com 63 assentos, resultando em uma supermaioria na Assembleia Nacional de 272 membros. Além dos desafios econômicos, das tensões com a Coreia do Norte e da difícil aliança com os Estados Unidos, Roh enfrentava uma legislatura fortemente adversa[1939].

1935 Disponível em: https://namu.wiki/w/%EC%97%B4%EB%A6%B0%EC%9A%B0%EB%A6%AC%EB%8B%B9 Acesso em: 27 Out 2024.

1936 LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024. E matéria: Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Roh_Moo-hyun Acesso em: 26 Out 2024.

1937 Disponível em: https://namu.wiki/w/%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84%20%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9%20%ED%83%84%ED%95%B5%EC%86%8C%EC%B6%94%20%EB%B0%8F%20%EC%8B%AC%ED%8C%90 Acesso em: 27 Out 2024.

1938 Disponível em: https://namu.wiki/w/%EC%97%B4%EB%A6%B0%EC%9A%B0%EB%A6%AC%EB%8B%B9 Acesso em: 27 Out 2024.

1939 LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

Em outubro de 2003, a situação de Roh piorou quando alguns de seus assessores foram presos por aceitarem contribuições ilegais durante sua campanha presidencial de 2002. Envolto em uma crise política, com apoio limitado na Assembleia e índices de aprovação em queda, Roh tomou medidas para reafirmar sua autoridade, considerando a aproximação das eleições gerais para a Assembleia Nacional em abril de 2004[1940].

Primeiro, em outubro, Roh propôs um referendo nacional para medir a confiança pública em sua liderança. Em segundo lugar, para lidar com o escândalo de financiamento de campanha, ele prometeu renunciar se o valor das contribuições ilegais para sua campanha de 2002 excedesse um décimo das recebidas pelo GNP. Além disso, Roh indicou que seu futuro político estava vinculado ao desempenho do Partido Uri nas eleições de abril, sugerindo até que poderia renunciar caso o partido não fosse bem-sucedido, embora ele próprio não estivesse formalmente filiado ao Uri[1941].

As ações de Roh foram ferozmente criticadas pelo GNP e pelo MDP, que ameaçaram repetidamente uma moção de *impeachment*. Desde abril de 2003, pedidos de *impeachment* tornaram-se frequentes, com os partidos de oposição conscientes de sua força numérica e cientes de que essa aliança contra Roh talvez não perdurasse após as eleições de abril.

Em uma sequência rápida de eventos em fevereiro e março de 2004, os partidos de oposição aprovaram a moção de *impeachment*, com um motivo decisivo: em 24 de fevereiro, em uma coletiva de imprensa, Roh incentivou abertamente os eleitores a apoiarem o Partido Uri nas próximas eleições. Ele declarou querer fazer tudo o que fosse legalmente permitido para ajudar o partido. Em 28 de fevereiro, o MDP, argumentando que os comentários de Roh violavam a lei eleitoral, apresentou uma queixa à Comissão Eleitoral Nacional da Assembleia[1942].

- **A Inusitada Condição que o Pedido de Desculpas Traduziu**

Em 3 de março de 2004, a Comissão Eleitoral da Assembleia enviou uma carta a Roh Moo-hyun, solicitando que mantivesse neutralidade como funcionário público nas próximas eleições. Embora a Comissão não tenha afirmado explicitamente se ele havia infringido alguma

[1940] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

[1941] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

[1942] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

lei, o Partido Democrático do Milênio (MDP) declarou que o presidente havia violado seu dever de neutralidade[1943].

No início de março, os deputados Yoo Yong-tae, líder do MDP, e Hong Sadeok, líder do Grande Partido Nacional (GNP), apresentaram conjuntamente um projeto de *impeachment* contra Roh. Na época, o GNP possuía 141 assentos e o MDP, reduzido a 62 assentos após a criação do Partido Uri, não tinha votos suficientes para propor o *impeachment* sozinho, necessitando da cooperação do GNP. Diferentemente de projetos anteriores, o MDP decidiu por um "projeto de *impeachment* condicional", que demandava um pedido de desculpas formal do presidente Roh quanto à alegada violação de neutralidade política. Era, portanto, uma resolução condicional: se Roh pedisse desculpas, a moção de *impeachment* não seria formalizada[1944].

Em 11 de março, Roh respondeu em uma coletiva de imprensa, desculpando-se pelos escândalos envolvendo seus assessores, mas recusando-se a se desculpar pelos comentários de apoio ao Partido Uri. Roh discordou da posição da Comissão da Assembleia de que seu apoio violava a lei e a Constituição[1945]. Diante da ausência do pedido de desculpas solicitado, a Assembleia Nacional aprovou a moção de *impeachment*.

- **O Impeachment na Assembleia Nacional e a Dominação de Dois Partidos Políticos**

Em resposta ao posicionamento desafiador de Roh, os partidos de oposição aprovaram uma moção de *impeachment* contra ele em 12 de março de 2004. A moção apresentou acusações distintas, que incluíam desde o apoio de Roh ao Partido Uri até escândalos de corrupção envolvendo seus assessores próximos e críticas à sua gestão econômica. Dos 272 membros da Assembleia Nacional, 193 votaram a favor do *impeachment* e apenas 2 votaram contra, enquanto os 47 membros do Partido Uri protestaram e se ausentaram da votação[1946].

[1943] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

[1944] Disponível em: https://namu.wiki/w/%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84%20%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9%20%ED%83%84%ED%95%B5%EC%86%8C%EC%B6%94%20%EB%B0%8F%20%EC%8B%AC%ED%8C%90#s-2 Acesso em: 27 Out 2024.

[1945] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

[1946] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

A aprovação do *impeachment* lançou o país em uma fase de turbulência política. De acordo com a Constituição, Roh foi imediatamente suspenso do cargo, com o primeiro-ministro assumindo suas funções. Entretanto, o *impeachment* era amplamente impopular: pesquisas indicavam que sete em cada dez cidadãos sul-coreanos se opunham à medida, e manifestações em várias regiões do país protestaram contra as ações da Assembleia Nacional. Conforme previsto na Constituição, a Corte Constitucional era a instituição encarregada de resolver essa disputa. Enquanto o julgamento do *impeachment* de Roh era aguardado, a votação tornou-se um tema central para as campanhas das eleições gerais que escolheriam novos membros da Assembleia Nacional[1947].

- **As Eleições Gerais Para a Assembleia Nacional como "Referendo Popular"**

Em um resultado amplamente visto como uma resposta à impopularidade do *impeachment*, o Partido Uri conquistou a maioria na Assembleia Nacional, com 152 dos 299 assentos. Em contraste, o Partido *Grand National* (GNP) e o Partido Democrático do Milênio (MDP), responsáveis pela iniciativa de *impeachment*, foram reduzidos a 121 e 9 assentos, respectivamente. O Partido Uri, criado recentemente, ampliou sua bancada de 45 para 152 cadeiras, mais do que triplicando sua representação, enquanto o GNP e o MDP viram suas bancadas reduzidas de 149 para 121 e de 63 para apenas 9 assentos. Esse resultado evidenciou que a derrota desses partidos foi em grande parte uma reação do eleitorado ao *impeachment* de Roh[1948].

Os resultados das eleições gerais foram interpretados como uma clara manifestação popular de rejeição à moção de *impeachment* aprovada pela Assembleia Nacional, sinalizando um repúdio que influenciou o julgamento da Corte Constitucional. Posicionadas entre a aprovação da moção de *impeachment* e a decisão final da Corte, as eleições de fato permitiram que o eleitorado se manifestasse, convertendo as eleições gerais também em um "Referendo Popular".

A análise das datas dos acontecimentos confirma essa interpretação. A Assembleia Nacional aprovou a moção de *impeachment* em 12 de março de 2004, seguida pelas eleições

[1947] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

[1948] LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, American Journal of Comparative Law, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

gerais em 15 de abril, pouco mais de um mês depois[1949]. Enquanto os dois partidos que apoiaram o *impeachment* sofreram uma grande derrota, o Partido Uri, contrário ao *impeachment*, recebeu amplo apoio. Menos de um mês após as eleições, em 14 de maio de 2004, a Corte Constitucional rejeitou o pedido de *impeachment*, permitindo que o presidente Roh retomasse suas funções.

A Corte Constitucional atuou em harmonia com a orientação do *Justice* americano Anthony Kennedy, para quem a interpretação constitucional precisa estar em harmonia com os valores democráticos. Desse modo, o sentido dos direitos constitucionais transforma-se com o tempo, acompanhando a evolução das percepções sociais, e os juízes mostram-se atentos a essas mudanças[1950].

- **O Julgamento do Presidente Roh Moo-Hyun pela Corte Constitucional**

Na Resolução de *Impeachment* da Assembleia Nacional, foram formalizadas várias acusações contra o presidente Roh Moo-hyun[1951], que, consequentemente, seriam analisadas pela Corte Constitucional. Como órgão judicial, a Corte Constitucional limita-se, em princípio, a julgar com base nos fundamentos de *impeachment* especificados na Resolução de *Impeachment*[1952]. O presidente da Comissão de Legislação e Judiciário da Assembleia Nacional, Kim Ki-chun, atuou como acusador perante a Corte Constitucional, enquanto o Justice Youngcheol Yoon foi designado como relator do processo, e o julgamento foi presidido pelo Justice Juseonhoe[1953].

A decisão da Corte Constitucional registra detalhadamente as acusações formuladas, bem como os fundamentos apresentados pelos *Justices* para rejeitarem o pedido de *impeachment*. Os votos não são individuais. A seguir, listam-se as acusações[1954].

> **1.** Apoiar publicamente um partido político específico durante conferências de imprensa, violando leis sobre a neutralidade política de funcionários públicos.
> **2.** Incentivar a participação política de maneira que violou a Lei de Eleição Pública e Prevenção de Irregularidades Eleitorais.

1949 Disponível em: https://namu.wiki/w/%EC%A0%9C17%EB%8C%80%20%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9B%90%20%EC%84%A0%EA%B1%B0 Acesso em: 27 Out 2024.

1950 SUSTE*IN* Cass R. *Impeachment*: A Citizen's Guide. London (UK): Penguin Books, 2019, p. 71.

1951 A integra da Resolução de *Impeachment* da Assembleia Nacional está Disponível em: https://namu.wiki/w/%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84%20%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9%20%ED%83%84%ED%95%B5%EC%86%8C%EC%B6%94%20%EB%B0%8F%20%EC%8B%AC%ED%8C%90#s-2 Acesso em: 27 Out 2024.

1952 Disponível em: https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=134744 Acesso em: 27 Out 2024.

1953 Disponível em: https://namu.wiki/w/%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84%20%EB%8C%80%ED%86%B5%EB%A0%B9%20%ED%83%84%ED%95%B5%EC%86%8C%EC%B6%94%20%EB%B0%8F%20%EC%8B%AC%ED%8C%90 Acesso em: 27 Out 2024.

1954 Disponível em: https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=134744 Acesso em: 27 Out 2024.

3. Envolvimento alegado no planejamento estratégico das eleições gerais de 2004 para beneficiar um partido específico, o que violou as mesmas leis eleitorais.
4. Manipular a opinião pública ao sugerir que votar em um partido prejudicaria a estabilidade nacional.
5. Ignorar a desqualificação, pelo Parlamento, do Diretor do Serviço Nacional de Inteligência, minando a autoridade da Assembleia.
6. Difamar membros atuais da Assembleia Nacional, referindo-se a eles de maneira desrespeitosa em declarações públicas.
7. Atrasar a aceitação da demissão de um ministro proposta pela Assembleia, violando deveres constitucionais.
8. Criticar a decisão de neutralidade da Comissão Eleitoral Central e depreciar as leis eleitorais.
9. Descrever as leis eleitorais como remanescentes desatualizadas de eras passadas durante uma conferência de imprensa, questionando sua legitimidade.
10. Desafiar a pressão para seu *impeachment*, classificando-a como um ato injusto de agressão.
11. Propor um referendo inconstitucional para buscar um voto de confiança do público, violando a Constituição.
12. Envolvimento direto no recebimento de fundos políticos ilegais vinculados a grandes corporações e funcionários públicos.
13. Acusações de corrupção ligadas a assessores próximos, incluindo a coleta de fundos ilegais durante campanhas presidenciais.
14. Aceitar subornos de figuras corporativas para liquidar dívidas relacionadas a despesas de campanha e outros assuntos financeiros pessoais.
15. Associação próxima com indivíduos envolvidos em atividades ilegais, incluindo suborno e manipulação eleitoral.
16. Recusa em se afastar da política após prometer publicamente se aposentar caso fosse considerado culpado de receber fundos de campanha ilegais excessivos.
17. Implementação de políticas econômicas inconsistentes, levando a incerteza nos setores industrial e trabalhista, prejudicando a economia.
18. Má gestão da política econômica nacional, contribuindo para o aumento da dívida pública, desemprego e instabilidade econômica.
19. Alocar tempo e recursos excessivos às eleições gerais, negligenciando os deveres presidenciais.
20. Tratamento irresponsável de questões internacionais, incluindo posturas inconsistentes sobre o envolvimento da Coreia do Sul no Iraque.
21. Propor ações inconstitucionais, como um referendo nacional, para reforçar sua posição política, polarizando ainda mais o país.

Das acusações apresentadas na Resolução de *Impeachment*, três foram sumariamente descartadas pela Corte Constitucional, devido à ausência de justificativa legal substancial para fundamentá-las. Essas acusações não possuíam elementos suficientes para prosseguir, e, portanto, não foram consideradas relevantes no julgamento final[1955].

1. Inconsistência no Planejamento Eleitoral: A acusação de que o presidente estaria diretamente envolvido na coordenação da estratégia eleitoral de um partido (particularmente a do partido Uri) foi descartada. As provas apresentadas durante o julgamento não foram suficientes para comprovar que Roh supervisionou ou participou dessas atividades.
2. Ameaça à Liberdade Eleitoral: A acusação de que Roh teria coagido o público ou funcionários públicos a apoiarem um partido específico também foi considerada infundada. Não foram apresentadas provas concretas que demonstrassem uma violação clara da liberdade eleitoral ou interferência nas decisões do eleitorado.

[1955] Disponível em: https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=134744 Acesso em: 27 Out 2024.

3. Envolvimento com Corrupção: A acusação de que o presidente estava envolvido na recepção de fundos ilegais ou corrupção relacionada a assessores próximos foi descartada, já que não foi comprovado que ele ordenou ou participou de tais atividades.

