

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO INTERNACIONAL E COMPARADO**

**GIULIANO SPANAVELI PUGLIESI**  
Nº USP 11239960

**A OPINIÃO CONSULTIVA N. 26 E O CASO RÍOS AVALOS DA CORTE  
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO PARADIGMAS DA  
INCONVENCIONALIDADE DO IMPEACHMENT BRASILEIRO**

São Paulo

2024

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**DEPARTAMENTO DE DIREITO INTERNACIONAL E COMPARADO**

**GIULIANO SPANAVELI PUGLIESI**

**Nº USP 11239960**

**A OPINIÃO CONSULTIVA N. 26 E O CASO RÍOS AVALOS DA CORTE  
INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO PARADIGMAS DA  
INCONVENCIONALIDADE DO IMPEACHMENT BRASILEIRO**

Projeto de Pesquisa do Trabalho de Conclusão  
de Curso (“Tese de Láurea”) apresentado ao  
Departamento de Direito Internacional e  
Comparado da Faculdade de Direito da  
Universidade de São Paulo, nos termos do  
Edital CG-FD nº 01/2023, de 03 de abril de  
2023, como requisito parcial para a obtenção  
de título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. André de Carvalho  
Ramos

São Paulo

2024

## RESUMO

PUGLIESI. Giuliano Spanaveli. A Opinião Consultiva n. 26 e o Caso Ríos Avalos da Corte Interamericana de Direitos Humanos como paradigmas da inconvencionalidade do impeachment brasileiro. Tese (Trabalho de Conclusão de Curso) – Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

O presente trabalho possui como objetivo realizar uma avaliação do instituto do impeachment desenhado pelo ordenamento jurídico brasileiro, à luz dos parâmetros estabelecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca de juízos políticos. Nesse sentido, para tanto inicialmente, a pesquisa apresenta uma breve distinção entre os mecanismos do impeachment e do voto de desconfiança, numa comparação entre os sistemas de governo do presidencialismo e parlamentarismo. Em seguida, expõe-se acerca do funcionamento do Sistema de Petições inserido no âmbito dos meios de averiguação de violação de direitos humanos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, assim como sobre a vinculação do Estado Brasileiro à referido mecanismo. Ademais, colaciona-se o entendimento da Corte IDH referente a juízos políticos tendo como base, primordialmente, o Caso Ríos Avalos, e a posição defendida pela Comissão IDH na Solicitação de Opinião Consultiva n. 26. Em continuidade, apresenta-se o trâmite procedural do impeachment da Ex-Presidente Dilma Rousseff. Por fim, realiza-se o confronto propriamente dito entre o impeachment brasileiro e as balizas identificadas, com destaque para o princípio da imparcialidade, dever de motivação e proteção judicial. A conclusão da presente tese é a de que, à luz dos paradigmas identificados, o processo decisório do impeachment brasileiro não sobrevive a um controle de convencionalidade.

**Palavras-chave:** Sistemas de Governo. Presidencialismo. Parlamentarismo. Impeachment. Voto de Desconfiança. Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Sistema de Petições. Corte IDH. Comissão IDH. Controle de Convencionalidade.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
Tema.....	5
Justificativa.....	8
Objetivos.....	10
Metodologia.....	11
<b>1. DO IMPEACHMENT E DO VOTO DE DESCONFIANÇA.....</b>	<b>13</b>
1.1. Conceito de sistemas de governo.....	13
1.2. Do parlamentarismo e presidencialismo.....	13
1.2.1. Do parlamentarismo.....	13
1.2.2. Do presidencialismo.....	16
1.3. Do impeachment na ordem jurídica brasileira.....	18
1.4. Conclusões Parciais.....	31
<b>2. DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>34</b>
2.1. Preliminarmente: dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Direitos Humanos.....	34
2.2. O Mecanismo Coletivo Interamericano de Apuração de Violação de Direitos Humanos.....	37
2.2.1. Do Sistema de Petições.....	38
2.3. Da República Federativa do Brasil e os Mecanismos de Proteção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.....	52
2.3.1. Da Força Vinculante das Deliberações dos Órgãos Internacionais.....	55
2.3.2. Do Impacto das Deliberações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na Ordem Jurídica Brasileira (Casos Concretos).....	57
2.4. Conclusões Parciais.....	71

<b>3. DOS JUÍZOS POLÍTICOS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANO.....</b>	<b>74</b>
<b>3.1. Da Opinião Consultiva n. 26.....</b>	<b>74</b>
<b>3.1.1. Da Solicitação de Parecer Consultivo.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1.2. Das Observações da CIDH.....</b>	<b>82</b>
<b>3.1.3. Das Observações do Estado Brasileiro.....</b>	<b>88</b>
<b>3.1.4. Da Resolução da Corte IDH.....</b>	<b>97</b>
<b>3.2. Caso Ríos Avalos y Otro Vs. Paraguai.....</b>	<b>100</b>
<b>3.3. Da Jurisprudência da Corte IDH (artigos 8º, 23 e 25 da Convenção).....</b>	<b>115</b>
<b>3.4. Conclusões Parciais .....</b>	<b>124</b>
<b>4. DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO DO IMPEACHMENT.....</b>	<b>128</b>
<b>4.1. A análise do processo de impeachment de Dilma Rousseff (aspecto procedural).....</b>	<b>129</b>
<b>4.2. Os parâmetros de convencionalidade do juízo político da Corte IDH.....</b>	<b>151</b>
<b>4.3. Das diretrizes gerais.....</b>	<b>154</b>
<b>4.4. As inconvencialidades no processo de impeachment de Dilma Rousseff.....</b>	<b>160</b>
<b>4.4.1. A ausência de imparcialidade.....</b>	<b>160</b>
<b>4.4.2. A violação do dever de motivação.....</b>	<b>163</b>
<b>4.4.3. A ausência de proteção judicial.....</b>	<b>181</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>187</b>
<b>REFERERÊNCIAS</b>	

## INTRODUÇÃO

### Tema

O tema do presente projeto trata do posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) acerca de “juízos políticos”, tendo em vista o fato de a República Federativa do Brasil ser signatária da Convenção Americana de Direitos Humanos (vide Decreto n. 678/1992), além de reconhecedora e submissa à Corte IDH quanto à interpretação e aplicação do Pacto de São José da Costa Rica (vide Decreto Legislativo n. 89/1998 e Decreto n. 4.463/2002).

Como paradigma do posicionamento da Corte IDH, utilizar-se-á o Caso n. 429 (*Ríos Avalos y otro vs. Paraguay*), sentenciado em 19 de agosto de 2021, o qual dispõe sobre uma série de violações ocorridas no seio do “juízo político” que acarretou a destituição dos Srs. Ríos Avalos e Carlos Fernández Gadea dos cargos de Ministros da Corte Suprema de Justiça do Paraguai em 2003.

Em apertadíssima síntese, mencionando apenas algumas das diretrizes estabelecidas pela Corte em consonância com o julgamento de casos anteriores, restou assentado: (i) que aos “juízos políticos” (envolvendo magistrados) são aplicáveis as garantias do devido processo estabelecidas pela Convenção Americana, de modo a se proporcionar aos imputados/julgados condições de defesa adequada em relação a qualquer ato do Estado que possam afetá-los; (ii) que, muito embora das autoridades não-judiciais não são exigidas as garantias próprias de um órgão jurisdicional, estas autoridades devem cuidar pela observância daquelas garantias destinadas a se evitar uma decisão arbitrária, baseada num exercício subjetivo ou fundamentado numa discricionariedade política; (iii) e que, mais do que uma análise de conveniência e/ou oportunidade política, o controle realizado deve se fundar sob critérios tais que o procedimento e a decisão final hão de versar sobre a verificação ou não da conduta imputada, e se mencionada conduta se subsome à imputação que originou a acusação (Corte IDH. 2021, p. 27-28).

Ademais, vale a pena mencionar doutrina de André de Carvalho Ramos, ao considerar que:

*Com o reconhecimento da jurisdição da Corte IDH, o Brasil deu o passo decisivo para aceitar o universalismo na área dos direitos humanos. Não é mais possível uma interpretação “nacionalista” dos*

*direitos humanos no Brasil, pois essa interpretação pode ser questionada perante a Corte IDH ou outros órgãos internacionais, devendo o Brasil cumprir a interpretação internacionalista porventura fixada* (RAMOS, 2014, p. 349).

Em outras palavras, considerando o Direito Internacional dos Direitos Humanos enquanto ramo autônomo do Direito Internacional, ora constituído por um corpo normativo sólido e não mais esparso, e os sistemas de proteção internacional dos direitos humanos ora vigentes – averiguando-se, neste caso em particular, o mecanismo regional de apuração de violação de direitos humanos, coletivo e judiciário, representado pela Corte IDH (RAMOS, 2016) – , não há como os Estados-Partes se furtarem da respectiva compatibilização e respeito à “interpretação internacionalista”, sob pena de a adoção dos Tratados de Direitos Humanos serem relegados ao mero plano formal, sem eficácia concreta.

Nesse mesmo sentido, cumpre destacar a orientação disposta pela Recomendação n. 123/2022 do Conselho Nacional de Justiça ao recomendar, em seu artigo 1º, inciso I, aos órgãos do Poder Judiciário a “observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas” (CNJ, 2022, artigo 1º, inciso I).

Por outro lado, utilizar-se-á também a Solicitação de Parecer Consultivo apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 13 de outubro de 2017, acerca de “juízos políticos” envolvendo Chefes do Executivo, inclusive, contando com “observações escritas” apresentadas pela RFB, sendo relevante, também, suas análises.

A situação-problema e hipótese do presente projeto é a de que – à luz dos parâmetros estabelecidos pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos – o processo decisório do impeachment estabelecido pela ordem jurídica brasileira não se mostraria compatível com a Convenção Americana de Direitos Humanos e a interpretação dada pela Corte IDH.

Nesse sentido, no decorrer deste projeto busca-se responder aos seguintes questionamentos: (i) quais as distinções entre o instituto do impeachment do

presidencialismo e o instituto do voto de confiança/desconfiança do parlamentarismo? (ii) como se configura a realidade prática do impeachment na ordem jurídica brasileira? (iii) quais os posicionamentos e diretrizes já estabelecidas pela Comissão e pela Corte Interamericanas? (iv) o impeachment, tal como desenhado constitucionalmente em nosso ordenamento, sobrevive a um controle de convencionalidade?

## Justificativa

A escolha do presente tema se justifica por sua relevância e contemporaneidade de sua discussão. Em primeiro lugar, de uma perspectiva macro, observamos o próprio histórico conturbado das Democracias latino-americanas. Em seguida, e partindo de nossa ordem jurídica, temos que, desde a Constituição de 1988, já tivemos dois processos de “juízos políticos” envolvendo Chefes do Executivo (Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff).

A retrospectiva histórica das Democracias latino-americanas e a adoção do sistema de governo presidencialista, isto é, a instabilidade política aliada ao meio próprio de eventual controle do Executivo pelo Legislativo, força-nos a estabelecer uma análise comparativa entre o denominado “voto de desconfiança” (próprio do parlamentarismo) e o *impeachment* (próprio do presidencialismo).

No mais, em face de polêmicas e contradições envolvendo o último “juízo político” (vide arquivamento pelo Ministério Público Federal acerca das “pedaladas fiscais” que envolveram a ex-presidente Dilma<sup>1</sup>) e uma enxurrada de pedidos de *impeachment* envolvendo o Governo de Jair Bolsonaro<sup>2</sup>, fora constituída uma Comissão de Juristas responsável por elaborar um anteprojeto para atualização da Lei n. 1.079/1950, presidida pelo então Ministro do STF Ricardo Lewandowski (hoje aposentado), o qual, em sua exposição de motivos, bem assevera que:

*Numa avaliação retrospectiva, sobretudo tendo em conta esses dois últimos processos, não há como deixar de constatar que a Lei datada de 1950, a qual ainda regula a matéria nos dias atuais, destoa da nova ordem constitucional em diversos aspectos, de modo particular no tocante aos trâmites procedimentais.*

(...)

*A gênese deste anteprojeto arrima-se na necessidade de corrigir essas e outras deficiências técnicas da Lei nº 1079/1950, mas tem em conta, especialmente, a preocupação de abandonar a ideia de que o impeachment constitui ferramenta hábil para a superação de impasses*

<sup>1</sup> MIGALHAS. MPF arquiva inquérito por ‘pedaladas’ que causa impeachment de Dilma. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/quentes/374021/mpf-arquiva-inquerito-por-pedaladas-que-causou-impeachment-de-dilma>>. Acesso em: 30 de maio de 2023.

<sup>2</sup> CNN Brasil. Bolsonaro acumulou 158 pedidos de impeachment. Disponível em <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/bolsonaro-acumulou-158-pedidos-de-impeachment-camara-acabara-de-arquia-los-hoje/>>. Acesso em: 30 de maio de 2023.

*políticos, de modo a distingui-lo, com clareza, do voto de desconfiança, instrumento típico do sistema parlamentarista* (BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei n. 1388/2023, p. 49-50).

O Anteprojeto fora apresentado formalmente pela comissão em 16/12/2022, dando origem ao Projeto de Lei n. 1.388/2023, apresentado pelo atual presidente do Senado, Rodrigo Pacheco. Ao consultar o sítio eletrônico do Senado, vê-se que o PL fora apresentado no dia 23/03/2023, e uma vez remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 24/03/2023, recebeu 66 emendas; assim como foram realizadas 3 (três) Audiências Públicas, pendente, ainda, relatório pelo Sen. Weverton Rocha, do PDT<sup>3</sup>.

Por outro lado, deve-se frisar o caráter vinculante das decisões da Corte IDH, enquanto mecanismo consistente numa deliberação internacional judicial, com a previsão de dispositivos expressos acerca da competência do Tribunal e da força de seus mandamentos (vide artigos 62.1, 63 e 68.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos “Pacto de São José da Costa Rica”, de 22 de novembro de 1969), bem como a imposição, por consectário lógico, de adoção da “interpretação internacionalista” ora estabelecida, afastando o denominado “truque de ilusionista” cunhado pelo doutrinador André de Carvalho Ramos<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa, Comissões. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/txtmat?codmat=152135>>. Acesso em: 30 de maio de 2023.

<sup>4</sup> Em suma, o conceito se refere à prática dos Estados signatários de cumprirem tão somente de uma perspectiva formal os Tratados de Direitos Humanos, na medida em que, se – por um lado – adotam o texto convencionado – de outro –, aplicam suas disposições sob uma ótica local, à luz de seus conceitos e práticas internos, sem considerar a autonomia da Convenção (e de seu intérprete por excelência), esvaziando, pois, a eficácia dos Direitos Humanos (O universalismo em concreto: a interpretação internacional dos direitos humanos. In: Processo internacional de direitos humanos. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 23/34).

## Objetivos

Ante o exposto acima, o objetivo do trabalho a ser desenvolvido é identificar, a partir de um estudo de caso, os parâmetros e posições já assentados pela Corte IDH no julgamento do Caso *Rios Avalos y otro vs. Paraguay* acerca de “juízos políticos”, bem como na Solicitud de Parecer Consultivo de 13 de outubro de 2017, apresentada pela Comissão, com o fim de, ao final, verificar a compatibilidade (ou incompatibilidade) do processo decisório do impeachment previsto pela ordem jurídico brasileira.

Como suporte ao objetivo geral, realizaremos os seguintes objetivos específicos:

- a). Compreender a distinção entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentares, centralizando na oposição entre “*impeachment*” e “voto de desconfiança”;
- b). Compreender como o conceito de *impeachment* é concebido pela doutrina nacional;
- c). Compreender os “mecanismos de apuração de violação de direitos humanos”;
- d). Compreender o entendimento da Corte IDH acerca de “juízos políticos”, assim como das considerações da CIDH;
- e). Compreender a técnica interpretativa e os meios de execução/implementação das deliberações internacionais (partindo-se do sistema regional engendrado pela Convenção Americana de Direitos Humanos).

## Metodologia

Para buscar os objetivos acima propostos, a metodologia empregada será:

1). Revisão bibliográfica de livros, artigos e demais publicações acadêmicas referentes aos seguintes temas:

- a). Sistemas de Governo, para definição de conceitos e maior conhecimento do “juízo político” adotado pela República Federativa do Brasil;
- b). Direito Internacional dos Direitos Humanos, para definição do denominado “mecanismo de apuração de violação de direitos humanos”, centrando, pois, no sistema regional representado pela Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de São José da Costa Rica”), e seus desdobramentos (sobretudo, a “força vinculante” de suas deliberações, sua “implementação”, e a denominada “interpretação internacionalista”) em face da prática dos Estados-Parte.

2). Análise do Caso *Rios Avalos y otro vs. Paraguay*, sentenciado em 19 de agosto de 2021 pela Corte IDH, assim como as considerações apresentadas pela CIDH no seio da Solicitação de Parecer Consultivo acerca de “juízos políticos” envolvendo Chefes do Executivo, e as próprias “observações escritas” apresentadas pela República Federativa do Brasil.

A escolha da metodologia se deu com base numa abordagem qualitativa, com o fim de bem delinear os pressupostos teóricos e suas implicações práticas, envolvendo os conceitos e institutos a serem averiguados no presente projeto. Desse modo, e à luz do que já foi apresentado, busca-se: (i) diferenciar os dois meios de “juízos políticos” representados pelo “voto de desconfiança”, de um lado, e o “*impeachment*”, do outro; (ii) delinear o entendimento doutrinário dos juristas brasileiros acerca do *impeachment*; (iii) expor o funcionamento do mecanismo coletivo interamericano de apuração de violação de direitos humanos, e suas implicações para os Estados-Partes (mormente para a República Federativa do Brasil); (iv) analisar e identificar o entendimento já consolidado da Corte IDH acerca dos “juízos políticos”, por meio de um

estudo de caso do julgamento *Rios Avalos y otro vs. Paraguay*, além das considerações apresentadas pela CIDH no seio da Solicitação de Parecer Consultivo acerca de “juízos políticos” envolvendo Chefes do Executivo.

## 1. DO IMPEACHMENT E DO VOTO DE DESCONFIANÇA

### 1.1. Conceito de sistemas de governo

Como já mencionado, antes de se adentrar propriamente no estudo de caso – qual seja, a avaliação sobre o processamento de “juízos políticos” ante a Corte IDH – vale a pena, de modo breve, discorrer acerca de um assunto que antecederia a própria noção de “juízo político”, eis que sua conformação condiciona e delimita a sua prática. Refiro-me à clássica distinção entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista.

Preliminamente, cabe assentar que a expressão “sistemas de governo” se refere ao sistema de órgãos de função política, ao disciplinar a organização interna do governo, bem como os poderes e estatutos dos governantes (MIRANDA, 2014, p. 277). Nas palavras de Luiz Alberto e Vidal Serrano, tratar-se-ia da *divisão orgânica do poder*, em oposição às noções de “formas de Estado” (as quais partem de um critério territorial de classificação) e “formas de governo” (as quais se fundam na diferenciação entre governantes e governados, no que se refere à distribuição e organização do poder) (ARAUJO e JUNIOR, 2011, p. 289).

No mesmo sentido, cumpre destacar a perspectiva de José Afonso da Silva, para quem os “sistemas de governo” corresponderiam a técnicas que disciplinariam as relações entre Legislativo e Executivo (SILVA, 2005). Neste mesmo enfoque, Ferreira Filho assinala que o critério utilizado é justamente a consagração ou não da divisão de poderes, sendo possível identificar três tipos de modelos ideais: (i) concentração de poderes; (ii) colaboração de poderes; e (iii) separação de poderes (FERREIRA FILHO, 2012).

Enquanto o parlamentarismo representaria um exemplo do modelo de colaboração de poderes, o presidencialismo seria um expoente do último, separação de poderes. Vejamos.

### 1.2. Do parlamentarismo e presidencialismo

#### 1.2.1. Do parlamentarismo

Tal como apresentado acima pelos critérios de Ferreira Filho, o “parlamentarismo” seria um exemplo de um modelo representativo de colaboração de poderes, no qual há uma estrutura de divisão, mas os poderes não são independentes.

O presente sistema de governo é tido pelos doutrinadores como eminentemente histórico, de fonte empírica e consuetudinária, elaborado como “*resposta concreta aos problemas políticos da Inglaterra*”, nas palavras de Reinaldo Dias (DIAS, 2013, p. 161).

Tomando por base a exposição de Dalmo de Abreu Dallari (2011, p. 229-235), temos que no século XIII, no ano de 1265, há o surgimento daquilo que fora mais tarde identificado como o Parlamento, a partir da constituição de uma reunião por um nobre francês, Simon de Montfort, no seio de uma revolta contra o então rei da Inglaterra, Henrique III. Mesmo após sua morte, a prática fora mantida, angariando cavaleiros, cidadãos e burgueses, até que o Rei Eduardo I oficializasse as reuniões em 1295.

Em razão de interesses divergentes, a partir de 1332 passa-se a formalizar a criação de duas Casas: de um lado, os barões pares do reino, e de outro, àqueles que não detinham essa proximidade, dando origem à Câmara dos Comuns. Com a Revolução de 1688, estabeleceu-se o hábito pelos soberanos de convocar uma espécie de “conselho”, constituído por poucos conselheiros, a serem consultados sobre assuntos de relações exteriores.

Em agosto de 1714, por questões sucessórias, acaba por assumir a coroa britânica um príncipe alemão, o qual não detinha conhecimentos sobre as questões envolvendo a Inglaterra, tampouco interesse em sua gestão. Como consequência, referido conselho acabou por ocupar esse vácuo de poder, destacando-se um dos conselheiros (primeiro-ministro) para diálogo ante o Parlamento. Ocorre que, em 1770 o então soberano Rei Jorge III buscou reverter a posição conquistada pelo Parlamento, escolhendo como primeiro-ministro alguém de sua confiança, Lord North; todavia, ante intensa resistência dos parlamentares e diante de um cenário não favorável em razão da independência das colônias norte-americanas nos anos que se seguiram, restou estabelecido que a escolha do primeiro-ministro dependeria do aval do Parlamento.

No mesmo sentido, caso o Parlamento discordasse da atuação do primeiro-ministro, os parlamentares o pressionariam por meio de um processo de impeachment (este, então instituto do direito penal), o qual se daria com base numa acusação e posterior

processamento pela Câmara dos Comuns, podendo culminar na perda do cargo e imposição de pena. Ferreira Filho acrescenta que ao monarca não era possível agraciar os condenados neste procedimento, tampouco era passível de revisão judicial, cabendo inteiramente ao Parlamento a conclusão pela consumação ou não do delito (FERREIRA FILHO, 2012, p. 125). Nesse sentido, com a prática, percebeu-se que seria mais vantajoso renunciar, tão logo o descontentamento fosse manifestado pelos parlamentares (dando-se origem ao denominado voto de desconfiança).

Ante esse breve retrospecto, vê-se que Legislativo e Executivo, no parlamentarismo, são poderes interdependentes, de modo que o Governo (Primeiro-Ministro e seu gabinete) depende do apoio e confiança do Parlamento para governar, não só em face de como se opera sua própria constituição, mas também em virtude da possibilidade de seu afastamento pelos parlamentares.

Dito isso, passemos às suas principais características. Mais uma vez, nossa análise tem como fundamento a exposição feita por Dalmo de Abreu Dallari.

A primeira delas talvez seja a mais conhecida, qual seja, (i) distinção entre a Chefia de Estado e a Chefia de Governo. À primeira caberia a função de representação do Estado, sem, no entanto, participar das decisões políticas; trata-se da posição ora ocupada por um Monarca, ora por um Presidente, a depender da forma de governo adotada. Nas palavras de Reinaldo Dias, sua função primordial seria a de “garantir a unidade e integração política da nação” (DIAS, 2013, p. 162). Por outro lado, à segunda, caberia implementar as políticas públicas e ditar o rumo do governo, ou seja, há a direção política e administrativa do ente estatal.

Como outra característica, podemos mencionar a (ii) responsabilidade política do Executivo. Enquanto Gabinete derivado a partir da própria formação do Parlamento, o Primeiro-Ministro e seus conselheiros não possuem um mandato pré-determinado, perdurando no exercício da função apenas enquanto detiver confiança do Legislativo, de modo que o governo “*se legitima a partir do apoio parlamentar, de modo que não pode existir, nem subsistir, sem a confiança do Parlamento*” (DIAS, 2013, p. 162); trata-se daquilo que José Afonso da Silva denomina de “*investidura de confiança*” (2005, p. 511). Nesse sentido, o Governo poderá ser dissolvido em decorrência da perda da maioria parlamentar (quando das eleições para o Legislativo) ou em virtude do voto

de desconfiança, instrumento conferido ao Parlamento para repudiar a política levada a efeito pelo Primeiro-Ministro.

Entretanto, como contrapartida ao voto de desconfiança, há a terceira característica do parlamentarismo: (iii) possibilidade de dissolução do Parlamento. Essa opção é utilizada numa tentativa do Executivo em aumentar sua base de apoio, acreditando que ampliará a maioria quando de novas eleições; ou, como reação ao voto de desconfiança, crendo que uma nova formação do Legislativo chancelará o programa até então desenvolvido.

Dallari expõe também o que parte da doutrina entende como as vantagens do sistema ora analisado, ao mencionar a ideia de que seria um arranjo mais racional e menos personalista, em virtude da responsabilidade política do Executivo e das atribuições angariadas pelo Parlamento, sendo responsável por, desde logo, fixar a política a ser seguida ou validar o plano do Primeiro-Ministro. De outro modo, os críticos de tal sistema atacam justamente essa flexibilidade, destacando a sua fragilidade e instabilidade.

Por fim, cabe ressaltar que o funcionamento do sistema será condicionado, no mais das vezes, pelo próprio sistema partidário, isto é, pela adoção de um sistema bipartidário (com a identificação de dois partidos dominantes, em que a maioria formada dita os rumos da administração) ou multipartidário (em que a formação de coligações passa a ser o elemento central).

### **1.2.2. Do presidencialismo**

Como visto, se o parlamentarismo consiste num modelo de colaboração de poderes, o presidencialismo seria um exemplo de separação de poderes, eis que somada à distinção de poderes adiciona-se a independência de cada qual. Isto pois, como discorrido no tópico anterior, no primeiro sistema os mandatos do Executivo e Legislativo se vinculam, cada qual exercendo uma forma de controle no outro, com preponderância dos parlamentares; por sua vez, no segundo sistema os mandatos são independentes, e desde logo pré-determinados, fixos para o Executivo e para o Legislativo, de modo que não se encontra aqui o instituto da responsabilidade política do Governo. Em outras palavras, e tal como mencionado por Dias, além de uma “*independência de origem*”, o

Chefe do Executivo também possui uma “*independência de exercício*”, já que seu mandato *não pode ser interrompido, por razões políticas, pela ação de nenhum dos outros poderes* (DIAS, 2013, p. 164).

Mais uma vez, lançando mão de Dallari (2011, p. 237-243) para um breve retrospecto histórico, temos que o presidencialismo consiste numa criação norte-americana do século XVIII, como uma mistura de repúdio à monarquia somada aos ideais de Montesquieu, consubstanciada na Convenção de Filadélfia, em 1787. O autor também destaca que já na Declaração de Independência de 1776 havia uma série de acusações ao rei da Inglaterra.

Como principais características, podemos mencionar (i) Chefia de Estado e Chefia de Governo concentram-se em um mesmo órgão unipessoal. Desse modo, não só o Presidente da República é responsável por representar a nação, como também é a quem cabe a elaboração e concretização das políticas públicas, seja a política interior ou exterior. Nas palavras de Ferreira Filho, cabe ao Presidente a “*orientação da vida política nacional*”, bem como servir de “*representante da unidade nacional*” (2012, p. 122).