Em relação às demais acusações restantes, a Corte Constitucional baseou sua decisão em diversos fundamentos, analisando cada uma individualmente ou em conjunto. A Corte se concentrou principalmente na avaliação da gravidade das alegadas violações e na insuficiência de provas para justificar a remoção do presidente do cargo. Os principais fundamentos expressados pela Corte foram[1956]:

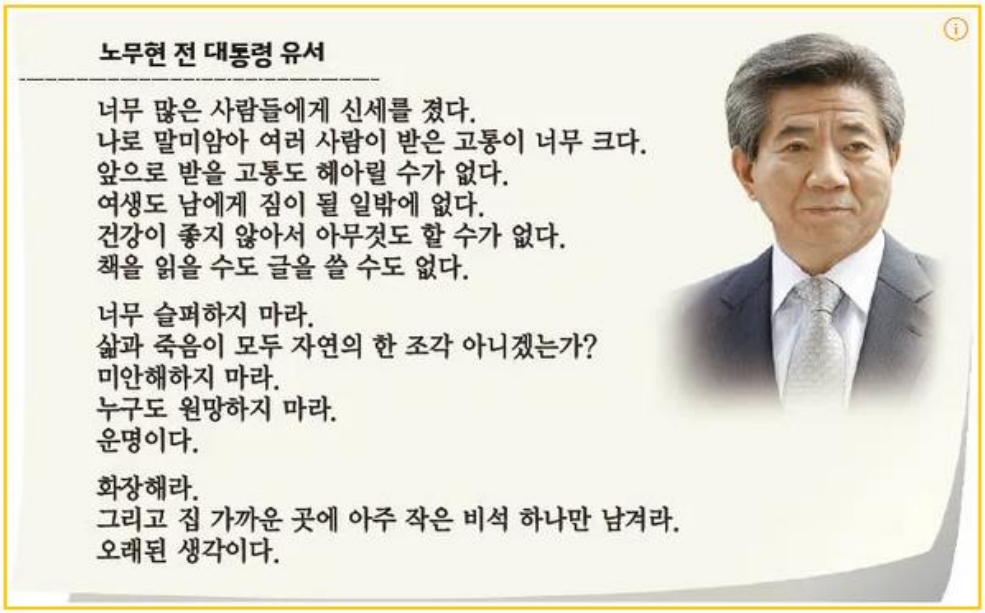
1. Falta de provas concretas: para várias acusações, como a de envolvimento em campanhas eleitorais ou recebimento de fundos ilegais, o tribunal concluiu que não havia evidências suficientes para provar que o presidente Roh tivesse desempenhado um papel ativo ou direto. Embora houvesse suspeitas, as provas apresentadas não foram robustas o suficiente para sustentar uma condenação em um tribunal de *impeachment*.
2. Gravidade das violações: o tribunal estabeleceu que, para justificar o *impeachment* de um presidente, as violações precisam ser de natureza grave, comprometendo a ordem constitucional ou a confiança pública. Em vários casos, como o uso de declarações em conferências de imprensa e entrevistas, as ações de Roh foram consideradas inadequadas, mas não atingiram o nível de gravidade necessário para o *impeachment*.
3. Direito à liberdade de expressão: em relação a algumas acusações, como aquelas sobre declarações feitas pelo presidente durante conferências de imprensa, o Tribunal considerou que tais declarações eram uma forma de expressão política e não necessariamente uma violação das leis eleitorais. O tribunal afirmou que limitar estritamente a fala de figuras políticas, especialmente no contexto de discussões sobre política pública, poderia ser uma restrição excessiva à liberdade de expressão. Além disso, no momento das declarações do Presidente, os partidos ainda não haviam selecionado seus candidatos, motivo pelo qual o apoio a um partido político específico foi declarado sem a identificação de um candidato. Isso não pode ser caracterizado como campanha eleitoral.
4. Neutralidade Eleitoral: embora o tribunal reconhecesse que algumas declarações de Roh poderiam ser vistas como apoio indireto a um partido político, ele argumentou que não havia evidência de que essas ações tivessem uma intenção ativa de manipular o resultado eleitoral de maneira ilegal. As declarações foram vistas mais como expressões políticas do que como interferência eleitoral direta.
5. Atuação Política vs. Violação Constitucional: o tribunal diferenciou entre decisões políticas controversas e violações constitucionais. Em casos onde Roh foi acusado de incompetência ou má gestão política, o tribunal argumentou que tais questões não constituíam, por si só, uma violação da Constituição que justificasse o *impeachment*.

Com base nesses fundamentos de direito e de fato, em 14 de maio de 2004, a Corte Constitucional rejeitou o pedido de *impeachment* do presidente Roh Moo-hyun, permitindo que ele retomasse suas funções presidenciais. Roh permaneceu no cargo até o final de seu mandato, em 25 de fevereiro de 2008, quando foi sucedido pelo presidente eleito Lee Myung-bak.

[1956] Disponível em: https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=134744 Acesso em: 27 Out 2024.

- **O Suicídio do Presidente Roh Moo-Hyun: o Fim de sua Vida e de sua Trajetória Política**

Pouco mais de um ano após deixar a presidência, em 23 de maio de 2009, aos 62 anos, o ex-presidente Roh Moo-hyun tirou a própria vida, lançando-se de Owl Rock (uma rocha em forma de coruja), na montanha Bonghwa, na cidade de Gimhae, na República da Coreia. Após o suicídio do ex-presidente Roh Moo-hyun, uma nota foi descoberta em seu computador pessoal[1957]. A nota encontrada refletia seus pensamentos e emoções no período anterior ao ocorrido, oferecendo uma visão sobre sua decisão final e as dificuldades que enfrentava[1958]. Segue a nota deixada por Roh[1959].



1957 Disponível em: https://ko.wikisource.org/wiki/%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84%EC%9D%98_%EC%9C%A0%EC%84%9C Acesso em: 28 Out 2024.

1958 Tradução livre em português: “Estou em dívida com muitas pessoas. A dor que muitas pessoas sofreram por minha causa é muito grande. Não consigo nem imaginar a dor que sentirei no futuro. A única coisa que posso fazer pelo resto da vida é ser um fardo para os outros. Não posso fazer nada porque minha saúde não está boa. Não consigo ler livros nem escrever. Não fique muito triste. A vida e a morte não são partes da natureza? Não se desculpe. Não culpe ninguém. É o destino. Coloque maquiagem. E deixe apenas uma pequena lápide perto de sua casa. É uma ideia antiga. 23/05/2009 Amanhecer”

1959 A nota de Roh está disponível em: https://namu.wiki/w/%EB%85%B8%EB%AC%B4%ED%98%84/%EC%9C%A0%EC%84%9C Acesso em: 27 Out 2024.

CONCLUSÃO

A pesquisa iniciou com uma abordagem histórica na primeira parte para conceituar a democracia, enfatizando sua fundamentação teórica e aplicação prática, além de explorar suas características como regime político baseado na soberania popular, igualdade de direitos, liberdades fundamentais e participação cidadã nos processos decisórios. O estudo inicial sobre a democracia ateniense revela as raízes históricas desse modelo, destacando mecanismos como o *recall* e os júris populares, que influenciam diretamente a proposta de integrar a soberania popular ao *impeachment.* A experiência ateniense oferece valiosas lições sobre a necessidade de fortalecer os mecanismos democráticos, tanto no Brasil quanto no mundo, conectando práticas históricas à adoção contemporânea de instrumentos como referendos e plebiscitos para garantir uma participação cidadã mais efetiva e prevenir abusos institucionais.

O estudo consolida os fundamentos que sustentam a democracia, como educação, participação popular, legitimidade política e soberania popular, reforçando o *impeachment* como instrumento de efetivação democrática. Também avança ao conectar esses fundamentos ao contexto da democracia digital, onde plataformas tecnológicas surgem como ferramentas para promover engajamento, transparência e inclusão. Essa perspectiva aponta para a revitalização democrática, especialmente em tempos de desilusão com a política tradicional, e reforça a relevância de equilibrar os aspectos representativos e diretos da democracia, garantindo maior legitimidade e representatividade nos processos políticos contemporâneos.

Foram examinadas as especificidades e limitações dos processos de *impeachment* como sucedâneos do *recall* em democracias contemporâneas, com foco nos casos do Brasil e da República da Coreia. A pesquisa revelou como práticas autoritárias herdadas de regimes passados continuam a influenciar sistemas políticos, desvirtuando o *impeachment* como mecanismo de proteção republicana e favorecendo a "tirania da maioria" em detrimento da soberania popular.

Foi demonstrado que as raízes do autoritarismo brasileiro e sul-coreano transcendem o século XXI e enfatizado que sua superação não se restringirá a este século, apontando o fortalecimento da democracia como o principal caminho para evitar a perpetuação de atos tirânicos. Após analisar o passado e o presente da história política do Brasil e da República da Coreia, a pesquisa apresenta diretrizes claras para o fortalecimento e amadurecimento das democracias globalizadas, com ênfase especial nas realidades brasileira e sul-coreana.

A compreensão do histórico de instabilidade e interrupções democráticas demonstra que, desde a Proclamação da República, a democracia brasileira foi desenvolvida em um contexto

marcado por intervenções recorrentes dos poderes Executivo e Legislativo, com eventual respaldo do Judiciário. Esses eventos, muitas vezes justificados sob pretextos políticos ou ideológicos, resultaram em concentrações de poder, exclusão popular e fragilização do constitucionalismo. Por exemplo, episódios como o fechamento do Congresso Nacional ou o impedimento de governantes eleitos democraticamente refletem padrões recorrentes de desrespeito à soberania popular, que impactam diretamente o objeto desta pesquisa.

Durante a trajetória política brasileira, de 1889 a 1985, a República e a democracia enfrentaram sucessivos rompimentos institucionais que marcaram profundamente sua evolução e revelaram fragilidades estruturais. Esses eventos, distribuídos ao longo de quase um século, demonstram como as rupturas no processo democrático foram recorrentes, muitas vezes promovidas pelos próprios poderes da República em momentos de instabilidade política e social.

A pesquisa baseou-se no período monárquico idealizado por Linhares e nas seis fases que subdividem a história republicana do Brasil, conforme apresentadas por Fausto, além de denominar como Segunda Redemocratização o período iniciado em 15 de março de 1985 até os dias atuais.

A abordagem histórica da política brasileira permitiu contextualizar e projetar, para o futuro da democracia no Brasil no século XXI, os 29 atos antidemocráticos identificados, sendo três deles no período monárquico[1960] e os outros 26 no período republicano, de 1889 a 1985[1961].

[1960] 1) Dissolução da Assembleia Constituinte por D. Pedro I; 2) A dissolução da Câmara pelo Executivo por 13 vezes; 3) A derrubada de quatro Ministérios ou gabinetes pela Câmara, como uma espécie de moção de desconfiança parlamentarista *(motion of no confidence)*.

[1961] 1) Implantação da República em 1889 sem consulta popular, substituindo a monarquia por imposição militar; 2) Deodoro da Fonseca intimidou o Congresso Constituinte para ser eleito indiretamente, evitando a escolha de Prudente de Morais; 3) Dissolução do Congresso Constituinte por Deodoro da Fonseca; 4) Floriano Peixoto assumiu definitivamente a presidência sem convocar novas eleições; 5) Delfim Moreira assumiu a presidência após a morte de Rodrigues Alves, sem novas eleições, prática que se repetiu com José Sarney em 1985; 6) A Revolução de 1930 destituiu Washington Luís, eleito democraticamente; 7) Júlio Prestes foi impedido de tomar posse como presidente após ser eleito; 8) Getúlio Vargas consolidou apoio militar exonerando e nomeando generais; 9) Ausência de eleições presidenciais entre 1930 e 1945; 10) Congresso aprovou medidas excepcionais de Vargas, incluindo estado de sítio e Tribunal de Segurança Nacional; 11) Estado de guerra com suspensão de garantias constitucionais por 90 dias aprovado pelo Congresso; 12) Estado Novo de Vargas fechou o Congresso, cassou mandatos e suspendeu eleições; 13) O golpe militar que destituiu Getúlio Vargas da presidência em 1945 ocorreu sem consulta popular. A forma pacífica e consensual em que se deu a destituição de Vargas, porém, autoriza que, coloquialmente, seja chamado de "o golpe militar do beijo e abraço". No contexto político da época, não deve prosperar o argumento de que a renúncia de Vargas tenha sido forçada por forças militares lideradas pelos generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra. Isso porque Dutra, além de ter sucedido Vargas e, na eleição de 1945, sido apoiado por este, também possibilitou o retorno de Vargas à presidência nas eleições diretas seguintes, em outubro de 1950. Também não se pode ignorar que os generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra desempenharam papéis significativos tanto na Revolução de 1930 quanto no golpe que instaurou o Estado Novo em 1937, em parceria com Getúlio Vargas; 14) Cancelamento do registro do Partido Comunista do Brasil (PCB) pelo TSE, em 1947; 15) Cassação dos mandatos de 14 deputados filiados ao PCB, entre eles Jorge Amado e Carlos Marighella, e do senador Luís Carlos Prestes; 16) Fechamento do Congresso Sindical no governo Dutra,

Alguns desses atos representam exemplos claros de ruptura institucional, demonstrando como mudanças abruptas do passado têm moldado as instituições republicanas e a prática democrática no país.

Ao final da análise do período monárquico e de cada uma das fases republicanas, foram destacados aspectos das Constituições vigentes nesses momentos histórico-constitucionais. Esses destaques evidenciam que, apesar de todas as Constituições republicanas terem reconhecido o Brasil como uma república democrática e garantido um extenso rol de direitos e garantias individuais, essas disposições não foram suficientes para evitar as frequentes rupturas democráticas e as violações de direitos registradas, especialmente no período entre 1889 e 1985. Essa constatação revela que o texto constitucional, isoladamente, sem a participação efetiva da população nas decisões políticas, mostra-se incapaz de impedir a prática de atos antidemocráticos e de anticidadania.

Conforme exposto na introdução do Capítulo 15, a Segunda Redemocratização do Brasil, iniciada em 1985, não representou um rompimento efetivo com a cultura autoritária do passado, mas sim sua reformulação sob aparatos institucionais formalmente democráticos. Ainda que desvinculado das práticas violentas características do regime militar, esse período foi atravessado por mais de vinte escândalos de corrupção, desvios de verbas públicas e expressivos prejuízos ao erário, evidenciando um padrão recorrente de manipulação política das instituições de controle, como o Poder Judiciário, os Ministérios Públicos – estaduais e federal –, os Tribunais de Contas – da União, dos Estados e dos Municípios, como Rio de Janeiro e São Paulo - e os órgãos policiais. Consolidou-se, nesse contexto, uma nova forma de autoritarismo, sustentada no uso estratégico e seletivo das estruturas republicanas para a perseguição de adversários e a proteção de aliados no poder, instaurando uma democracia de conveniência, na qual o povo permanece excluído dos processos decisórios e desprovido de mecanismos efetivos de ruptura.

Entre as principais conclusões destacam-se as seguintes:

1. **Lições da Democracia Ateniense: Fortalecimento da Democracia Direta e os Riscos de sua Extinção**

em 1946; 17) Congresso destituiu Carlos Luz, permitindo seu retorno à presidência da Câmara; 18) Café Filho foi destituído pelo Congresso em menos de 24 horas; 19) Após a saída de Café Filho, o Congresso decretou estado de sítio; 20) João Goulart teve sua posse suspensa após a renúncia de Jânio Quadros, com Ranieri Mazzilli assumindo interinamente; 21) Imposição do parlamentarismo por 504 dias como condição para a posse de João Goulart; 22) Golpe civil-militar de 1964 destituiu João Goulart; 23) Governo militar cassou juízes, parlamentares e afastou milhares de civis e militares de cargos públicos; 24) Congresso foi fechado três vezes durante o regime militar, em 1966, 1968 e 1977; 25) Banimento de cidadãos brasileiros pelo Ato Complementar nº 64 durante o regime militar; 26) Governo militar decretou recesso parlamentar nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais.

A análise histórica da democracia ateniense, apresentada na Parte 1 desta pesquisa, oferece lições valiosas para compreender os desafios e as fragilidades da democracia direta em contextos contemporâneos. Em Atenas, durante a Antiguidade Clássica, a democracia direta floresceu como um modelo de participação cidadã plena, permitindo que os cidadãos tomassem decisões políticas diretamente, sem intermediários. Esse sistema, no entanto, demonstrou vulnerabilidades que culminaram em seu enfraquecimento e eventual extinção, principalmente devido à concentração de poder, instabilidades externas e à ausência de mecanismos que garantissem a preservação da igualdade política e da participação ativa.