Ato contínuo, (ii) o Presidente da República é escolhido pelo povo (direta ou indiretamente), a evidenciar a independência entre os poderes constituídos; no mais, (iii) trata-se de um evento periódico, renovando-se o sufrágio a cada mandato presidencial. Cabe salientar, como já mencionado, que não há instrumento político apto a retirar o Chefe do Executivo de sua posição por razões estritamente políticas, havendo tão somente o instituto do impeachment, relacionado a “*razões jurídico-criminais*” (DIAS, 2013, p. 164).

Cabe destacar também uma quarta característica, qual seja, (iv) o poder de veto do Presidente, como consagração do princípio de pesos e contrapesos, fazendo com que o Chefe do Executivo tivesse uma participação ativa no processo legislativo ordinário.

Por fim, tal como visto anteriormente ao discorrermos sobre o parlamentarismo, há vantagens e desvantagens no sistema ora analisado. Como principal ponto positivo, Dallari chama atenção para a rapidez com que as decisões podem ser implementadas, bem como para a unidade de comando existente, eis que, a princípio, seria possível ao Presidente decidir sozinho sob dada diretriz política, não sendo necessário aval pelo Legislativo. Nesse sentido, o autor também menciona uma “*maior*

*energia nas decisões*”, justamente em razão dos dois últimos pontos. Por outro lado, poderíamos visualizar também o presidencialismo como uma “*ditadura a prazo fixo*”, caso o Executivo se sobreponha ao Legislativo, ou como ineficiente, se os parlamentares dispuserem de meios para impor sua própria agenda, amarrando a atuação do Chefe do Executivo.

### 1.3. Do impeachment na ordem jurídica brasileira

Como visto supra, cada sistema de governo possui suas particularidades, podendo-se destacar notadamente a distinção entre a relação dos poderes Executivo e Legislativo, sobretudo os mecanismos de controle exercidos por cada qual.

Consoante já exposto, no parlamentarismo o Governo representa ora a maioria consolidada do Parlamento, ora a coalizão formada na legislatura vigente, de modo que, em virtude desta interdependência, há meios próprios para que se assegure um mínimo de convergência e harmonia entre os atores políticos do Legislativo e Executivo. Nesse contexto, havendo quebra de confiança e diálogo entre eles, ou se realizam novas eleições para uma nova maioria e/ou coalizão, ou um novo Gabinete é formado; essa flexibilidade é ínsita ao próprio sistema parlamentar.

Por outro lado, no presidencialismo as instâncias do Executivo e Legislativo são independentes umas das outras, de modo que o mandato de um não se vincula ao outro, preponderando a figura do Presidente da República como símbolo da própria unidade nacional e responsável pela elaboração e execução das políticas públicas então engendradas. Ante esse arranjo estrutural, eventual deposição do Chefe do Executivo – figura central e com maiores atribuições do sistema presidencialista – representa verdadeira ruptura do desenho político ora analisado, apenas cabendo em hipóteses consideradas excepcionais.

Conclui-se, então, que a correta compreensão dos sistemas de governo não se trata de mera curiosidade histórica ou simples nomenclatura. A depender de qual a estrutura organizacional adotada, teremos uma aplicação e interpretação a ser dada ao juízo político<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Aqui entendido como “*todo processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político*” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 38<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 134).

Não por acaso, essa premissa fora expressamente adotada pela Exposição de Motivos do Projeto de Lei n. 1.388/2023, resultado do trabalho da Comissão de Juristas responsável por elaborar um anteprojeto para atualização da Lei n. 1.079/1950, presidida pelo então Ministro do STF Ricardo Lewandowski:

*A gênese deste anteprojeto arrima-se na necessidade de corrigir essas e outras deficiências técnicas da Lei nº 1079/1950, mas tem em conta, especialmente, a preocupação de abandonar a ideia de que o impeachment constitui ferramenta hábil para a superação de impasses políticos, de modo a distingui-lo, com clareza, do voto de desconfiança, instrumento típico do sistema parlamentarista. Este, como se sabe, é empregado para destituir o Chefe de Governo e integrantes de seu gabinete dos respectivos cargos, cuja permanência no poder depende da confiança, ou seja, da sustentação que o Parlamento lhes assegura.*

*Com efeito, no sistema presidencialista, o processo de impeachment – longe de constituir uma característica aceitável para a troca dos governantes, tal como ocorre no sistema parlamentarista, configura uma verdadeira ruptura institucional, porquanto sua consequência – sempre excepcional – corresponde à destituição do Presidente da República, que é simultaneamente Chefe de Governo e Chefe de Estado, escolhido pelo sufrágio popular para o exercício de um mandato por tempo determinado.*

*Por essa razão, uma das premissas básicas do anteprojeto consiste em que, mesmo admitindo que o juízo para a destituição do Presidente da República seja de natureza política, essa pena, por todos os títulos drástica, somente pode concretizar-se caso tenha ele cometido um crime de responsabilidade, claramente tipificado na lei regulamentadora, não bastando que lhe falte, ocasional ou permanentemente, o necessário respaldo parlamentar para governar (BRASIL, Senado Federal, Projeto de Lei n. 1388/2023, p. 50-51).*

A preocupação sobre uma possível “parlamentarização” do uso do impeachment, e seu consequente desvio e abuso no uso da prática da ordem jurídica brasileira, consagradora de um sistema presidencialista de governo, restou mais acentuada durante e após o impeachment levado a efeito em desfavor da Presidente Dilma Rousseff.

Tendo em mente as críticas acerca de uma suposta “parlamentarização” do instituto do impeachment, vale a pena discorrer sucintamente sobre as teses de dissertação de doutorado de Bonifácio José Suppes de Andrade e Luís Gustavo Faria Guimarães.

Segundo Andrada, o impeachment consistiria num instrumento político e jurídico. Seria político pois representaria uma decisão em que se discute uma alteração no eixo do sistema, destituindo o presidente em exercício para a formação de um novo governo, causando o que o autor chama de “*efeito destrutivo-construtivo*” (2020, p. 84). Por outro lado, também seria jurídico, já que definido constitucionalmente.

Andrada bem ressalta e condensa as principais impugnações pelas quais passa a Lei n. 1079/50, sendo de duas vertentes: (a) uma, segundo a qual a própria legislação seria, em sua origem, parlamentarista, isto é, pensada e elaborada como se estivesse num sistema parlamentar; (b) outra, segundo a qual a legislação tal como redigida consistiria num elemento antidemocrático. A essas concepções o autor se utiliza da expressão “*contrabando parlamentarista*” (2020, p. 91).

No que diz respeito à primeira impugnação – a de que a Lei n. 1079/50 seria “geneticamente” parlamentar – Andrada usa como fundamento a exposição feita por Queiróz, ao resgatar historicamente como se deu a gênese desta legislação e seu contexto à época. Em síntese, referida Lei teria sido pensada para acompanhar a Emenda n. 4 de 29 de março de 1949, numa tentativa de se precaver contra um possível governo de Getúlio Vargas. O cerne desta lógica, juridicamente no que se refere à sua estrutura, diria respeito a “redação elástica e abundante” de sua tipificação de crimes de responsabilidade (QUEIROZ, 2015, *apud* ANDRADA, p. 2020, p. 91-93).

No que diz respeito à segunda impugnação – legislação como um instituto antidemocrático – o autor ora mencionado se utiliza da perspectiva de Avritzer, o qual também reforça uma visão em que o impeachment, tal como concebido na ordem jurídica brasileira, não se adequaria ao padrão de sistema presidencialista, ao dispor sobre questões administrativas e de oposição política. Isto pois, segundo Avritzer, o impeachment deveria ser um evento raro, e a Lei n. 1079/50 permitiria um emprego político desse instrumento jurídico (AVRITZER, 2016, 2019, *apud* ANDRADA, 2020, p. 93-94). No mesmo sentido a crítica de Oscar Vieira, ao assinalar que a previsão de múltiplos crimes de responsabilidade associado à discricionariedade das casas legislativas proporcionaria que o impeachment adquirisse uma natureza prevalentemente política, impactando na própria natureza do sistema presidencialista (VIEIRA, 2018, *apud* ANDRADA, 2020, p. 94).

Quanto à primeira tese do “contrabando parlamentarista”, Andrada sustenta que a definição do crime de responsabilidade e sua tipificação por leis especiais fazem parte da tradição do constitucionalismo brasileiro. Nessa ordem de ideias, realiza uma comparação entre as Constituições de 1824, 1891, 1934, 1946 e 1988, ressaltando também que a Lei n. 1079/50, em sua forma e conteúdo, muito se assemelha ao Decreto n. 30 de 1892.

A título ilustrativo, vale a pena colacionar na íntegra o Quadro Comparativo elaborado pelo autor (Quadro 1 – Definição constitucional sobre crimes de responsabilidade. In: ANDRADA, Bonifácio José Suppes de. Mecanismos internos do impeachment. 2020. Tese, Doutorado em Direito do Estado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020, p. 97):

	1824	1891	1934	1946	1988
<b>exto constitucional</b>	Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis I. Por traição. II. Por peita, suborno, ou concessão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos. VI. Por qualquer dissipaçāo dos bens públicos.	Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 1º) a existência política da União; 2º) a Constituição e a forma do Governo federal; 3º) o livre exercício dos Poderes políticos; 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5º) a segurança interna do País; 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.	Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição e a forma do Governo federal; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, individuais e sociais; e) a segurança interna do País; f) a probidade da administração; g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; h) as leis orçamentárias; i) o cumprimento das decisões judiciares.	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 judiciares.	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
<b>Previsão de lei especial</b>	Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra elles.	§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial. § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento. § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.	Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:	Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.	Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.
<b>Lei Especial</b>	Lei de 15 de outubro de 1827	Decreto n. 30, de 8 de janeiro de 1892	Decreto n.30, de 8 de janeiro de 1892	Lei 1079/50	Lei 1079/50

Quanto à segunda tese do “contrabando parlamentarista”, Andrada expõe que o texto constitucional restringe a incidência do impeachment somente àquelas hipóteses de violação à Constituição ou às leis, oferecendo parâmetros mínimos para a qualificação das violações mais sérias à ordem constitucional (vide elenco do artigo 85 da CRFB/88). Nesse sentido, para o autor, a amplitude da Lei n. 1079/50 necessariamente deve ser contida pela Constituição.

Assim, haveria um duplo ônus argumentativo no âmbito do impeachment: o primeiro a respeito da tipicidade da conduta, quanto aos crimes de responsabilidade

previstos; e o segundo, quanto à necessidade/justificativa da destituição. Interessante o exemplo utilizado pelo autor, ante a previsão do inciso VII do artigo 9º da Lei 1079/50<sup>6</sup>: um Presidente fotografado com uma mulher seminua em uma festa, provavelmente poderia se entender que se trata de um comportamento que fere o decoro do cargo; no entanto, dificilmente seria possível sustentar a necessidade de sua destituição. Ou seja, o crime de responsabilidade seria “*uma condição necessária para o processamento do impeachment*”; mas não suficiente (2020, p. 109).

Nesse contexto, para além da análise da tipicidade em si, Andrada assinala que o instituto do impeachment será melhor compreendido se analisado como se dá o seu processamento no seio das casas legislativas, isto é, a sua interpretação e ação política. E, em modelos centrados no poder legislativo<sup>7</sup> (tal como o brasileiro), o cerne da questão reside na coordenação dos partidos. Por isso o autor afirma que: “*se há pretensão de se reformar o impeachment para dificultar sua execução, deve-se observar para todo o sistema político, em especial como se dá a relação entre executivo e legislativo. A solução seria modificar seu processo decisório, e não a redação dos crimes de responsabilidade*” (2020, p. 110).

Em continuidade à sua perspectiva, Andrada aduz que, uma vez admitida a denúncia e aprovado os respectivos pareceres pelas comissões especiais (tanto na Câmara, quanto no Senado), a deliberação em plenário segue a regra de maioria: “*Para os apoiadores da denúncia, cabe arregimentar 342 votos a favor. Para os defensores do presidente acusado, 172 votos. Da mesma forma, o que está em jogo no Senado Federal são os 81 votos dos senadores. Trata-se de um jogo de aritmética. No modelo legislativo-dominante, ao fim de um processo de impeachment, a condenação ou a absolvição não é justificada*”; a deliberação seria uma “*soma de ‘sims’ e de ‘nãos’*” (2020, p. 120).

Ante esse cenário, o autor supra introduz a noção de “escudo legislativo” (ideia de “maioria coesa na arena legislativa”), apresentando a hipótese de que “*a maior incidência de impeachments, (...) está diretamente associada à maior dificuldade institucional de se organizar e gerir uma coalizão e dela forjar um escudo*” (2020, p.

<sup>6</sup> “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”.

<sup>7</sup> Andrada apresenta uma classificação, como segue: (i) legislativo-dominante, para os casos nos quais o poder legislativo detém a última palavra; (ii) judicial-dominante, para os casos nos quais a última palavra é a judicial; e (iii) sistemas mistos, para os quais algum mecanismo de democracia direta (plebiscito ou referendo) é adotado para autorizar a instauração, ou para validar a decisão de uma instituição, legislativa ou judiciária (2020, p. 114).

124). Ainda, nesta mesma conjuntura, o autor destaca outro elemento que é levado em consideração no seio das casas legislativas: “*a viabilidade de um hipotético governo conduzido pelo vice-presidente*” (2020, p. 127). Em sendo assim, Andrada conclui que na construção do “escudo legislativo”, inserido num debate de processo de impeachment em desfavor do Presidente, este sofre a concorrência do próprio Vice.

O diagnóstico supra também é acompanhado pelo autor Luís Gustavo Faria Guimarães (de cuja tese de doutorado falaremos mais adiante), o qual agrupa os fatores comuns aos processos de impeachment de 1992 e 2016: (i) cenário macroeconômico deteriorado; (ii) existência de denúncias de casos de corrupção envolvendo membros do alto escalão ou órgãos do governo; (iii) queda de popularidade do Presidente e piora na avaliação de seu governo; (iv) existência de mobilização da opinião pública; (v) constatação de que o Chefe do Executivo detém apoio minoritário no Parlamento (ausência ou desmonte de sua coalizão governamental); e (vi) movimentação política dos Vice-Presidentes (2022, p. 338-341).

E, dentre os condicionantes mencionados supra, tal como Andrada, Guimarães assevera que “*entre todos os fatores elementares para o impeachment, a perda ou a falta de coalizão governamental majoritária no Parlamento é a condicionante essencial para o desencadeamento e conclusão de processo de responsabilização*” (2022, p. 344), isto é, a criação e manutenção do “escudo legislativo”.

Ainda analisando as críticas quanto a eventual desvirtuamento do uso do impeachment na ordem jurídica brasileira, Andrada menciona a doutrina de Oscar Vieira, segundo o qual o juízo político exerceeria uma tripla função: “(i) gerar incentivos contra o abuso de poder; (ii) gerar incentivos para a resolução de crises políticas dentro do marco institucional; e (iii) corresponsabilizar a sociedade, partidos e parlamentares pela ‘definição de padrões legais e éticos’ de exercício do poder presidencial” (VIEIRA, 2018, apud ANDRADA, 2020, p. 128). Com isso, Andrada destaca os elementos de “crises políticas” e “momentos extraordinários”.

Diante dessas premissas, Andrada assinala que tanto o impeachment quanto o voto de desconfiança são utilizados enquanto mecanismos de resolução de crises políticas em momentos pontuais. No entanto, ambos são exercidos sob graus e naturezas de crise distintas, ao mesmo tempo em que o ônus para a sua efetivação também se altera nos sistemas presidencialista e parlamentarista. Enquanto neste o mecanismo se operaria

de forma mais natural e ante contextos facilmente identificáveis, naquele, cada crise assumiria uma conjuntura própria, e com alto custo político:

*O voto de desconfiança, nos sistemas parlamentaristas, objetiva pôr fim a uma crise de governo. Pode estar, por exemplo, associado à condição minoritária do governo, à dificuldade de aprovar proposições legislativas ou a uma derrota efetiva na arena legislativa. No parlamentarismo, crises de governo são mais fáceis de serem observadas e identificadas. Além disso, o voto de desconfiança não impõe um custo significativo, sendo suficiente, em regra, a manifestação da maioria de uma casa legislativa, acompanhada ou não do apontamento de um novo governo (voto de desconfiança construtivo). O voto de desconfiança, por fim, não provoca um efeito desestabilizador sobre o próprio sistema, porque é sabido de antemão que o cargo de primeiro-ministro está vinculado à maioria parlamentar.*

*No caso do impeachment, a situação é bastante diversa. Em primeiro lugar, não se trata de uma crise de governo. O que está em pauta é a incapacidade, de facto, do presidente de exercer a presidência. Ao contrário do parlamentarismo, essa incapacidade de facto é difícil de ser constatada objetivamente. Mais do que isso, cada crise assume feição e dinâmica próprias (...) Além do custo temporal, o afastamento de um presidente exige a mobilização de outros recursos, como o recrutamento de apoio legislativo e popular. E, neste clima beligerante, executivo e legislativo têm de manter o governo em funcionamento. Por tudo isso, impeachment e voto de desconfiança não são equivalentes, embora sejam instrumentos apropriados para a resolução de crises políticas (2020, p. 129-130).*

Por fim, ao analisar na literatura os impeachments ocorridos pós Constituição de 1988, Andrada conclui que o instrumento não assumiu “feição parlamentarista”. Isto pois, o exemplo do impeachment de Fernando Collor de Mello é utilizado como “exemplo de correição”, enquanto o impeachment de Dilma Rousseff apresentou circunstâncias muito próprias, como a influência exercida pela “Operação Lava-Jato”. No mais, segundo o autor, “*Houvesse ocorrido a parlamentarização, o impeachment teria sido o meio para resolver as crises ocorridas nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva ou Michel Temer*”. (2020, p. 135).

E reitera, chamando a atenção para o fato de que o instituto deve ser analisado levando-se em consideração as relações estabelecidas entre executivo e legislativo, de modo que dois elementos se afiguram primordiais neste processo: “(i) os

*recursos institucionais disponíveis para o presidente formar e manter uma coalizão e (ii) o sistema partidário”* (2020, p. 134); isto pois:

*“Os dois impeachments ocorridos no Brasil não são explicados em função da forma como são tipificados os crimes de responsabilidade. Se há uma falha institucional a ser investigada, ela se encontra na estrutura institucional do sistema presidencialista, em especial, nas condições de formar e gerir coalizões. A estratégia empregada pelo presidente nesta gestão é também fundamental”* (2020, p. 137).

Vê-se, então, que para Andrada o impeachment envolve elementos e relações para além da tipificação dos crimes de responsabilidade e do procedimento disposto pela Lei 1079/50. Isto pois, deve-se necessariamente analisar o “jogo” em que se instaura o processamento de eventual juízo político, isto é, a própria arena legislativa e, nesse aspecto, como se desdobram e se instauram as imbricações entre Executivo e Legislativo, fazendo com que aspectos como a formação de coalizações e o próprio sistema partidário façam parte do próprio instituto do impeachment.

Como adverte o autor ao longo de sua exposição, não se trata de admitir um “vale tudo” da política, eis que o impeachment deve obediência aos parâmetros constitucionais e legais (por exemplo, quando da análise de indícios mínimos de autoria e materialidade expostos pela denúncia). Entretanto, não se deve ignorar que, ao final, os intérpretes do juízo político serão legisladores, os quais tomarão suas decisões sob uma perspectiva prospectiva de viabilidade e cálculo políticos ante possíveis reações perante a tomada de sua posição, antes de uma análise “estritamente” legal de tipicidade:

*Em modelos de impeachment centrados no poder legislativo, a chave para a análise é a interpretação e a ação dos atores políticos coordenados por meio de partidos (...) seria ingenuidade supor que o Senado toma essa decisão sem nenhuma restrição ou sem calcular suas possíveis consequências. Apenas afirmo e insisto que a norma adquire sentido após sua interpretação e não antes dela. Deve-se evitar combater o ‘bacharelismo hermenêutico’ com o ‘vale-tudo’ da política. Políticos não são seres alheios à realidade. É imprescindível lembrar que no parlamento vige a regra da maioria. Interpretações muito radicais repelem votos, adquirem conotação casuística, oportunista e também afastam o apoio popular. Sem adesão, não se faz impeachment. O uso irrefletido do impeachment pode, inclusive, se voltar contra o partido em outro contexto* (2020, p. 110-111).

Por outro lado, Luís Gustavo Faria Guimarães, em sua tese de doutorado, apresenta uma análise mais centrada no instituto em si, em seu conceito e aspectos institucionais. Ao final, conclui pelo desvirtuamento do instituto em face da conceção subjacente à sua aplicação.

De acordo com Guimarães, preliminarmente, faz-se necessário destacar a sua finalidade, qual seja, (i) punição da autoridade pública ou (ii) preservação do cargo e das instituições políticas. Para o autor ora utilizado, em face da evolução histórica do regime absolutista até a consolidação do Estado de Direito, mostra-se adequado considerar o impeachment enquanto “*instrumento de limitação do poder político e de responsabilização da autoridade pública*” (2022, p. 39).

Nesse sentido, o autor supra distingue as espécies de responsabilidade, em jurídica e política. A primeira decorre de normas ou relações jurídicas, fundamentada ou com previsão legal. No mais, para a sua incidência, necessariamente todos os pressupostos e requisitos jurídicos devem ser atendidos.

Inserida na responsabilidade jurídica, Guimarães coloca em evidência as subespécies: civil, penal e administrativa, as quais variam de acordo com a natureza do ilícito cometido. A responsabilidade civil consiste na imposição de um dever de reparar danos ou ressarcir prejuízos a terceiros, ocasionados por uma conduta comissiva ou omissiva, violadora de direito alheio ou de um dever de conduta.

A penal, por sua vez, diz respeito à prática de uma infração penal, tal como estabelecida por lei; para além de eventual reparação ou indenização à vítima, a sanção do ilícito penal centra-se na repressão e punição do perpetrador do delito. Por fim, a responsabilidade administrativa se relaciona com o controle da administração pública e suas normas internas; trata-se, essencialmente, de um aparato disciplinar/correcional.

Por outro lado, a segunda espécie de responsabilidade (política) não exigiria necessariamente a consumação de um ilícito, tendo por vocação sancionar “*governantes que governam mal*” (2022, p. 45). Inserida nesta modalidade de responsabilidade, encontramos duas subespécies: a difusa e a institucional.

A difusa decorre da relação entre representantes e representados; trata-se de um vínculo que se origina do próprio mandato eletivo, representando a “*expectativa de que haja correspondência entre a atuação, o posicionamento e o desempenho do*

*agente público eleito, e os pactos e compromissos assumidos junto a seus eleitores durante o processo eleitoral”* (2022, p. 46). Neste âmbito, a principal consequência seria a não renovação dos votos no próximo processo eleitoral.

A institucional, em contrapartida, envolveria uma valorização de um órgão do Estado em relação à atuação e desempenho de outro. Em sendo assim, o autor supra destaca a distinta responsabilização que se opera nos sistemas presidencialista e parlamentarista: (a) naquele, haveria somente responsabilidade difusa, eis que Legislativo e Executivo não são interdependentes, ambos emanando do eleitorado; no mais, o sistema presidencialista teria como característica a estabilidade dos mandatos; por outro lado, (b) neste, a responsabilização se associa às relações entre Executivo e Legislativo, uma vez que o Governo deriva diretamente da maioria parlamentar formada, dependendo da confiança desta a sua viabilidade e continuidade no exercício da função; ante esse contexto que identificamos instrumentos como a moção de censura/desconfiança (tal como visto no item 2.2.1 acima).

Em suma, Guimarães assinala que:

*A responsabilidade jurídica decorre da tipificação da conduta ilícita em lei, atos normativos ou relações jurídicas pré-determinadas. Ela possui, em maior ou menor grau (especialmente as espécies de responsabilidade penal e administrativa), forte conotação disciplinar ou correcional, aplicável como punição ao agente por determinadas condutas.*

*Para além de quaisquer outras condicionantes ou fatores externos que possam influenciar no processo de responsabilização, a responsabilidade jurídica é aplicável sempre que configurado o ato ilícito do agente, desde que devidamente tipificado e estejam preenchidos os demais requisitos e pressupostos jurídicos.*

*Por sua vez, a responsabilidade política decorre, como o próprio nome anuncia, de relações de natureza eminentemente políticas. Ela pode se dar a partir da relação entre representantes e representados; ou a partir da correlação de forças e da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, a exemplo do que se verifica nos sistemas parlamentaristas ou mistos.*

*Nesse sentido, não há, na responsabilidade política, necessidade de tipificação em lei específica, de fundamentação jurídica ou mesmo de observância de ritos e procedimentos de natureza processual. Basta, para que se tenha a responsabilidade política, o preenchimento das condicionantes de ordem*

*política, além do juízo de oportunidade e conveniência política dos agentes envolvidos para a tomada daquela decisão* (2022, p. 48-49).

Quanto à natureza do instituto do impeachment, o autor supra destaca as diferentes posições encontradas na doutrina, quais sejam: (i) eminentemente criminal; (ii) eminentemente política; ou (iii) mista, diferenciando-se ainda entre político-jurídica ou político-criminal, jurídico-política, e por fim, político-administrativa ou político-disciplinar.

Sem adentrar nos argumentos de cada uma das posições, mencionaremos a posição defendida por Guimarães, para quem o processo de impeachment por crime de responsabilidade possui natureza jurídica de caráter administrativo ou disciplinar. Para o autor, referida qualificação decorre da exigência constitucional que se faz pela tipificação dos crimes de responsabilidade em lei especial (conforme artigo 85, parágrafo único da CRFB/88) (2022, p. 272).

O autor supra também se utiliza da comparação entre os arranjos de outros países presidencialistas (por exemplo, Estados Unidos da América, Argentina e Paraguai), os quais não detém a exigência de uma lei de previsão dos crimes de responsabilidade.

Tal como exposto por Andrada, como mencionado anteriormente, Guimarães também assinala que a exigência de uma lei específica é fruto de nossa tradição constitucional, remontando à Constituição Imperial de 1824 (artigo 134) e, depois, replicada nas seguintes: Constituição de 1891 (artigo 54, §1º); Constituição de 1934 (artigo 57, caput); Constituição de 1937 (artigo 85, caput); Constituição de 1946 (artigo 89, parágrafo único); Constituição de 1967 (artigo 84, parágrafo único); Constituição de 1969 (artigo 82, parágrafo único); e, por fim, Constituição de 1988 (artigo 85, parágrafo único).

Ante esse cenário, Guimarães aduz que caso se quisesse instituir um processo de impeachment eminentemente político, nos moldes do norte-americano, deveria ter sido dado ampla discricionariedade ao Legislativo, sem que fosse necessária a correspondência entre a conduta do imputado e o crime de responsabilidade previsto legalmente (2022, p. 271-272).

Nesse mesmo sentido, o autor destaca que para além da tipificação legal, em nosso ordenamento o instituto do impeachment deve também seguir um rito processual já estabelecido. Cabe ressaltar que o autor ora referenciado não desconsidera

*“os fatores, condicionantes e implicações de ordem política que afetam e influenciam na condução e no resultado do processo”* (2022, p. 273); todavia, estes não seriam capazes de alterar ou subverter a natureza jurídica ora defendida, eis que *“as determinantes sociais e políticas que levam à remoção legal de um presidente da República não se confundem com suas condições de legitimidade jurídica”* (MAFEI, 2021, p. 24, *apud* GUIMARÃES, 2022).

Nessa ordem de ideias que Guimarães assevera que:

*Pelas características e pela natureza do instituto, compreendemos que seria possível barrar um processo de impeachment em razão da conjuntura política, ainda que preenchidas as condições jurídicas para responsabilização (...) O contrário, contudo, jamais será verdadeiro. Sem preencher os requisitos jurídicos – de tipicidade, culpabilidade e justa causa –, ainda que presentes os fatores e condicionantes políticas para sua tramitação, o impeachment não é admissível, sob pena de flagrante abuso de poder e inconstitucionalidade* (2022, p. 274).

De outro lado, o caráter administrativo/disciplinar decorreria do próprio fim do instituto, como já visto, o qual visa ao exercício do controle e imposição de limites aos agentes públicos, protegendo a própria função desempenhada.

Como desdobramento dessa discussão, temos que os crimes de responsabilidade representam infrações político-administrativas, consistindo nas condutas realmente graves e atentatórias contra o rol de bens jurídicos dispostos pelo artigo 85 da CRFB/88: *“Não é qualquer violação da lei que serve de fundamento ao impeachment, mas violações que constituam atos atentatórios à Constituição, que possuam gravidade tal que concretamente justifiquem tal medida de interrupção do mandato presidencial antes do seu término regular e com a eleição de novos mandatários”* (GALINDO, 2016, p. 111, *apud* GUIMARÃES, 2022).

Outra questão enfrentada por Guimarães diz respeito ao controle exercido pelo Poder Judiciário em relação ao processo de impeachment. De início, cumpre ressaltar que hodiernamente, a partir da Constituição de 1988, consolidou-se no Supremo o entendimento de que se mostra possível apenas um “controle formal” de seu desenvolvimento, isto é, sem que se analisasse o mérito e/ou justa causa da denúncia (vide MS n. 20.941 de 1990, MS n. 21.564 de 1992 e ADPF n. 378 de 2015).

Em face dessa posição, Guimarães expõe que há autores que postulam pela possibilidade de o Judiciário adentrar no mérito do impeachment, com vistas a impedir o desvirtuamento do instituto, tal qual o seu “uso político-partidário”:

*“caberia ao STF o exercício de um controle negativo, impedindo abusos, mas sem eliminar o espaço de avaliação política do Legislativo diante de casos contidos numa zona de incerteza (...) A jurisdição constitucional deve respeitar as prerrogativas legislativas no processamento e julgamento do presidente da república, mas ao mesmo tempo, impedir seu uso político-partidário em detrimento do sentido material do instituto constitucional do impeachment”* (CAMARGO, 2016, apud GUIMARÃES, 2022, p. 330)

Isto é, caberia ao Supremo avaliar se havia fundamento jurídico para a condenação, se o crime de responsabilidade de fato restou configurado; em outras palavras, se havia justa causa para o processo de impeachment:

*“o juízo de mérito sobre se a pessoa praticou ou não fato enquadrável como crime de responsabilidade e se deverá ou não sofrer impeachment por isso é decisão soberana do Senado – a questão é que (...) não se pode dizer que um fato que não constitui crime de responsabilidade seja enquadrado como crime de responsabilidade, simplesmente por uma vontade política”* (BAHIA, OLIVEIRA e VECCHIATTI, 2016, apud GUIMARÃES, 2022, p. 331).

*(...) mesmo em uma atuação procedimento de Jurisdição Constitucional e que não adentra no mérito das questões políticas, é tarefa fundamental a atuação do Judiciário no que concerne a preservação do devido processo legal (...) a constatação da possível ausência de justa causa é compatível com um procedimento constitucional material”* (MULLER, 2016, apud GUIMARÃES, 2022, p. 331).

Apesar desse receio de eventual desvirtuamento e abuso pelas Casas Legislativas, Guimarães sustenta que conferir essa prerrogativa ao Judiciário não extinguiria o risco de eventuais desvios e abusos e, além do mais, haveria a possibilidade de deslocar conflitos políticos “extremamente delicados” para dentro da arena do judiciário.

Em sendo assim, para o autor supra, o meio para se coibir excessos no processamento do impeachment seria pela mudança de sua concepção, superando a ideia de que o instituto representa uma responsabilização política do Presidente, nos termos já

expostos quando da diferenciação entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista:

*Tal teoria [impeachment enquanto responsabilização política] é, em nossa avaliação, a porta de entrada para o uso abusivo do instituto, porque possibilita a interpretação de que Presidentes com mau desempenho, impopulares ou sem apoio congressional podem ser responsabilizados e destituídos através de impeachment, ainda que não haja clareza quanto à tipificação do crime de responsabilidade que lhe esteja sendo imputado.*

*Além disso, a teoria de que o impeachment se destina à responsabilização política, aproxima o instituto, de forma equivocada, ao voto de desconfiança próprio do parlamentarismo e viabiliza que se responsabilize o Presidente da República por mera conveniência política, ainda que os pressupostos jurídicos não estejam suficientemente preenchidos.*

*Assim, mais eficaz do que o controle material do impeachment pelo STF, seria a consolidação, de forma majoritária, na doutrina e na jurisprudência, de que o instituto possui natureza eminentemente jurídica e, como tal, depende do preenchimento de forma clara e precisa de todos os pressupostos jurídicos para a devida responsabilização da autoridade pública (2022, p. 334).*

## 1.4. Conclusões Parciais

Ante a exposição realizada acima, devemos destacar os seguintes pontos:

1). Como visto nos itens 2.1 e 2.2, os sistemas de governo dizem respeito ao relacionamento entre os Poderes (organização interna/divisão orgânica do poder), notadamente a disciplina de relações entre o Executivo e o Legislativo.

Em um sistema de governo parlamentar, nota-se que o Governo representa um desdobramento da maioria parlamentar formada, subsistindo apenas enquanto detiver a confiança e apoio congressional; isto é, sua legitimidade provém da própria casa legislativa, estando umbilicalmente condicionados e interdependentes.

Por outro lado, em um sistema de governo presidencialista, Executivo e Legislativo encontram-se, em termos de origem, desvinculados um do outro, de modo que cada mandato se desenvolverá de modo apartado, em função da independência de origem de cada qual; isto é, a rigor, o Governo permanece em exercício mesmo que sem

apoio das casas legislativas, não sendo institucionalmente condicionado e submetido à confiança congressual.

Em razão dessas distintas estruturas de poder, cada qual possui institutos próprios para aferição da responsabilidade do Chefe do Executivo. Como visto, em tese, nos regimes parlamentares há uma responsabilidade política institucional representada pelos votos de desconfiança/moção de confiança, enquanto nos regimes presidencialistas a responsabilidade política ocorre de modo difuso, quando das eleições periódicas, restando ao impeachment aplicação excepcionalíssima quando da ocorrência de infrações político-administrativas graves e violadoras da ordem constitucional, sendo a regra a estabilidade do mandato presidencial.

2). Como visto no item 2.3, o impeachment, na ordem jurídica brasileira apresenta contornos próprios. Previsto constitucionalmente, e seguindo nossa tradição própria, os crimes de responsabilidade devem ser tipificados em lei, em vez da utilização de uma cláusula geral deixada livremente à discricionariedade dos julgadores (em nosso caso, dos legisladores-intérpretes).

Nesse sentido, eventual responsabilização pela via do impeachment deve deferência e respeito aos limites consagrados pelo direito, merecendo destaque a subsunção da conduta à infração político-administrativa e o rito procedural estabelecido, com vistas a salvaguardar garantias e direitos mínimos de eventual imputado.

Em contrapartida, também restou evidente que o impeachment não diz respeito somente a aspectos estritamente jurídicos, devendo-se levar em consideração como se dá o seu processamento no âmago das casas congressuais. Ante esse contexto, ganha relevo a “regra da maioria” do próprio jogo parlamentar, fazendo com que a noção de “escudo legislativo” seja essencial para a completa compreensão do instituto.

Ocorre que, do modo como aplicado em suas últimas manifestações (1992 – Collor e 2016 – Rousseff), há quem defenda a ocorrência de seu desvirtuamento, fazendo com que o caráter político do instituto tenha suplantado os seus aspectos jurídicos, transmutando a própria lógica interna do sistema de governo presidencialista.

Como exposto, para Andrada o processo decisório nas casas legislativas integra o próprio instituto do impeachment, devendo ser levado em consideração para a

sua apreensão, destacando-se a possibilidade de formação e manutenção de coalizações majoritárias, assim como o próprio sistema eleitoral de nosso ordenamento. Nesse sentido, eventuais reformas deveriam concentrar-se no desenvolvimento de sua apuração, de modo que se há falhas, estas não residiriam na tipificação dos crimes de responsabilidade ou no juízo político em si, mas na estrutura institucional em que se encontra inserido. Em outras palavras, se há alguma falha e/ou possível desvirtuamento, estes se encontram presentes no “processo decisório” levado a efeito pelo impeachment conformado pela ordem jurídica brasileira.

Perspectiva semelhante é exposta por Guimarães ao concluir pelo desvirtuamento do instituto e sua aproximação com o voto de desconfiança típico dos regimes parlamentares, ao destacar também o “escudo legislativo” como elemento central do sucesso ou insucesso de eventual processamento do instituto do impeachment. Todavia, para referido autor, a falha residiria na concepção subjacente à sua utilização, e não na maneira como desenhado o seu processo decisório.

Com essas premissas em mente, nos próximos capítulos analisaremos o mecanismo coletivo de apuração de violação de direitos humanos, especificamente o mecanismo constituído pela Convenção Americana de Direitos Humanos.

E, a partir da exposição acerca de seu funcionamento, averiguaremos julgado da Corte IDH envolvendo o desenvolvimento de “juízo político” de magistrados, assim como solicitação de consulta formalizado pela CIDH especificamente sobre o “juízo político” de Chefes do Executivo.

Por fim, restará dispor sobre as implicações dessa discussão para a República Federativa do Brasil.

## 2. DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Nesta etapa do projeto de pesquisa, apresentaremos, brevemente, alguns conceitos primordiais para a compreensão do denominado “processo internacional de Direitos Humanos”, assim como o mecanismo de apuração representado pelo Sistema Regional do qual a República Federativa do Brasil faz parte.

Para tanto, utilizaremos, em essência, das obras doutrinárias do Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, André de Carvalho Ramos<sup>8</sup>: “Curso de Direitos Humanos” e “Processo Internacional de Direitos Humanos”.

### **2.1. Preliminarmente: dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Direitos Humanos**

O que se deve entender por “direitos humanos”? Em suma, representam o *“conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade”*, constituindo *“os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna”* (2014, p. 24).

Como todo direito, os direitos humanos detém a possibilidade de exigir de terceiro dada obrigação, gerando, nas palavras de Ramos, as figuras do: (i) direito-pretensão (um fazer, uma prestação a cargo do sujeito passivo; exemplo, direito à educação fundamental); (ii) direito-liberdade (faculdade de agir do sujeito passivo aliada a uma abstenção do sujeito passivo; exemplo, liberdade religiosa); (iii) direito-poder (sujeição imposta por um sujeito ao outro; exemplo, assistência da família e do advogado conferido ao preso); e, por fim, (iv) direito-imunidade (abstenção garantida pela norma; exemplo, hipóteses taxativa de prisão, não sendo o agente público capaz de alterar a posição do destinatário) (*Ibidem*).

Como visto na parte introdutória deste trabalho, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) consiste num ramo autônomo do Direito Internacional Público, consolidado após a sua internacionalização em sentido estrito (isto é, adoção pela comunidade internacional de um corpo coeso de atos normativos sobre a temática dos

---

<sup>8</sup> Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, Docentes. Disponível em: <https://direito.usp.br/docente/andre-de-carvalho-ramos>. Acesso em 19 de novembro de 2023.

direitos humanos), tendo como marco, no período pós-Segunda Guerra Mundial, a criação da Organização das Nações Unidas, de 1945<sup>9</sup>.

Neste mesmo âmbito, deve-se fazer referência também à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948<sup>10</sup> (enquanto explicitação dos direitos humanos mencionados pela Carta das Nações Unidas), e ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e ao Pacto Internacional sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, ambos de 1966<sup>11</sup> (com vistas à vinculação dos Estados aos direitos consagrados, assim como ao estabelecimento de mecanismos de monitoramento).

No âmbito regional interamericano, o qual será tratado com mais vagar nos próximos itens, cabe destacar a Carta da Organização dos Estados Americanos de 1948<sup>12</sup>, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, também de 1948<sup>13</sup>, a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969<sup>14</sup>, e o Protocolo de San Salvador, de 1988<sup>15</sup>.

Pois bem. Mas o que se deve entender por “Direito Internacional dos Direitos Humanos”? De acordo com o doutrinador André de Carvalho Ramos, trata-se do “conjunto de normas internacionais que estipula direitos essenciais do ser humano e se beneficia de garantias internacionais institucionalizadas”(2016, p. 20), ou ainda “conjunto de normas jurídicas internacionais que cria e processa obrigações do Estado

<sup>9</sup> Menciona-se, nesse sentido, os artigos 55, alínea “c” e 56 de seu tratado de criação: “Article 55 - With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: (...) c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion (...) Article 56 - All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55”. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>. Acesso em: 19 de novembro de 2023.

<sup>10</sup> United Nations. Universal Declaration of Human Rights. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em 19 de novembro de 2023.

<sup>11</sup>United Nations. UN General Assembly Resolutions Tables. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/005/03/PDF/NR000503.pdf?OpenElement>. Acesso em 19 de novembro de 2023.

<sup>12</sup> Secretaría de Asuntos Jurídicos, Organización de los Estados Americanos. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organiza%C3%A7%C3%A3o\\_dos\\_Estados\\_Americanos.pdf](https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf). Acesso em: 19 de novembro de 2023.

<sup>13</sup> Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>. Acesso em: 19 de novembro de 2023.

<sup>14</sup> Secretaría de Asuntos Jurídicos, Organización de los Estados Americanos. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm). Acesso em: 19 de novembro de 2023.

<sup>15</sup> Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/sansalvador.pdf>. Acesso em: 19 de novembro de 2023.

*em respeitar e garantir certos direitos a todos os seres humanos sob sua jurisdição, sejam eles nacionais ou não”*(SIMMA, 1995, apud RAMOS, 2016, p. 20).

Destarte, para além da previsão de direitos, o DIDH comporta as respectivas garantias, disponibilizando meios e instrumentos aptos à sua concretização, notadamente por intermédio do monitoramento e eventual sanção aplicada em desfavor dos Estados, isto pois:

*“a responsabilização do Estado é essencial para reafirmar a juridicidade deste conjunto de normas voltado para a proteção dos indivíduos e para a afirmação da dignidade humana. Com efeito, as obrigações internacionais nascidas com a adesão dos Estados aos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos só possuem conteúdo real quando o mecanismo de responsabilização por violações é eficaz”* (2016, p. 23).

É diante deste cenário que se insere o denominado “processo internacional de direitos humanos”, o qual representa um “*conjunto de mecanismos internacionais que analisa a situação de direitos humanos em um determinado Estado e, eventualmente, detecta a violação de direitos humanos, bem como fixa reparações cabíveis ou impõe sanções*” (2016, p. 24).

De acordo com classificação apresentada por Ramos (2016, p. 24-26), o processo internacional de direitos humanos pode ser: (a) quanto à origem (unilateral ou coletivo); (b) quanto à natureza (político ou judiciário); (c) quanto à finalidade (pode ter como produto uma recomendação ou deliberação vinculante); (d) quanto à sujeição (pode ter como polo passivo o Estado ou o indivíduo); e, por fim, (e) quanto ao âmbito geográfico de atuação (global ou regional).

Neste trabalho, a nós nos interessa averiguar o mecanismo interamericano de violação de direitos humanos, o qual abriga: (i) um instrumento coletivo político, (ii) um judiciário quase judicial, e (iii) um coletivo judiciário judicial, como se passará a discorrer em seguida<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> De acordo com a classificação ora apresentada, cumpre esclarecer que o mecanismo político consiste num exame considerado discricionário, no caso ora mencionado da OEA, realizado por um coletivo de Estados; em contrapartida, o mecanismo judiciário consiste num procedimento em que se preserva ampla defesa e contraditório, podendo ocorrer perante um órgão que não um Tribunal propriamente dito (daí se dizer quase judicial) ou perante uma Corte (quando se diz judicial) (RAMOS, André de Carvalho, Processo Internacional de Direitos Humanos. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 25).

## 2.2. O Mecanismo Coletivo Interamericano de Apuração de Violação de Direitos Humanos

Como já mencionado, no sistema regional interamericano, devemos destacar os quatro diplomas normativos internacionais já referenciados, quais sejam: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Carta da Organização dos Estados Americanos, e a Convenção Americana de Direitos Humanos (sem olvidarmos de seu Protocolo de San Salvador).

Como também já assinalado, no sistema regional interamericano temos três tipos de mecanismos coletivos<sup>17</sup>: (i) um político, (ii) um judiciário quase judicial, e (iii) um judiciário judicial. O primeiro se dá perante a Organização dos Estados Americanos (OEA), a qual se utiliza de sua Carta criadora e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, por intermédio da Assembleia Geral da OEA. O segundo e o terceiro mecanismo, se desenvolvem perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob os preceitos da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Todavia, desde logo, vale frisar que os mecanismos e diplomas se interpenetram, como restará melhor explicitado ao longo da exposição. Isto pois, muito embora a divisão didática dos mecanismos, trata-se de um único sistema regional de proteção de direitos humanos, de modo que os diplomas normativos internacionais conversam entre si, inclusive com órgãos atuando em ambos os mecanismos.

Assim, digno de nota a expressa menção da Carta da OEA em seu artigo 106 ao tratar sobre a Comissão Interamericana de Direitos Humanos de que “*uma convenção interamericana sobre direitos humanos [Convenção Americana de 1969] estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria*”.

Ademais, tal como asseverado por Ramos:

*Já o sistema da Convenção Americana de Direitos Humanos tem vários pontos de contato com o sistema da Carta da OEA. Em primeiro lugar, trata-se de um sistema engendrado no seio da própria OEA e que conta inclusive com a*

---

<sup>17</sup> Mecanismos coletivos eis que “*são aqueles criados por tratados internacionais, nos quais órgãos compostos por pessoas independentes e imparciais analisam os fatos, ouvem os interessados e decidem sobre a responsabilidade internacional do Estado pretendamente infrator*” (2016, p. 25).

*participação ativa de um órgão principal da OEA, que é a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em segundo lugar, o financiamento do sistema da Convenção é feito pela OEA e os membros do segundo sistema são, sem exceção, membros do primeiro. Em terceiro lugar, as regras do primeiro sistema são subsidiariamente aplicáveis ao segundo, de acordo com o disposto no artigo 29, “b”, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que dispõe que as obrigações baseadas na Convenção não podem servir de justificativa para a não aplicação de outras normas de proteção de direitos humanos constantes em outros diplomas normativos (2016, p. 126).*

Para fins do presente trabalho, cumpre analisar especificamente o “sistema de petições” desenvolvido pela Comissão e, eventualmente, culminando numa sentença da Corte IDH, tratando-se, pois, dos mecanismos quase judicial e judicial, respectivamente.

### **2.2.1. Do Sistema de Petições**

A Comissão, inicialmente criado por mera resolução, obteve sua configuração definitiva em 1967, com a incorporação pela Carta da OEA do Protocolo de Buenos Aires<sup>18</sup>.

À Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi conferido o papel de supervisionar o cumprimento, pelos Estados signatários da OEA, de seus compromissos de respeito aos direitos humanos, previstos pela Carta e pela Declaração Americana. Nesse sentido, incumbe à Comissão o recebimento e análise de petições individuais sobre eventuais violações de direitos humanos, assim como a inquirição de Estados e realização de recomendações (RAMOS, 2016, p. 129).

Nesse sentido, destaca-se a previsão do artigo 106 da Carta da OEA, ao dispor expressamente que “*haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria*”.

Em seu Estatuto, suas funções e atribuições enquanto órgão da OEA são explicitadas, nos seguintes termos de seu artigo 18 e 20<sup>19</sup>:

<sup>18</sup> Secretaría de Asuntos Jurídicos, Organización de los Estados Americanos. Disponível em: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-31\\_Protocolo\\_de\\_Buenos\\_Aires.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-31_Protocolo_de_Buenos_Aires.htm). Acesso em: 20 de novembro de 2023.

<sup>19</sup> Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2023.

*Artigo 18*

*A Comissão tem as seguintes atribuições com relação aos Estados membros da Organização:*

- a. estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América;*
- b. formular recomendações aos Governos dos Estados no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos, no âmbito de sua legislação, de seus preceitos constitucionais e de seus compromissos internacionais, bem como disposições apropriadas para promover o respeito a esses direitos;*
- c. preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções;*
- d. solicitar aos Governos dos Estados que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos;*
- e. atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar assessoramento que eles lhe solicitarem;*
- f. apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização no qual se levará na devida conta o regime jurídico aplicável aos Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aos Estados que não o são;*
- g. fazer observações in loco em um Estado, com a anuência ou a convite do Governo respectivo; e*
- h. apresentar ao Secretário-Geral o orçamento-programa da Comissão, para que o submeta à Assembleia Geral.*

*(...)*

*Artigo 20*

*Com relação aos Estados membros da Organização que não são Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Comissão terá, além das atribuições assinaladas no artigo 18, as seguintes:*

- a. dispensar especial atenção à tarefa da observância dos direitos humanos mencionados nos artigos I, II, III, IV, XVIII, XXV e XXVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem;*
- b. examinar as comunicações que lhe forem dirigidas e qualquer informação disponível; dirigir-se ao Governo de qualquer dos Estados membros não*

*Partes da Convenção a fim de obter as informações que considerar pertinentes; e formular-lhes recomendações, quando julgar apropriado, a fim de tornar mais efetiva a observância dos direitos humanos fundamentais; e*

*c. verificar, como medida prévia ao exercício da atribuição da alínea b, anterior, se os processos e recursos internos de cada Estado membro não Parte da Convenção foram devidamente aplicados e esgotados.*

Ainda, cumpre destacar o artigo 23 de seu Regulamento<sup>20</sup>, eis que consagra o sistema de petições no seio da Comissão:

*Artigo 23. Apresentação de petições*

*Qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização pode apresentar à Comissão petições em seu próprio nome ou no de terceiras pessoas, sobre supostas violações dos direitos humanos reconhecidos, conforme o caso, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos “Pacto de San José da Costa Rica”, no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador”, no Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, na Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, na Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em conformidade com as respectivas disposições e com as do Estatuto da Comissão e do presente Regulamento. O peticionário poderá designar, na própria petição ou em outro instrumento por escrito, um advogado ou outra pessoa para representá-lo perante a Comissão.*

O sistema de petições vem disciplinado pelos artigos 23 a 51 do Regulamento da Comissão. Como será detalhado a seguir, o sistema de petições pode ser concluído: (i) sob a égide de um mecanismo judiciário quase judicial e, posteriormente, político; ou (ii) pode converter-se num mecanismo judiciário judicial. Vejamos.

---

<sup>20</sup> Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/RegulamentoCIDH2013.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2023.

A Comissão será provocada por meio de uma petição escrita, a qual pode ser de autoria da suposta vítima, de representantes ou de terceiros (tal como disposto pelo artigo 23 de seu Regulamento). Também existe a possibilidade de o procedimento ser iniciado de ofício pela própria Comissão (vide artigo 24 de seu Regulamento).

A representação a ser apresentada se submete a requisitos formais, além de requisitos de admissibilidade, nos termos do artigo 28 do Regulamento da Comissão. Em suma, a petição deve conter os fatos que comprovem a violação de direitos humanos denunciada, indicando, se assim for possível, o nome da vítima e de qualquer autoridade que tenha tomado ciência da situação. No que concerne às condições de admissibilidade, temos: o esgotamento dos recursos locais, ausência do decurso do prazo de seis meses para a representação, ausência de litispêndencia internacional e ausência de coisa julgada internacional (RAMOS, 2016, p. 142).

Iniciada a demanda, após manifestação do suposto Estado violador, a Comissão proferirá decisão acerca da admissibilidade da representação (vide artigos 30.2, 30.3 e 36.1 do Regulamento).

Com a análise positiva da admissibilidade da petição, passa-se à tentativa de uma solução amistosa, tal como disposto no artigo 40 do Regulamento. Em havendo êxito numa resolução consensual, a Comissão elabora um relatório do processado, encaminhando o feito ao peticionário, aos Estados e ao Secretário-Geral da OEA (RAMOS, 2016, p. 145).

Como exemplo de uma solução amistosa, envolvendo o Brasil, Ramos destaca o “Caso dos Meninos Emasculados do Maranhão”<sup>21</sup>.

Caso não seja obtida uma solução amistosa, a Comissão passará à análise do mérito da demanda instituída, chegando-se na denominada “Fase do Primeiro Informe”. Nesta etapa da apuração, a Comissão constata ou não uma violação aos direitos consagrados pelo sistema regional interamericano. Se constatada uma violação, “cabe ao Estado tido como violador cumprir as recomendações desse primeiro relatório, que é confidencial” (RAMOS, 2016, p. 146) (vide artigo 44.2 do Regulamento da Comissão).

<sup>21</sup> Para maiores informações do ocorrido, vide Informe de Solución Amistosa n. 43/06 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/soluciones\\_amistosas/FT/2019/FT\\_SA\\_BRA\\_Case\\_12.426\\_SPA.PDF](https://www.oas.org/es/cidh/soluciones_amistosas/FT/2019/FT_SA_BRA_Case_12.426_SPA.PDF). Acesso em: 20 de novembro de 2023.

Neste ponto, acaso as recomendações não sejam adimplidas satisfatoriamente pelo Estado infrator, deve-se analisar duas situações: (a) se o Estado infrator reconheceu a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e (b), acaso o Estado Infrator tenha reconhecido a jurisdição, se a submissão da demanda à Corte se mostra conveniente, no entender da Comissão (RAMOS, 2016, p. 147).

Todavia, neste ponto cumpre evidenciar as informações apresentadas por Ramos quanto a este particular:

*Teoricamente, é possível que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos não processe um Estado, mesmo que este tenha reconhecido a jurisdição da Corte e não tenha cumprido as deliberações do Primeiro Informe. Não há recurso previsto ao indivíduo. Contudo, a própria Comissão alterou seu Regulamento, em 2001, para estimular a propositura de suas ações judiciais perante a Corte. Com efeito, até tal reforma, a Comissão deveria decidir, por maioria, se ingressava com a ação contra determinado Estado, mesmo se o Estado houvesse reconhecido a jurisdição da Corte e a Comissão já atestado a existência de violação de direitos humanos. Agora, após a reforma, no caso de ter sido constatada violação de direitos humanos sem que o Estado tenha reparado o dano, a Comissão deve automaticamente propor a ação contra o Estado, no caso de ter sido reconhecida a jurisdição da Corte, salvo se houver decisão em sentido contrário da maioria absoluta dos comissários. Ou seja, é necessário que haja a mobilização da maioria absoluta dos comissários contra a propositura da ação, o que é, por certo, difícil.*

*A prática indica que a Comissão não processa o Estado que ignora seu Primeiro Informe somente se o Estado não tiver reconhecido ainda a jurisdição da Corte (ou os fatos e repercuções dos fatos forem anteriores ao reconhecimento). Com isso, no caso do descumprimento do Primeiro Informe e da não interposição de ação perante a Corte, deve a Comissão Interamericana de Direitos Humanos elaborar um segundo informe (Ibidem).*

De fato, é o que dispõe o artigo 45.2 do Regulamento da Comissão.

Em sendo assim, nos termos acima, o sistema de petição inicial se manterá inserido no mecanismo judiciário quase judicial, acaso o Estado tido como infrator ainda não tiver reconhecido a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

E, neste caso, passaremos à “Fase do Segundo Informe”, isto é, naqueles casos em que há “ausência de ação judicial perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos” (RAMOS, 2016, p. 126), consubstanciado agora num relatório público, nos

termos do artigo 47.1 do Regulamento da Comissão. Nele, também constará recomendações ao Estado violador, cabendo à Comissão o acompanhamento de seu adimplemento (vide artigo 48 de seu Regulamento).

À título ilustrativo, tomando por base o Relatório Anual de 2022 confeccionado pela Comissão, em seu Capítulo II, item E, há a fiscalização realizada pela própria Comissão dos relatórios realizados como Segundo Informe, isto é, àqueles casos em que não foram submetidos à Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>22</sup>.