A principal força da democracia ateniense estava na autonomia dos cidadãos e na sua capacidade de influenciar diretamente as decisões políticas. No entanto, a exclusão de grande parte da população (mulheres, escravizados e estrangeiros) e a dependência de uma elite econômica e militar para sustentar o sistema revelaram limitações estruturais que comprometeram sua sustentabilidade a longo prazo. Essas fragilidades abriram caminho para manipulações e autoritarismos, evidenciando como a ausência de proteção institucional e de equilíbrio entre as partes pode minar a legitimidade democrática.

A queda da democracia ateniense serve como alerta para as democracias contemporâneas, em especial para aquelas que negligenciam a integração de mecanismos de democracia direta no sistema político. A exclusão da participação popular nas decisões cruciais, como os processos de *impeachment*, pode levar ao distanciamento entre os representantes e o povo, enfraquecendo a confiança nas instituições e criando condições para retrocessos democráticos.

O fortalecimento da democracia direta no mundo atual requer a incorporação de lições do passado, adaptadas às realidades contemporâneas. A inclusão de instrumentos como plebiscitos, referendos e consultas populares digitais, quando estruturados com segurança e autonomia cidadã, pode mitigar os riscos de manipulação política e reforçar a legitimidade das decisões governamentais. Além disso, a educação política e a democratização do acesso às informações são fundamentais para garantir que a participação popular seja efetiva e informada, evitando a repetição dos erros que levaram à extinção da democracia ateniense.

Assim, a experiência de Atenas não apenas ilumina o caminho para o fortalecimento da democracia direta do século XXI, mas também alerta para os riscos de seu enfraquecimento, que pode culminar em sua completa dissolução. O equilíbrio entre a democracia direta e representativa, sustentado por instituições robustas e pela participação ativa do povo, é essencial para assegurar a continuidade e o avanço das democracias modernas.

2. O Júri como Expressão da Democracia Direta

A análise do júri como instrumento de democracia direta, apresentada neste estudo, sublinha sua relevância como um espaço em que o cidadão participa ativamente de decisões de grande impacto jurídico e social. Diferentemente de outras instâncias judiciais, o júri possibilita que cidadãos comuns, escolhidos entre seus pares, exerçam diretamente o papel de juízes das questões de fato. Essa característica o posiciona como uma manifestação legítima e robusta da soberania popular, aproximando o sistema de justiça dos princípios democráticos.

Incluir essa perspectiva na conclusão desta pesquisa reforça a ideia de que mecanismos participativos, como o júri, podem servir de modelo para a ampliação da democracia direta em outros contextos. No entanto, a pesquisa também destaca que, para que essa participação seja efetiva, é indispensável que os jurados tenham acesso a uma educação cívica de qualidade e a informações claras e imparciais sobre os casos que julgam. Isso ressalta a importância de integrar mecanismos de participação direta com iniciativas que capacitem e informem os cidadãos.

Dessa forma, o júri exemplifica como a democracia direta pode ser integrada às instituições modernas, mantendo um equilíbrio com os sistemas representativos. O estudo aponta para a necessidade de expandir as competências do júri, além de sugerir a implementação de remuneração para os jurados. Sua experiência prática pode inspirar soluções para aumentar a legitimidade democrática de processos políticos como o *impeachment*, enfatizando que a participação direta do povo não apenas fortalece o sistema democrático, mas também promove maior justiça e transparência em decisões cruciais.

Nesse sentido, de acordo com essa conclusão, futura Emenda à Constituição brasileira deveria transferir integralmente a competência *ratione personae* criminal do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[1962], para o Tribunal do Júri sediado em Brasília, federal ou estadual, de acordo com a matéria, independentemente do local onde o crime tenha ocorrido. Nessa parte final, a proposta assemelha-se ao que já ocorre com juízes de direito, juízes federais e membros do Ministério Público, tanto estadual quanto federal, que, quando acusados da prática de crimes, são julgados pelos Tribunais de Justiça ou pelos Tribunais Regionais Federais aos quais estão vinculados, sem considerar a localidade do delito[1963].

Por sua vez, as autoridades com sede em Brasília seriam julgadas pelo maior Tribunal do Júri da Comarca de São Paulo, com base nos mesmos fundamentos legais que justificam o

[1962] Constituição Federal, artigos 102, I, alínea ‘a’ e ‘c’, e 105, I, alínea ‘a’.
[1963] Constituição Federal, artigo 108, I, alínea ‘a’.

desaforamento do júri para outra localidade[1964]. Tal medida busca garantir a imparcialidade e a regularidade do julgamento, reduzindo possíveis interferências advindas do contexto político ou social da capital federal. A opção pela Comarca de São Paulo justifica-se pelo fato de abrigar o maior Tribunal do Júri do país.

3. A Contribuição da Democracia Digital para o Processo de *Impeachment* e a Consolidação Democrática

A pesquisa revelou a importância da democracia digital como um mecanismo de participação cidadã que pode complementar e fortalecer tanto a democracia representativa quanto a direta. No contexto dos processos de *impeachment* analisados, a ausência de espaços adequados para a expressão da vontade popular tornou-se um dos principais fatores que contribuíram para a percepção de ilegitimidade e o distanciamento entre os representantes eleitos e seus eleitores. A democracia digital emerge, nesse cenário, como uma alternativa poderosa para ampliar a participação cidadã, promover a transparência e reduzir os impactos negativos da polarização política.

A democracia digital, ao utilizar ferramentas tecnológicas e plataformas de comunicação interativa, possibilita o engajamento direto dos cidadãos em questões de interesse público, reduzindo as barreiras de acesso à participação. No caso de um processo de *impeachment*, essas tecnologias poderiam ser aplicadas para criar mecanismos de consulta popular digital, debates virtuais e divulgação de informações sobre as acusações e os argumentos de defesa. Isso contribuiria para um processo mais transparente e para a formação de uma opinião pública informada, reduzindo o risco de manipulações políticas e distorções na narrativa dos fatos.

Além disso, plataformas digitais podem ser usadas para implementar referendos obrigatórios, permitindo que a população exerça sua soberania de maneira prática e eficiente. A integração dessas ferramentas ao processo decisório reforça a legitimidade do *impeachment*, ao mesmo tempo que estimula a educação política e a participação ativa dos cidadãos, pilares fundamentais para a consolidação democrática.

Em 2024, o orçamento da Justiça Eleitoral alcançou o montante de 11,8 bilhões de reais. Segundo informações divulgadas pelo TSE em junho do mesmo ano, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral, destinado às eleições municipais de 2024, totalizou R$ 4.961.519.777,00 (mais de R$ 4,9 bilhões), distribuídos entre 29 partidos. O Fundo Partidário, por sua vez, foi de R$ 1,2 bilhão. A soma dessas três despesas

[1964] Código de Processo Penal, artigo 427 e seguintes.

revela que, em 2024, foram empregados R$ 17,9 bilhões em recursos públicos para sustentar a democracia presencial no Brasil.

Com a implementação da democracia digital, os recursos economizados poderão ser redirecionados para: 1) fortalecer áreas como educação, cidadania, fiscalização e controle eleitoral; e 2) aumentar a frequência de mecanismos de participação popular direta, como referendos, plebiscitos, iniciativas populares e o recall, caso venha a ser incorporado à Constituição.

No entanto, a pesquisa também apontou desafios significativos para a implementação da democracia digital, como a necessidade de garantir a segurança e a integridade dos sistemas, bem como a inclusão digital de toda a população. Esses aspectos devem ser considerados na criação de políticas públicas que viabilizem o uso de tecnologias no fortalecimento democrático. A democratização do acesso à internet, a alfabetização digital e a criação de plataformas transparentes e auditáveis são passos indispensáveis para que a democracia digital se torne uma ferramenta eficaz no fortalecimento das instituições democráticas.

Ao promover uma conexão mais direta entre os cidadãos e os processos de decisão, a democracia digital não apenas fortalece a soberania popular, mas também contribui para a construção de uma cultura política mais inclusiva e participativa. Nesse sentido, sua adoção pode mitigar os riscos de desvirtuamento do *impeachment* como instrumento republicano, integrando elementos de democracia direta e representativa para preservar os princípios constitucionais fundamentais.

4. Rupturas e Ressonâncias: A História das Instabilidades Democráticas no Brasil e a Necessidade de Vigilância

A evolução histórico-política do Brasil, desde a proclamação da República em 1889 até os eventos mais recentes, como a tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023, reflete uma trajetória marcada por sucessivas rupturas democráticas que enfraqueceram os alicerces institucionais e destacaram a fragilidade do sistema republicano. Essas instabilidades, analisadas na Parte 2 da pesquisa, evidenciam que, ao longo de sua história, o Brasil frequentemente oscilou entre avanços democráticos e retrocessos autoritários, moldando um cenário de constante desafio à consolidação democrática.

Desde a transição do regime monárquico para a república, a democracia brasileira enfrentou golpes de Estado, intervenções militares, supressão de direitos políticos e períodos de exceção. Exemplos como o golpe de 1930, que encerrou a Primeira República, o Estado Novo em 1937, os 21 anos de ditadura militar iniciados em 1964 e a tentativa de golpe de 2023

ilustram como as rupturas institucionais criaram ciclos de instabilidade que abalaram a confiança popular nas instituições e dificultaram o fortalecimento do sistema democrático.

Ademais, eventos como a destituição do presidente da República interino, em razão da substituição constitucional, deputado Carlos Luz, em 1955, e a suspensão do Presidente Café Filho, no mesmo ano, evidenciam momentos em que o Congresso Nacional atuou com claros traços de autoritarismo, desrespeitando princípios fundamentais de independência e equilíbrio entre os poderes. Esses episódios destacam como decisões políticas podem ser moldadas mais por interesses momentâneos do Legislativo do que por um compromisso com a estabilidade e legitimidade democráticas. Tais ações arbitrárias demonstram que mesmo em períodos de relativa normalidade institucional, práticas autoritárias podem emergir do parlamento e comprometer a ordem republicana.

A tentativa de golpe de 8 de janeiro de 2023, embora fracassada, deve ser compreendida como um alerta para os riscos persistentes que ameaçam a democracia brasileira. Movimentos que atacam as bases institucionais e promovem desinformação representam sintomas de um ambiente político polarizado, em que valores democráticos podem ser facilmente manipulados para atender interesses de minorias autoritárias. Esses episódios sublinham a necessidade de uma vigilância constante por parte do povo brasileiro, que é o verdadeiro detentor da soberania e o guardião último da ordem democrática.

A história das instabilidades brasileiras reforça a importância de fortalecer mecanismos que promovam a educação política e a participação cidadã, de modo a construir uma cultura democrática resiliente e vigilante. A consolidação da democracia exige instituições robustas e mecanismos que conectem os cidadãos diretamente às decisões políticas, garantindo maior transparência e legitimidade.

O povo brasileiro, ao olhar para sua história de conquistas e desafios democráticos, deve reconhecer que o fortalecimento da democracia não é um processo estático, mas uma construção contínua que requer engajamento, crítica e defesa ativa. Somente com essa vigilância e participação permanentes será possível assegurar que as lições do passado sejam transformadas em avanços, protegendo o futuro democrático da República e prevenindo novos retrocessos.

5. A Inadequação Constitucional na Designação do Presidente do STF como Condutor do *Impeachment* no Senado

Um dos pontos de análise desta pesquisa foi a escolha, pela Constituição de 1988, de designar o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) como responsável por presidir o processo de *impeachment* do presidente da República no Senado Federal, conforme disposto no

Parágrafo único do artigo 52. Essa disposição, incorporada à Carta de 1988, foi influenciada por um processo de adaptação e reprodução de modelos constitucionais anteriores, o que resultou em uma formulação incompatível com a atual estrutura político-institucional brasileira.

O modelo adotado pela Constituição de 1891, inspirado diretamente na Constituição dos Estados Unidos, fazia sentido no contexto em que o vice-presidente da República acumulava a função de presidente do Senado. Nesse cenário, havia um risco evidente de conflito de interesses, já que, em caso de destituição do Presidente da República, o Vice-Presidente assumiria o cargo, o que tornava inadequado que ele também conduzisse o julgamento. Para mitigar esse problema, a presidência do processo foi atribuída ao Presidente da Suprema Corte, solução igualmente aplicada na Constituição de 1946.

Com a promulgação da Constituição de 1988, porém, esse arranjo tornou-se anacrônico e juridicamente questionável. Diferentemente dos modelos que o precederam, o vice-presidente da República não ocupa mais o cargo de presidente do Senado, o que elimina o conflito de interesses originalmente previsto no modelo americano. Assim, não há justificativa funcional ou lógica para que o Presidente do STF, chefe do Poder Judiciário, assuma a presidência de um processo eminentemente político, que ocorre no âmbito do Legislativo.

Ademais, no ordenamento constitucional norte-americano, apenas nos casos de *impeachment* do Presidente em exercício é que o *Chief Justice* da Suprema Corte preside o processo no Senado. Já em situações que envolvam outros cargos, como juízes federais, essa função é exercida pelo próprio presidente do Senado. Tal distinção demonstra que o formato original visava exclusivamente evitar o conflito de interesses do vice-presidente, algo que não encontra paralelo na atual organização brasileira.

A inadequação dessa escolha constitucional é agravada pela ausência de revisão ou adaptação ao longo do tempo, perpetuando um modelo que não reflete a dinâmica político-institucional brasileira. Essa incongruência sublinha a necessidade de uma reflexão aprofundada sobre a modernização das disposições constitucionais, garantindo que elas sejam coerentes com a realidade nacional e reforcem a legitimidade dos processos políticos.

Portanto, é imperativo que o Brasil repense o papel do Presidente do STF no *impeachment* presidencial, ajustando as funções de cada poder de forma a preservar os princípios da separação e harmonia dos poderes, assegurando maior consistência jurídica e institucional ao sistema republicano. Essa revisão seria um passo fundamental para evitar desvirtuamentos e consolidar as bases de uma democracia madura e funcional.

Em conformidade com as informações apresentadas no Capítulo 13, item 13.2, o segundo julgamento de impeachment de Donald Trump foi presidido pelo senador Patrick Leahy. Na ocasião, tanto Trump quanto o vice-presidente Mike Pence já haviam deixado os respectivos cargos, e o juiz John Roberts, presidente da Suprema Corte, decidiu não participar do julgamento, por entender que a Constituição apenas o obriga a presidir o processo quando se trata de um presidente no exercício do mandato.

No Brasil, em situação análoga, o Senado manteve o julgamento de Fernando Collor mesmo após sua renúncia, sendo o processo presidido pelo ministro Sydney Sanches, então presidente do Supremo Tribunal Federal. Esses precedentes demonstram que a renúncia ao cargo ou o término do mandato não impedem, por si só, a continuidade do processo de impeachment, mas indicam que, nessas circunstâncias, a presidência do julgamento não deve recair sobre o presidente da Suprema Corte, reservando-se a condução a outras autoridades competentes, conforme o ordenamento jurídico aplicável.

6. O Conflito de Interesses na Substituição Provisória do Presidente da República no Processo de *Impeachment*

Uma questão sensível identificada na Constituição de 1988 refere-se à suspensão provisória do Presidente da República, prevista no § 1º do artigo 86, que ocorre com a instauração do processo de *impeachment* pelo Senado Federal. Essa disposição, ao permitir a substituição interina do Presidente pelo Vice-Presidente, cria um ambiente propenso a conflitos de interesse e compromete a imparcialidade e a legitimidade do processo.