Também no endereço eletrônico da Comissão, há uma seção destinada ao acompanhamento de casos que culminaram no Segundo Informe<sup>23</sup>. Nele, a Comissão expressamente indica que:

*Na etapa de mérito, a CIDH decide se houve ou não violações de direitos humanos no caso analisado. O procedimento da fase de mérito é regulado nos artigos 48 e 50 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e nos artigos 37, 38, 39, 43 e 44 do Regulamento da Comissão. O estágio de mérito culmina com a aprovação de um "relatório de mérito". Se o relatório de mérito concluir que os fatos do caso constituem violações dos direitos humanos, também inclui recomendações ao Estado.*

*Os relatórios de mérito aprovados não são publicados imediatamente. Quando um relatório sobre o mérito é aprovado em conformidade com o artigo 50 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ele é confidencial e a Comissão o notifica apenas às partes (Estado e peticionário). Os relatórios substantivos aprovados poderão ser publicados posteriormente, se a Comissão decidir, em conformidade com o artigo 51 (3) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Os relatórios substantivos publicados nesta página são os correspondentes a casos que não foram enviados à Corte Interamericana de Direitos Humanos, os quais são divulgados na página de casos enviados à Corte Interamericana.*

---

<sup>22</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe Anual 2022. Capítulo II. Disponível em: [https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022\\_Cap\\_2\\_ES.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/4-IA2022_Cap_2_ES.pdf). Acesso em: 20 de novembro de 2023.

<sup>23</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatórios de Mérito. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/fondo.asp>. Acesso em: 20 de novembro de 2023.

Como situação mais recente envolvendo o Brasil, apenas para fins de demonstrar seu processamento, menciona-se o “Caso Margarida Maria Alves e Familiares” (Relatório n. 31/20<sup>24</sup>).

Entretanto, ante essas distintas fases do sistema de petições, surge a dúvida quanto à natureza vinculante ou meramente sugestiva do Primeiro e Segundo Informe. Tendo por base demandas já analisadas pela Corte Interamericana, Ramos bem sintetiza a questão ora posta:

*O Primeiro Informe (ou Informe Preliminar) é enviado ao Estado, que possui o prazo de até três meses para cumprir as recomendações nele contidas.*

*Esse Informe não é vinculante, pois não é definitivo.*

*De fato, a Corte constatou que, caso o Estado descumpra esse Primeiro Informe, a Comissão, obrigatoriamente, deve optar entre acionar o Estado perante a Corte ou em editar um Segundo Informe, que pode ou não publicar.*

*No caso da Comissão ter preferido acionar o Estado perante a Corte, é a sentença dessa última que será vinculante, podendo até contrariar o entendimento da Comissão. Entretanto, se o caso não for submetido à Corte (em virtude, em geral, do não reconhecimento, pelo Estado, da jurisdição da Corte), edita-se o Segundo Informe. Pelo princípio da boa-fé, os Estados, segundo a Corte, devem cumprir com as condutas determinadas por esse Segundo Informe, já que os mesmos, ao aderir à Convenção, aceitaram a competência da própria Comissão em processar petições individuais (2016, p. 148).*

Assim, inserido no mecanismo judiciário quase judicial, o Segundo Informe, como produto do sistema de petições, é considerado vinculante.

Caberia agora indagar se há sanções ante o descumprimento e/ou não satisfação das recomendações dispostas pelo relatório definitivo elaborado pela Comissão. Mais uma vez, lançaremos mão das lições de Ramos: “*Reconhecida a força vinculante ao menos do Segundo Informe, resta saber qual é o recurso da Comissão no caso de descumprimento do mesmo. A alternativa existente hoje é o apelo à Assembleia Geral da OEA, já que a Comissão é também órgão da OEA, devendo os Estados respeitar suas deliberações*” (2016, p. 149).

---

<sup>24</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatórios de Mérito. Caso 12.332. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pc/fondo.asp?Year=2020>. Acesso em: 20 de novembro de 2023.

É por isso que anteriormente se afirmou que o mecanismo judiciário quase judicial poderia tornar-se político. Isto pois, na hipótese de o Estado considerado violador e já condenado ante a Comissão não respeitar e cumprir com as recomendações desta, caberá à Assembleia Geral da OEA a adoção de medidas aptas a convencerem/coagirem o Estado a cumprir com as decisões da Comissão.

Assim, vê-se que, antes de uma demanda ser submetida à Corte, necessariamente deve passar pelo crivo e considerações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (vide artigo 61, inciso 2 da Convenção).

Também conforme já mencionado, um caso apenas será submetido à Corte na hipótese de o Estado supostamente tido como violador ter reconhecido a sua jurisdição (tal como disposto pelo artigo 62.1 da Convenção Americana).

É nesse sentido que Ramos afirma que existem “dois círculos concêntricos” no sistema de proteção interamericano: “*um círculo amplo composto pelo sistema da Carta da OEA, com 35 Estados dessa Organização; um círculo menor, composto por 23 Estados, que ratificaram a Convenção Americana de Direitos Humanos*” (2016, p. 126).

Essa dualidade de regimes de proteção também resta expressa no próprio Estatuto da Comissão. Como visto no tópico anterior, ao falarmos sobre a atuação da Comissão no seio do mecanismo judiciário quase judicial, destacamos os seus artigos 18 e 20. Neste momento, cumpre colacionar o que vem disposto em seu artigo 19:

#### *Artigo 19*

*Com relação aos Estados Partes da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Comissão exercerá suas funções de conformidade com as atribuições previstas na Convenção e neste Estatuto e, além das atribuições estipuladas no artigo 18, terá as seguintes:*

- a. atuar com respeito às petições e outras comunicações de conformidade com os artigos 44 a 51 da Convenção;*
- b. comparecer perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos previstos na Convenção;*
- c. solicitar à Corte Interamericana de Direitos Humanos que tome as medidas provisórias que considerar pertinente sobre assuntos graves e urgentes que*

*ainda não tenham sido submetidos a seu conhecimento, quando se tornar necessário a fim de evitar danos irreparáveis às pessoas;*

*d. consultar a Corte a respeito da interpretação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos dos Estados americanos;*

*e. submeter à Assembléia Geral projetos de protocolos adicionais à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, com a finalidade de incluir progressivamente no regime de proteção da referida Convenção outros direitos e liberdades;*

*e f. submeter à Assembléia Geral para o que considerar conveniente, por intermédio do Secretário-Geral, propostas de emenda à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.*

Pois bem.

Nos termos do artigo 61.1 da Convenção Americana, somente Estados-partes e a Comissão são capazes de processar Estados perante a Corte. Como já visto, há um procedimento bifásico, transcorrendo-se em primeiro lugar perante a Comissão até o Primeiro Informe e, caso atendidas as demais condições, podendo o feito ser submetido à Corte, dando início, assim, ao mecanismo judiciário judicial.

O início do procedimento se dá pelo envio do Primeiro Informe pela Comissão à Corte (tal como previsto no artigo 35 do Regulamento da Corte IDH<sup>25</sup> e artigo 50 da Convenção) ou por uma representação formulada por Estado-Parte; no entanto, mesmo quando se trata de uma representação estatal, o procedimento perante a Comissão ainda se faz obrigatória.

Vê-se que a Comissão atua exercendo “*função similar à do Ministério Público brasileiro*” (RAMOS, 2014, p. 307-308).

O Primeiro Informe, enquanto peça inaugural do procedimento perante a Corte, também se submete a requisitos (vide alíneas do artigo 35 do Regulamento da Corte), devendo conter, por exemplo, dados das supostas vítimas, as razões pelas quais a Comissão decidiu submeter o caso à Corte, assim como toda a instrução já realizada.

---

<sup>25</sup>

Corte IDH. Regulamento. Disponível em:  
[https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov\\_2009\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_por.pdf). Acesso em: 20 de novembro de 2023.

Quanto à petição apresentada pelos Estados, regramento semelhante vem disposto no artigo 36 do Regulamento da Corte.

Iniciada a demanda perante a Corte, as supostas vítimas e seus representantes serão notificados, dispondo de um prazo de dois meses para apresentar “*escrito de petições, argumentos e provas*” (vide artigo 40.1 do Regulamento da Corte). Para Ramos, seria “*a petição inicial*” das vítimas (2016, p. 157).

Em seguida, o Estado tido como violador possui um prazo para apresentar sua contestação, nos termos do artigo 41 do Regulamento da Corte. Ao Estado se mostra possível reconhecer sua responsabilidade internacional, deixando de impugnar os fatos e pretensões deduzidas. Cumpre salientar, todavia, que mesmo nos casos de desistência, reconhecimento ou solução amistosa, ainda assim a Corte analisará o feito, de modo que o seu encerramento não se dará de modo automático (vide artigos 61, 62 e 63 do Regulamento da Corte).

Consoante assinala Ramos, “*A natureza das obrigações em jogo exige que a Corte zele pela indisponibilidade dos direitos humanos, mesmo na existência de um acordo. Por isso, mesmo em presença desse tipo especial de vontade das partes (desistindo, reconhecendo ou mesmo entrando em acordo), a Corte IDH poderá decidir pelo prosseguimento do exame do caso*

” (2016, p. 162).

Do mesmo modo, este é o momento processual para que o Estado apresente “exceções preliminares”, isto é, para que sustente a não observância de algum dos requisitos de admissibilidade previstos pelo artigo 46 da Convenção Americana (como já visto: o esgotamento dos recursos locais, ausência do decurso do prazo de seis meses para a representação, ausência de litispendência internacional e ausência de coisa julgada internacional).

Ato contínuo, temos a fase probatória, “*essencialmente oral*” (RAMOS, 2016, p. 158), com a realização de audiências para depoimentos das vítimas, testemunhas e peritos (vide artigo 45 e seguintes do Regulamento da Corte). Mostra-se possível também a apresentação de novas provas, desde que a parte demonstre que não a apresentou no momento oportuno em virtude de força maior ou impedimento grave, ou quando se trata de um fato posterior às fases próprias para tanto (vide artigo 57.2 do Regulamento da Corte). Cabe ressaltar também a possibilidade de participação *de amicus curiae* no feito (vide artigo 44 do Regulamento da Corte).

E, por fim, temos as alegações finais escritas (vide artigo 56 do Regulamento da Corte).

Encerradas essas etapas, cabe então à Corte proferir uma sentença. O seu conteúdo vem disposto pelo artigo 65 de seu Regulamento (destacando-se a determinação dos fatos, os fundamentos de direito e pronunciamento sobre as reparações). Conforme destaca Ramos, “*O objeto de uma sentença da Corte é o mais amplo possível no âmbito de uma ação de responsabilidade internacional do Estado: é assegurado à vítima o gozo do direito ou liberdade violados e ainda são reparadas as consequências da medida ou situação que haja configurado violação desses direitos*” (2016, p. 162), tal como previsto no artigo 63 da Convenção.

No mais, nos termos dos artigos 2º e 68.1 da Convenção, cabe ao Estado condenado cumprir integralmente com a sentença da Corte, de modo que o cumprimento da sentença passa a constituir numa nova “*obrigação internacional derivada de cumprir de boa-fé tais decisões*” (RAMOS, 2016, p. 163).

Ainda, cumpre destacar para além dos efeitos da “coisa julgada inter-partes” (nos termos literais do artigo 68.1 da Convenção – “*Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes*”), os relevantes efeitos da “coisa interpretada” de um julgado da Corte:

*os órgãos internos devem se orientar pela interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob pena de concretizar a responsabilidade internacional do Estado que representam. Ignorar o efeito de coisa interpretada e enfatizar a vinculação das partes somente em um litígio perante a Corte é atitude, no mínimo, irrealista dos órgãos que representam o Estado e que, por isso mesmo, deveriam se preocupar em evitar sua responsabilização internacional.* (Ibidem).

Os efeitos da coisa interpretada são de extrema importância, quando colocamos em destaque a noção de “controle de convencionalidade”, isto é, na “*análise de compatibilidade dos atos internos (comissivos ou omissivos) em face das normas internacionais (tratados, costumes internacionais, princípios gerais de direito, atos unilaterais, resoluções vinculantes de organizações internacionais)*” (RAMOS, 2014, p. 385).

De acordo com Ramos, há duas subcategorias de controle de convencionalidade: uma de matriz internacional (efetivada pelos órgãos internacionais

com julgadores independentes); e outra de matriz nacional (efetivada pelos próprios juízes internos). Todavia, apenas a primeira forma seria considerada a sua forma “autêntica e definitiva”.

Isto pois, o controle de convencionalidade de matriz internacional é realizado pelos intérpretes autênticos, isto é, aqueles especificamente incumbidos de retirar o sentido e alcance dos diplomas normativos internacionais protetivos de direitos humanos. No sistema de proteção interamericano, essa função restou atribuída expressamente à Corte IDH, nos termos do artigo 62.3 da Convenção.

Consoante destacado na introdução deste trabalho, não há mais margem para que os Estados se utilizem daquilo que Ramos chama de “truque de ilusionista”, de modo que “*não é mais suficiente assinalar, formalmente, os direitos previstos no Direito Internacional, registrar, com júbilo, seu estatuto normativo de cunho constitucional ou supralegal e, contraditoriamente, interpretar os direitos ao talante nacional*” (2016, p. 24).

Pois bem.

Voltando aos efeitos da coisa julgada inter-partes, temos que caso o Estado tido como violador não cumpra de modo espontâneo as decisões da Corte, abre-se a possibilidade para que o caso seja remetido à Assembleia Geral da OEA, através de seu relatório anual, para que esta, então, tome as medidas cabíveis (vide artigo 65 da Convenção Americana).

Mais uma vez, nota-se como os mecanismos judiciários e político estão interligados. No entanto, cumpre colacionar a observação de Ramos, no sentido de que “*O mecanismo político de coerção dos Estados para o cumprimento de sentença da Corte tem se mostrado insuficiente*” (2016, p. 164). Caberia à Assembleia Geral uma atuação mais ativa, de modo a coagir os Estados condenados a cumprirem tanto com as recomendações da Comissão, quanto com as decisões da Corte.

De acordo com o doutrinador ora referenciado,

“*são necessárias reformas para aumentar a efetividade das decisões da Comissão e da Corte. No caso das decisões da Comissão, urge o reconhecimento da Corte por parte de todos os Estados que já aderiram à Convenção Americana de Direitos Humanos, para que não seja mais necessário o Segundo Informe. Finalmente, deveria haver menção expressa ao*

*poder-dever da Assembleia Geral de estipular sanções aos Estados que descumprissem deliberação tanto da Comissão quanto da Corte Interamericana de Direitos Humanos”* (RAMOS, 2016, p. 165).

Essa alteração, com sanções expressamente previstas, traria maior segurança ao acompanhamento das recomendações da Comissão e decisões da Corte, muito embora se mostre possível uma atuação da Assembleia com base na teoria dos poderes implícitos<sup>26</sup>, com vistas a concretizar e resguardar a promoção de direitos humanos no âmbito do sistema interamericano.

De acordo com Ramos, com fundamento no artigo 54, alínea “a” da Carta da OEA notadamente a atribuição da Assembleia Geral para “decidir a ação e as políticas gerais da Organização”, caberia a este órgão avaliar dada situação de respeito e/ou violação de direitos humanos, com as respectivas medidas cabíveis, sob pena da aplicação de sanções em face da não obediência das recomendações realizadas (*Ibidem*).

Entretanto, sem sanções expressas, e dependendo da vontade da Assembleia Geral, resta à Corte, tal como ocorre com a Comissão nos casos em que as demandas culminam no Segundo Informe, proceder ela própria com a supervisão do cumprimento de suas deliberações. Nessa ordem de ideias, Ramos bem ilustra esse tipo de mecanismo (disciplinado pelo artigo 69 do Regulamento da Corte), denominado de “follow-up”:

*Essa supervisão é cerrada: o Estado-réu é obrigado a apresentar relatórios estatais, com a Corte abrindo oportunidade para as observações a esses relatórios por parte das vítimas ou de seus representantes. A Comissão também pode apresentar observações ao relatório do Estado e às observações das vítimas ou de seus representantes. A Corte pode inclusive obter informações de outras fontes, ou até mesmo determinar a realização de perícias e relatórios que considere oportunos. Quando considere pertinente, a Corte poderá convocar o Estado e os representantes das vítimas a uma audiência para supervisar o cumprimento de suas decisões, ouvindo-se a Comissão* (*Ibidem*).

No endereço eletrônico da Corte Interamericana de Direitos Humanos é possível visualizar os casos contenciosos que se encontram nessa etapa de supervisão,

---

<sup>26</sup> Nas palavras do doutrinador Mazzuoli: “as organizações internacionais têm poderes que, mesmo se não expressamente enunciados no seu tratado constitutivo, são e elas conferidos como consequência necessária de sua existência, na medida em que são essenciais ao exercício de suas funções” (Curso de direito internacional público. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 678)

com exclusão justamente daqueles que foram encaminhados para ciência da Assembleia Geral da OEA<sup>27</sup>.

À título ilustrativo, e envolvendo o Brasil, como caso mais recente temos o “Caso Sales Pimenta”. Nesta seção do endereço eletrônico da Corte IDH é possível acessar a sentença condenatória, as medidas de reparações, quais delas foram cumpridas e se encontram pendentes:

<b>Lista de casos en etapa de supervisión, excluyendo aquellos en que se ha aplicado el artículo 65 de la Convención</b>					
No.	Nombre del Caso	Fecha de la Sentencia que determina Reparaciones	Resoluciones emitidas por la Corte	Reparaciones	Escritos públicos de conformidad con el Acuerdo de Corte 1/19 de 11 de marzo de 2019
				La información presentada en este apartado se basa en lo declarado en resoluciones emitidas por la Corte. Por tanto, en los expedientes puede haber información aportada por las partes que aún no haya sido evaluada por el Tribunal.	
	Argentina +				
	Barbados +				
	Bolivia +				
	Brasil -				
42	Sales Pimenta	30 de junio de 2022	30 de agosto de 2023	Declaradas cumplidas  	Escritos GNR 1
				Pendientes de cumplimiento  	
Total de casos de Brasil: 9					

Fonte: Casos em Supervisão pela Corte IDH<sup>28</sup>

A sentença emanada pela Corte IDH é definitiva e inapelável, nos termos do artigo 67 da Convenção. No entanto, há a previso de um “pedido de interpretação” (vide

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. Casos em Supervisão. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_en\\_supervision\\_por\\_pais.cfm?lang=pt](https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais.cfm?lang=pt). Acesso em: 20 de novembro de 2023.

<sup>28</sup> Corte Interamericana de Direitos Humanos. Casos em Supervisão. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/casos\\_en\\_supervision\\_por\\_pais.cfm?lang=pt](https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais.cfm?lang=pt). Acesso em: 20 de novembro de 2023.

artigo 68 do Regulamento da Corte), espécie de recurso semelhante aos “*embargos de declaração*” do nosso sistema (RAMOS, 2014, p. 315).

Por fim, cabe mencionar a jurisdição consultiva da Corte, por meio da qual se é capaz de “*interpretar normas jurídicas internacionais, fixando o seu alcance e conteúdo, mesmo na ausência de casos contenciosos*” (RAMOS, 2016, p. 166). Nos termos dos artigos 70 a 73 de seu Regulamento e do artigo 64.1 e 64.2 da Convenção, a Corte pode emitir pareceres de dois tipos: (a) acerca de tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos; e (b) acerca da compatibilidade entre qualquer das leis internas dos Estados e os mencionados instrumentos internacionais.

Neste ponto, cabe reiterar as observações já realizadas acerca da “coisa interpretada” pela Corte, já que estes pareceres consultivos “declaram o Direito Internacional”, de modo que

“*o Brasil deve cumprir tais opiniões consultivas, de modo a evitar a futura responsabilidade internacional do Estado brasileiro por violação da Convenção Americana de Direitos Humanos. Isso pois o Estado brasileiro, signatário da Convenção, teria sérias dificuldades em justificar a manutenção de determinada interpretação de direito protegido ou mesmo de determinada lei, quando a Corte já tenha se manifestado em contrário no âmbito consultivo*” (RAMOS, 2016, p. 169).

### **2.3. Da República Federativa do Brasil e os Mecanismos de Proteção do Sistema Interamericano de Direitos Humanos**

Neste tópico, cabe analisar qual a posição do Estado Brasileiro ante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos; em outras palavras, deve-se delinear qual a relação da República Brasileira e como se vincula em face da Assembleia Geral da OEA, da Comissão e da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Consoante exposto na introdução deste projeto, a República Federativa do Brasil é signatária da Carta da Organização dos Estados Americanos (vide Decreto n. 30.544/1952<sup>29</sup>, Estado membro da OEA<sup>30</sup>, portanto.

Do mesmo modo, o Estado Brasileiro é signatário da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (vide Decreto n. 678/1992<sup>31</sup>), posteriormente tendo reconhecido a jurisdição da Corte Interamericana (vide Decreto n. 4.463/2002<sup>32</sup>).

Ou seja, o Estado Brasileiro se submete aos mecanismos representados pela Assembleia Geral, pela Comissão e Corte Interamericanas de Direitos Humanos; inclusive, ao longo da presente exposição, foram colacionados exemplos de atuação da CIDH e da Corte IDH envolvendo a República Federativa do Brasil.

No mais, expressamente se vê que – uma vez signatário e tendo internalizado o Pacto de São José da Costa Rica – o Estado Brasileiro deve cumprimento aos seus ditames, notadamente os deveres insculpidos pelos artigos 1º e 2º da Convenção<sup>33</sup>. Pelo artigo 1º da Convenção, os Estados-Membros devem “respeitar” e “garantir” os direitos e liberdades consagrados pelo tratado. Em outro giro, o artigo 2º visa concretizar os direitos e liberdades previstos, exigindo que os Estados signatários – caso não disponham

<sup>29</sup> BRASIL. Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decreto/1950-1959/decreto-30544-14-fevereiro-1952-340000-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Promulga%20a%20Carta%20da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o,30%20de%20abril%20de%201948..> Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

<sup>30</sup> Organização dos Estados Americanos. Estados Membros. Disponível em: [https://www.oas.org/pt/estados\\_membros/default.asp](https://www.oas.org/pt/estados_membros/default.asp). Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

<sup>31</sup> BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

<sup>32</sup> BRASIL. Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4463.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4463.htm). Acesso em: 20 de fevereiro de 2024.

<sup>33</sup> Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Artigo 1. Obrigaçao de respeitar os direitos. Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social (...) Artigo 2. Dever de adotar disposições de direito interno. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem- se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

e ainda não prevejam mencionados direitos e liberdades – adotem as medidas cabíveis para sua concreta efetivação.

Nas palavras de Ramos, os Estados-Membros possuem diante de si – então – uma “obrigação de respeito”, consistente numa limitação do próprio poder em face dos direitos e liberdades consagrados, bem como uma “obrigação de garantia”, consistente numa obrigação de fazer dos Estado signatários para que se organize e crie as estruturas necessárias (legais e de outra natureza) para o efetivo exercício e consagração de referidas previsões (2016, p. 139).

Qualquer falha nesses comandos pode gerar e justificar futura responsabilização internacional pelo Estado. Daí uma das razões da relevância da noção de “coisa julgada interpretada”, já mencionada. Se é verdade que o Estado condenado deve cumprir de boa-fé a sentença emitida pela Corte, ou mesmo as recomendações tecidas pela Comissão na publicação de seu Segundo Informe, também é verdade que os demais Estados-Membros devem se pautar pelas diretrizes e parâmetros consagrados pela Corte e pela Comissão, eis que a atuação destes explicita e constrói o conteúdo dos direitos e liberdades protegidos pela Convenção, de modo que – em havendo uma atuação em desconformidade com o que fora assentado e interpretado pelos órgãos competentes do Sistema Interamericano – o Estado responsável por tal atuação viola a sua “obrigação de respeito” e, a depender do caso, sua “obrigação de garantia”.

Por outro lado, para além da incorporação e adesão propriamente ditas ao Pacto de São José da Costa Rica, como observado por Ramos, há “*completa compatibilidade entre a nossa Constituição e as instâncias internacionais de proteção de direitos humanos*” (2016, p. 255). A afirmação se fundamenta em dispositivos da própria CRFB/88, notadamente: (i) o previsto pelo artigo 7º do ADCT, ao prescrever que o Estado Brasileiro deve favorecer a criação de um Tribunal Internacional de Direitos Humanos; (ii) o comando do artigo 4º, inciso II, ao estabelecer a prevalência dos direitos humanos como orientação da República em suas relações internacionais; e, por fim (iii) o disposto no artigo 5º, §2º da Carta Maior, ao ampliar o rol de direitos e garantias de modo a abranger também as previsões e tutelas dos tratados internacionais de que o Brasil seja parte.

Em seguida, cabe averiguar, com mais vagar – e sem prejuízo do que já fora mencionado anteriormente – acerca da força vinculante das deliberações de referidos órgãos internacionais.

### **2.3.1. Da Força Vinculante das Deliberações dos Órgãos Internacionais**

De acordo com a doutrina de Ramos, a questão da força vinculante das decisões internacionais quanto à responsabilidade internacional de Estados passa por dois planos: (i) plano da obrigatoriedade; e (ii) o plano da executoriedade. (2016, p. 227-234).

#### **(i). Plano da Obrigatoriedade**

No que diz respeito ao primeiro plano (o da obrigatoriedade), o doutrinador supra esclarece que temos distintas espécies de deliberações internacionais, frutos de diversos processos de apuração de violações, os quais, por sua vez, resultam num específico tipo de “produto jurídico”. Nesse sentido, como espécies de deliberações internacionais, teríamos: (a) as recomendações; (b) decisões quase judiciais, e (c) decisão judicial, a depender de qual dos processos de apuração restou desenvolvido.

A primeira espécie de deliberação internacional (recomendações) representaria uma “*opinião não vinculante de órgão internacional de direitos humanos, fruto da existência de obrigação internacional de monitoramento e supervisão dos direitos protegidos*” (RAMOS, 2016, p. 228). Nesse âmbito, podemos encontrar a análise de relatórios por parte de órgãos de supervisão<sup>34</sup>, e a realização de recomendações acerca de determinadas situações ou tema, ou até mesmo de casos individuais<sup>35</sup>. Em síntese, o poder dissuasório desses meios de apuração consistira no “*poder de embaraço*” e “*peso da opinião pública*” (RAMOS, 2016, p. 229), voltados a estimular o Estado violador a reparar os danos da ofensa perpetrada aos direitos humanos tutelados.

No entanto, apesar de consistirem em “meros conselhos”, Ramos alerta para um “efeito jurídico indireto” de referidas recomendações, qual seja: “*o uso destas recomendações como prova para outro procedimento de julgamento internacional do Estado, que acarreta a submissão do Estado à recomendação porventura ignorada*” (2016, p. 230).

Por outro lado, a segunda espécie (decisões quase judiciais) é resultado da atuação de um órgão internacional não judicial, gerando duas posições doutrinárias distintas quanto à seu eventual efeito vinculante: (a) de um lado, os defensores de seu caráter não vinculante, em virtude da ausência de disposição expressa nos respectivos

<sup>34</sup> À título ilustrativo, menciona-se: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (Decreto n. 592/92, vide artigo 40, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm))

<sup>35</sup> *Ibidem*, vide artigo 41.1.

tratados internacionais, assim como em razão do atual estágio do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dependente da cooperação dos Estados para o efetivo cumprimento de suas normas; (b) de outro lado, os defensores de seu caráter vinculante, baseada numa interpretação sistemática e finalística dos tratados de direitos humanos tendente a aumentar a carga protetiva dos direitos consagrados (RAMOS, 2016, p. 231).