Ao possibilitar que o vice-presidente, que assume interinamente a presidência, atue como potencial beneficiário direto da destituição definitiva do titular, essa disposição incentiva a formação de alianças políticas cujo objetivo principal pode ser a confirmação do *impeachment*. A iminência de se tornar Presidente em definitivo posiciona o vice-presidente, juntamente com partidos aliados e senadores de sua base, como um grupo interessado em influenciar o desfecho do julgamento de forma favorável aos seus próprios interesses políticos, em prejuízo da equidade e da justiça no processo.

Essa situação difere significativamente do modelo norte-americano, que proíbe a suspensão provisória do Presidente durante o julgamento de *impeachment*. No sistema dos Estados Unidos, o Presidente permanece em suas funções até que o Senado emita uma decisão definitiva. Essa abordagem preserva o princípio da presunção de inocência e elimina a possibilidade de conflitos de interesse relacionados à substituição do chefe de Estado. A prática norte-americana demonstra respeito pela soberania popular e pelos princípios constitucionais

fundamentais, assegurando que o afastamento do Presidente ocorra somente após sua condenação.

No caso da República da Coreia, a substituição interina do presidente durante o processo de *impeachment* também segue uma lógica distinta. Como o ordenamento jurídico sul-coreano não prevê o cargo de vice-presidente, o primeiro-ministro assume temporariamente a chefia do Executivo, sem que isso implique interesses diretos na destituição definitiva do Presidente. Após a suspensão do presidente da República da Coreia, Yoon Suk-yeol, em 14 de dezembro de 2024, devido à aprovação de seu *impeachment* pela Assembleia Nacional, o primeiro-ministro Han Duck-soo assumiu interinamente a Presidência da República, permanecendo no cargo até o julgamento pela Corte Constitucional.

O modelo brasileiro, ao contrário, permite que a suspensão provisória do Presidente alimente interesses político-partidários, comprometendo a percepção de legitimidade do processo. Essa fragilidade constitucional destaca a necessidade de reformulação do artigo 86 da Constituição, buscando alinhar o processo de *impeachment* a práticas que reduzam conflitos de interesse e promovam maior imparcialidade.

Uma possível solução seria condicionar o afastamento do Presidente apenas à decisão definitiva do Senado, como no modelo norte-americano. Essa mudança contribuiria para garantir que o processo de *impeachment* respeite os princípios constitucionais e preserve a integridade das instituições democráticas. Tal medida também reforçaria a confiança pública no sistema, mitigando percepções de uso político do *impeachment* como instrumento de disputa de poder.

7. Alternativas ao *Impeachment*: Diálogo e Resolução de Conflitos como Ferramentas Democráticas

A exemplo do que ocorre no sistema jurídico norte-americano, a presente pesquisa propõe a adoção de mecanismos conciliatórios no Direito brasileiro, com o objetivo de evitar o uso precipitado e politizado do *impeachment*. A implementação de alternativas institucionais que possibilitem a resolução de conflitos entre o presidente da república e o Congresso Nacional seria um avanço significativo na promoção de uma democracia mais madura e estável.

Entre as medidas sugeridas, destaca-se a criação de uma etapa preliminar ao processo de *impeachment*, conduzida por uma Comissão Especial de *Impeachment*, responsável por buscar soluções negociadas. Essa etapa incluiria a possibilidade de arbitragem judicial, na qual os Presidentes do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores (STJ, TSE, TST, STM) e o Procurador-Geral da República atuariam como árbitros imparciais para solucionar conflitos

entre os Poderes Executivo e Legislativo. Esse modelo criaria um ambiente institucional que incentivaria o diálogo aberto e a flexibilidade, reduzindo a polarização e o desgaste político, social e econômico causado pelo *impeachment*.

Além disso, caso a arbitragem não alcance uma solução, a Comissão Especial poderia recomendar a emissão de uma Resolução formal de censura, advertência ou desaprovação em relação aos atos ou condutas do Presidente que caracterizem crime de responsabilidade. Essas resoluções não teriam consequências legais imediatas, mas funcionariam como um instrumento político para expressar o descontentamento do Congresso, registrando formalmente o desacordo. Essa prática, inspirada no modelo norte-americano, já demonstrou eficácia ao longo da história ao evitar a escalada de conflitos que poderiam resultar em *impeachment.*

Essas medidas atendem ao princípio de não-surpresa, promovem a previsibilidade e criam uma alternativa intermediária entre a simples discordância política e o afastamento definitivo do Presidente. Além disso, fortalecem a harmonia entre os poderes e preservam o sistema de freios e contrapesos, ao mesmo tempo que dificultam a transformação do *impeachment* em um instrumento para resolver disputas políticas ou expressar descontentamento partidário.

Ao incorporar práticas conciliatórias e mecanismos de censura formal ao Direito brasileiro, seria possível mitigar os riscos de abuso e politização do *impeachment*, assegurando que ele seja utilizado apenas em casos de graves violações constitucionais. Essa abordagem representa um avanço significativo na consolidação democrática, ao reforçar o diálogo institucional e a busca por soluções pacíficas e justas para os conflitos entre os poderes.

8. O Desvirtuamento do *Impeachment* como Substituto Indevido do *Recall* e de Mecanismos Parlamentaristas não previstos na Constituição

Entre os mecanismos de remoção de lideranças políticas — o *impeachment*, o *recall* e a moção de censura ou voto de desconfiança —, o *impeachment* é, sem dúvida, o que exige maior rigor na acusação, demonstração robusta de provas e adequação típica da conduta às infrações previstas na lei. No entanto, em alguns estados norte-americanos, até mesmo o *recall* demanda a comprovação de condutas específicas, embora sua natureza seja predominantemente política e menos formal do que o *impeachment*.

Nos casos analisados nesta pesquisa, referentes aos *impeachments* da presidente Dilma Rousseff, no Brasil, e do presidente Roh Moo-hyun, na Coreia do Sul, constatou-se um desvirtuamento do instituto do *impeachment*, utilizado como sucedâneo do recall. As situações observadas também apresentam semelhanças com a censura ou o voto de desconfiança,

mecanismos característicos de sistemas parlamentaristas, que, mesmo nesses contextos, se limitam ao afastamento de primeiros-ministros, e não de presidentes da república.

Esse uso inadequado do *impeachment* como meio de destituição em sistemas presidencialistas, cujas constituições não admitem a aplicação do *recall* e de mecanismos do sistema parlamentarista, transcendeu os limites do razoável. Ao transformar o *impeachment* em uma ferramenta de censura política do presidente, os processos estudados violaram a essência republicana do instrumento, que deve ser reservado a infrações graves e claramente tipificadas.

Conclui-se que o desvirtuamento do *impeachment* nos casos analisados ultrapassou as funções que esse instituto desempenha, subvertendo os preceitos constitucionais e democráticos. Ao ser utilizado como *recall* ou como uma censura ou voto de desconfiança contra o chefe de Estado em sistemas presidencialistas, o *impeachment* revelou-se uma prática abusiva e incompatível com o ordenamento jurídico desses países, comprometendo a legitimidade institucional e enfraquecendo os pilares da democracia representativa.

Diante do recorrente desvirtuamento do *impeachment* e dos impactos negativos que essa prática acarreta à democracia, uma solução mais alinhada à preservação da soberania popular seria a aprovação de uma Emenda Constitucional que introduza o *recall* nos ordenamentos jurídicos do Brasil e da Coreia do Sul. O *recall*, ao permitir que os cidadãos deliberem diretamente sobre a permanência ou afastamento de governantes, assegura maior legitimidade às decisões políticas e reduz a interferência de interesses político-institucionais que frequentemente desvirtuam o *impeachment*. Essa medida fortaleceria a participação cidadã e promoveria maior equilíbrio entre a democracia representativa e a direta, oferecendo um mecanismo mais democrático e transparente para lidar com crises de confiança em lideranças políticas, além de proteger a estabilidade institucional e evitar o uso indevido do *impeachment* como instrumento de manobras políticas.

9. A Inadequação na Configuração Constitucional do Referendo, do Plebiscito, da Iniciativa Popular e do Júri como Instrumentos de Democracia Direta

A Constituição de 1988, ao incluir o referendo e o plebiscito como instrumentos de exercício da democracia direta no artigo 14, apresentou uma concepção que não atende plenamente aos princípios essenciais dessa forma de participação popular. A democracia direta se fundamenta na autonomia do povo para iniciar e decidir processos políticos, independentemente de interferências estatais. No entanto, no contexto brasileiro, a convocação de plebiscitos e a autorização de referendos depende exclusivamente do Congresso Nacional, o que compromete sua essência democrática e restringe o exercício da soberania popular.

A autonomia é o pilar central dos mecanismos de democracia direta. Em modelos ideais, cabe ao povo, como titular da soberania, ativar e conduzir os processos decisórios, enquanto os órgãos estatais têm como função apenas facilitar e organizar os procedimentos. No entanto, no Brasil, a dependência do Congresso para autorizar esses instrumentos coloca um obstáculo significativo à sua utilização, afastando-os de seu propósito original e limitando sua eficácia como ferramentas democráticas.

Essa configuração é especialmente problemática porque desvirtua a essência do referendo e do plebiscito, subordinando a vontade popular às agendas políticas do Legislativo. Em vez de funcionar como canais diretos de manifestação da soberania, esses mecanismos tornam-se vulneráveis a interesses partidários e conjunturais, perdendo sua legitimidade como instrumentos efetivos de democracia direta.

O exemplo internacional oferece lições valiosas para a superação desse problema. Em países como a Suíça, o modelo de democracia direta permite que os cidadãos iniciem referendos e plebiscitos de maneira autônoma, sem necessidade de aprovação legislativa prévia. Essa prática fortalece a conexão entre o povo e as decisões políticas, garantindo que os mecanismos de democracia direta cumpram seu papel de refletir a vontade popular sem intermediários.

De acordo com esta pesquisa, o raciocínio aplicado ao plebiscito e ao referendo, ao não considerá-los instrumentos plenos de democracia direta, também se estende às leis de iniciativa popular. Embora esse mecanismo represente um avanço ao permitir que a população proponha normas, ele perde a essência da democracia direta quando a decisão final é transferida ao Parlamento. Nesse modelo, a autonomia popular é enfraquecida, já que a proposta, mesmo com o número necessário de assinaturas, pode ser alterada, retardada ou inviabilizada por representantes eleitos, comprometendo sua legitimidade.

Para resgatar essa autonomia, sugere-se a combinação da iniciativa popular com mecanismos de democracia direta, como referendos ou plebiscitos obrigatórios. Nesse formato, após reunir as assinaturas exigidas, a proposta seria submetida diretamente à votação popular, sem interferência parlamentar, preservando a soberania do povo. Esse modelo reforçaria o engajamento cívico e a legitimidade das leis aprovadas, garantindo que sejam resultado direto da vontade popular e tornando o ordenamento jurídico mais dinâmico e representativo das demandas da sociedade.

Para que o Brasil possa efetivamente adotar o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como instrumentos de democracia direta, é necessário repensar a configuração atual, transferindo ao povo a prerrogativa de iniciar esses processos. Alterações nesse sentido

poderiam contemplar a implementação de iniciativas populares para a convocação de plebiscitos e referendos, utilizando meios como a coleta de assinaturas digitais ou outras modalidades de manifestação cidadã, diminuindo a necessidade de aprovação legislativa. Dessa forma, a democracia digital poderia intensificar o engajamento popular, especialmente ao atrair a atenção democrática dos jovens da chamada geração "Z", que têm demonstrado um crescente afastamento do processo eleitoral ao longo do tempo.

Com relação ao Tribunal do Júri, persistem sérias limitações institucionais. É necessário ampliar sua competência para abranger causas cíveis e outros crimes além dos dolosos contra a vida. Compete ao Poder Judiciário: (i) assegurar o integral respeito à soberania dos veredictos, evitando, assim, anulações ou reformas das decisões do Júri; e (ii) declarar a inconstitucionalidade do artigo 593, inciso III, alínea *d*, do Código de Processo Penal, por violação à soberania dos veredictos prevista na alínea *'c'* do inciso XXXVII do artigo 5º da Constituição Federal. Outro aspecto que demanda análise, sob a ótica da participação popular, refere-se à remuneração dos jurados, em especial daqueles vinculados à iniciativa privada, os quais, muitas vezes, não dispõem de mecanismos para compensar os dias dedicados ao exercício dessa função cívica.

As mudanças propostas neste ponto, contribuiriam para alinhar o sistema político brasileiro aos princípios da democracia direta, fortalecendo a soberania popular e promovendo uma maior participação cidadã nas decisões de relevância nacional. Somente com a superação das limitações atuais, referendos e plebiscitos poderão cumprir plenamente seu papel como instrumentos legítimos e eficazes de expressão da vontade do povo.

10. O *Impeachment* como Reflexo de Práticas Autoritárias e a Erosão da Democracia

Os casos de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, no Brasil, e do Presidente Roh Moo-hyun, na República da Coreia, analisados nesta pesquisa, evidenciam como esse instrumento constitucional pode ser distorcido por práticas autoritárias que remontam a regimes passados. Em ambos os contextos, o *impeachment* deixou de atuar como um mecanismo legítimo de proteção republicana, sendo transformado em ferramenta política que reflete a imposição da "tirania da maioria" sobre minorias políticas, enfraquecendo os pilares da democracia representativa.

No Brasil, o *impeachment* de Dilma Rousseff foi marcado pela formação de alianças parlamentares motivadas por interesses partidários e eleitorais que ignoraram a legitimidade do voto popular e os princípios de justiça e proporcionalidade. Essa dinâmica revelou como maiorias políticas momentâneas podem instrumentalizar o *impeachment* para atingir objetivos

políticos específicos, desvirtuando sua função constitucional. Da mesma forma, na República da Coreia, o *impeachment* de Roh Moo-hyun revelou um alinhamento estratégico entre partidos políticos que, ao afastarem o Presidente, buscaram consolidar sua influência no Parlamento, em detrimento da vontade popular.

Em ambos os casos, os processos destacaram a ausência de participação direta do povo, o que comprometeu a legitimidade democrática. A exclusão da soberania popular no julgamento do *impeachment* não apenas enfraqueceu as bases democráticas, mas também evidenciou como sistemas representativos podem ser manipulados para consolidar práticas autoritárias, mascaradas sob a aparência de legalidade.

Nesse contexto, note-se que, durante a Segunda Redemocratização, iniciada em março de 1985, o Brasil não mais adota as práticas autoritárias explícitas do regime militar, como censura, prisões, torturas e execuções. No entanto, essas formas diretas de repressão deram lugar a uma nova tirania institucional, mais sutil e quase imperceptível aos olhos do cidadão comum. A cultura autoritária permanece arraigada no Parlamento, agora moldada à legalidade aparente, por meio do uso estratégico das formalidades jurídicas, o que possibilita a erosão silenciosa da ordem constitucional, sem rompimentos ostensivos.

O impeachment da presidente Dilma Rousseff, concluído em agosto de 2016, insere-se nesse contexto. Sem jamais ser formalmente acusada de corrupção e desvio de recursos, ou de suas contas anuais serem rejeitadas pelo Congresso Naiconal, Dilma tornou-se um obstáculo à continuidade do sistema político dominante. Sua postura ética e resistência a acordos ilícitos provocaram seu isolamento político e, posteriormente, sua destituição, em benefício daqueles envolvidos nos inúmeros escândalos de corrupção que marcam o período.

A abertura do processo de impeachment ocorreu por iniciativa de Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados [posteriormente, condenado por corrupção], em articulação com o PMDB e o PSDB. Este último partido, que foi derrotado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nas eleições presidenciais consecutivas de 2002 a 2014, exerceu papel central na construção jurídica do impeachment, com a participação direta de seus principais líderes. Aécio Neves e Aloysio Nunes Ferreira, candidatos derrotados por Dilma Rousseff em outubro de 2014, tornaram-se seus algozes no impeachment de agosto de 2016, menos de dois anos após as eleições em que foram vencidos. Esse episódio, entre outros, revela o uso político e revanchista do processo constitucional de impeachment como ferramenta de preservação de interesses desonestos, consolidando uma nova forma de autoritarismo dissimulado sob o manto da institucionalidade constitucional.

Essas distorções ressaltam a necessidade urgente de reformular os mecanismos de impeachment, incorporando elementos de democracia direta que garantam maior legitimidade e equilíbrio. A proposta de incluir referendo obrigatório no desfecho do impeachment, apresentada nesta pesquisa, é uma solução viável para assegurar que o povo, como titular da soberania, tenha a palavra final sobre a destituição de seus representantes eleitos. Nesse caso, a votação no referendo obrigatório ocorrerá em até noventa dias após a decisão do Senado Federal, momento a partir do qual o(a) presidente da República será afastado(a) provisoriamente de suas funções até que os cidadãos-eleitores decidam a sua destituição definitiva ou a sua reinteração ao cargo, aplicando-se, de forma subsidiária, o disposto no *caput* do artigo 81 da Constituição Federal. Durante esse período, deverá ser assegurado ao(a) acusado(a) e ao órgão acusador o direito de exporem, em rede nacional, os principais argumentos de defesa e de acusação, com o objetivo de esclarecer os cidadãos.

Ao revisitar os casos de Dilma Rousseff e Roh Moo-hyun, torna-se evidente que a ausência de participação popular direta no processo de *impeachment* fragiliza a democracia e perpetua práticas autoritárias. A inclusão de instrumentos como o referendo obrigatório e a criação de mecanismos que promovam maior transparência e responsabilidade política são passos essenciais para mitigar abusos e consolidar a democracia. Esses ajustes não apenas reforçariam a proteção republicana, mas também promoveriam um sistema político mais representativo e em sintonia com os princípios constitucionais.

11. A Necessidade de Controle Externo no Processo de *Impeachment*: Uma Lição da República da Coreia

A análise comparativa entre os processos de *impeachment* na República da Coreia e no Brasil evidencia uma diferença estrutural significativa que impacta diretamente a legitimidade e a imparcialidade dessas decisões. Na República da Coreia, o segundo estágio do *impeachment* é conduzido pela Corte Constitucional, que atua como órgão de controle externo, responsável pelo julgamento final e pela possível destituição do Presidente. Esse modelo oferece uma camada adicional de segurança institucional, mitigando os riscos de decisões influenciadas exclusivamente por interesses políticos do Parlamento unicameral do país.

Por outro lado, no Brasil, o processo de *impeachment* ocorre inteiramente dentro do Congresso Nacional, passando pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sem qualquer instância de controle externo que avalie a legalidade ou a legitimidade do procedimento. Essa configuração deixa o julgamento vulnerável a interesses políticos partidários, muitas vezes distantes dos princípios constitucionais e da soberania popular. A

ausência de um órgão neutro e independente para revisar as decisões parlamentares pode comprometer a credibilidade e a legitimidade do *impeachment* como instrumento de proteção republicana.

O modelo sul-coreano oferece uma perspectiva valiosa sobre a importância de um sistema de controle externo que garanta equilíbrio e imparcialidade. A atuação da Corte Constitucional na República da Coreia não apenas previne o uso do *impeachment* como arma política, mas também reforça a confiança pública no processo, ao assegurar que a decisão final é tomada com base em critérios jurídicos sólidos e isentos.

No Brasil, a inclusão do presidente do Senado Federal como responsável pela condução do processo de *impeachment*, juntamente com a exigência de um referendo popular obrigatório para ratificar a decisão do Senado, poderia ser implementada por meio de uma alteração constitucional. Essa mudança fortaleceria a integração entre democracia representativa e democracia direta, conferindo maior legitimidade ao processo de *impeachment.* O referendo obrigatório funcionaria como um elemento decisivo, permitindo que a população, como fonte originária do poder democrático, validasse ou rejeitasse a destituição de um chefe de Estado eleito, ampliando, assim, a participação cidadã nos momentos críticos da governança nacional.

Nesse modelo, a decisão final do Senado Federal serviria para suspender o presidente da república de suas funções, mas a sua destituição definitiva dependeria exclusivamente do voto popular no referendo obrigatório. Tal medida reforçaria o princípio de soberania popular, garantindo que o poder decisório final sobre a continuidade ou destituição de um mandatário eleito recaísse sobre o próprio povo, que, em última instância, é a fonte legítima de poder em regimes democráticos.

Esse controle popular adicionaria uma camada essencial de proteção contra possíveis abusos políticos, ao mesmo tempo que alinharia o Brasil às melhores práticas internacionais, promovendo maior transparência e legitimidade nos julgamentos de presidentes da República. A adoção de medidas nesse sentido seria um passo crucial para consolidar a estabilidade institucional e assegurar que o *impeachment* seja utilizado estritamente como um mecanismo republicano, em plena consonância com os fundamentos democráticos e constitucionais.

12. A União de Forças Políticas no *Impeachment*: Similaridades entre Brasil e Coreia do Sul

Os processos de *impeachment* do Presidente Roh Moo-hyun, na República da Coreia, e da Presidente Dilma Rousseff, no Brasil, evidenciam dinâmicas políticas marcadas por alianças estratégicas entre partidos com interesses diferentes, mas objetivos comuns. Em ambos os

contextos, essas coligações foram formadas com o intuito de viabilizar a destituição dos chefes de Estado, resultando em processos permeados por motivações políticas que extrapolaram os limites da proteção republicana e da legalidade estrita.

Na República da Coreia, o *impeachment* de Roh Moo-hyun foi possível graças à aliança entre os dois maiores partidos da Assembleia Nacional, o Grande Partido Nacional (GNP) e o Partido Democrático do Milênio (MDP). Juntos, esses partidos alcançaram a maioria necessária para aprovar o afastamento, embora, isoladamente, não dispusessem de votos suficientes. Essa coalizão temporária, baseada em interesses políticos pontuais, negligenciou a opinião pública e o impacto de longo prazo sobre a estabilidade democrática do país. Além do domínio exercido pelo Partido Democrático, o *impeachment* do presidente Han Duck-soo reflete um padrão de abuso de poder político e violações constitucionais que perduram ao longo das décadas, ressaltando a tirania da maioria e a possível banalização desse instrumento da proteção da República. Também revela um total distanciamento dos interesses e da opinião dos cidadãos no processo de decisão política.

De forma semelhante, no Brasil, o *impeachment* de Dilma Rousseff resultou de uma articulação entre o PSDB, derrotado nas eleições presidenciais de 2014, e o PMDB, partido do vice-presidente Michel Temer. O PSDB, movido por um revanchismo político, inicialmente tentou afastar Dilma por meio da Justiça Eleitoral. Após o fracasso dessa estratégia, o *impeachment* foi adotado como a única alternativa viável para remover a Presidente. Por sua vez, o PMDB, ao romper com a base governista, enxergou no processo uma oportunidade de ascender ao poder com a posse definitiva de Temer na presidência.

A atuação parlamentar no Brasil destacou o papel central do Bloco Parlamentar de Oposição, composto por PSDB, DEM e PV, e pelos senadores do PMDB. Na sessão que instaurou o processo de *impeachment*, esse grupo político contava com 31 senadores, sendo 16 do Bloco de Oposição e 15 do PMDB. Todos os 16 senadores do bloco opositor votaram contra Dilma Rousseff, enquanto, entre os 15 do PMDB, apenas dois, João Alberto Souza (PMDB/MA) e Roberto Requião (PMDB/PR), manifestaram apoio à Presidente.

No julgamento final, em 31 de agosto de 2016, a coalizão foi reforçada. O Bloco de Oposição e o PMDB totalizaram 35 senadores, sendo 19 do PMDB e 16 do bloco opositor. Novamente, todos os 16 senadores da oposição votaram contra Dilma, e, dos 19 do PMDB, apenas Kátia Abreu (PMDB/TO) e Roberto Requião (PMDB/PR) se posicionaram a favor da Presidente. Essa articulação consolidou a "tirania da maioria," conforme descrita por

Tocqueville, onde interesses momentâneos de maiorias parlamentares prevaleceram sobre os direitos da minoria representada pelo PT, partido de Dilma, que possuía apenas 10 senadores.

Os impactos dessas articulações se refletiram no cenário político posterior. Na República da Coreia, os partidos que lideraram o *impeachment* de Roh enfrentaram severas derrotas eleitorais nas eleições seguintes. No Brasil, o PSDB e o PMDB também sofreram perdas significativas. Em 2024, o PSDB contava com apenas um senador, uma redução de 90,91%, enquanto o MDB, antigo PMDB, teve uma queda de 42,10% em seus assentos no Senado. Embora ambas as coalizões tenham alcançado seus objetivos imediatos, os resultados expuseram fragilidades nos processos de *impeachment*.

Afastado da política em Minas Gerais e sem possibilidades de reeleição ou de ocupar qualquer outro cargo eletivo na política mineira, o senador Antonio Anastasia teve que aceitar uma vaga no Tribunal de Contas da União, oferecida pelo Senado Federal. Em resumo, o referido senador encerrou sua trajetória política após atuar como relator no processo de *impeachment.*

A ausência de controle externo e de mecanismos de consulta popular direta comprometeu a legitimidade do julgamento da presidente Dilma, demonstrando a necessidade de reformas estruturais. A instrumentalização do *impeachment* como ferramenta política, em vez de mecanismo republicano, sublinha o risco de desvirtuamento desse processo, reforçando a urgência de medidas que assegurem maior equilíbrio, transparência e participação democrática.

Por meio do sufrágio direto, em resposta à prisão controversa de 7 de abril de 2018, que resultou em 580 dias de encarceramento considerado injusto, à articulação oposicionista liderada pelos partidos PSDB e PMDB, às acusações consideradas infundadas e ao *impeachment* que destituiu a presidente Dilma Rousseff, o povo brasileiro reelegeu, em outubro de 2022, Luiz Inácio Lula da Silva para um novo mandato presidencial.

13. A Divergência entre a Vontade Popular e a Democracia Representativa: Lições da Coreia do Sul e dos Estados Unidos

Os eventos políticos ocorridos na República da Coreia em 2004, durante o processo de *impeachment* do Presidente Roh Moo-hyun, destacam a importância do alinhamento entre a vontade popular e as decisões tomadas por representantes eleitos. Entre o afastamento de Roh pela Assembleia Nacional, em 12 de março, e o julgamento final pela Corte Constitucional, em 14 de maio, as eleições gerais para a Assembleia Nacional sul-coreana, realizadas em 15 de abril, demonstraram um claro repúdio do eleitorado aos partidos que lideraram o *impeachment*.

O recém criado Partido Uri, alinhado ao Presidente Roh, teve um crescimento expressivo, aumentando sua bancada de 45 para 152 cadeiras, mais do que triplicando sua representação. Em contraste, os dois partidos que impulsionaram o *impeachment* — o Grande Partido Nacional (GNP) e o Partido Democrático do Milênio (MDP) — sofreram derrotas significativas. O GNP viu sua bancada reduzir-se de 149 para 121 assentos, enquanto o MDP, ainda mais impactado, caiu de 63 para apenas 9 cadeiras.

Esse resultado evidenciou três aspectos cruciais:

1. A rejeição popular aos partidos responsáveis pelo *impeachment*, demonstrando que o afastamento de Roh não foi respaldado pela maioria do eleitorado.
2. As eleições gerais sul-coreanas atuaram como um termômetro político, funcionando, na prática, como um referendo popular contrário à decisão parlamentar.
3. A discrepância frequente entre a vontade expressa por instituições representativas e a vontade direta do povo, sublinhando que as ações parlamentares podem divergir significativamente das expectativas da sociedade.

Esse fenômeno não é exclusivo da Coreia do Sul. Nos Estados Unidos, resultados eleitorais recentes corroboram essa tendência. As eleições presidenciais de 5 de novembro de 2024 ilustraram uma desaprovação popular dos *impeachments* conduzidos pela Câmara dos Representantes contra Donald Trump, em 2020 e 2021. Embora o Senado tenha rejeitado as acusações, a insatisfação da população com os processos ficou evidente na reeleição de Trump três anos depois, demonstrando que a opinião pública pode ser decisiva em corrigir ou reprovar ações representativas percebidas como desconectadas da soberania popular.

Esses casos ressaltam a necessidade de integrar mecanismos de consulta direta aos processos políticos, especialmente em decisões de grande impacto, como o *impeachment*. A disparidade entre a democracia representativa e a democracia direta sublinha a importância de referendos obrigatórios como uma forma de alinhar as ações do Legislativo às aspirações populares, promovendo maior legitimidade e preservando os princípios democráticos.

Essas lições internacionais reforçam que, para evitar descolamentos entre representantes e representados, é essencial fortalecer instrumentos de participação direta e garantir que a soberania popular seja efetivamente respeitada em momentos cruciais da vida política de uma nação.

14. A Impropriedade da Participação de Pessoas Físicas como Denunciantes no Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff

O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff apresentou irregularidades significativas na forma como a denúncia foi conduzida, violando claramente o disposto no artigo 23, § 4º, da Lei nº 1.079/50. Essa norma determina que a acusação deve ser conduzida de maneira institucional e pública, evitando a interferência de interesses privados. No caso em análise, foi autorizado que denunciantes individuais, ou seja, pessoas físicas, apresentassem a acusação diretamente ao Senado Federal, arrolassem testemunhas, contestassem as testemunhas de defesa, elaborassem o libelo acusatório e, de forma geral, atuassem com total independência processual na condução da acusação perante o Senado. Essa prática transformou o processo de *impeachment* em uma ação penal privada exclusiva, conforme estabelecido no artigo 100, § 2º, do Código Penal, desvirtuando a natureza pública do procedimento.

Ao permitir que a acusação fosse conduzida diretamente pelos denunciantes, o Senado Federal não apenas violou a legislação vigente, mas também ignorou os efeitos legais dessa configuração. O artigo 49 do Código de Processo Penal, ao se referir à ação penal privada exclusiva, estabelece que "a renúncia ao exercício do direito de queixa, em relação a um dos autores do crime, a todos se estenderá." No caso da denúncia contra Dilma Rousseff, apresentada exclusivamente contra a Presidente, houve uma renúncia implícita em relação aos ministros de Estado, como o ministro do Planejamento, Nelson Henrique Barbosa Filho, mencionado no Parecer nº 726 como coautor das condutas atribuídas à Presidente. Com base no artigo 49 do Código de Processo Penal[1965], essa renúncia implícita deveria ter sido estendida à própria acusação contra Dilma Rousseff, o que invalidaria o processo.