Como visto, no sistema interamericano de direitos humanos, o segundo Informe publicado pela Comissão é considerado vinculante pela Corte; isto pois, nas hipóteses em que o caso não seja remetido ao órgão judicial, a Comissão terá a palavra final acerca de suposta violação dos direitos consagrados pela Convenção:

*(...) no sistema interamericano, a Comissão edita o primeiro relatório e aguarda o cumprimento dele pelo Estado em um prazo de três meses. Caso não haja cumprimento do relatório, a Comissão, se o caso não for submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos, deve elaborar seu segundo relatório, com suas deliberações finais sobre o caso concreto. Consagrou-se, com base na evolução da jurisprudência da Corte IDH, o caráter obrigatório do 2º Informe da Comissão, que só será adotado se o caso concreto não for submetido à apreciação a Corte Interamericana de Direitos Humanos. É claro que, se o caso for submetido à Corte, é a sentença desta última que deve ser vinculante, na medida em que pode até contrariar o entendimento da Comissão.*

*Na ausência dessa apreciação por parte da Corte (de regra, pela recusa do Estado em reconhecer a jurisdição da mesma), resta o relatório da Comissão, que, enquanto órgão de promoção de direitos humanos, está perfeitamente legitimado pela Convenção Americana de Direitos Humanos em exigir determinada conduta por parte dos Estados, já que estes, ao aderir à Convenção aceitam a competência da própria Comissão em processar petições individuais (RAMOS, 2016, p. 232).*

Por fim, no caso da terceira espécie de deliberação (decisões judiciais), e tomando por base o Sistema Interamericano, há disposição expressa acerca da competência da Corte IDH e do caráter vinculante de seus pronunciamentos (vide artigos 62, inciso 3 e 68, inciso 1 da Convenção).

## (ii). Plano da Executoriedade

No que diz respeito ao segundo plano (o da executoriedade), cabe esclarecer – tal como exposto por Ramos – que as instâncias internacionais (no nosso caso, a

Comissão e Corte Interamericanas) apenas analisam, em si, a responsabilidade internacional do Estado violado, sem que seja determinado qual autoridade, ente ou órgão estatal deve proceder com a respectiva reparação, tampouco os meios para tanto. (RAMOS, 2016, p. 232).

Nessa ordem de ideias, nota-se que não há um procedimento de “execução forçada” disciplinada pela normativa dos tratados de direitos humanos, com a previsão da figura de um terceiro agente capaz de substituir a vontade do Estado condenado. Entende-se que eventual sentença condenatória constitua uma “obrigação internacional de resultado”, a qual deve ser cumprida de boa-fé. Assim:

*(..) um órgão internacional não possui o poder de revisar uma sentença judicial interna, derrogar uma lei ou mesmo revogar um ato administrativo: é o próprio Estado que, utilizando sua própria legislação, fará a completa reparação e cumprirá, por seus mecanismos, com a decisão internacional. Com isso, permite-se a adequação da decisão internacional com a legislação interna, a critério do próprio Estado (RAMOS, 2016, p. 233).*

Em outras palavras, a “*decisão internacional carece de executividade*” (RAMOS, 2016, p. 234), restando à Corte Interamericana supervisionar o cumprimento de seus pronunciamentos (tal como visto nos procedimentos “follow-up”), ou acionar o mecanismo político, ao remeter à Assembleia Geral da OEA os casos em que os Estados descumpriram as medidas decretadas.

Apesar desta carência no plano da executoriedade, fato é que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos vem repercutindo na prática da ordem jurídica brasileira, impactando direta e concretamente em decisões judiciais, atos do Executivo e do Legislativo, como veremos a seguir.

### **2.3.2. Do Impacto das Deliberações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos na Ordem Jurídica Brasileira (Casos Concretos)**

À título de corroboração do impacto do Sistema Interamericano na ordem jurídica interna do Estado Brasileiro, mencionaremos alguns casos concretos, no âmbito do Judiciário e Executivo Brasileiro<sup>36</sup>, com vistas a demonstrar que – muito embora

---

<sup>36</sup> Desde logo esclarece-se que as decisões e exemplos ora colacionados foram retiradas de atividades desenvolvidas no seio das disciplinas Direito Internacional Penal e Justiça de Transição – DIN0444 (oferecida pela Profª Claudia Perrone Moises) e Processo Penal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos – DPC0534 (oferecida pela Profª Marta Cristina Cury Saad Gimenes), da FDUSP.

carente de executividade – as deliberações da Corte são eficazes, isto é, produzem efeitos concretos e tangíveis.

Antes, porém, de se apresentar os casos concretos, destaca-se – tal como já feito em outros momentos deste trabalho – a importância da adoção e respeito da “interpretação internacionalista” levada a cabo pelos órgãos dos Estados signatários de tratados de direitos humanos, para a integral eficácia dos sistemas internacionais de proteção.

Isto pois, de nada adiantaria a adoção aos tratados de direitos humanos, se a posição hermenêutica dos órgãos responsáveis por sua tutela (Comissão e Corte IDH, no caso do Sistema Interamericano) não fosse acatada pelos Estados, numa posição que “*nega a universalidade dos direitos humanos e transforma os tratados e a Declaração Universal de Direitos Humanos em peças de retórica*” (RAMOS, 2016, p. 236), naquilo que Ramos cunhou de “truque de ilusionismo”.

Nesse sentido, para o doutrinador supra, teríamos duas alternativas para a compatibilização entre a interpretação nacional e a interpretação internacional dos direitos humanos: (a) “Diálogo das Cortes”, consistente na influência recíproca de argumentos e ponderações realizados pelos tribunais nacionais e os órgãos internacionais; e (b), quando referido diálogo for insuficiente, entra em cena a “Teoria do Duplo Controle ou Crivo de Direitos Humanos”.

No que se refere ao “Diálogo das Cortes” e sua aplicação no plano interno, o doutrinador supra salienta que há parâmetros de análise de dada decisão judicial para que averiguemos se o mecanismo de fato se mostra efetivo:

- 1) *a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extraconvencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema;*
- 2) *a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal;*
- 3) *a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculantes ao Brasil;*
- 4) *o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional* (2016, p. 237).

É o que passaremos a expor a seguir, no que se refere às decisões judiciais e outros exemplos concretos de utilização dos pronunciamentos tomados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

(i). Habeas Corpus n. 171.118/SP – STF<sup>37</sup>

Neste Acórdão prolatado pela Segunda Turma do Supremo no seio de um Habeas Corpus, a situação fática tratava de um paciente, o qual almejava o trancamento de ação penal em seu desfavor, tendo em vista que supostamente estaria sendo processado pelos mesmos fatos que resultaram em condenação criminal já transitada em julgado em face da jurisdição do Estado da Suíça.

Sem adentrar na discussão de eventual identidade entre ambos os processos, e de outras teses discutidas e adotadas pelos Tribunais inferiores, o voto proferido pelo relator (Min. Gilmar Mendes) levou em consideração julgados da Corte IDH que tratavam sobre o artigo 8, inciso 4 da Convenção, de modo a se utilizar do conteúdo delimitado pelo Tribunal Internacional acerca do princípio de *non bis in idem*:

*Ao aplicar o direito assegurado no art. 8.4 da CADH, no caso Loayza Tamayo vs. Perú de 1997, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que “o princípio de non bis in idem está contemplado no art. 8.4. da Convenção” de modo a “proteger os direitos dos cidadãos que tenham sido processados por determinados fatos para que não voltem a ser julgados pelos mesmos fatos”. Tal interpretação foi reiterada nos casos Mohamed vs. Argentina de 2012 e J. vs. Perú de 2013. Além disso, a Corte Interamericana assentou que a redação da CADH garante proteção mais ampla, pois proíbe a dupla persecução por “mesmos fatos” e não apenas por “mesmos crimes”.*

No mais, ao longo de sua fundamentação expressamente foi realizado um “controle de convencionalidade nacional” de dispositivos do Código Penal para a solução da lide, fazendo com que a ordem jurídica penal interna passasse a ser aplicada em conformidade com o entendimento exarado pela Corte IDH:

*É forçoso concluir, portanto, que o exercício do controle de convencionalidade, tendo por paradigmas os dispositivos do art. 14, n. 7, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o art. 8, n. 4, da*

---

<sup>37</sup> BRASIL. STF. Habeas Corpus n. 171.118. Órgão Julgador: Segunda Turma; Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 12.11.2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753484978>

*Convenção Americana de Direitos Humanos, determina a vedação à dupla persecução penal, ainda que em jurisdições de países distintos.*

*Assim, o art. 8º do Código Penal deve ser lido em conformidade com os preceitos convencionais e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, vedando-se a dupla persecução penal por idênticos fatos.*

Como provimento final, o processo penal restou trancado, ante o reconhecimento de dupla persecução penal.

#### (ii). Recurso em Habeas Corpus n. 158.580/BA – STJ<sup>38</sup>

O Acórdão ora colacionado e prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça, no seio de Recurso em Habeas Corpus, dizia respeito a paciente que havia sido preso em flagrante pela suposta prática de crime de tráfico de drogas, a qual, por sua vez, teria sido ilegal – tal como defendido pelo impetrante – em virtude da realização de busca pessoal sem o respeito ao standard probatório exigido, fulminando os elementos de prova então obtidos na ocasião da abordagem.

Nesse sentido, o julgado discorreu acerca de quais seriam os requisitos exigidos a justificar a realização de uma busca pessoal sem mandado (abordagem policial). Em suma, nos termos do voto do relator (Min. Rogério Schietti Cruz), seguido à unanimidade pela Sexta Turma, a busca pessoal prevista pelo artigo 244 do Código de Processo Penal deve vir respaldada por elementos objetivos e concretos, aferidos em função dos indícios e circunstâncias do caso concreto, não satisfazendo-se com elementos subjetivos (tais como “atitude suspeita” e/ou “elemento suspeito”).

Para além do recorte de classe e raça utilizado na fundamentação, bem como estudos empíricos acerca da ineficácia de abordagens policiais feitas de modo irrestrito, digno de nota – para fins da presente exposição – a utilização de julgado da Corte IDH para a motivação da decisão ora tomada e dos parâmetros estabelecidos, nos seguintes termos:

*Faço lembrar, por oportuno, que a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao julgar o caso Fernández Prieto & Tumbeiro v. Argentina, reconheceu a existência de violação da Convenção Americana de Direitos*

<sup>38</sup> BRASIL. STJ. Recurso em Habeas Corpus n. 158.580. Órgão Julgador: Sexta Turma; Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Data de Julgamento: 19.04.2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202104036090&dt\\_publicacao=25/04/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202104036090&dt_publicacao=25/04/2022)

*Humanos pela Argentina em virtude de abordagem policial baseada apenas em parâmetros subjetivos. Por ocasião do julgamento, afirmou que:*

*[...] ante a ausência de elementos objetivos, a classificação de determinada conduta ou aparência como suspeita, ou de certa reação ou expressão corporal como nervosa, obedece às convicções pessoais dos agentes intervenientes e as práticas dos próprios corpos de segurança, o que comporta um grau de arbitrariedade que é incompatível com o art. 7.3 da CADH (Corte IDH, Caso Fernández Prieto e Tumbeiro v. Argentina. Sentença de 1.9.2020. Mérito e reparações, § 68 e seguintes).*

Como provimento final, o processo penal restou trancado, ante o reconhecimento da ilicitude das provas obtidas com base na busca pessoal realizada apenas justificada por elementos subjetivos.

(iii). Apelação Criminal n. 0000973-96.2017.8.26.0603 – TJSP<sup>39</sup>

O Acórdão ora colacionado proferido pela 16ª Câmara de Direito Criminal do TJSP dizia respeito à Apelação interposta pela defesa dos réus em face de sentença condenatória.

Sem adentrar no mérito da condenação, quanto a um dos corréus, a turma julgadora decidiu por converter o julgamento em diligência, para que fosse oportunizado a possibilidade de celebração de Acordo de Não Persecução Penal – ANPP, nos termos do artigo 28-A do Código de Processo Penal, inserido pela Lei 13.964/2019.

Nos termos do voto do relator (Des. Marcos Alexandre Coelho Zilli), ao tempo do oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, o instituto do ANPP ainda não havia entrado em vigor. Nesse sentido, a questão posta no julgado residia na análise da natureza do dispositivo representado pelo artigo 28-A do CPP (norma processual ou material), bem como na possibilidade de sua retroatividade.

Em suma, o julgado conclui pela natureza híbrida da norma, destacando a prevalência de seus aspectos penais (nova causa de extinção de punibilidade ante o cumprimento do negócio jurídico), e concluindo por sua retroatividade, uma vez que mais benéfica ao acusado. Em sua fundamentação, consta expressamente referência ao

---

<sup>39</sup> BRASIL. TJSP. Apelação Criminal n. 0000973-96.2017.8.26.0603. Órgão Julgador: 16ª Câmara de Direito Criminal. Relator: Marcos Alexandre Coelho Zilli. Data de Julgamento: 16.11.2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=15187869&cdForo=0>

entendimento da Corte IDH acerca do assunto de conflito temporal, além do próprio “controle de convencionalidade”:

*(...) o conflito temporal de leis deve ser resolvido à luz dos critérios preponderantes, assumindo-se, obviamente, a impossibilidade de cisão da norma. No caso específico, há que se averiguar o caráter penal que, por ser mais benéfico, há de retroagir. É a consagração do direito internacional dos direitos humanos (art. 9º do Pacto de San Jose da Costa Rica) e dos direitos fundamentais (art. 5º, XL da Constituição Federal), os quais inspiram a redação e a aplicação do artigo 2º, parágrafo único do Código Penal.*

*A elevação da retroatividade da lei penal mais benéfica ao patamar do direito internacional dos direitos humanos, mais do que reforçar a dimensão essencial da regra para a tutela da dignidade e da liberdade da pessoa, fixa uma obrigação internacional que tem por destinatário os Estados nacionais. O cumprimento daquelas obrigações, por sua vez, manifesta-se pelo chamado controle de convencionalidade que supõe a compatibilização da produção normativa nacional aos tratados internacionais de direitos humanos. Nesse cenário, a não aplicação retroativa de uma lei penal mais benéfica, para além da afronta constitucional, é ato de violação do direito internacional dos direitos humanos, sujeitando o Estado nacional à responsabilização internacional.*

*A compatibilização, é certo, é tarefa incumbida, precipuamente, aos órgãos jurisdicionais mediante exercício hermenêutico de conformação dos atos e das leis às obrigações internacionais assumidas em tema de direitos humanos. No sistema interamericano, o controle de convencionalidade inclui a observância da jurisprudência dada pela Corte Interamericana, ainda que o Estado nacional não tenha figurado como parte da demanda internacional. É que na condição de intérprete última da Convenção, as proclamações da Corte servem de guia a orientar os Estados e seus respectivos agentes no direcionamento de suas atividades. Esta ampliação subjetiva da coisa julgada internacional, por assim dizer, confere maior eficácia operativa ao sistema regional de direitos humanos.*

*No enfrentamento da problemática da aplicação temporal da lei penal, a Corte Interamericana, no Caso Ricardo Canese vs. Paraguai, julgado em 2004, enfrentou questão que envolvia condenação à pena privativa de liberdade pela prática de crimes de difamação e injúria. Legislação posterior modificou o tipo penal e diminuiu as penas previstas para o crime de difamação, estabelecendo a pena pecuniária como sanção alternativa. Diante daquele cenário, a Corte concluiu que o Estado paraguaio afrontara a obrigação*

*emergente do art. 9º da Convenção ao não aplicar, retroativamente, a lei penal mais benéfica.*

*Mais do que a decisão em si, a Corte forneceu importantes critérios de diagnóstico da lei penal mais benéfica. Nesse sentido, foi além da interpretação literal - e restrita - do art. 9º. Assim, a lex mellius não seria apenas aquela que abrandasse a medida da resposta punitiva, mas também a lei que descriminalizasse certas condutas, que criasse nova causa de justificação ou excludente de culpabilidade ou ainda aquela lei que fixasse uma causa de impedimento da operatividade da lei penal. A Corte destacou que o rol por ela ilustrado tinha caráter meramente exemplificativo e que, portanto, não excluía outras hipóteses de maior benignidade. Trata-se de percepção que é própria da concepção evolutiva e libertária dos direitos humanos*

Como já mencionado, o julgamento foi convertido em diligência, para que fosse apreciada a possibilidade de celebração de ANPP quanto a um dos corréus.

(iv). Ação Penal n. 5005036-93.2019.4.02.5103/RJ – Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2VF de Campos<sup>40</sup>

O presente julgado diz respeito a uma sentença condenatória, envolvendo imputado supostamente envolvido com a ocultação de cadáveres durante o período da ditadura militar brasileira. Em razão da imputação e de suas circunstâncias, de modo preliminar ao mérito, o Juízo teve que passar pelo afastamento da Lei de Anistia (Lei n. 6.683/79), bem como pelo julgamento do Supremo em sede da ADPF n. 153.

Para além da análise de nossa ordem jurídica interna (isto é, pendência do julgamento ADPF 320 e não suspensão pelo STF de processos e decisões correlatas, nos termos do artigo 5º, §3º da Lei n. 9.882/99), a magistrada sentenciante expôs que – para a escorreta aplicação da Lei da Anistia – o controle de constitucionalidade não bastaria, uma vez que:

*(...) malgrado enfatize a defesa técnica o teor do acórdão proferido na ADPF nº 153, há de se observar que a mera declaração da constitucionalidade da Lei nº 6.683/79 não necessariamente implicará na sua incidência no caso concreto, seja porque, conforme doravante se exporá, os fatos sob persecução transcendem aos limites de aplicação da anistia, seja porque a referida lei*

---

<sup>40</sup> BRASIL. Sentença n. 5005036-93.2019.4.02.5103 Seção Judiciária do Rio de Janeiro – 2ª Vara Federal de Campos. Autor: MPF. Réu: Claudio Antonio Guerra. Data de Julgamento: 08.06.2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/decisao-delegado-dops.pdf>

*deverá ser submetida ao controle de convencionalidade a ser empreendido pelo Poder Judiciário.*

*No presente estágio de desenvolvimento das relações humanas, maximizado pela consagração de um sistema jurídico universal a tutelar a dignidade, a constitucionalidade não basta. Resplandece imperativa, ainda, a análise das leis internas tendo por parâmetro os tratados e as convenções internacionais de direitos humanos internalizados na legislação brasileira, assim como a jurisprudência das cortes internacionais acerca da interpretação e aplicação de seus dispositivos.*

(...)

*Ao apreciar casos a envolverem ações praticadas durante o regime militar brasileiro, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que o Estado brasileiro violou os deveres de investigar e punir as graves violações de direitos humanos reveladas, consignando expressamente, para tanto, a incompatibilidade da Lei nº 6.683/79 com o Pacto de San José da Costa Rica.*

*Confira-se, no ponto, trecho da paradigmática sentença internacional, proferida no ano de 2010, ao se analisar especificamente o Caso Gomes Lund e outros versus Brasil:*

*174. Dada sua manifesta incompatibilidade com a Convenção Americana, as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos. Em consequência, não podem continuar a representar um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, nem podem ter igual ou similar impacto sobre outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil. [...] [...] O Tribunal estima oportuno recordar que a obrigação de cumprir as obrigações internacionais voluntariamente contraídas corresponde a um princípio básico do direito sobre a responsabilidade internacional dos Estados, respaldado pela jurisprudência internacional e nacional, segundo o qual aqueles devem acatar suas obrigações convencionais internacionais de boa-fé (*pacta sunt servanda*). Como já salientou esta Corte e conforme dispõe o artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, os Estados não podem, por razões de ordem interna, descumprir obrigações internacionais. As obrigações convencionais dos Estados Parte vinculam todos sus poderes e órgãos, os quais devem garantir o cumprimento das disposições convencionais e seus efeitos próprios (*effet utile*) no plano de seu direito interno (...). (CIDH, Sentença Caso Gomes Lund e outros versus Brasil, 2010).*

*Em suas conclusões, a Corte determinou ao Estado brasileiro, inter alia, o dever de "conduzir eficazmente, perante a jurisdição ordinária, a investigação penal dos fatos do presente caso a fim de esclarecê-los, determinar as correspondentes responsabilidades penais e aplicar efetivamente as sanções e consequências que a lei preveja", de modo a assentar a recusa ao esquecimento pretendido pela Lei nº 6.683/79.*

(...)

*Por conseguinte, há de se concluir, rejeitando a tese preliminar arguida, que não há extinção da punibilidade a ser pronunciada.*

Para além do afastamento da incidência da Lei de Anistia, a magistrada sentenciante também se utilizou de julgados da Corte Interamericana para qualificar a imputação dada pelo MPF (ocultação de cadáver no seio do regime militar) como crime contra a humanidade, concluindo por seu caráter de “norma inderrogável de direito internacional”, sob um regime de imprescritibilidade:

*Frente às diretrizes edificadas pela comunidade internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando instada a se pronunciar sobre a temática, tem reconhecido que a vedação à prática de crimes contra a humanidade corporifica norma inderrogável de direito internacional, estabelecida a partir do Estatuto do Tribunal de Nuremberg, integrando a categoria das normas ius cogens. de modo a tornar obrigatória a punição de tais atos, à luz do que dispõe o artigo 1.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos.*

(...)

*Para o referido Tribunal, em lição reproduzida em diversos outros precedentes (CIDH, Caso Almonacid Arellano e outros versus Chile, 2006; Caso La Cantuta versus Peru, 2006),*

*Esta obrigação implica o dever dos Estados Partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. (...) Os crimes de lesa humanidade produzem a violação de uma série de direitos inderrogáveis reconhecidos na Convenção Americana, que não podem ficar impunes. Em reiteradas oportunidades, o Tribunal indicou que o Estado tem o dever de evitar e combater a impunidade, o que a Corte definiu como “a falta, em seu conjunto, de investigação, persecução, captura, julgamento e condenação dos responsáveis por violações dos direitos protegidos pela*

*Convenção Americana". Ademais, a Corte determinou que a investigação deve ser realizada por todos os meios legais disponíveis e orientada à determinação da verdade e à investigação, persecução, captura, julgamento e castigo de todos os responsáveis intelectuais e materiais dos fatos, especialmente quando agentes estatais estão ou possam estar envolvidos.* (g.n., CIDH, *Sentença Caso Almonacid Arellano e outros versus Chile, 2006, § 110 e 111*)

(...)

*a Corte Interamericana de Direitos Humanos consolidou sua jurisprudência no sentido da incompatibilidade da aplicação de regras ordinárias internas de prescrição com a Convenção Americana de Direitos Humanos, o que foi expressamente consignado em diversos precedentes (vide Barrios Altos versus Peru, 2001; La Cantuta versus Peru, 2006 ; Almonacid Arellano e outros versus Chile, 2006), inclusive formalizados à luz de fatos a envolverem a ditadura militar brasileira (Caso Gomes Lund versus Brasil, 2010; Caso Herzog e outros versus Brasil, 2018).*

*No último caso referenciado, estabeleceu o Tribunal que*

*(...) a prescrição da ação penal é inadmissível e inaplicável quanto se trata de graves violações dos direitos humanos nos termos do Direito Internacional, conforme destacou a jurisprudência constante e uniforme da Corte. (...) a exigência de não aplicação da garantia de prescrição leva em conta que certos contextos de violência institucional – além de certos obstáculos na investigação – podem propiciar sérias dificuldades para a devida investigação de algumas violações de direitos humanos. Em cada caso concreto, considerando argumentos específicos sobre prova, a não procedência da prescrição num determinado momento pode se relacionar ao objetivo de impedir que o Estado se furte precisamente de prestar conta sobre as arbitrariedades que cometam seus próprios funcionários no âmbito desses contextos e, desse modo, evitar que se repitam (...)*

*(...) a Corte constata que, para o caso concreto, a aplicação da figura da prescrição como obstáculo para a ação penal seria contrária ao Direito Internacional e, em especial, à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Para esta Corte, é claro que existe suficiente evidência para afirmar que a imprescritibilidade de crimes contra a humanidade era uma norma consuetudinária do direito internacional plenamente cristalizada no momento dos fatos, assim como na atualidade.*

Após superar as preliminares suscitadas pela defesa (vale frisar que outros debates foram desenvolvidos, tais como o caráter permanente da ocultação, e o próprio limite temporal da Lei de Anistia, de modo que nossa análise destacou a utilização da Convenção Americana e da Corte IDH), o imputado C.A.G restou condenado, pela prática do crime de ocultação de cadáveres, a pena de 07 (sete) anos de reclusão, em regime semiaberto.

Contra a sentença condenatória fora interposta Apelação; distribuída à 2ª Turma Especializada do TRF2, o relator (Des. Fed. Marcello Ferreira de Souza Granado) deu provimento ao recurso defensivo<sup>41</sup> (colocando em relevo o controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo, afastando a qualificação da imputação como “crime contra a humanidade”, bem como retirando o caráter permanente do crime de ocultação de cadáver), acompanhado pelo Des. Fed. Wanderley Sanan Dantas. No entanto, pediu vista o Des. Fed. Flávio Oliveira Lucas<sup>42</sup>, não havendo, até o momento a publicação de Acórdão.

#### (v). Comissão Nacional da Verdade – CNV

A Comissão Nacional da Verdade foi instituída pela Lei n. 12.528/2011, e de acordo com seu artigo 1º, caput, vinculada à Casa Civil da Presidência da República, teve como fim “*examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos praticadas no período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional*”.

Trata-se de um dos instrumentos da Justiça de Transição<sup>43</sup> (entre os seus “elementos-chave”: justiça, busca da verdade, reparação, reformas institucionais e reconciliação (ZYL, 2011)), visando ao “*registro dos fatos e esclarecimentos das*

<sup>41</sup> Para íntegra do voto:  
[https://eproc.trf2.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=21698774563666245299423701489&evento=21707229576288810868529652601&key=4db00b5e14be1994898db1c073432f7738e330754dee9b7fd927f076e34ab7c4&hash=07b795efd6cf8b3a6d940e975b9d3918](https://eproc.trf2.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=21698774563666245299423701489&evento=21707229576288810868529652601&key=4db00b5e14be1994898db1c073432f7738e330754dee9b7fd927f076e34ab7c4&hash=07b795efd6cf8b3a6d940e975b9d3918)

<sup>42</sup> Ata da Sessão Virtual de 29.01.2024:  
[https://eproc.trf2.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=21707244095269655957837104547&evento=21707244095269655957837109659&key=b5b3e223253eae9438b403de9a51b157fd269eec24f763f152a255b0d128cf9&hash=59865a7c8dec4d5bd729b0281a449c38](https://eproc.trf2.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=21707244095269655957837104547&evento=21707244095269655957837109659&key=b5b3e223253eae9438b403de9a51b157fd269eec24f763f152a255b0d128cf9&hash=59865a7c8dec4d5bd729b0281a449c38)

<sup>43</sup> Entendida como “*concepção de justiça associada a períodos de mudança política, caracterizados por respostas no âmbito jurídico, que têm o objetivo de enfrentar os crimes cometidos por regimes opressores do passado*” (TEITEL, Ruti. Genealogia da justiça transicional, p. 135. In: REATEGUI, Félix (Org.). Justiça de transição: manual para América Latina. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011)

*circunstâncias dos casos de graves violações de direitos humanos praticadas entre 1946 e 1988”* (CNV, 2014, p. 20).