Essa questão expõe a inadequação jurídica do procedimento adotado pelo Senado Federal, que desconsiderou as implicações legais da transformação do *impeachment* em uma ação penal privada. Além disso, a iniciativa permissiva do Senado Federal brasileiro diverge substancialmente do modelo norte-americano, no qual a acusação em processos de *impeachment* é formalmente apresentada por uma comissão da Câmara dos Representantes, garantindo que o procedimento seja conduzido com imparcialidade e alinhado aos princípios republicanos.

A irregularidade observada no caso de Dilma Rousseff reforça a necessidade de ajustes normativos para assegurar que os processos de *impeachment* no Brasil respeitem os preceitos

[1965] Art. 49. A renúncia ao exercício do direito de queixa, em relação a um dos autores do crime, a todos se estenderá.

constitucionais e legais. A adoção de um modelo mais rígido, semelhante ao americano, evitaria que interesses privados ou partidários comprometessem a legitimidade do *impeachment* como instrumento de proteção republicana.

Portanto, o caso da Presidente Dilma Rousseff não apenas destaca falhas específicas no cumprimento da legislação vigente, mas também evidencia a urgência de reformas que assegurem maior conformidade legal e protejam os princípios fundamentais do sistema republicano. Essas mudanças são essenciais para garantir que o *impeachment* seja utilizado de forma justa, transparente e exclusivamente em defesa do interesse público.

15. A Inadequação da Aplicação de Conceitos do Direito Penal no *Impeachment* de Dilma Rousseff

No processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o Parecer nº 726/2016, elaborado pelo senador Antonio Anastasia e acolhido pelo Senado Federal, introduziu conceitos do Direito Penal, como o dolo por omissão imprópria (ou dolo comissivo por omissão) e, alternativamente, o dolo eventual. Esses institutos são próprios do âmbito penal, mas foram utilizados de forma inadequada para fundamentar as acusações no contexto político-administrativo do *impeachment*, evidenciando um desvio em relação ao caráter jurídico correto desse tipo de processo.

Historicamente, as normas do Direito Penal foram aplicadas a processos de *impeachment* no Brasil apenas durante o período monárquico, sob a vigência da Constituição de 1824. Naquele contexto, o *impeachment* era considerado um processo de natureza penal, inspirado diretamente no modelo do Direito inglês. Com a promulgação da Constituição da República de 1891, o sistema brasileiro incorporou aspectos do modelo norte-americano. Nesse contexto, o crime de responsabilidade deixou de ser tratado como uma infração penal e passou a ser caracterizado como uma infração administrativa, assumindo natureza político-administrativa ao ser julgado por um órgão de caráter político.

Ao longo da história republicana, essa distinção tem sido fundamental para delimitar o papel do *impeachment* como instrumento de proteção institucional e republicana, e não como uma extensão do Direito Penal. A introdução de conceitos como o dolo por omissão imprópria e o dolo eventual no *impeachment* de Dilma Rousseff representa uma ruptura com essa evolução histórica, desvirtuando a finalidade do processo e criando um precedente perigoso para sua aplicação futura.

Além disso, a aplicação de normas penais ao processo de *impeachment* contraria o princípio de que os julgamentos políticos devem ser conduzidos com base em critérios político-

administrativos, alinhados aos fundamentos constitucionais e à soberania popular. A utilização de conceitos penais gera confusão jurídica, compromete a legitimidade do processo e abre espaço para interpretações subjetivas e arbitrárias.

Esse caso reforça a necessidade de assegurar que o *impeachment* permaneça dentro de sua natureza político-administrativa, evitando o uso inadequado de normas penais que não se aplicam ao contexto. Para preservar a integridade e a legitimidade do *impeachment* como instrumento republicano, é essencial respeitar os limites e as funções do processo, garantindo que ele seja conduzido com rigor técnico, alinhado aos princípios constitucionais e democráticos.

Portanto, o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff não apenas destacou inconsistências na fundamentação jurídica utilizada, mas também trouxe à tona a importância de fortalecer o entendimento sobre a natureza político-administrativa desse mecanismo. Esse aperfeiçoamento é indispensável para preservar o papel do *impeachment* como uma ferramenta legítima de proteção republicana, em conformidade com os preceitos do Estado Democrático de Direito.

16. A Inadequação do Uso do Dolo por Omissão Imprópria no *Impeachment* de Dilma Rousseff

No processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, o conceito de dolo por omissão imprópria foi utilizado de forma inadequada para fundamentar as acusações, desconsiderando os critérios técnicos que regem esse instituto no âmbito do Direito Penal. A aplicação desse conceito ao contexto político-administrativo, além de juridicamente questionável, não observou os requisitos essenciais que justificariam sua utilização.

O dolo por omissão imprópria, também conhecido como dolo comissivo por omissão, exige a demonstração clara e individualizada do prejuízo causado pela omissão do acusado. Isso implica a necessidade de provar que o agente, por força de lei ou contrato, tinha o dever jurídico de impedir o resultado e que sua omissão foi determinante para a ocorrência do dano. Sem a comprovação do prejuízo concreto e da condição de garantidor prevista em lei ou contrato, a imputação de dolo por omissão imprópria torna-se insustentável.

No caso de Dilma Rousseff, o uso desse conceito não foi acompanhado da necessária indicação específica dos prejuízos causados, tampouco da demonstração de que a Presidente ocupava posição de garantidora em relação às condutas alegadas. Essa omissão comprometeu a legitimidade da fundamentação jurídica apresentada no parecer que sustentou o processo de

impeachment, evidenciando uma aplicação equivocada de normas próprias do Direito Penal a um contexto de natureza político-administrativa.

Além disso, a utilização indevida do dolo por omissão imprópria no *impeachment* de Dilma Rousseff reforça o risco de distorções interpretativas em processos dessa natureza, permitindo que critérios subjetivos sejam utilizados para justificar decisões políticas. Esse precedente pode enfraquecer a credibilidade do *impeachment* como instrumento republicano, abrindo espaço para seu uso arbitrário em contextos futuros.

Esse episódio destaca a necessidade de preservar os limites entre as esferas penal e político-administrativa nos processos de *impeachment*, garantindo que apenas fundamentos compatíveis com a natureza político-administrativa sejam utilizados. Assim, o caso de Dilma Rousseff reforça a importância de um maior rigor técnico e jurídico na condução de processos dessa magnitude, evitando que conceitos inadequados comprometam sua legitimidade e finalidade republicana.

Portanto, a aplicação indevida do dolo por omissão imprópria no *impeachment* de Dilma Rousseff serve como um alerta para a necessidade de aprimorar os critérios jurídicos que sustentam esse tipo de processo, garantindo que ele permaneça alinhado aos princípios constitucionais e aos fundamentos democráticos.

Embora o Parecer nº 726/2016 tenha empregado o conceito de dolo por omissão imprópria, oriundo do Direito Penal, em nenhum momento mencionou ou alertou os senadores quanto à aplicação do princípio da dúvida em favor da acusada (*in dubio pro reo*), conforme previsto no artigo 386, inciso VII, do Código de Processo Penal. Esse princípio, diferentemente do dolo por omissão imprópria, é aplicável de forma subsidiária aos processos de *impeachment*, nos termos do artigo 38 da Lei nº 1.079/50, mas foi desconsiderado na condução do julgamento contra a Presidente Dilma Rousseff.

17. A Inadequação da Aplicação do Código Penal no *Impeachment* de Dilma Rousseff e os Limites do Direito Político-Administrativo

O processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff apresentou uma série de inconsistências jurídicas, incluindo a aplicação inadequada de normas do Código Penal a um procedimento cuja natureza é estritamente político-administrativa. A Lei nº 1.079/50, que regula os crimes de responsabilidade, é clara ao prever, em seu artigo 38, que apenas os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o Código de Processo Penal, podem ser aplicados subsidiariamente, e exclusivamente no que forem compatíveis. Não há qualquer disposição que permita a aplicação de normas de Direito Penal.

Apesar disso, no caso de Dilma Rousseff, foram utilizados conceitos penais como dolo por omissão imprópria e dolo eventual, configurando um desvio do que é legalmente previsto.

A situação se torna ainda mais grave quando essas normas penais são aplicadas de forma analógica em prejuízo da acusada, conhecida como analogia *in malam partem*. No julgamento de Dilma Rousseff, o emprego do dolo por omissão imprópria e do dolo eventual representou uma analogia desse tipo, visando exclusivamente fundamentar a condenação da Presidente. Essa prática contraria princípios básicos do Direito, que proíbem o uso de analogias para prejudicar o réu em qualquer contexto jurídico, especialmente em processos de natureza político-administrativa.

Diferentemente do Direito Penal, no Direito Administrativo e Político-Administrativo, como nas ações de improbidade administrativa, ações civis públicas e ações populares, o conceito de dolo aplicável é definido pelo *dolus malus*, de origem no Direito Civil, que exige a má-fé como elemento essencial. A Lei de Improbidade Administrativa é explícita ao estabelecer, em seu artigo 1º, § 2º, que dolo é a vontade livre e consciente de alcançar um resultado ilícito tipificado em lei, sendo insuficiente a mera voluntariedade do agente. O § 3º reforça que o mero exercício da função ou o desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, não configura responsabilidade por improbidade administrativa.

Adicionalmente, a norma esclarece que ações ou omissões baseadas em divergência interpretativa de leis, mesmo que não pacificadas ou posteriormente rejeitadas pelos tribunais, não caracterizam improbidade. Esse entendimento é corroborado pela decisão da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, em dezembro de 2022, que reconheceu o caráter inovador dos pareceres prévios do Tribunal de Contas da União utilizados contra Dilma Rousseff. A decisão destacou que, como tais pareceres introduziram novos parâmetros de julgamento, sua aplicação retroativa seria inadequada.

O caso de Dilma Rousseff ilustra a importância de respeitar os limites entre o Direito Penal e o Direito Político-Administrativo. A aplicação de normas penais, especialmente quando feitas de forma analógica e em prejuízo do acusado, compromete a legitimidade e a imparcialidade do processo de *impeachment*. Além disso, a ausência de comprovação de dolo, conforme exigido pelo Direito Administrativo, reforça a inadequação das acusações que fundamentaram o afastamento da Presidente.

Esse episódio reforça a necessidade de uma abordagem rigorosa e consistente em processos de *impeachment*, assegurando que apenas fundamentos jurídico-administrativos,

alinhados aos princípios constitucionais e legais, sejam utilizados. Isso é indispensável para garantir que o *impeachment* permaneça um mecanismo legítimo de proteção republicana, livre de interferências políticas ou jurídicas inadequadas.

18. A Valoração Indevida de Pareceres do TCU no Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff

O julgamento das contas da Presidente Dilma Rousseff pela Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional revelou inconsistências significativas que impactaram diretamente o processo de *impeachment*. A aprovação dessas contas pelos decretos legislativos ressaltou que os apontamentos feitos nos pareceres prévios do Tribunal de Contas da União (TCU), amplamente citados no Parecer nº 726/2016 do senador Antonio Anastasia, foram supervalorizados e utilizados de maneira descontextualizada. A sigla TCU aparece impressionantes 338 vezes no parecer, enquanto "Tribunal de Contas da União" e "Corte de Contas" são mencionados outras 20 vezes, evidenciando a centralidade dessas referências no discurso acusatório.

O Senado Federal desconsiderou completamente que os pareceres prévios emitidos pelo TCU não possuem eficácia imediata, sendo apenas opinativos até que sejam confirmados pelo Congresso Nacional no julgamento das contas presidenciais. Esse julgamento, conforme previsto no artigo 49, inciso IX, da Constituição Federal, é exclusivo do Congresso, o que reforça a inexistência de valor decisório direto nos pareceres do TCU. A Comissão Mista de Orçamento, ao aprovar as contas presidenciais relativas aos exercícios de 2014 e 2015, deliberou que eventuais medidas saneadoras deveriam ser consideradas apenas no exame das contas do exercício seguinte, o que invalida a utilização desses apontamentos como base para o *impeachment*.

Outro aspecto crítico foi a inclusão de fundamentos do TCU emitidos durante e após o andamento do processo de *impeachment*. O Acórdão nº 1497/2016-TCU-Plenário foi emitido em 15 de junho de 2016, após o afastamento da presidente, em 12 de maio, portanto, enquanto o Acórdão nº 2523/2016-TCU-Plenário foi publicado em 15 de outubro de 2016, já após a conclusão do *impeachment* e o afastamento definitivo de Dilma Rousseff. Essa cronologia reforça os argumentos da defesa de que houve ausência de previsibilidade jurídica e aplicação retroativa de interpretações do TCU, contrariando princípios fundamentais do devido processo legal.

A consolidação de novos fundamentos durante o andamento do *impeachment* indica um possível casuísmo na construção da acusação. Elementos inicialmente ausentes na denúncia

foram incorporados no Parecer nº 726/2016, ajustando o discurso acusatório às decisões posteriores do TCU. Tal prática compromete a integridade e a legitimidade do processo, sugerindo que os fundamentos apresentados não eram originalmente sólidos ou consistentes.

A narrativa econômico-financeira que sustentou as acusações contra Dilma Rousseff, principalmente no que tange à suplementação orçamentária e às operações de crédito, foi amplamente construída sobre bases frágeis e inovadoras. O fato de os pareceres do TCU terem sido citados de maneira tão extensiva no parecer de acusação, apesar de sua natureza opinativa e não vinculativa, expõe a inadequação de sua utilização no contexto de um processo político-administrativo.

Esse contexto evidencia a urgência de reformular os critérios para admissibilidade de denúncias e os fundamentos utilizados em processos de *impeachment*. É imprescindível que apenas elementos juridicamente consistentes e compatíveis com a natureza político-administrativa sejam aceitos como base para esse tipo de julgamento. A dependência de pareceres opinativos, especialmente aqueles emitidos ou alterados durante o curso do processo, compromete a imparcialidade e o respeito ao devido processo legal.

O caso Dilma Rousseff serve como um alerta para a necessidade de maior rigor jurídico e político na condução de processos de *impeachment*, reforçando a importância de alinhamento às normas constitucionais e ao respeito aos princípios democráticos fundamentais.

19. Influências da Posterior Aprovação das Contas Presidenciais de 2014 e 2015 no Processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff

O processo de análise das contas presidenciais desempenhou papel central no *impeachment* de Dilma Rousseff. Conforme o rito estabelecido, as contas anuais do Poder Executivo são inicialmente enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU), que emite parecer consultivo. Embora sem força vinculante, esses pareceres influenciam diretamente a deliberação do Congresso Nacional, responsável exclusivo pela aprovação ou rejeição das contas. No caso de Dilma Rousseff, o TCU recomendou a reprovação das contas de 2014 e 2015, apontando irregularidades relacionadas a decretos de suplementação orçamentária e operações de crédito, argumentos que sustentaram o processo de *impeachment.* No entanto, a defesa da presidente questionou a inovação interpretativa do TCU, argumentando que tais mudanças comprometeram a segurança jurídica e não poderiam fundamentar acusações de *impeachment*.

A defesa de Dilma Rousseff destacou a ausência de eficácia plena dos pareceres prévios do TCU, já que dependiam da confirmação pelo Congresso Nacional. Essa fragilidade jurídica

foi reforçada pela Comissão Mista de Orçamento, que, em 2022, recomendou que as práticas sugeridas pelo TCU fossem aplicadas apenas em julgamentos futuros e consideradas como ressalvas para aprovar as contas de 2014 e 2015 da presidente Dilma Rousseff. Em outras palavras, a Comissão Mista de Orçamento rejeitou os pareceres do TCU, que haviam sido utilizados de forma determinante para embasar a condenação da presidente Dilma no contexto do processo de *impeachment*.