Como não poderia deixar de ser, a instauração da CNV e sua realização sofreu influência direta de julgado da Corte IDH:

*Ao julgar o caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil, em 24 de novembro de 2010, a Corte IDH examinou pela primeira vez um caso de graves violações de direitos humanos praticadas no Brasil durante o regime militar. Decidiu que a interpretação conferida à Lei de Anistia de 1979, que impede a investigação, julgamento e sanção dos responsáveis por tais violações, é incompatível com as obrigações assumidas pelo Brasil ao vincular-se à Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Determinou, ainda, a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pelo desaparecimento forçado dos guerrilheiros do Araguaia e, por conseguinte, a obrigação de que sejam realizados todos os esforços para determinar o paradeiro das vítimas desaparecidas e também, se for possível, identificar e entregar os restos mortais a seus familiares. E determinou a continuidade das ações desenvolvidas em matéria de capacitação e a implementação, em um prazo razoável, de um programa ou curso permanente e obrigatório sobre direitos humanos, dirigido a todos os níveis hierárquicos das Forças Armadas. Continuando, determinou a adoção, em prazo razoável, das medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com os parâmetros internacionais. Até a presente data, o Estado brasileiro, a despeito de já ter sido instado à execução de sentença, ainda não cumpriu integralmente o estabelecido no julgado da Corte IDH.*

*A pedido dos peticionários, a Corte Interamericana considerou o estabelecimento de uma comissão da verdade, como um mecanismo importante para o cumprimento da obrigação do Estado de garantir o direito de conhecer a verdade sobre o ocorrido e, portanto, para a construção e preservação da memória histórica, o esclarecimento de fatos e a determinação de responsabilidades institucionais, sociais e políticas em certos períodos históricos de uma sociedade, desde que dotada de recursos e atribuições que lhe possibilitem cumprir eficazmente seu mandato. Sobre o tema, a Corte Interamericana concluiu que, de todo modo, as informações que, eventualmente, tal comissão da verdade recolhesse não substituiriam a obrigação de estabelecer a verdade e assegurar a determinação judicial de responsabilidades individuais.*

*A instituição da CNV deu-se no momento em que o Brasil se via – e ainda se vê – obrigado a lidar com o legado de graves violações de direitos humanos, verificando-se resistência por parte de alguns setores do Estado, até mesmo de instâncias judiciais (CNV, 2014, p. 29-30).*

No sítio eletrônico da Comissão é possível ter acesso à íntegra de seu Relatório Final, assim como de alguns recortes temáticos e da relação de mortos e desaparecidos (434 pessoas, ao todo)<sup>44</sup>

#### (vi). Implementação da Audiência de Custódia

A Audiência de Custódia, hodiernamente, vem prevista pelo Código de Processo Penal em seu artigo 310, caput, formalmente inserida por meio da Lei n. 13.964/2019.

Ocorre que sua efetiva implementação se deu de modo anterior, por meio de um Provimento Conjunto entre a Presidência do Tribunal de Justiça e da Corregedoria Geral da Justiça do TJSP (Provimento Conjunto n. 03/2015<sup>45</sup>), em atuação coordenada pela Conselho Nacional de Justiça<sup>46</sup>.

Nessa ordem de ideias, a sua implementação se deveu em virtude da previsão expressa do artigo 7º, inciso 5 da Convenção Americana:

(...)

*CONSIDERANDO que o Brasil, no ano de 1992, ratificou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (pacto de San Jose da Costa Rica) que, em seu artigo 7º, item 5, dispõe: “toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais”;*

(...)

*Art. 1º Determinar, em cumprimento ao disposto no artigo 7º, item 5, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (pacto de San Jose da Costa Rica), a apresentação de pessoa detida em flagrante delito, até 24 horas após a sua prisão, para participar de audiência de custódia*

<sup>44</sup> Comissão Nacional da Verdade: [http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=571](http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571)

<sup>45</sup> Provimento Conjunto n. 03/2015, <https://www.tjsp.jus.br/Download/CanaisComunicacao/PlantaoJudiciario/Provimento-Conjunto-0003-2015.pdf>

<sup>46</sup> CNJ. <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/audiencia-de-custodia/sobre/>

Logo após sua realização pelo Tribunal (a partir de fevereiro de 2015), no mesmo mês a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil – ADEPOL ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, buscando a invalidade do Provimento Conjunto 03/15. Em agosto do mesmo ano, o Supremo julgou a ação improcedente, ementada nos seguintes termos:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PROVIMENTO CONJUNTO 03/2015 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA.*

1. *A Convenção Americana sobre Direitos do Homem, que dispõe, em seu artigo 7º, item 5, que “toda pessoa presa, detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz”, posto ostentar o status jurídico supralegal que os tratados internacionais sobre direitos humanos têm no ordenamento jurídico brasileiro, legitima a denominada “audiência de custódia”, cuja denominação sugere-se “audiência de apresentação”.*
2. *O direito convencional de apresentação do preso ao Juiz, consectariamente, deflagra o procedimento legal de habeas corpus, no qual o Juiz apreciará a legalidade da prisão, à vista do preso que lhe é apresentado, procedimento esse instituído pelo Código de Processo Penal, nos seus artigos 647 e seguintes.*
3. *O habeas corpus ad subjiciendum, em sua origem remota, consistia na determinação do juiz de apresentação do preso para aferição da legalidade da sua prisão, o que ainda se faz presente na legislação processual penal (artigo 656 do CPP).*
4. *O ato normativo sob o crivo da fiscalização abstrata de constitucionalidade contempla, em seus artigos 1º, 3º, 5º, 6º e 7º normas estritamente regulamentadoras do procedimento legal de habeas corpus instaurado perante o Juiz de primeira instância, em nada exorbitando ou contrariando a lei processual vigente, restando, assim, inexistência de conflito com a lei, o que torna inadmissível o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade para a sua impugnação, porquanto o status do CPP não gera violação constitucional, posto legislação infraconstitucional.*
5. *As disposições administrativas do ato impugnado (artigos 2º, 4º 8º, 9º, 10 e 11), sobre a organização do funcionamento das unidades jurisdicionais do Tribunal de Justiça, situam-se dentro dos limites da sua autogestão (artigo 96, inciso I, alínea a, da CRFB). Fundada diretamente na Constituição Federal, admitindo ad argumentandum impugnação pela via da ação direta de inconstitucionalidade, mercê de materialmente inviável a demanda.*

6. *In casu, a parte do ato impugnado que versa sobre as rotinas cartorárias e providências administrativas ligadas à audiência de custódia em nada ofende a reserva de lei ou norma constitucional.*

7. *Os artigos 5º, inciso II, e 22, inciso I, da Constituição Federal não foram violados, na medida em que há legislação federal em sentido estrito legitimando a audiência de apresentação.*

8. *A Convenção Americana sobre Direitos do Homem e o Código de Processo Penal, posto ostentarem eficácia geral e erga omnes, atingem a esfera de atuação dos Delegados de Polícia, conjurando a alegação de violação da cláusula pétreia de separação de poderes.*

9. *A Associação Nacional dos Delegados de Polícia – ADEPOL, entidade de classe de âmbito nacional, que congrega a totalidade da categoria dos Delegados de Polícia (civis e federais), tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (artigo 103, inciso IX, da CRFB). Precedentes.*

10. *A pertinência temática entre os objetivos da associação autora e o objeto da ação direta de inconstitucionalidade é inequívoca, uma vez que a realização das audiências de custódia repercute na atividade dos Delegados de Polícia, encarregados da apresentação do preso em Juízo.*

11. *Ação direta de inconstitucionalidade PARCIALMENTE CONHECIDA e, nessa parte, JULGADA IMPROCEDENTE, indicando a adoção da referida prática da audiência de apresentação por todos os tribunais do país.*

*(STF; ADI 5240; Rel. Min. Luiz Fux; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Data de Julgamento: 20.08.2015; Data de Publicação: 01.02.2016)*

## 2.4. Conclusões Parciais

Conforme visto nos itens anteriores, os direitos humanos consistem no conjunto de direitos indispensáveis e essenciais à vida do homem, com vistas ao seu pleno desenvolvimento e autodeterminação.

No seio da comunidade internacional, sobretudo após os horrores da 2ª Guerra Mundial, houve o que foi denominado de “internacionalização em sentido estrito dos direitos humanos” (corpo normativo coeso e integrado sobre a temática). Com esse movimento, surgiram sistemas de proteção dos direitos humanos, cada qual com a previsão dos direitos a serem assegurados, e os respectivos instrumentos e meios de

garantia, englobados naquilo que convencionou-se chamar de “Direito Internacional dos Direitos Humanos”.

Para além do sistema denominado Universal (representado pela Organização das Nações Unidas e os tratados formados sob sua supervisão), destacou-se e detalhou-se com mais cuidado o Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, e seus respectivos corpos normativos: Carta da OEA, Declaração Americana de Direitos e Deveres e Convenção Americana de Direitos Humanos.

No Sistema Interamericano de Proteção de Direitos Humanos, viu-se que temos três tipos de mecanismos inseridos no “processo internacional de direitos humanos”: o mecanismo político, o mecanismo judiciário quase judicial e, por fim, o mecanismo judiciário judicial.

Observou-se também que os mecanismos não são estanques e isolados, havendo ampla intercambialidade entre eles. Nessa ordem de ideias, foi possível notar que se de um lado temos a Assembleia Geral da OEA exercendo o mecanismo político por meio de suas deliberações.

Restou demonstrado que a Comissão IDH seria responsável pelo mecanismo judiciário quase judicial, por meio de observações in loco, pedido de esclarecimentos aos Estados, programas de aperfeiçoamento, relatorias especiais e, sobretudo, pelo sistema de petições de supostas vítimas, culminando com as suas recomendações em forma de “Informes”.

Comentou-se, ademais, sobre o mecanismo judiciário judicial, representado pela Corte IDH, segundo o qual teríamos uma verdadeira demanda em forma de processo, com o exercício de jurisdição contenciosa. Viu-se que ao Estado considerado como violador dos direitos assegurados pelo sistema interamericano, caberia o cumprimento das medidas de reparação determinadas pela Corte, seja assegurando e concretizando os direitos lesionados, seja por meio de indenizações. Também nesta seara, como último recurso posto à disposição do sistema protetivo, caberia à Assembleia Geral sancionar os Estados inadimplentes.

Viu-se também a jurisdição consultiva a cargo da Corte IDH, destacando-se os efeitos dos pareceres emitidos (juntamente com os efeitos da “coisa interpretada” presente nos casos contenciosos), eis que, uma vez delimitado o entendimento da Corte

sobre dada temática, acaso o Estado não o respeite, certamente será passível de responsabilização.

Por fim, demonstrou-se como a República Federativa se submete ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, figurando como Estado-Parte da Convenção Americana e tendo expressamente reconhecido a jurisdição da Corte IDH, sendo obrigatório o exercício do controle de convencionalidade.

No mais, colocou-se em evidência que o Sistema Interamericano detém vinculativa quanto aos pronunciamentos de seus órgãos, no entanto, carece de executividade.

Nessa ordem de ideias, a despeito de referida carência, constatou-se também exemplos concretos pelo Judiciário Brasileiro de adoção dos entendimentos da Corte IDH, ao utilizar sua jurisprudência na fundamentação de decisões e aplicação das normas legais de nossa ordem jurídica interna, assim como a implementação de institutos (como exemplo, a Audiência de Custódia) e de mecanismo da Justiça de Transição (Comissão Nacional da Verdade), demonstrando que o Sistema Interamericano de Direitos Humanos possui eficácia em nossa ordem jurídica, não podendo (nem devendo) ser ignorado.

À luz de todo o exposto até aqui – em seguida – será realizado um estudo acerca do “Caso Ríos Avalos y Outro vs. Paraguai” (Caso n. 429), assim como da Solicitação de Parecer Consultivo submetido pela Comissão à Corte (“A democracia e os direitos humanos no contexto de julgamentos políticos”).

### **3. DOS JUÍZOS POLÍTICOS NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS**

Neste tópico do presente projeto de pesquisa passaremos a expor acerca dos parâmetros e diretrizes já estabelecidos pela Comissão e pela Corte no que se refere ao instituto dos “juízos políticos”.

No que se refere ao posicionamento da Comissão, tomaremos como base a Solicitação de Parecer de 13 de outubro de 2017 (Opinião Consultiva n. 26), e suas Observações Respectivas.

No que se refere ao posicionamento da Corte, utilizaremos como base o “Caso Ríos Avalos y Outro vs. Paraguai” (Caso n. 429); sem prejuízo desta análise, também realizaremos um compilado de outras demandas resolvidas pelo Tribunal de San José (envolvendo julgamentos políticos ou processos disciplinares contra magistrados) acerca dos direitos e garantias mencionados pela Comissão em sua Solicitação de Parecer Consultivo. Cabe ressaltar – desde logo – que os julgamentos levados a efeito até o momento perante a Corte tratam sobre o processamento de magistrados. Todavia, muito embora não se dirigirem especificamente aos Chefes do Executivo, há parâmetros gerais e abstratos que podem ser utilizados – e parecem que sejam adequados que assim os utilize – quando do processamento de juízos políticos em desfavor de Presidentes da República.

#### **3.1. Da Opinião Consultiva n. 26**

Como já mencionado, no que se refere à Comissão, utilizaremos como base a Solicitação de Parecer apresentado em 13 de outubro de 2017<sup>47</sup>, e as respectivas observações apresentadas pela própria Comissão<sup>48</sup>. Também analisaremos as Observações apresentadas pela República Federativa do Brasil.

Como já visto anteriormente também, a função de uma solicitação de Parecer Consultivo consiste numa análise abstrata realizada pela Corte, de modo a explicitar e

<sup>47</sup> Corte IDH. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de octubre de 2017. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitud/solicitud\\_13\\_10\\_17\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitud/solicitud_13_10_17_por.pdf).

<sup>48</sup> Corte IDH. Comentarios adicionales presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf).

aclarar o alcance e sentido de dado direito/garantia contemplado pela Convenção, nos termos de seu artigo 64.

### **3.1.1. Da Solicitação de Parecer Consultivo**

Referido Parecer apresentado pela Comissão e submetido à apreciação da Corte tem como objeto “A democracia e os direitos humanos no contexto de julgamentos políticos”.

De acordo com a Comissão, a finalidade de tal Solicitação é a de que a Corte possa analisar a<sup>49</sup>

*“relação inextricável entre democracia e direitos humanos, especificamente nas hipóteses em que haja mudança do Executivo, em circunstâncias que coloquem em dúvida sua legitimidade ou o princípio de separação de poderes, inclusive a realização de um julgamento político de um Presidente ou de uma Presidente democraticamente eleitos, em condições que suscitem fortes questionamentos sobre as salvaguardas do devido processo”*

A Comissão destaca que vinha se consolidando no continente americano um processo de democratização dos Estados, numa superação de períodos de golpes militares e ditaduras militares. No entanto, nos últimos anos tivemos alguns episódios que pudessem impactar nesse processo de consolidação, com possíveis interferências nas instituições democráticas e na própria proteção dos direitos humanos (tanto sob uma perspectiva coletiva, quanto individual).

Nessa ordem de ideias, a Solicitante menciona como situações concretas: (i) o golpe de Estado ocorrido em Honduras, em 2009; (ii) a destituição do ex-presidente Fernando Lugo, por meio de um julgamento político, no Paraguai, em 2012; e, (iii) a destituição da ex-presidente Dilma Rousseff, também por meio de um julgamento político, no Brasil, em 2016.

Nos dizeres da Comissão, no que toca às duas últimas ocorrências, “*essas situações alertam para possíveis hipóteses de desnaturalização da figura do julgamento político e o consequente risco de que seja utilizada de maneira arbitrária, de maneira a*

---

<sup>49</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Solicitação de Parecer Consultivo. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud\\_13\\_10\\_17\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_13_10_17_por.pdf), parágrafo 2.

*encobrir um golpe parlamentar*<sup>50</sup>, daí a relevância de um pronunciamento pela Corte, em caráter geral, acerca dos juízos políticos em desfavor de Presidentes democraticamente eleitos, sobretudo sob a ótica das salvaguardas do devido processo, à luz do marco normativo do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (especialmente, Convenção Americana sobre Direitos Humanos e Carta Democrática Interamericana).

A Comissão aponta que o princípio da separação de poderes pode ser afetado por dois cenários: (a) uso arbitrário do julgamento político por parte do Poder Legislativo, em prejuízo do Poder Executivo, por meio de uma judicialização inadequada do que seria eminentemente político; ou (b) uso arbitrário do controle judicial, num cenário de politização do Poder Judiciário.

Segundo a Comissão – ao tratar sobre a conceituação geral de “juízos políticos” – o instituto é inspirado no “impeachment” de tradição britânica e também dos Estados Unidos, de modo que foi contemplado pelos distintos regimes políticos vigentes no Continente Americano (regime parlamentar, presidencial, e presidencial racionalizado ou parlamentarizado). Nas palavras da Comissão<sup>51</sup>:

*O impeachment ou julgamento político é um processo especial de que desfrutam o Presidente da República ou determinadas altas autoridades estatais, que consiste em que, quando a eles se imputa a prática de crimes no exercício da função, graves infrações da Constituição ou, inclusive, crimes comuns, sua responsabilização e eventual punição (de destituição do cargo e inabilitação para o desempenho de função pública) estarão a cargo do Congresso, Parlamento ou Assembleia. Daí sua denominação de “julgamento político”, porque o órgão que o realiza é de natureza eminentemente política.*

No mais, tal como destacado no item 2.3, a Comissão também aponta para a necessária distinção entre o “julgamento político” – de um lado – e o “voto de censura ou de falta de confiança” (presente nos regimes de tipo parlamentar ou nos de tipo presidencial parlamentarizado) – de outro, colocando em evidência a distinção entre “responsabilidade política” e “responsabilidade quase penal”, nos seguintes termos<sup>52</sup>:

*embora tanto o julgamento político como a censura sejam aprovados pelo Parlamento, por uma maioria qualificada de votos (que costuma ser dois terços ou a metade mais um), e ambos impliquem a destituição do cargo do*

<sup>50</sup> *Ibidem*, parágrafo 10.

<sup>51</sup> *Ibidem*, parágrafo 18.

<sup>52</sup> *Ibidem*, parágrafo 19.

*alto funcionário em relação ao qual sejam aprovados, a censura consiste na expressão de uma desaprovação ou falta de confiança na gestão ou no desempenho político de altos funcionários; donde, a referência à responsabilidade política. O julgamento político, ao contrário, seria procedente ante a imputação de crimes ou faltas graves cometidas pelo Presidente ou pelo alto funcionário no exercício do cargo ou durante esse período; donde, sua natureza “quase penal”*

Ante esse contexto, a Comissão aduz que caberia à Corte estabelecer se o julgamento político ficaria restrito à responsabilidade penal/quase penal (imputação de crimes ou graves infrações constitucionais), de modo que não seria possível uma análise quanto à responsabilidade política (má gestão ou desempenho político). No mais, caberia à Corte dispor também sobre uma “proteção especial” que se estende ao Presidente nos regimes de tipo presidencial e presidencial “parlamentarizado”, de modo que esse ficaria excluído de eventual responsabilidade política.

Neste ponto, a Comissão expressa um posicionamento próprio, no sentido de que<sup>53</sup>:

*De maneira preliminar, a Comissão faz saber à Corte que, em sua opinião, a proteção especial oferecida ao Presidente, que restringe a procedência do julgamento político unicamente às causas e hipóteses previstas na Constituição, encontraria justificativa em sua qualidade de máxima autoridade do regime (Chefe de Estado e Chefe de Governo) e na origem popular e democrática de sua eleição bem como no princípio de separação de poderes. Desse modo, a eventual destituição do Presidente não deveria ficar restrita à decisão política discricionária do Congresso ou do Parlamento (como ocorre com a censura), mas exigiria a verificação da existência de alguns dos crimes ou infrações dispostos na Constituição.*

Ainda, segundo a Comissão, autorizar a responsabilidade do Chefe do Executivo por “má gestão ou mau desempenho” consubstanciara uma “notória desnaturalização do julgamento político e o tornaria equiparável à censura parlamentar do Presidente, o que se poderia entender como incompatível com o regime presidencial e, inclusive, com o presidencial “parlamentarizado”, em que o Presidente carece de responsabilidade política, podendo esta ser exigida de outros altos funcionários<sup>54</sup>”.

---

<sup>53</sup> Ibidem, parágrafo 23.

<sup>54</sup> Ibidem, parágrafo 25.

A Solicitante também coloca em relevo a possibilidade de haver um julgamento político viciado, no sentido de que, embora formalmente aduzida a imputação de uma infração penal e/ou constitucional, o motivo principal da destituição do Presidente decorreria da ausência de confiança e apoio pelo Legislativo<sup>55</sup>:

*(...) esta solicitação permitirá à Corte determinar se, numa situação em que, no julgamento político, se constitui uma maioria parlamentar (que costuma representar dois terços ou a metade mais um dos votos) que aprova a acusação e destituição do Presidente da República, aduzindo formalmente a configuração de alguma das causas de natureza penal, mas encobrindo motivos decorrentes do questionamento a sua gestão ou desempenho político, se estaria pondo em prática esse instituto para exercer uma espécie de voto de censura ou falta de confiança em relação ao máximo líder do governo, apesar de haver sido eleito democraticamente pelo povo e de que falte ao Congresso essa competência num regime político de natureza presidencial ou presidencial “parlamentarizado”, uma vez que, neles, o Presidente carece de responsabilidade política perante o Parlamento.*

*(...) O fato de que, nos últimos anos, tenha ocorrido esse tipo de julgamento político para a destituição do Presidente em vários países latino-americanos poderia significar que a continuidade no cargo presidencial para o qual foi eleito pelo voto popular, para um período de governo de duração predeterminada, chegaria a depender de que mantenha uma maioria parlamentar favorável, ou de que a oposição não consiga aglutinar uma maioria qualificada de votos a ele contrários para aprovar sua destituição, sem que a causa importe em demasia. Com isso se provocaria uma séria modificação das regras do jogo próprias do regime democrático de tipo presidencial, pois se prepararia uma espécie de “golpe de Estado parlamentar” ou a censura política do Presidente.*

Por outro lado – para além da delimitação acerca do julgamento político ser restrito ou não à responsabilidade quase penal/penal (isto é, excluindo-se a responsabilidade política) – a Comissão aponta que caberia à Corte avaliar também, no seio do processamento do juízo político de Presidente, se a observância do devido processo, a verificação das causas invocadas e eventual punição de destituição e inabilitação seriam suscetíveis de revisão e controle perante o órgão jurisdicional.

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, parágrafos 26 e 27.

De outro modo, citando jurisprudência da Corte IDH, a Comissão assevera que as garantias do devido processo devem ser aplicadas nos julgamentos políticos; entretanto, os parâmetros delineados estavam associados ao princípio da independência judicial, fazendo-se necessário uma análise da Corte tendo como referência, justamente, a posição exercida pelos Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos.

Por último, antes dos questionamentos propriamente ditos, a Comissão esclareceu que recebeu três petições individuais relacionados ao tema ora sob destaque: (i) petição apresentada contra o Estado de Honduras, relacionada ao ex-presidente Manuel Zelaya, recebida em 25 de janeiro de 2010, a qual se encontra à espera de um pronunciamento sobre admissibilidade; (ii) petição apresentada contra o Estado do Paraguai, relacionada ao ex-presidente Fernando Lugo, no contexto de julgamento político, recebida em 11 de janeiro de 2013, a qual se encontra à espera de um pronunciamento sobre admissibilidade; e, por fim (iii) petição apresentada contra o Estado do Brasil, relacionada a ex-presidente Dilma Rousseff, no contexto de julgamento político, recebida em 10 de agosto de 2016, a qual se encontra na etapa de estudo.

Apesar de já ter recebido petições individuais sobre o assunto, a Comissão entendeu que estas não impediriam o pronunciamento pela Corte, já que a solicitação ora referenciada transcenderia casos particulares, comportando uma abordagem geral.

Esclarece-se que em consulta ao sítio eletrônico da Comissão – envolvendo o ex-presidente paraguaio Fernando Lugo, e a ex-presidente Dilma Rousseff – não constam Relatórios de Admissibilidade ou Inadmissibilidade publicados. Ou seja, as petições apresentadas ainda não viraram formalmente um “caso” perante a CIDH.

Por fim, colaciona-se – na íntegra – os questionamentos submetidos pela Comissão à apreciação da Corte<sup>56</sup>:

#### *A. Gerais*

1. *À luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e outros instrumentos interamericanos pertinentes, como se manifesta a relação entre o sistema democrático e a vigência plena dos direitos humanos?*

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, item VII – Consultas.

*2. Qual a relação entre a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Carta Democrática Interamericana?*

*3. A Carta Democrática Interamericana é – e em que medida – um instrumento de apoio à interpretação e aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem em casos concretos em que se aleguem violações de direitos humanos em contextos de fragilidade ou ruptura da institucionalidade democrática?*

*B. Sobre julgamentos políticos de presidentes democrática e constitucionalmente eleitos*

*1. Que garantias específicas do devido processo, dispostas no artigo 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, são exigíveis, no contexto de julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?*

*2. De que maneira se aplica o direito à proteção judicial previsto no artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?*

*2.1. O artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem exigem – e em que medida – um controle judicial sobre o procedimento mediante o qual se tenha realizado um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, pelo Poder Legislativo?*

*2.2. O artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem exigem – e em que medida – um controle judicial sobre o resultado de um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo?*

*2.3. De que maneira se pode assegurar que o alcance e a implementação na prática do controle judicial a que se referem as perguntas acima não impliquem um risco a respeito do princípio de separação de poderes e do sistema de pesos e contrapesos em uma democracia?*

3. *De que maneira se aplica o princípio de legalidade estabelecido no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?*
4. *O princípio de legalidade disposto no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos exige que existam causas previamente estabelecidas e claramente delimitadas para dar início a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?*
5. *À luz do princípio de legalidade disposto no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de que natureza devem ser as causas que fundamentem um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo? Trata-se de causas relacionadas com a responsabilidade política, disciplinar ou de outra natureza?*
6. *Em que hipóteses poderia um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo, violar os direitos políticos da pessoa acusada, à luz do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem?*
7. *Em que hipóteses poderia um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo, violar, de uma dimensão coletiva, os direitos políticos das pessoas que votaram na pessoa indiciada, à luz do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem?*
8. *Que salvaguardas devem existir, tanto na regulamentação como na prática, para prevenir o uso de julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo, como forma de golpe de Estado velado?*

Sem prejuízo das considerações próprias já expressas pela Comissão no seio de sua Solicitação de Parecer, a Solicitante também apresentou um documento distinto com suas observações, tendo como referência os questionamentos realizados por ela mesma. É o que passará a se dispor em seguida.

### 3.1.2. Das Observações da CIDH

Para além do Pedido de Solicitação em si, a Comissão também apresentou suas próprias observações no dia 26 de abril de 2018<sup>57</sup>.

Para tanto, inicialmente, a Comissão expôs sobre os distintos modelos vigentes no Continente Americano, quanto ao processamento de juízos políticos (a definição dos modelos também é abordado pela Tese de Doutoramento de Andrade/Guimarães vista no item 1.3): (a) modelo legislativo, segundo o qual a acusação é formulada pela “Câmara Baixa” e o julgamento propriamente sobre a destituição caberia ao Senado; (b) modelo judicial, segundo o qual corresponderia ao Parlamento ou outro órgão legislativo o conhecimento das acusações e, caso admitidas, seriam remetidas a um órgão judicial para efetiva apreciação; e, por fim, (c) modelo misto, segundo o qual o tipo de procedimento aplicado (legislativo ou judicial) dependeria do tipo de delito ou falta que se persegue (o caso brasileiro residiria nesta categoria, eis que o julgamento por crimes comuns caberia ao Supremo, e o por crimes de responsabilidade, caberia ao Senado, ambos após autorização pela Câmara dos Deputados).

Pois bem.

#### (A). Questionamentos Gerais

##### Pergunta n. 1

No que diz respeito aos questionamentos gerais, quanto à pergunta n. 1 formulada em sua Solicitação de Parecer, a Comissão entende que há uma “*relação intrínseca entre o sistema democrático e a vigência e respeito dos direitos humanos*”<sup>58</sup>, de modo que a democracia representativa é a forma de organização explicitamente adotada pelos Estados da OEA, e que apenas por meio do exercício efetivo da democracia (destacando-se, nesta seara, os direitos políticos<sup>59</sup> e o princípio da separação de poderes) que os direitos humanos podem ser garantidos em sua plenitude.

##### Pergunta n. 2 e 3

---

<sup>57</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Comentários Adicionais. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf).

<sup>58</sup> *Ibidem*, parágrafo 68.

<sup>59</sup> Entendidos como “*aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país*” (*Ibidem*, parágrafo 70).

No que se refere à pergunta n. 2, a Comissão aduz que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem e a Carta Democrática Interamericana constituem “*o marco normativo previsto pela OEA para fortalecer uma comunidade de nações livres*<sup>60</sup>”. Nesse mesmo sentido, quanto à pergunta n. 3, a Comissão sustenta ser a Carta Democrática um instrumento adequado para a “*interpretação e aplicação da Convenção Americana em contextos de fragilidade ou ruptura da institucionalidade democrática*<sup>61</sup>”.