O processo de *impeachment* revelou uma discrepância entre os pareceres do TCU e as orientações técnicas da Presidência da República, evidenciando o caráter provisório e não vinculante dos pareceres utilizados como base para o *impeachment*. Além disso, as sessões do TCU que consolidaram esses fundamentos ocorreram durante ou após o afastamento de Dilma, sugerindo casuísmo no uso das interpretações do Tribunal.

Por fim, a análise do Parecer nº 726/2016, elaborado pelo senador Antonio Anastasia, confirmou a dependência de pareceres do TCU no processo de *impeachment*, indicando que a narrativa econômico-financeira utilizada apresentava lacunas jurídicas e interpretativas. A Comissão Mista de Orçamento, ao aprovar as contas da presidente Dilma Rousseff, reconheceu claramente que as práticas inovadoras sugeridas pelo TCU deveriam ser vistas como orientações futuras, reforçando o argumento da defesa de que o *impeachment* foi fundamentado em interpretações não consolidadas. Esse contexto aponta para a necessidade de maior clareza e previsibilidade no uso de pareceres consultivos em processos dessa natureza, sob pena de comprometer a estabilidade institucional e o constitucionalismo democrático.

20. A Fragilidade dos Critérios de Impedimento e Suspeição no *Impeachment* de Dilma Rousseff

O artigo 36 da Lei nº 1.079/50 estabelece um rol mínimo de impedimentos e suspeições aplicáveis a deputados e senadores no julgamento de processos de responsabilidade contra o presidente da República ou ministros de Estado. Entre os critérios previstos, destacam-se o parentesco consanguíneo ou afim com o acusado, e a atuação como testemunha no processo, desde que tenha deposto com base em ciência própria. Apesar dessa previsão, a ausência de critérios mais amplos para identificar conflitos de interesse evidentes comprometeu a legitimidade do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff.

Um caso emblemático é o dos senadores Aécio Neves e Aloysio Nunes, ambos do PSDB, partido derrotado por Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2014, realizadas menos de dois anos antes do *impeachment*. Embora fosse evidente o conflito de interesses em razão de sua posição de oposição ferrenha ao governo Dilma e de seu partido ser um dos

principais articuladores do processo de *impeachment*, os dois senadores não apenas participaram ativamente das deliberações, como também votaram a favor do afastamento e destituição da Presidente. Esse contexto revelou que a legislação vigente é insuficiente para prevenir a participação de parlamentares com motivações políticas ou interesses pessoais claros em processos de tamanha relevância institucional.

A ausência de normas mais abrangentes para evitar conflitos de interesse em processos de *impeachment* representa um risco à imparcialidade e à legitimidade desse mecanismo constitucional. Em situações como a do *impeachment* de Dilma Rousseff, é essencial que os critérios de suspeição sejam revisados e ampliados para incluir não apenas relações pessoais, mas também vínculos políticos, partidários e circunstâncias que possam comprometer a neutralidade dos parlamentares envolvidos.

Esse caso reforça a necessidade de uma reforma legislativa que inclua disposições mais robustas sobre impedimentos e suspeições, de modo a proteger o processo de *impeachment* contra interferências indevidas e garantir que ele seja conduzido de maneira justa e imparcial. O fortalecimento dessas regras é indispensável para preservar o caráter republicano do *impeachment* e consolidar a confiança pública nas instituições democráticas.

Nos Estados Unidos, os senadores se submetem a juramento antes de iniciar o *impeachment*. Nesse país, o juramento em um processo judicial, incluindo aqueles realizados perante um júri e o Senado, em processo de *impeachment*, possui um significado cultural profundo e multifacetado. Ele simboliza o compromisso solene com os princípios fundamentais de imparcialidade, responsabilização e verdade, que sustentam o sistema de justiça. A seguir, uma análise dos aspectos culturais e jurídicos associados ao juramento:

- **Imparcialidade:**

O juramento exige que jurados e testemunhas abordem o caso sem preconceitos ou preferências, comprometendo-se a avaliar os fatos e as evidências de forma justa e equitativa. No contexto cultural dos Estados Unidos, a imparcialidade está intimamente ligada à ideia de justiça cega, onde todos são tratados igualmente perante a lei, independentemente de sua posição social, origem ou afiliações.

- **Responsabilização:**

Ao prestar o juramento, tanto jurados quanto testemunhas reconhecem formalmente sua responsabilidade para com o sistema de justiça e a sociedade. Nos Estados Unidos, essa prática reflete valores culturais de dever cívico e responsabilidade individual, reafirmando que as ações ou declarações feitas no tribunal têm consequências legais e morais.

- **Verdade das Declarações:**

O juramento enfatiza a obrigação de dizer a verdade, com a violação desse compromisso (como o perjúrio) sendo considerada um crime grave. Culturalmente, essa prática reforça a ideia de que a verdade é essencial para alcançar a justiça, sendo a base para decisões judiciais confiáveis e legítimas.

- **Simbolismo e Prática:**

Nos Estados Unidos, o ato de levantar a mão direita e prestar juramento invoca um senso de solenidade e respeito pelo tribunal, pelo juiz e pelo sistema de justiça. Essa prática reflete tradições culturais e históricas que remontam ao Direito inglês, mas que foram adaptadas aos valores democráticos norte-americanos, onde a participação cidadã no júri é vista como um direito e um dever cívico.

Assim, o juramento no sistema judicial norte-americano vai além de sua formalidade processual, representando um pilar cultural que fortalece a integridade, a confiança e a legitimidade do processo judicial. Em comparação, sua força cultural transcende o compromisso de dizer a verdade presente no ordenamento jurídico brasileiro, assumindo um papel mais amplo e simbólico na manutenção dos valores democráticos e na busca por justiça imparcial.

21. A Potencial Conexão entre o *Impeachment* de Dilma Rousseff e os Atos Antidemocráticos Pós-*Impeachment*

Embora a presente pesquisa não tenha como objeto central o aprofundamento sobre os atos autoritários e antidemocráticos que emergiram no Brasil nos últimos anos, é impossível ignorar a possibilidade de uma conexão histórica e simbólica entre o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff e a escalada de tais eventos. O *impeachment*, conduzido de forma controversa e amplamente debatida quanto à sua legitimidade, contribuiu para um ambiente político de instabilidade, polarização e desrespeito às normas institucionais.

Entre os eventos que indicam a persistência de tendências antidemocráticas estão o período marcado pela intensificação do discurso de ódio na política brasileira, iniciado nas eleições de 2018, e que culminou na tentativa de mais um golpe em 8 de janeiro de 2023, e na recente descoberta de um plano – idealizado por membros da reservas do Exército brasileiro – para assassinar o presidente e o vice-presidente da república, eleitos democraticamente nas eleições de outubro de 2022, além de um dos ministros da Suprema Corte. Com o aprofundamento das investigações, foi realizada a prisão, no dia 14 de dezembro de 2024, do

general da reserva Braga Netto, ex-ministro da Defesa do Brasil, no período de 2020 a 2021, e candidato ao cargo de vice-presidente na chapa do ex-presidente Jair Bolsonaro.

Tais episódios indicam uma radicalização do discurso político e um desprezo crescente pelas instituições democráticas, que podem encontrar parte de suas raízes no uso indevido do *impeachment* como ferramenta de disputa política.

O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, ao desviar-se de sua função constitucional como instrumento de proteção republicana para assumir um caráter de censura política, estabeleceu precedentes preocupantes. Esse desvirtuamento pode ter incentivado, e até legitimado, a percepção de que tanto meios institucionais quanto extrainstitucionais podem ser utilizados para atender interesses políticos questionáveis. Tal distorção contribuiu para o enfraquecimento da confiança no sistema democrático, além de aprofundar divisões sociais e corroer a integridade das instituições.

Embora este estudo não apresente evidências conclusivas que liguem diretamente o *impeachment* a esses atos autoritários, é relevante destacar que a erosão da legitimidade das instituições democráticas e o desvirtuamento de mecanismos constitucionais criam um terreno fértil para a normalização de práticas antidemocráticas. Assim, o episódio do *impeachment* pode ser entendido como um marco simbólico que contribuiu para a dinâmica de instabilidade que caracteriza o cenário político brasileiro contemporâneo.

22. Reflexões e Propostas para o Aperfeiçoamento Democrático

Os aspectos analisados ao longo desta pesquisa revelam que o processo de *impeachment*, tanto no Brasil quanto em contextos internacionais como o da República da Coreia, está sujeito a distorções que comprometem sua legitimidade e o afastam de sua finalidade republicana. A instrumentalização política, a inadequação de fundamentos jurídicos e a ausência de mecanismos de controle externo ou de participação popular direta são questões que precisam ser enfrentadas para que o *impeachment* cumpra seu papel como um mecanismo constitucional de equilíbrio democrático.

No Brasil, as inconsistências jurídicas observadas no *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff – desde a aplicação indevida de conceitos do Direito Penal, passando pela influência desproporcional de pareceres opinativos, até a ausência de critérios adequados para impedimento e suspeição de parlamentares – evidenciam a necessidade urgente de reformas estruturais. A introdução de referendos obrigatórios para validar decisões de afastamento, a criação de instâncias de controle externo, a criação da mediação judicial e a delimitação clara

dos fundamentos jurídico-administrativos aplicáveis são passos essenciais para fortalecer o processo de *impeachment* e alinhá-lo aos princípios democráticos.

Por fim, esta pesquisa destaca que a democracia, para se consolidar plenamente, requer não apenas o aperfeiçoamento de suas normas e instituições, mas também a participação vigilante e consciente do povo. O fortalecimento de instrumentos de democracia direta, como consultas populares digitais, não apenas promoveria maior legitimidade, mas também reduziria a distância entre representantes e representados, assegurando que decisões cruciais como o *impeachment* reflitam a verdadeira soberania popular. Somente com essas medidas será possível equilibrar a democracia representativa e direta, preservando a essência republicana e protegendo o Estado Democrático de Direito contra retrocessos e abusos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. A. **Economic Origins of Dictatorchip and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2005.

ACKERMAN, Bruce. The New Separation of Powers. Harvard Law Review, volume 113, january 2000, number 3, 10/23/08, p. 634-725.

ALPERT, Geoffrey; PETERSEN, Thomas. 1985. "The Grand Jury Report: A Magic Lantern or an Agent of Social Control?" **Justice Quarterly** 2, 1985, p. 23–50.

ALTMAN, David. **Direct democracy worldwide.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo – Modelos, trajetórias e alternativas institucionais. **RIL Brasília** a. 55 n. 219 jul./set. 2018 p. 183-208, p. 197.

AMATO, Lucas Fucci. **Inovações Constitucionais – Direitos e Poderes.** Belo Horizonte: Casa do Direito, 2018.

AMATO, Lucas Fucci. Populismo autoritário e crise constitucional: uma crônica do Brasil recente (2019-2023). In: AMATO, Lucas Fucci; RIBEIRO, Rodrigo Marchetti (Org). **Sociologia & História do Constitucionalismo Brasileiro.** São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2024.

AMATO, Lucas Fucci. **Teoria Geral do Direito: uma introdução ao estudo do pensamento jurídico contemporâneo.** 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

AMATO, Lucas Fucci; KOYAMA, Leonardo. Autorregulação regulada no PL das fake news: a construção de uma solução jurídica experimental. In: AMATO, Lucas Fucci (org.). *Sociologia do direito digital*. São Paulo: Contracorrente, 2023. p. 555-577.

AMATO, Lucas Fucci; SABA, Diana Tognini; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Sociologia Jurídica das Fake News Eleitorais: uma Observação Sistêmica das Respostas Judiciais e Legislativas em Torno das Eleições Brasileiras de 2018. **RDP, Brasília,** Volume 18, n. 99, 549-574, jul./set. 2021, p. 555. DOI: https://doi.org/10.11117/rdp.v18i99.5377

ARAÚJO, Flavia Simões. **Júri Clássico e Escabinado: Estatística da Adoção de Ambos os Sistemas de Julgamento na Atualidade.** 2008. 124 páginas. Dissertação de Mestrado. Centro Universitário Toledo. Araçatuba, SP, p. 30-69. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp075329.pdf Acesso em: 8 Out 2024.

AULETTA, Ken. **Googled: The End of the World as We Know It.** New York: Penguin Press, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **Coleção Constituições Brasileira 1891.** 3ª ed. Brasília: Senado Fedral, 2012, v. V

BANDEIRA DE MELO, Luiz Fernando. ***Impeachment* à brasileira: contornos da responsabilidade política do presidente da República.** Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024.

BECKER, T. Governance and electronic innovation: A clash of paradigms. **Information, Communication and Society** (1998), 1, 3, p. 343.

BERGER, Raoul. Impeachment – **The Constitutional Problems.** Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1974.

BISPHAM, Edward. Politics. In: BISPHAM, Edward; HARRISON, Thomas; SPARKES, Brian A (Coord.). **The Edinburgh Companion to Ancient Greece and Rome.** Edinburgh: Edinburgh University Press, 2006.

BISPHAM, Edward; HARRISON, Thomas; SPARKES, Brian A. **The Edinburgh Companion to Ancient Greece and Rome.** Edinburgh (Scotland, UK): Edinburgh University Press, 2006.

BOBBIO, Norberto. **The Future of Democracy.** Translated by Roger Griffin. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Impeachment:** Jurisprudência. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do presidente da República.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARDOSO, Ciro Flamarion Santana. **A América Portuguesa em 1750.** In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (Org). História Geral do Brasil. 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016.

CARR, Edward Hallett. **Conditions of Peace.** New York: Macmillan, 1942.

CARVALHO, José Murilo de (Org). As Marcas do Período. In: CARVALHO, José Murilo de (Org). **A Construção Nacional (1830-1889).** História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012.

CARVALHO, José Murilo de. A Vida Política. In: CARVALHO, José Murilo de (Org). **A Construção Nacional (1830-1889).** História do Brasil Nação. v. 2. São Paulo: Editora Objetiva, 2012.

CASTELLS, M. **The Rise of the Network Society.** Volume 2: The Power of Identity. Oxford: Blackwell, 1997.

CEDÓN, Antonio Bar. **Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments.** 2012, p. 24, 25. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/411065999/unpan006506-pdf Acesso em: 8 Abr 2025.

COLE, George. The Decision to Prosecute. **Law and Society Review** 4, 1970, p. 313–343.

COLEMAN, Stephen. Cutting out the middle man: from virtual representation to direct deliberation, p. 197-8. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). **Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age**. Londres: Routledge, 1999.

COLÓN-RÍOS, Joel. **Constituent Power and the Law.** Oxford (UK): Oxford University Press, 2020.

CORLEY, Pamela C.; WARD, Artemus; MARTINEK, Wendy. **American Judicial Process – Myth and Reality in Law and Courts.** New York: Routledge, 2016.

CORMON, Pierre. **Swiss Politics for Complete Beginners.** Editions Slatkine, 2014, p. 22.

COSTA, Marcos. **A História do Brasil para quem tem pressa.** Rio de Janeiro: Valentina, 2016.

COUNCIL OF EUROPE. **Competências para uma cultura da democracia.** Strasburg: Council of Europe, 2017. Disponível em: https://rm.coe.int/prems-141617-prt-2508-competences-for-democratic-culture-8518-web-16x2/168098fcbf Acesso em: 08 Mar 2025.