#### (B). Questionamentos Específicos

##### Pergunta n. 1

No que se refere aos questionamentos específicos, quanto à pergunta n. 1, a CIDH coloca em evidência que a jurisprudência do Sistema Interamericano prevê que as garantias reconhecidas pelo artigo 8 da Convenção se aplicam não só a processos penais, mas a todo tipo de processo em que haja a determinação/avaliação dos direitos das pessoas, incluindo processos sancionatórios não penais. Nesse sentido, a Comissão assevera que a Corte deveria explicitar a natureza dos juízos políticos contra Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, tomando como referência sua essência fundamentalmente sancionatória, assim como a instituição acusadora, julgadora e as sanções em si impostas.

No mais, a Corte deveria também investigar com maior precisão como se aplicam as garantias do devido processo, sobretudo: (i) direito a contar com uma autoridade competente, independente e imparcial; (ii) direito de defesa; (iii) direito de recorrer das sanções; e, (iv) direito a contar com decisões devidamente motivadas, tendo por referência o princípio da presunção de inocência.

Segundo a posição da Comissão – quanto ao direito de contar com uma autoridade competente, independente e imparcial (significando, em suma, procedimentos já previamente estabelecidos, assim como a capacidade de tomada de decisões sem pressões externas, e, por fim, integrantes da autoridade processante sem um interesse direto, uma posição tomada, ou uma preferência por uma das partes, respectivamente) – se é correto afirmar que os Parlamentos ou Órgãos Legislativos possuem natureza política, quando participam do processamento de juízos políticos contra Presidentes, seja

<sup>60</sup> *Ibidem*, parágrafo 76.

<sup>61</sup> *Ibidem*, parágrafo 78.

na etapa da acusação, seja na etapa do julgamento em si, pode-se considerar que exercem funções materialmente jurisdicionais em matéria sancionatória, devendo, assim, estar revestidos das garantias mínimas ora mencionadas.

Ademais – quanto ao direito de defesa (consistindo, em síntese, ao conhecimento preciso das imputações e razões do órgão acusatório, assim como na ampla possibilidade de participação de todo o processado<sup>62</sup>) – a Comissão externalizou preocupações quanto ao processamento sigiloso de alguns julgamentos políticos, e/ou desenvolvidos num período expedito e sem tempo razoável para a devida preparação pela defesa.

Por outro lado – em relação ao direito de recorrer da decisão (entendido como um direito que implica um exame por um juiz ou tribunal distinto e superior hierarquicamente, tanto de aspectos fáticos quanto jurídicos da decisão recorrida, a ser interposto antes que a decisão se torne imutável, num prazo razoável, e que seja eficaz) – a Comissão traz à tona o fato de que em várias legislações analisadas não há a previsão de apelar da decisão de destituição, ou que, em razão da natureza política do julgamento, não caberia qualquer tipo de interposição.

Ainda – no que diz respeito ao dever de motivação (compreendido como uma garantia que permite o controle da decisão, bem como a análise de sua legitimidade) – a Comissão expôs que sua ausência pode favorecer o uso indevido de juízos políticos, tanto no que se refere à realização de um “golpe parlamentar” mascarado, quanto no que se relaciona a uma blindagem do imputado, observando também que “*el deber de motivación genera ciertos desafíos en los casos de juicios políticos en los que la decisión de destituir o inhabilitar al funcionario se basa esencialmente en un número determinado de votos por los miembros del parlamento sin que exista una motivación de las razones que los llevaron a votar en un sentido o en otro*<sup>63</sup>”.

## Pergunta n. 2

---

<sup>62</sup> Abarcando, *i) la concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de la defensa; ii) el derecho de ser asistido por un defensor de elección del procesado, o un defensor proporcionado por el Estado en caso que el inculpado no se defendiere por sí mismo o nombrare defensor dentro del plazo legal; iii) el derecho de interrogar a testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de personas que puedan arrojar luz sobre los hechos* (*Ibidem*, parágrafo 112).

<sup>63</sup> *Ibidem*, parágrafo 133.

No que se refere à pergunta n. 2, tratando da garantia judicial prevista pelo artigo 25 da Convenção Americana (direito a ter um recurso simples e rápido), a Comissão pondera que, a seu critério, os Estados devem prever em seus regimes disciplinares tanto a possibilidade de recurso ante um superior hierárquico, o qual seja capaz de realizar uma revisão de aspectos fáticos e jurídicos, quanto a possibilidade de um recurso judicial idôneo e efetivo, incluindo possível apreciação de violações relacionadas tanto ao aspecto formal, quanto ao próprio resultado final.

#### Pergunta n. 3, 4 e 5

Quanto à pergunta n. 3, 4 e 5 relacionado ao princípio da legalidade, a Comissão destaca sua aplicação especial vinculada ao exercício do poder punitivo, sobretudo no que se refere à tipicidade, evidenciando sua relevância; ademais, a Comissão coloca em relevo também os distintos tipos de responsabilidade (política, disciplinar ou penal), assinalando que a eventual destituição de Presidentes não pode residir numa decisão política discricionária do Congresso ou do Parlamento, senão quando da verificação de delitos ou infrações contempladas legalmente, de modo que “*el juicio político con base en causales que permiten la discrecionalidad política, podría implicar que la continuidad en el cargo presidencial de un presidente/a para el que fue elegido por el voto popular, para un periodo de duración predeterminada, llegaría a depender de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable, o de que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para aprobar su destitución*<sup>64</sup>”.

#### Pergunta n. 6 e 7

No que se refere à pergunta n. 6 – relacionado aos direitos políticos contemplados pelo artigo 23 da Convenção (em essência, participação política por meio do sufrágio ativo ou passivo) – segundo a Comissão, ao considerar a faceta do sufrágio passivo – direito de ser eleito a um cargo popular, assim como a completar o respectivo mandato – como um dos atributos essenciais dos direitos políticos, assinala que “*las restricciones a dicho derecho deben estar encaminadas a proteger bienes jurídicos fundamentales, lo cual implica que deben ser analizadas cuidadosamente y bajo un escrutinio riguroso*<sup>65</sup>”.

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, parágrafo 162.

<sup>65</sup> *Ibidem*, parágrafo 167.

Nesse sentido, em havendo um julgamento político sem o respeito ao devido processo, e/ou em violação ao princípio da legalidade, teríamos uma restrição arbitrária de referidos direitos da pessoa julgada; no mais, a Comissão também considera que a forma pela qual a destituição é decretada mostra-se relevante, já que “*La Corte Interamericana evaluó el artículo 23.2 de la Convención Americana y, particularmente, la frase “condena, por juez competente, en proceso penal”, llegando a la conclusión de que las restricciones a los derechos políticos deben basarse en los criterios del inciso 2 del artículo 23 de la Convención, por lo que la inhabilitación por la vía administrativa y no penal, a través de una autoridad de naturaleza administrativa, se encuentra prohibida en la Convención Americana*<sup>66</sup>”.

Do mesmo, a Comissão entende que<sup>67</sup>

*la sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad estricta en tanto el grado de afectación que tiene en los derechos políticos de la persona destituida, es especialmente intenso, frente a un mediano logro de garantizar la idoneidad de las personas para ejercer la función pública cuando estos pudieron haber cometido infracciones administrativas que si bien pueden revestir cierta gravedad, al no llegar a la entidad de un delito, no logra justificar la afectación intensa a los derechos políticos en los términos explicados*

Em sendo assim, caberia à Corte estabelecer se a pena de destituição imposta no seio de juízos políticos por órgãos legislativos se mostra legítima, diante da previsão do artigo 23.2 da Convenção e da jurisprudência do Sistema Interamericano, segundo os quais tal restrição não poderia ser decretada senão pela via penal.

Por outro lado, uma destituição ilegítima violaria não só os direitos políticos sob uma perspectiva individual (da pessoa apenada), mas também coletiva, eis que impactaria a livre expressão da vontade dos eleitos, exercido por meio do sufrágio ativo. Nesse sentido, de acordo com a Comissão<sup>68</sup>:

*La CIDH considera que el análisis de proporcionalidad de restricciones a los derechos políticos como destitución e inhabilitación, debe tomar en cuenta la dimensión colectiva de los derechos políticos y que en principio, es al*

<sup>66</sup> *Ibidem*, parágrafo 170.

<sup>67</sup> *Ibidem*, parágrafo 172.

<sup>68</sup> *Ibidem*, parágrafo 176

*electorado al que le corresponde, en el marco del juego democrático, determinar mediante el derecho al sufragio activo, la idoneidad de los candidatos para ejercer la función pública. Lo anterior es un argumento adicional para considerar que las sanciones de destitución e inhabilitación de un funcionario de elección popular por infracciones meramente administrativas que no constituyen delitos, no satisface el estándar de proporcionalidad. Con ello, la Comisión no quiere decir que los funcionarios públicos no deben estar sujetos a regímenes disciplinarios o penales respecto de sus actuaciones, sino que las restricciones indebidas, por ejemplo, por medio del uso indebido de juicios políticos, tienen la virtualidad de afectar no solamente al funcionario en cuestión, sino la voluntad popular del electorado, lo cual puede implicar una distorsión en las reglas de la democracia*

#### Pergunta n. 8

Nesta última pergunta, a Comissão realiza uma síntese de seu posicionamento, colocando em destaque que as garantias já mencionadas proporcionariam lisura do julgamento político, impedindo não só o seu desvirtuamento, como também uma espécie de blindagem do Presidente quando do efetivo cometimento de delitos e faltas graves. Nesse sentido<sup>69</sup>:

*La CIDH recapitula lo indicado hasta este momento sobre los derechos a las garantías judiciales, principio de legalidad, protección judicial y derechos políticos (...)*

*Dichas salvaguardas, constituyen una garantía tanto para evitar que el juicio político sea utilizado como una forma de golpe de Estado encubierto, o bien que en uso de la discrecionalidad política, los parlamentos impidan la aplicación del régimen disciplinario a presidentes/as democrática y constitucionalmente electos por la comisión de faltas o delitos graves, con base en decisiones de carácter político.*

*Así por ejemplo, la garantía de contar con una autoridad competente, independiente e imparcial y el derecho de defensa limitan y permiten controlar respectivamente el uso del juicio político con base en la mera discrecionalidad política. Igualmente, el deber de motivación puede prevenir usos indebidos del juicio político porque conocer las razones de las decisiones sancionatorias habilita un control adecuado de las mismas. Las garantías de recurrir el fallo y el control judicial a través de la protección judicial permitirían la revisión integral del procedimiento del juicio político así como el resultado del*

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, parágrafos 178, 179 e 180.

*mismo. Finalmente, una cuestión central radica en la utilización de causales sancionatorias conforme al principio de legalidad, las cuales permiten tener claridad de las conductas sancionables a través de los juicios políticos.*

### **3.1.3. Das Observações do Estado Brasileiro**

Tal qual como a Comissão, a República Federativa do Brasil também apresentou suas observações/considerações sobre a Solicitação de Parecer acerca de “juízos políticos e os direitos humanos”, especificamente no que se refere à destituição de Chefes do Executivo.

Salienta-se que outros Estados e entidades, bem como pessoas físicas, apresentaram também suas considerações quanto aos questionamentos realizados pela CIDH. A íntegra de cada uma dessas participações pode ser acessada no sítio eletrônico da Corte IDH<sup>70</sup>.

Para fins do presente projeto de pesquisa, considerou-se pertinente a análise das observações apresentadas pelo Estado Brasileiro<sup>71</sup>.

Em sua introdução, o Estado Brasileiro bem condensa a Solicitação de Parecer apresentada pela Comissão, ao delimitar o objeto do parecer como a investigação da legitimidade de “juízos políticos” à luz dos princípios da separação de poderes e do devido processo legal<sup>72</sup>.

#### **(A). Do cabimento da Solicitação de Parecer Consultivo**

De modo preliminar, a República Federativa do Brasil discorre acerca dos requisitos de admissibilidade da jurisdição consultiva ante a Corte IDH, destacando que os Estados detêm legitimidade para apresentar um pedido de consulta sobre uma norma de direito interno. Nesse mesmo sentido, seria possível à Corte IDH analisar também projetos de lei ou emendas à Constituição, desde que não impactasse no processo legislativo ou debate público interno<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Corte IDH. Observaciones a la Solicitud de Opinión Consultiva. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/observaciones\\_oc\\_new.cfm?lang=es&lang\\_oc=es&nId\\_oc=1853](https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=1853)

<sup>71</sup> Corte IDH. Observaciones escritas presentadas por Estados de la OEA. República de Brasil. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/2\\_brasil.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/2_brasil.pdf)

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 14.

Por outro lado, a Comissão apenas estaria legitimada a solicitar pareceres consultivos cujo objeto fosse a interpretação da Convenção Americana e/ou outros tratados de direitos humanos, sem – entretanto – a possibilidade de averiguar a legislação interna dos Estados americanos<sup>74</sup>, nos termos do artigo 64.1 da Convenção.

De outro modo, o Estado Brasileiro expôs que mesmo que a presente solicitação tivesse partido de um Estado americano, o objeto do parecer representa tema sensível e de natureza “eminentemente político-legislativa”, entendendo que eventual análise pela Corte IDH não seria adequada, nos seguintes termos<sup>75</sup>:

*(...) ainda que a presente solicitação de opinião consultiva tivesse partido de um ou mais Estados americanos, o seu objeto de natureza eminentemente político-legislativa e sua pretensão de fixar balizas ideais a respeito de regimes político-constitucionais alerta para o grave risco de judicialização de questões que devem permanecer abertas ao debate constitucional-democrático, com a afetação por um órgão jurisdicional de baixa densidade político-representativa de um debate que deve permanecer permanentemente aberto ao público, à cidadania de cada Estado.*

Em outra passagem, retoma-se o raciocínio, ao destacar a possível “judicialização de opções políticas fundamentais”, as quais devem ser deixadas a cargo dos Estados-Partes<sup>76</sup>:

*Na solicitação de parecer consultivo de que se trata, é necessário alertar, ainda, para a impropriedade de judicialização de opções políticas fundamentais que devem estar permanente e democraticamente abertas às escolhas constituintes e legislativas das populações dos Estados-Partes, tais como: o que seria a forma natural de um julgamento político (em contraposição a uma eventual forma desnaturada do mecanismo); o escopo e abrangência de um julgamento político (supondo a CIDH que exista uma forma correta judicialmente identificável e uniforme); a escolha política necessariamente majoritária de design constitucional sobre quais seriam as causas que em cada país poderiam dar ensejo a um julgamento político; a regulamentação dos mecanismos de destituição de cargos eletivos e de membros de poder e altos funcionários estatais (uma escolha necessariamente coletiva e majoritária que não pode ser, legitimamente, limitada, a priori, por*

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 17.

*meio de imposição de balizas ou salvaguardas, por um corpo de juízes não eleitos).*

Em suma, no entendimento da República Federativa do Brasil, a presente Solicitação de Parecer possui um objeto incompatível com os limites da função consultiva, eis se tratar de um tema “essencialmente político e não jurídico”, exigindo-se da Corte uma postura mais “autorrestritiva”<sup>77</sup>:

*Tendo em vista que com a consulta de que se trata a CIDH pretende obter standards jurídicos sobre questões, à evidência, de alta sensibilidade política, sobre decisões políticas fundamentais em que é duvidosa a existência de padrões rígidos de certo e errado que possam ser legitimamente determinados por corpo jurídico não eleito e não detentor de poder constituinte, será necessária alta dose de autocontenção por parte da Honorável Corte IDH, caso decida por aceitar a solicitação, sob pena de chancelar o entorpecimento do debate e a deliberação política na região e do procedimento de cada Estado, malferindo, ao invés de proteger, a democracia*

O Estado Brasileiro alerta, ainda, para o risco de se utilizar da função consultiva como “meio de transferência” de casos contenciosos, o que afrontaria o devido processo, tendo em vistas as distintas salvaguardas e possibilidades de participação em cada um dos procedimentos<sup>78</sup>, eis que já há notícias de casos concretos sob o sistema de petições interamericano<sup>79</sup>:

*(...) toda cautela é recomendável na apreciação da solicitação que contenha referências a fatos concretos e, em especial, quando, tais fatos estejam sob apreciação do sistema de petições interamericano, notadamente em razão das menores garantias de defesa presentes no procedimento consultivo:*

Por fim, a República Federativa do Brasil sustentou que não haveria contradição, lacuna ou dúvida razoável na interpretação e aplicação dos dispositivos invocados pela Comissão, a ponto de tornar necessária uma atuação da Corte IDH<sup>80</sup>.

#### (B). Dos questionamentos apresentados pela CIDH

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 18 e 19.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 17

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 19.

Passada essa questão preliminar acerca da viabilidade da consulta formulada pela Comissão, o Estado Brasileiro passou a discorrer sobre o mérito propriamente dito do tema encaminhado à apreciação da Corte.

De início, destacou-se que a atuação do Poder Legislativo em processo de destituição do Chefe do Poder Executivo consiste em um dos mecanismos de controle recíproco entre os poderes, inserida nas premissas estabelecidas pelo princípio da separação de poderes e pelo sistema de freios e contrapesos<sup>81</sup>.

No mais, o Estado Brasileiro asseverou também que o Poder Legislativo goza de “ampla legitimidade democrática”, constituindo na “*arena própria do exercício do princípio democrático, das decisões majoritárias fundamentais sobre os destinos das nações (...) locus naturalmente mais representativo da soberania popular, como porta-voz da vontade da maioria, como realizador do princípio democrático*<sup>82</sup>”.

Ante esse contexto, o impeachment também consistiria no “*controle de um poder popularmente eleito por outro poder popularmente eleito*”<sup>83</sup>, a demonstrar, assim, sua “forma democrática de julgamento”.

De outro giro, o Estado brasileiro voltou a defender se tratar de um tema essencialmente político-legislativo, o qual deveria ficar restrito ao debate interno de cada Estado-Parte, no âmbito do debate público, eis que se trata do desenho institucional adotado e escolhido por cada qual. Em outra perspectiva, também se criticou a tentativa da Comissão de se delimitar um modelo fixo ou categorização prévia, na medida em que cada mecanismo seria construído e teria uma prática própria, dentro da ordem jurídica e política de cada país<sup>84</sup>:

*Note-se, contudo, que seria possível que uma Carta previsse um controle menos orientado pelo princípio democrático, caso esta fosse a decisão política fundamental do poder constituinte. Isto porque, não percamos de vista, toda Carta Constitucional é o resultado de escolhas políticas primárias, escolhas do titular do poder constituinte que não são passíveis de serem legitimamente substituídas por standards absolutamente não políticos fixados fora do seio popular. Tudo dependerá das escolhas de design constitucional originalmente*

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 21 a 23.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 22-23.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 23-24.

*selecionadas pelo povo, não sendo possível se falar em um molde ideal que possa explicar, definir ou redefinir cada sistema político singular*

*Qualquer definição ou redefinição que se pretenda legítima, partindo-se do princípio de que o único consenso e, portanto, a única medida possível, se dá em torno do regime de governo democrático, do princípio democrático a orientar tanto as repúblicas quanto as monarquias contemporâneas, só poderá ser gestada no seio popular, não cabendo a qualquer poder constituído, nem a qualquer corpo técnico-jurídico constituído tal (re)definição.*

*Na verdade, é duvidoso que haja mesmo uma definição possível para cada escolha, teoria e prática política. São nebulosos os limites e imperfeitas as tentativas de categorização. Tanto que hoje é possível se falar em figuras como semipresidencialismo e semiparlamentarismo, em sistemas de governo híbridos, que fogem a categorizações ou moldes tradicionais. Ao invés de moldes fixos acadêmica e juridicamente esculpidos, temos a singularidade de cada povo político, das escolhas políticas dos habitantes de cada Estado e que não são certas ou erradas, juridicamente adequadas ou inadequadas, mas apenas escolhas cuja legitimidade repousa não em sua virtude intrínseca, mas em sua origem democrática.*

Em outras palavras, a análise do “design constitucional” desenhado por cada sistema jurídico-político não seria passível de uma análise em abstrato pela Corte IDH.

Ademais, a República Federativa do Brasil também aduz que o mecanismo do impeachment possui uma natureza política preponderante, e que eventual tentativa de ampliação da base jurídica do instituto, o desvirtuaria<sup>85</sup>:

*A legitimidade do impeachment, ao revés, nos Estados cujo povo optar por esta modalidade, repousará não somente na regra da maioria, mas também no respeito aos limites constitucionais postos à decisão política dos representantes (...) Todavia, o substrato político, em todas estas figuras permanece e tem que permanecer, justamente porque, ao fim e ao cabo, é o caráter político do controle de um poder eleito sobre outro poder eleito, de um poder mandatário do povo por outro poder mandatário do povo, que torna a destituição democraticamente legítima. A excessiva ampliação da base jurídica, qualquer pretensão de eliminação ou indevida limitação do substrato político, militará, assim, em desfavor do componente legitimador dos institutos e da própria democracia*

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 25.

Nessa ordem de ideias, destacou-se a orientação do Supremo Tribunal Federal de que eventual controle judicial apenas incidiria no aspecto procedural do instituto, não sendo possível adentrar em seu mérito<sup>86</sup> (ementa do voto do Min. Rel. Edson Fachin, no seio da ADPF 378, e p. 52 do Acórdão):

*[...] 2. O conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de impeachment é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo passível de ser reformado, sindicado ou tisnado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar.*

*3. Restringe-se a atuação judicial, na hipótese, à garantia do devido processo legal. A forma do procedimento de impeachment deve observância aos direitos e garantias do acusado, especialmente aos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos pela Constituição da República e pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).*

*4. Sendo a lei existente sobre a matéria anterior à Constituição de 1988, e não tendo havido pelo Parlamento edição de lei específica para o respectivo regramento, em termos procedimentais e formais pode o Poder Judiciário à luz de filtragem constitucional examinar a legislação pretérita iluminada por preceitos fundamentais previstos no Texto Constitucional e na Convenção Americana de Direitos Humanos [...]*

*(...)*

*(ix) ao Supremo Tribunal Federal compete o controle da estrita legalidade procedural do processo de impeachment, assegurando que o juízo jurídico-político de alçada do Parlamento, passível de controle judicial apenas e tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e ampla defesa, se desenvolva dentro dos estritos limites do devido processo legal.*

Nesse mesmo sentido, em se tratando de instituto “original, tradicional e essencialmente político”<sup>87</sup>, também se destacou posição do STF acerca da incompatibilidade do juízo político com as causas de impedimento, de suspeição e outras limitações impostas aos membros do Poder Judiciário<sup>88</sup> (voto do Min. Luís Roberto Barroso, p. 183-184 e 189 do Acórdão da ADPF 378):

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 25-28.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 31-32

*Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 reconheça a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, somente estarão impedidos de funcionar nesse processo os parlamentares que se encontram nas situações previstas no art. 36 da mesma lei, não se aplicando subsidiariamente as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP. E isso por três razões. Em primeiro lugar, é incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados. Em segundo lugar, a aplicação subsidiária pressupõe ausência de previsão normativa na lei, o que não ocorre em relação à Lei nº 1.079/1950, que estabelece os casos de impedimento no art. 36. Por fim, embora a Lei de Crimes de Responsabilidade não estabeleça hipóteses de suspeição, não há que se falar em lacuna legal. É compreensível que o legislador tenha fixado, apenas e excepcionalmente, casos de impedimento, dado o fato de que o processo de impeachment ocorre no âmbito do Legislativo, onde divergências, embates e acusações ganham lugar cotidianamente.*

(...)

*[...] é necessário notar que o processo de apuração de crimes de responsabilidade, embora judicialiforme, não é um processo judicial. Trata-se de processo cujo rito busca assegurar a ampla defesa e o contraditório do acusado, mas que, por outro lado, possui marcante conotação política. É equivocada a pretensão de transportar, acriticamente, garantias inerentes a processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, o que ensejaria tratamento idêntico a situações bastante diversas*

No mesmo sentido, o Estado Brasileiro também reiterou, com base neste julgado do Supremo, que a lógica jurídica da imparcialidade exigida no procedimento penal acusatório não é a mesma lógica a ser aplicada ao procedimento de impeachment, eis que pautado pelo racional da representação política. Pela importância da argumentação, transcreve-se na íntegra os trechos do voto destacados pelas observações ora analisadas<sup>89</sup> (voto do Min. Rel. Edson Fachin, p. 84-86 do Acórdão da ADPF 378):

*[...] por opção constitucional, determinadas infrações sujeitam-se a processamento e a julgamento em território político, em que os atores ocupam seus postos com supedâneo em prévias agendas e escolhas dessa natureza.*

---

<sup>89</sup> *Ibidem*, p. 32-33.

*Sendo assim, soa natural que a maioria dos agentes políticos ou figuram como adversários do Presidente da República ou comungam de suas compreensões ideológico-políticas. Esses entraves de ordem política são da essência de um julgamento de jaez jurídico-político. Escolha que, repita-se, decorre da própria Constituição [...].*

*Como exigir, num julgamento de conteúdo também político, imparcialidade, por exemplo, das lideranças do governo e da oposição?*

*Com efeito, o nível de imparcialidade aduzido no petitório inicial não se coaduna com a extensão pública das discussões valorativas e deliberações dos parlamentares. É preciso que se reconheça que, embora guardem algumas semelhanças, processos jurídicos e políticojurídicos resolvem-se em palcos distintos e seguem lógicas próprias.*

*Não bastasse, cumpre assinalar que a imparcialidade pressupõe que o julgamento seja implementado por agente que não seja parte ou que não detenha interesse típico de parte. Em outras palavras, a imparcialidade está ancorada em processos cujas controvérsias submetem-se a um modelo de pura heterocomposição.*

*Assim, “a imparcialidade corresponde exatamente a essa posição de terceiro que o Estado ocupa no processo, por meio do juiz, atuando como órgão supra ordenado às partes ativa e passiva.” (LOPES JR, Aury. Direito processual penal, 9<sup>a</sup> ed, São Paulo: Saraiva, 2012. p. 187). Nota-se, portanto, que, no âmbito sancionador, a imparcialidade encontra-se intimamente ligada ao sistema acusatório, em que as funções de acusar e julgar não se concentram.*

*Nesse cenário, o Juiz imparcial deve estar sujeito apenas à lei. Essa lógica, entretanto, não se transmite ao processo jurídico-político, na medida em que os julgadores, além de sujeitos à lei, também atendem a interesses externos, inclusive de seus representados. Vale dizer, a carga política da decisão decorre, em última análise, da função representativa dos parlamentares, inaplicável aos Juízes [...]*

*[...] a independência do parlamentar deve ser exercida com observância da Constituição e de forma correspondente aos anseios dos representados. Sendo assim, ao contrário do que ocorre no âmbito judicial, a imparcialidade não constitui característica marcante do Parlamento.*

*Dante disso, exigir aplicação fria das regras de julgamento significaria, em verdade, converter o julgamento jurídico-político em exclusivamente jurídico, o que não se coaduna com a intenção constitucional. A Constituição pretendeu*

*que o julgador estivesse sujeito à lei e a interesses políticos, de modo que a subtração dessa perspectiva implicaria violação ao Princípio Democrático*

Ante o exposto, a República Federativa do Brasil assevera que o procedimento de juízo político de Chefes do Executivo – tal qual como desenhado pela ordem jurídica interna brasileira – deve respeito ao devido processo legal (de modo que se assegure de forma plena a ampla defesa e o contraditório); todavia, sua base jurídica se encerra no aspecto procedural, não devendo ser aplicada uma “estrita lógica judicial” ou sua condução pelo Judiciário, sob pena de violação do princípio democrático, reiterando que “*o único standard de legitimidade juridicamente aferível em processos de destituição política de autoridades em regimes orientados pelo princípio democrático é o respeito ao devido processo legal.*<sup>90</sup>

Após essa exposição acerca do impeachment na ordem jurídica brasileira, o Estado Brasileiro passou a abordar especificamente os questionamentos realizados pela Comissão.