CRONIN Thomas. **Direct democracy: the politics of initiative, referendum, and *recall*.** Cambridge: Harvard University Press, 1999.

CULLOP, Floyd G. **The Constitution of the United States. With commentary and discussion by the author.** New York: New American Library, 1999.

DAHL, Robert A. A Preface to Democratic Theory. Expanded Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2006, p. 63-89.

DAVIES, Norman. **Europe: A History.** United Kingdon: Random House, 1997.

DESCHLER, Lewis. **Precedents of the United States of the House of Representatives**, H.R. Doc. No. 94-661, at Ch. 14 §§ 5, 5.10–5.11 (1974), https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3/pdf/GPO-HPREC-DESCHLERS-V3.pdf [hereinafter Deschler].

DEWEY, John. **Democracy and Education.** Philadelphia: Pennsylvania State University, 2001.

ENGEL, Jeffrey; MEACHAM, Jon; NAFTALI, Timothy; BAKER, Peter. **Impeachment: an America History.** New York: Modern Library, 2018.

EPSTE*IN* Rachel; SEDELMEIER, Ulrich. "Beyond Conditionality: International Institutions in Postcommunist Europe After Enlargement." **Journal of European Public Policy** 15, no. 6 (September 2008): 795–805;

FARLEY, Lawrence T. **Plebiscites and Sovereignty – The Crisis os Political Illegitimacy.** New York: Routledge, 2019.

FARRAR, Cynthia. Power to the People. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (Org.). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FINLEY, Moses Isaac. **Democracy Ancient and Modern.** 2ª ed. London: Rutgers University Press, 1985.

FONTAINE, Andie Sophia. "Outgoing president finishes on top." **The Reykjavík Grapevine**, 2016. Disponível em: https://grapevine.is/news/2016/08/03/outgoing-president-finishes-on-top/ Acesso em: 15 Abr 2025.

FOOT, Paul. **The Vote - How it was won and how it was undermined.** London: Verso, 2024.

FOSSEDAL, Gregory A. **Direct Democracy in Switzerland.** New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978).** Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008, p. 56.

FREIRE, Paulo. The pedagogy of the oppressed. New York: Herder & Herder, 1970, *apud* POWER, Colin. **The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO.** Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015.

GERHARDT, Michael J. **The federal *impeachment* process – a constitutional and historical analysis.** Princeton: Princeton University Press, 1996.

GOMES, Ângela Maria de Castro *et al.* **O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964). História Geral da Civilização Brasileira.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, v. 10, t. 3.

HACKER, K.; TODINO, M. 'Virtual democracy at the Clinton White House: An experiment in electronic democracy', **Javnost/the public (1996)**, 3, 1,

HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). **Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age.** Londres: Routledge, 1999.

HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D. Digital democracy: concepts and Issues, p. 4. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). **Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age.** Londres: Routledge, 1999.

HAGUE, D. C. Accountability, independence and management. In: SMITH, Bruce L. R.; HAGUE, D. C. (eds.). **The dilemma of accountability in modern government: independence versus control.** New York: Palgrave Macmillan, 1971.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist. Indianapolis (Indiana):** Liberty Fund, Inc., 2001.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. The Federalist. Indianapolis (Indiana): Liberty Fund, Inc., 2001, p. XVII (Editors' Introduction).

HIGNETT, 1952, **A History of the Athenian Constitution to the End of the Fifth Century B.C.** Oxford: Clarendon Press (reimpressão, 1967).

HINDS Asher. **Hind's precedents of the house of representatives of the United States.**Volume III. Washington: Government Printing Office, 1907.

HIRSCHL, Ran. On the blurred methodological matrix of comparative constitutional law. In: CHOUDHRY, Sujit (Org.). The Migration of Constitutional Ideas. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 67-83.

HOFFER, Peter; HULL, N.E.H. **Impeachment in America,** 1635–1805, at 97 (1984).

HOLANDA, Sérgio Buarque de (Org). **História Geral da Civilização Brasileira. A época colonial, t.1, v. 1: do descobrimento à expansão territorial.** 15ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HOLM, Tom. Fighting a White Man's War: The Extent and Legacy of Indian Participation in World War II." In: **The Plains Indians of the Twentieth Century.** Norman: University of Oklahoma Press, 1985, p. 153.

HONORATO, Carlos; CAMPODONICO, Thaís Recoba. **O *recall* político na América Latina.** Disponível em: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI4MzkiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiYzdiZTNlMDY3YWIzY2M2Zjg0NWM2YWMxYzE1Y2IzMjQiO30%3D. Acesso em: 31 maio 2021.

JACKSON, Vicki C. Comparative Constitutional Law: Methodologies. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András. **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.** Oxford University Press, 2012.

JOHNSTON, Neil; KELLY, Richard. ***Recall* Elections.** London: House of Commons Library, 2024.

JONG-HOON, Lim. **The Constitution of the Republic of Korea.** Disponível em: https://www.much.go.kr/en/contents.do?fid=03&cid=03_14 Acesso em: 24 Out 2024.

JOVELLANOS, Gaspar Melchor de. **Obras completas del Excelentísimo Señor D. Gaspar Melchor de Jovellanos**. Barcelona: Librería La Anticuaria de Antonio Llordachs, 1865. Tomo VIII.

KALMANSON, Matthew J. et al. **Constitutional Law 2012: Cosponsored by the Constitutional Section.** Tigard (Oregon, EUA): Oregon State Bar, 2012.

KARL, Terry Lynn. Dilemmas of Democratization in Latin America. ***Comparative Politics*** 23, nº. 1 (1990): p. 1–21 e 6.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 222.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito.** Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

KELSEN, Hans. **The Essence and Value of Democracy.** Edited by Nadia Urbinati and Carlo Invernizzi Accetii. Translated by Brian Graf. Lanham (Maryland, EUA): Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013.

KLE*IN* Herbert S. **The Atlantic Slave Trade.** Cambridge (UK): Cambridge University Press, 1999.

LACEY, Joseph. **Centripetal Democracy. Democratic Legitimacy and Political Identity in Belgium, Switzerland, and the European Union.** Oxford (UC): Oxford University Press, 2017.

LAGE, Fernanda de Carvalho. **Inteligência Artificial no Direito Brasileiro. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada.** Salvador: Editora Juspodivm, 2022.

LARA, Gustavo Dalpupo de. *Institutional alternatives for a high-energy democracy and experimentalist constitutionalism in Brazil*. 2024. 306 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2024.

LEE, Youngjae. Law, Politics, and *Impeachment*: The *Impeachment* of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective, 53, **American Journal of Comparative Law**, 403 (2005), p. 409-12. Disponível em: https://ir.lawnet.fordham.edu/faculty_scholarship/448/ Acesso em: 26 Out 2024.

LIMA, Oliveira. O Movimento da Independência – O Império Brasileiro (1821-1889); 2ª ed., São Paulo: Ed. Melhoramentos, p. 383, *apud* NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileira – 1824;** Coleção Constituições brasileiras, 3ª ed., Brasília: Senador Federal, 2012, v. 1.

LINARES QUINTANA, Segundo V. **Las nuevas constituciones del mundo.** Buenos Aires: Plus Ultra, 1979.

LINHARES, Maria Yedda Leite. Introdução. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (Org). **História Geral do Brasil.** 10ª ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Elsevier, 2016.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, EPU, 1986.

LYRA, Roberto. **Nôvo Direito Penal – Processo e Execução Penais.** Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1971, v. III.

MAFEI, Rafael. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. ***e-Pública*** Vol. 4 Nº. 2, Novembro 2017 (220-245).

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

MALINA, Anna. Perspectives on citizen democratisation and alienation in the virtual public sphere. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). **Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age.** Londres: Routledge, 1999.

MANGABEIRA, João. Em Torno da Constitição. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1941, *apud* POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras - 1934.** 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. III.

MARGALIT, Avishai. **The Decent Society.** Translated by Naomt Goldblum. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 1996, Introduction.

McCOOL, Daniel; OLSON, Susan M.; ROBINSON, Jennifer L. Native Vote. **American Indians, the Voting Rights Act, and the Right to Vote.** Cambrige (MA): Cambridge University Press, 2007.

MILLER, James. **Can Democracy Work? A short history of a radical idea, from ancient Athens to our world.** New York: Farrar, Straus e Giroux, 2108.

MOGILKA, Maurício. **O que é educação democrática?** Curitiba: Editora da UFPR, 2003.

MONTEIRO, Hamilton de Mattos. O estabelecimento da autonomia e da Centralização. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (Org). **História Geral do Brasil.** 10ª ed. atualizada e amplaida. São Paulo: Elsevier, 2016.

MOORE, Martins. **Democracy Hacked – Political Turmoil and Information Warfare in the Digital Age.** London: OneWorld Publications Ltda, 2018.

MOORE, Richard K. Democracy and cyberspace. In: HAGUE, Barry N.; LOADER, Brian D (Editors). **Digital Democracy – Discourse and Decision Making in the Information Age.** Londres: Routledge, 1999.

MORO, Odirlei Fernando Dal et al. The Political Game of Impeachment in Brazil and The Case of 2016 - Analyzed Using Game Theory. **Economic Analysis of Law Review,** V. 12, nº 3, p. 23-52, Set-Dez, 2021.

MURPHY, John. **The impeachment Process (The U.S. government: how it works).** New York: Chelsea House Publishers, 2007.

NEUBAUER, David W; FRADELLA, Henry F. **America's Courts – And the Criminal Justice System.** Tenth Edition. Wadsworth, 2011.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica.** São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico.** São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013, p. 116.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

NISSANI, Moti. **Eight Billion Cheers for Direct Democracy Direct Democracy is Humankind's Last, Best, and Only Hope.** EUA: Dying of the Light Press, 2023.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileira – 1824;** Coleção Constituições brasileiras**, v. 1. 3ª ed.,** Brasília: Senador Federal, 2012.

NYE, Joseph S. **Soft Power and Great-Power Competition - Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China.** Cambridge (MA): Springer, 2023.

O'DONNELL, Guilhermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** São Paulo: Lua Nova, 1998.

OBER, Josiah. I Besieged That Man: Democracy's Revolutionary Start. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (Org.). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

ORWELL, Georg. 'Freedom and happiness', **Tribune,** 4 January 1946, in Peter Davison (ed.) (2001), Orwell and Politics, London: Penguin.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições Brasileiras - 1934.** 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. 3.

PORTO, Walter Costa. **Constituições Brasileiras - 1937.** ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. IV.

POWER, Colin. **The Power of Education – Education for All, Development, Globalisation and UNESCO.** Bonn (Germany): UNESCO-UNEVOC, 2015.

RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (Org.). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

RAAFLAUB, Kurt A. The Breakthrough of Demokratia in Mid-Fifth-Century Athens. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (Org.). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert. **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

RAAFLAUB, Kurt A; WALLACE, Robert. "People's Power" and Egalitarian Trends in Archaic Greece. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

RAWLS, James. **Chief Red Fox Is Dead: A History of Native Americans Since 1945.** New York: Harcourt Brace, 1996.

RHODES, 1981. **A Commentary of the Aristotelian Athenaion Politeia** (Cambridge: CUP). pp. 140-1.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Diaulas Costa. Júri: direito ou imposição? **Revista do Tribunal Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 11, n. 4, p. 37-40, out./dez. 1999. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/9bef300b-0080-4ea6-979a-866299089956/content Acesso em: 08 Abr 2025.

RIBEIRO, Diaulas Costa. **Ministério Público – Dimensão Constitucional e Repercussão no Processo Penal.** São Paulo: Saraiva, 2003.

RICCITELLI, Antonio. ***Impeachment* à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** São Paulo: Manole, 2006.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3 ed., São Paulo*:* Atlas, 2007.

RODRIGUES, L. Barbosa. **O Direito Fundamental de Revogação do Mandato Político – Political *Recall*.** Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2024.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social.** Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Pinguin Companhia das Letras, 2009.

SALVADOR, Frei Vicente do. **História do Brazil – 1500-1627.** Curitiba: Juruá, 2013.

SÃO VICENTE, José Antônio Pimenta Bueno, Marquês de. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império.** Rio de Janeiro, J. Villeneuve e Cia., 1852

SCHWAB, Klaus. **The Fourth Industrial Revolution.** Geneva (Switzerland): World Economic Forum, 2016.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Descobrimento ou Construção do Brasil. In: LINHARES, Maria Yedda Leite Linhares (Org). **História Geral do Brasil.** 10ª ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Elsevier, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SMITH, Trevor Garrison. Politicizing Digital Space: **Theory, the Internet, and Renewing Democracy. London: University of Westminster Press, 2017.**

SPIVAK, Joshua. California's *recall*: adoption of the grand bounce for elected officials. **California History,** v. 81, n. 2, p. 22, 2004.

STITH, Kate. The Arc of the Pendulum: Judges, Prosecutors, and the Exercise of Discretion." **Yale Law Journal** 117, 2008, p. 1420–1496.

STRAUSS, Barry S., 1998, p. 141-54, *apud* RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (Org.). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007, p. 12.

SUSTEIN Cass R. ***Impeachment*: A Citizen's Guide.** Penguin Books, 2019.

TÁCITO, Caio. **Constituições Brasileiras - 1988.** 3ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. 7.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TAYLOR, A. J. P. **The Origins of the Second World War.** London: Penguin Books, 1991.

TAYLOR, Adam. **"Iceland's President explains why the world needs to rethink its addiction to finance,"** Business Insider, 2012.

THIEL, Peter. **Zero to One: Notes on Startups, or How to Build the Future.** New York: Crown Business, 2014.

THOMPSON, Homer A; WYCHERLEY, R. E. **The Agora of Athens. The History, Shape and Uses of an Anciente City Center.** V. XIV. Princeton (New Jersey): The American School of Classifical Studies at Athens, 1972.

TOCQUEVILLE, Alexis. **Democracy in America.** Chicago (EUA): The University of Chicago Press, 2002.

TUCÍDIDES. **História da Guerra do Peloponeso.** Tradutor do Grego: Mário da Gama Kury. 4ª. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília (UnB), 2001.

TUSHNET, Mark. Some Reflections on Method in Comparative Constitutional Law. In: CHOUDHRY, Sujit (org.). The Migration of Constitutional Ideas. Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 39-66.

UNGER, Mangabeira. A Constituição do experimentalismo democrático. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 57-72, maio/ago. 2011.

UNGER, Mangabeira. **A Segunda Via - Presente e Futuro do Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2001.

UNGER, Mangabeira. **Democracia Realizada – a alternativa progressista.** São Paulo: Boitempo, 1999.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

UNGER, Roberto Mangabeira. **The World and Us.** Londres: Verso Books, 2024.

VALDIMARSSON, Omar R. **"Icelandic anger bringing record debt relief,"** Bloomberg, 2012.

VILANOVA, Lourival. **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977

VILE, M. J. C. **Constitutionalism and the separation of powers.** Oxford: Oxford University Press, 1998.

WALLACE, Robert. Revolutions and a New Order in Solonian Athens. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org.). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

WOOD, E. M. "Democracy: An Idea of Ambiguous Ancestry", 1994, p. 59–80, *apud* RAAFLAUB, Kurt A. Introduction. In: RAAFLAUB, Kurt A; OBER, Josiah; WALLACE, Robert (org). **Origins of Democracy in Ancient Greece.** Berkeley: University of California Press Foundation, 2007.

ZALMAN, Marvin; SIEGEL, Larry. **Criminal Procedure: Constitution and Society.** 2nd ed. Belmont, CA: Wadsworth, 1997.