Dessa maneira, quanto à pergunta n. 1, sustentou-se que não se identifica qualquer obscuridade ou lacuna que deve ser sanada pela Corte IDH acerca da incidência das garantias judiciais ao julgamento político, com exceção da garantia da imparcialidade<sup>91</sup>.

Nesse ponto, segundo a República Federativa do Brasil não há incompatibilidade com a Convenção a realização de julgamento eminentemente político, de modo que “*a aplicação da literalidade do artigo 8 da CADH sem qualquer temperamento no assunto, violaria o princípio democrático, suprimindo por completo o político daquilo que tem que ser, por exigência democrática, político*”<sup>92</sup>.

Quanto à pergunta n. 2, reiterou-se – no que se refere à proteção judicial – que eventual controle pelo Judiciário restaria limitado ao aspecto procedural do juízo político, sem que fosse possível adentrar em seu mérito<sup>93</sup>.

Quanto às perguntas 3, 4 e 5, o Estado Brasileiro assinalou – no que diz respeito ao princípio da legalidade – também não haver dúvida a ser sanada pela Corte

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 40-41.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 41-42.

IDH (isto é, toda atuação do ente estatal deve ser prevista legalmente); todavia, a previsão em lei não poderia ser confundida com a tipicidade penal diante da natureza político-administrativa do impeachment<sup>94</sup>.

Quanto às perguntas 6, 7, e 8, por fim, a República Federativa do Brasil – em relação aos desdobramentos que o impeachment poderia ter em face dos direitos políticos – sustentou que há possibilidade de se restringir direitos políticos, desde que se trate de uma restrição “legal, necessária e proporcional”<sup>95</sup>, tornando-se desnecessária uma manifestação da Corte IDH nesse sentido, respeitando o impeachment referidos parâmetros.

Como conclusão, o Estado Brasileiro aduziu a compatibilidade dos julgamentos políticos face a Convenção Americana, desde que respeitado o devido processo legal.

### **3.1.4. Da Resolução da Corte IDH**

A Corte IDH emitiu Resolução<sup>96</sup>, resolvendo – por quatro votos a um – não dar prosseguimento ao trâmite da Solicitud de Parecer Consultivo apresentado pela Comissão.

Em suma, o Tribunal de San José realizou um juízo de admissibilidade negativo, sem adentrar no mérito dos questionamentos feitos. Esclareceu-se que para além dos requisitos formais expressos dos artigos 70 e 71 de seu Regulamento, foi formada por sua jurisprudência pressupostos adicionais acerca da pertinência do trâmite da consulta, no sentido de que a solicitação<sup>97</sup>:

- a). não deve encobrir um caso contencioso ou pretender a obtenção prematura acera de um tema que poderia eventualmente ser submetido à jurisdição contenciosa;

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>95</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>96</sup> Corte IDH. Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor\\_01\\_18\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_01_18_esp.pdf)

<sup>97</sup> *Ibidem*, parágrafo 6.

- b). não deve ser utilizada como um pronunciamento indireto de um assunto litigioso ou controvérsia a nível interno;
- c). não deve ser utilizada como um instrumento de um debate político interno;
- d). não deve abarcar – de modo exclusivo – temas sobre os quais a Corte já tenha se pronunciado; e
- e). não deve procurar a resolução de questões de fato;

Em especial, a Corte IDH ponderou o fato de que há petições individuais sob conhecimento da Comissão e que – se é verdade que o simples fato de haver demandas submetidas ao sistema de petições não obstaculizaria o exercício da jurisdição consultiva, a existência dessas três petições representaria um risco de antecipação de juízo do Tribunal de San José sobre casos que poderiam chegar em sua competência contenciosa<sup>98</sup>.

No mesmo sentido, se a menção a casos concretos serve para se contextualizar a solicitação de parecer, bem como demonstrar que a consulta não detém fins meramente acadêmicos, por outro lado, o grau de concretude das situações não deve ser tanto que acabem por representar a resolução de um caso encoberto ou o pré-julgamento de situações concretas<sup>99</sup>.

Especificamente sobre a consulta submetida pela Comissão e vista acima, a Corte assinalou que<sup>100</sup>:

*(...) la Corte observa que la Comisión se refiere a “posibles supuestos de desnaturalización de la figura del juicio político” que resulten en “golpes parlamentarios”. Esta formulación de las preguntas es incompatible con la competencia consultiva del Tribunal, pues contiene supuestos fácticos de forma tal que de atender la consulta en los términos formulados por la Comisión se desvirtuarían los fines de la función consultiva, “pues sus interrogantes no se refieren exclusivamente a cuestiones de derecho o interpretación de tratados y dependen para su respuesta, de que se determinen hechos en casos específicos*

<sup>98</sup> *Ibidem*, parágrafo 8.

<sup>99</sup> *Ibidem*, parágrafo 9.

<sup>100</sup> *Ibidem*, parágrafo 13.

Ademais, a Corte IDH também expôs que das observações apresentadas pelos Estados-Partes da OEA, constatou-se a existência de uma pluralidade de desenhos constitucionais, com diversas modalidades de procedimento, tornando difícil a redução a um mínimo comum de parâmetros a serem observados<sup>101</sup>.

De outro lado, neste mesmo sentido, para além dos modelos legislativo, judicial e misto indicados pela Comissão, a Corte IDH indicou outras cinco tendências de procedimentos: (i) procedimentos de natureza administrativo-punitiva; (ii) procedimentos quase judiciais; (iii) processos do tipo antijulgamento; (iv) procedimentos de ordem estritamente judicial; e (v) processos exclusivamente políticos<sup>102</sup>.

Desse modo, segundo a Corte IDH, não haveria como responder à consulta formulada pela Comissão de modo adequado, em virtude da multiplicidade de desenhos institucionais acerca dos juízos políticos, e suas respectivas particularidades, exigindo-se uma análise detalhada e contextualizada, possível apenas no âmago de um caso contencioso<sup>103</sup>.

Apenas para fins de registro, consigna-se o voto dissidente, juntado de modo apartado na Resolução da Corte IDH (últimas três páginas do documento da Resolução), do Juiz L. Patrício Pazmiño Freire, ao entender que o Tribunal de San José perdeu uma grande chance de consolidar a noção de “ordem pública interamericana”, e de aprofundar o debate proposto pela Comissão, por exemplo, por meio de audiências públicas, com o fim de “*interpretar cuáles son las garantías judiciales aplicables, como mínimos comunes generales y aceptables, de aplicación a los procedimientos de juicios políticos en el continente*”<sup>104</sup>, já que os julgamentos políticos analisados pela Corte diziam respeito a magistrados das Altas Cortes dos Estados.

Digno de nota também sua compreensão sobre a possibilidade de uma questão dada como eminentemente política, eis que<sup>105</sup>

(…) aquellas consultas que implican cuestiones políticas, vale decir, ese legítimo derecho de los proponentes y de quienes presentan observaciones, de ninguna manera se constituyen en factores inhibidores per se del ejercicio de la función consultiva, máxime si estas cuestiones pueden reconducirse a la

<sup>101</sup> *Ibidem*, parágrafo 14.

<sup>102</sup> *Ibidem*, parágrafo 16.

<sup>103</sup> *Ibidem*, parágrafo 18.

<sup>104</sup> *Ibidem*, parágrafo 9.

<sup>105</sup> *Ibidem*, parágrafo 5.

*esfera de una “cuestión jurídica”. En consecuencia, corresponde al Tribunal dotarle de sentido jurídico convencional a las preguntas o inquietudes presentadas para que de esta manera su ratio decidendi y la resolutum sean aportes al jus commune interamericano y aporten al fortalecimiento del orden público interamericano.*

### 3.2. Caso Ríos Avalos y Otro Vs. Paraguai

A análise deste julgado teve como base a Sentença proclamada pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 19 de agosto de 2021<sup>106</sup>. Sem prejuízo, deixa-se indicado o acesso aos “escritos principais” da demanda<sup>107</sup>.

Referido caso fora escolhido pois trata do juízo político levado a efeito contra membros da “Corte Suprema de Justicia del Paraguay”. Nesse sentido, busca-se apresentar os contornos fáticos, e as considerações elaboradas pela Corte IDH, tendo em vista os paradigmas já delineados pela Comissão no desenvolvimento da Solicitação de Parecer Consultivo, e suas Observações (vide itens 4.1.1 e 4.1.2).

Em seguida mencionaremos outras considerações da Corte acerca das garantias e direitos identificados pela Comissão, em caráter geral (ora envolvendo juízos políticos em desfavor de magistrados, ora envolvendo processos disciplinares).

Pois bem.

A presente demanda fora submetida pela Comissão à Corte, em 3 de outubro de 2019, tratando do caso das supostas vítimas “Bonifácio Ríos Avalos” e “Carlos Fernández Gadea” contra a República do Paraguai, eis que teriam ocorrido uma série de violações no seio do julgamento político que culminou na destituição das pessoas supra de seus cargos de Ministros da Corte Suprema de Justiça do Paraguai.

De acordo com a Comissão, foram violados: (i) o direito a contar com uma autoridade competente; (ii) o direito a contar com uma autoridade imparcial; (iii) o direito

<sup>106</sup> Corte IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf).

<sup>107</sup> Corte IDH. Escritos principales de Casos com Sentencia. Caso Ríos Avalos y outro Vs. Paraguay. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/ver\\_expediente.cfm?nId\\_expediente=298&lang=es](https://www.corteidh.or.cr/ver_expediente.cfm?nId_expediente=298&lang=es).

a contar com decisões devidamente motivadas; e, (iv) o direito a recorrer da decisão e proteção judicial (vide parágrafo 1 da Sentença).

Desde já, esclarece-se que passaremos a dispor diretamente sobre as considerações da Corte, deixando de lado o trâmite formal do julgamento, assim como questões preliminares e de instrução probatória.

Antes, porém, mostra-se pertinente apresentar os aspectos fáticos considerados pelo Tribunal.

### Dos Fatos

No que se refere ao marco normativo aplicado pelo direito interno do Estado do Paraguai, a Corte destacou os artigos 258 e 264 de sua Constituição Nacional, os quais cuidam acerca da integração da Corte Suprema<sup>108</sup>:

*Artículo 258. De la integración y de los requisitos. La Corte Suprema de Justicia estará integrada por nueve miembros. Se organizarán en salas, una de las cuales será constitucional. Elegirá de su seno, cada año, a su Presidente. Sus miembros llevarán el título de Ministro. Son requisitos para integrar la Corte Suprema de Justicia, tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de Doctor en Derecho y gozar de notoria honorabilidad. Además, haber ejercido efectivamente durante el término de diez años, cuanto menos, la profesión, la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o sucesivamente.*

*Artículo 264. De los deberes y de las atribuciones. Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura: 1) proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; [...].*

Bem como destacou os dispositivos, artigos 225 e 261, acerca do juízo político que poderiam ser submetidos os respectivos Ministros<sup>109</sup>:

*Artículo 225. Del procedimiento. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte*

<sup>108</sup> Corte IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf), parágrafo 22.

<sup>109</sup> *Ibidem*, parágrafo 23.

*Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Correspondrá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.*

*Artículo 261. De la remoción y cesación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Los ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años.*

De acordo com a Corte, apenas havia referidas previsões constitucionais, sem uma normativa legal sobre os julgamentos políticos. No mais, destacou-se que Carlos Fernandez Gadea fora designado como Ministro da Corte Suprema de Justiça em abril de 1995, enquanto o senhor Bonifácio Ríos Avalos o fora em maio de 1999.

A Corte também colocou em relevo (com base na imprensa da época) que de modo prévio ao julgamento político (setembro de 2003), distintos atores políticos (o próprio Presidente e parlamentares) se pronunciaram acerca da intenção de reformar o sistema de justiça, inclusive com menção expressa à composição da então Corte Suprema do período (vide parágrafos 27 e 28 da Sentença). Após referidas declarações, três Ministros de referido órgão jurisdicional apresentaram suas renúncias ao cargo.

Em novembro de 2003, foi formalmente formulada a acusação de juízo político ante a Câmara de Deputados, em desfavor dos Ministros Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude e Bonifacio Ríos Avalos, imputando-lhes condutas qualificadas como “má desempenho de funções” (vide parágrafo 31 da Sentença). Ao todo, 20 imputações foram realizada, de modo que – ao final – 5 foram as que efetivamente compuseram o julgamento político, todas com referência de decisões judiciais tomadas pela Corte Suprema e seus Ministros<sup>110</sup>:

*Caso 1: [d]eclaración del vitaliciado [sic] de sus propios miembros, violación de los deberes de excusación previstos en el Código Procesal Civil. [...] Los*

---

<sup>110</sup> *Ibidem*, parágrafo 32.

*Acuerdos y Sentencias [No.] 222 y 223, ambos de fecha 5 de mayo de 2000, dictados por la Corte Suprema de Justicia resolvieron hacer lugar [...] la[s] acci[o]n[es] de inconstitucionalidad promovida[s] contra la Resolución [No.] 421 de fecha 5 de noviembre de 1999, dictada por la Cámara de Senadores [...].*

*Caso 2: [a]lteración del procedimiento constitucional para la confirmación de magistrados judiciales, interferencia en funciones propias de otro órgano judicial. [...] [L]a Corte [Suprema de Justicia], en su Acuerdo y Sentencia [No.] 1033 del 19 de diciembre de 2001 [...] disp[uso]: “[...] determinar el alcance y sentido del Art. 4º in fine de la Ley 1634/2000, en el sentido de que el Consejo de la Magistratura no podrá excluir de las ternas de candidatos al [m]agistrado que se presentare a concursar pretendiendo su confirmación en el cargo”. [...]*

*Caso 4: [i]nterferencia en el ejercicio de funciones constitucionales de la Cámara de Diputados. [...] El 24 de abril de 2002, se comunicó a la Cámara de Diputados que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia había resuelto en el expediente: “Acción de [i]nconstitucionalidad contra la Resolución [No.] 864/2002 de la [h]onorável Cámara de Diputados [...] ‘[q]ue [c]ita e [i]nterpela al Director paraguayo de la Entidad Binacional Yacyretá, [...]’, dictar el A.l. [No.] 487 de fecha 24 de abril de 2002, por el que se disponía: ‘la suspensión de efectos de la Resolución No. 864/2002...’” [sic].*

*Caso 7: [a]tribución de potestades constitucionales expresamente reservadas al Poder Legislativo, con grave afectación del equilibrio de poderes consagrado en el [a]rtículo 3 de la Constitución y que constituye el hecho punible de “atentado contra el orden constitucional” [...]. [La Corte Suprema de Justicia], a través del Acuerdo y Sentencia [No.] 979 del 18 septiembre de 2002, resolvió: “[...] hacer lugar [...] a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Fiscal General del Estado contra el [a]rtículo 5º de la ley [No.] 1444/99 [‘]De [t]ransición[’] [...]”*

*Caso 14: [c]aso M[undy Recepciones] o de las “Croquetas de Oro”. [...] La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia [...] dict[ó] en fecha 28 de febrero de 2002 el Acuerdo y Sentencia [No.] 62 que resolviera rechazar la [a]cción de [i]nconstitucionalidad presentada por la I[taipu] Binacional [...]*

Perante a Câmara de Senadores, esta estabeleceu a “Resolução n. 122”, a qual seria responsável por disciplinar o trâmite e processamento do juízo político. A Corte IDH destacou as seguintes previsões emitidas pelo referido órgão do legislativo<sup>111</sup>:

*Artículo 2º.- No se admitirán incidentes, recusaciones, cuestiones de previo y especial pronunciamiento ni prueba confesoria. [...] Las resoluciones que dicte la [h]onorável Câmara de Senadores como Tribunal no podrán ser objeto de recurso alguno. [...]*

*Artículo 4º.- La Cámara de Senadores sesionará como Tribunal, previo juramento de sus miembros, [...] el miércoles 26 de noviembre del año en curso [...]. Cada acusación no podrá durar más de una hora y treinta minutos, y deberá realizarse en forma particular o individual. [...] Cada defensa no podrá durar más de tres horas. [...]*

*Artículo 6º.- En la sesión extraordinaria del miércoles 3 de diciembre del corriente a las 08:00 horas, el Tribunal resolverá la admisión o el rechazo de cada prueba ofrecida. [...]*

*Artículo 8º.- En la última sesión extraordinaria, que se realizará el viernes 12 de diciembre del corriente, a las 08:30 horas: a) el pleno de la [h]onorável Câmara de Senadores deliberará en forma pública sobre los extremos alegados por las partes y sobre las pruebas producidas; y, b) seguidamente se procederá a la votación nominal correspondiente; si se reúne el número mínimo de votos requerido por la Constitución Nacional para al efecto, los acusados serán declarados culpables y separados ipso jure de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria; caso contrario, se procederá al archivo de las actuaciones*

Em 26 de novembro de 2003, o julgamento teve início perante a Câmara de Senadores, já então constituída como “tribunal”; em seguida, seguiu-se a apresentação da imputação pela “Comissão Acusadora”, as respectivas defesas e oferecimento de provas. Em 12 de dezembro de 2003, após deliberação final pelos membros do Senado, foi emitida a Resolução n. 134, decretando a destituição dos Ministros Gadea e Avalos (o Ministro Luis Lezcano Claud havia renunciado antes do término do processamento pelos parlamentares).

Em face do resultado desfavorável, Gadea e Avalos, cada qual ajuizou uma ação de constitucionalidade em face da Resolução n. 122 (procedimento do juízo

<sup>111</sup> *Ibidem*, parágrafo 34.

político) e n. 134 (decretação da destituição). A impugnação quanto ao procedimento foi apresentada no dia 27 de novembro de 2003, enquanto a impugnação quanto ao mérito do juízo político foi apresentada nos dias 24 e 26 de dezembro de 2003 (vide parágrafos 41 e 42 da Sentença).

Ambas foram julgadas procedentes pela Corte Suprema de Justiça (Acordo e Sentença n. 951 e 952, de 30 de dezembro de 2009, após reiteradas declarações de impedimento por suas membros), a qual “declaró “*la nulidad de las Resoluciones*” *impugnadas y, “en consecuencia”, dispuso la “reposición” de los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea, respectivamente, “en su[s] cargo[s] de [m]inistro[s] de la [...] Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay, quien[es] deber[ía]n ocupar inmediatamente la[s] vacancia[s] existente[s] [...] en es[e] máximo organismo del Poder Judicial”*<sup>112</sup>.

No que se refere ao procedimento estabelecido pelo Senado, a Corte Suprema assinalou que<sup>113</sup>:

*[L]a prohibición [-]para oponer incidentes, recusaciones, cuestiones previas y recurso alguno[-] establecida en el Art. 2º de la citada resolución administrativa del Senado de la Nación, notoriamente conculca la garantía de defensa para ser juzgado por magistrados imparciales [...]. En la disposición del Art. 4[%] del mismo acto administrativo impugnado, expresa en su parte final, que “cada defensa no podrá durar más de tres horas”. Y bien sabemos que toda limitación al derecho a la defensa, atenta contra el principio cardinal de la inviolabilidad de la defensa [...]. En estas condiciones, surge en forma patente e inequívoca, que el acto normativo de carácter procesal, establecido en la R[esolución No.] 122, del 25/11/03, dictada por la /honorble Cámara de Senadores, es notoriamente inconstitucional*

Por outro lado, no que se refere ao mérito do julgamento político, restou asseverado pela Corte Suprema que<sup>114</sup>:

*[E]n todas las exposiciones no se atribuyó hechos concretos a los destituidos [...]. Los sentenciantes no han tenido por acreditado ningún hecho; el fallo no est[á] fundado en su aspecto fáctico ni jurídico. [...] La sentencia, en este caso, está fundada en la voluntad autocrática de los “votantes” (antes que juzgadores), pues ellos no explicaron el porqué se ha procedido de esa manera,*

<sup>112</sup> *Ibidem*, parágrafo 45.

<sup>113</sup> *Ibidem*, parágrafo 46.

<sup>114</sup> *Ibidem*, parágrafo 47.

*lo que torna inevitablemente arbitraria a dicha decisión o sanción[.] [...] [Q]ueda demostrado categóricamente que la remoción del 2003 no fue por motivos jurídicos sino estrictamente políticos. Es cierto que un “juicio político” puede obedecer a “motivaciones políticas”, y generalmente obedece a ellas; empero, lo que no se puede o no se debe consentir es que se invoquen “motivaciones jurídicas” para el enjuiciamiento, y se concluya el juicio condenando o sancionando [a] alguien por “razones políticas” [...]. [E]l juzgamiento en el subjúdice de los [m]inistros de la Corte Suprema de Justicia por las opiniones vertidas en los fallos *ut supra* individualizados, se ha tratado no solamente de un grave error cometido contra la inmunidad judicial reconocida por la propia Constitución, para todos los magistrados judiciales, sino también, porque el fallo impugnado podría significar hasta un “[a]tentado contra la [i]ndependencia del Poder Judicial” [...]*

Após as decisões proclamadas pela Corte Suprema, o Congresso Nacional reagiu, e emitiu a Resolução n. 1 de 2 de janeiro de 2010, “repudiando e rechaçando o conteúdo das sentenças proclamadas” (vide parágrafo 48 da Sentença). Em seguida, em 5 de janeiro de 2010, a própria Corte Suprema, segundo a Corte IDH, atuando como “órgão de governo” emitiu a Resolução n. 2382, a qual declarou pela “falta de validade jurídica” dos Acordos e Sentenças n. 951 e 952 proferidos anteriormente pela Sala Constitucional da Corte Suprema do Paraguai (vide parágrafo 49 da Sentença).

A Corte IDH destacou que nesta última atuação da Corte Suprema participaram magistrados que anteriormente haviam se declarado impedidos de conhecer das ações constitucionais então ajuizadas.

Ainda, a Corte IDH expôs que foram apresentados “recursos de aclaratória” contra os Acordos e Sentença n. 951 e 952, pelo “Fiscal Geral do Estado” em 4 de janeiro de 2010, assim como pelas supostas vítimas Avalos e Gadea, em 1 de fevereiro de 2010, respectivamente sobre “quais seriam os órgãos responsáveis pela reposição dos antigos ministros”, e sobre “as custas das ações constitucionais” (vide parágrafos 51 e 52 da Sentença).

Em setembro de 2019, a Corte Suprema julgou como inadmitido o “recurso de aclaratória” apresentado pelo Fiscal Geral do Estado, e acolheu o recurso de Avalos, esclarecendo que as custas processuais deveriam ser suportadas por cada uma das partes.

Em 11 de outubro de 2019, por fim, a Corte Suprema declarou a nulidade das notificações realizadas ao Congresso e Conselho de Magistratura, no âmbito do Acordo

de Sentença n. 951, já que referida sentença havia sido considerada inválida, quando da Resolução n. 2382 (vide parágrafo 55 da Sentença).

### Do Mérito

#### Da Independência Judicial (análise geral)

Antes de analisar propriamente as alegações das partes, a Corte apresentou um panorama geral no que se refere a “*independencia judicial y las específicas salvaguardas que este principio exige garantizar en torno a la función de las juezas y los jueces*”<sup>115</sup>

Segundo a Corte IDH, o princípio da independência judicial constitui um dos “pilares básicos das garantias do devido processo”. Nesse sentido, o Tribunal de San José aduziu que um dos objetivos principais da separação de poderes é, justamente, a garantia da independência das autoridades judiciais, cabendo ao Estado proteger sua face institucional (Judiciário em relação ao sistema como um todo) e sua face individual (relacionado com a pessoa do magistrado). Em suma, “*El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial, en general, y sus integrantes, en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial, o incluso por parte de quienes ejercen funciones de revisión o apelación*”<sup>116</sup>.

Ainda, de acordo com a Corte IDH, do princípio da independência judicial derivam outras garantias específicas, quais sejam: (i) adequado processo de nomeação; (ii) estabilidade e inamovibilidade do cargo; e (iii) proteção contra pressões externas (vide parágrafo 87 da Sentença).

No que diz respeito à garantia de estabilidade e inamovibilidade, o Tribunal de San José asseverou que implica<sup>117</sup>:

*(i) que la separación del cargo debe obedecer exclusivamente a causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período del mandato; (ii) que las juezas y los jueces solo pueden ser destituidos por faltas de disciplina graves o incompetencia, y (iii) que todo proceso seguido contra juezas y jueces*

<sup>115</sup> *Ibidem*, parágrafo 84.

<sup>116</sup> *Ibidem*, parágrafo 86.

<sup>117</sup> *Ibidem*, parágrafo 88.

*debe resolverse de acuerdo con las normas de comportamiento judicial establecidas y mediante procedimientos justos, objetivos e imparciales, según la Constitución o la ley*

Segundo a Corte IDH, esse regime especial decorreria da relevante função desempenhada pelos magistrados enquanto “garantes dos direitos humanos”, sendo necessário, assim, os proteger frente os demais poderes, sob pena de “*obstaculizar su labor, al punto de hacer imposible que estén en condiciones de determinar, declarar y eventualmente sancionar la arbitrariedad de los actos que puedan suponer vulneración a aquellos derechos, así como ordenar la reparación correspondiente*”<sup>118</sup>.

Além disso, sustentou o Tribunal de San José também que sem independência judicial, não há Estado de Direito, nem se mostra possível a democracia, nos termos do artigo 3º da Carta Democrática Interamericana (vide parágrafo 91 da Sentença).

Especificamente em relação aos juízos políticos, a Corte assinalou que o comprehende como “*una forma de control que ejerce el Poder Legislativo con respecto a las autoridades superiores del Poder Ejecutivo y de otros órganos estatales, cuya finalidad es someter a funcionarias y funcionarios de alta jerarquía a examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular*”<sup>119</sup>.

E, com base em pronunciamentos anteriores, asseverou que são aplicáveis ao julgamento político as garantias do devido processo consagrado pela Convenção Americana (vide parágrafo 95 da Sentença). De acordo com a Corte IDH<sup>120</sup>:

*Al respecto, el artículo 8 de la Convención consagra los lineamientos del debido proceso legal, que se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos<sup>99</sup>. En tal sentido, en su jurisprudencia constante este Tribunal ha señalado que es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte dichas decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal<sup>100</sup>, y que si bien, en el caso de autoridades distintas a las judiciales, no les son exigibles las garantías propias*

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, parágrafo 89.

<sup>119</sup> *Ibidem*, parágrafo 94.

<sup>120</sup> *Ibidem*, parágrafo 95.

*de un órgano jurisdiccional, sí deben cumplir con aquellas destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria*

Nesse sentido, o Tribunal de San José aduziu que os juízos políticos não são – em si e por si mesmos – contrários à Convenção, desde que cumpram com as garantias do artigo 8º e haja critérios que limitem a discricionariedade do julgador com vistas à proteção da garantia da independência (vide parágrafo 96 da Sentença).

Nessa ordem de ideais, mostra-se necessário que “*las competencias de las autoridades que intervengan en su trámite y decisión “no se ejer[za]n de manera subjetiva ni con base en discrecionalidad política”*”, *en tanto ello podría suponer una afectación arbitraria a la función de las autoridades judiciales*”<sup>121</sup>. Ainda<sup>122</sup>:

*(...) aunque el procedimiento del juicio político tenga lugar en el ámbito de órganos de naturaleza política, cuando se inste contra autoridades judiciales, el control ejercido por aquellos órganos, más que basado en razones de pertinencia, oportunidad o conveniencia políticas, debe operar con sujeción a criterios jurídicos, en el sentido que el procedimiento y la decisión final han de versar sobre la acreditación o no de la conducta imputada, y si dicha conducta encuadra o no en la causal que motivó la acusación, todo en observancia de las garantías del debido proceso. Lo anterior no conlleva desnaturalizar o variar la esencia del control que democráticamente se ha confiado a un órgano como el Poder Legislativo, sino que persigue asegurar que dicho control, cuando se aplique a juezas y jueces, refuerce el sistema de separación de poderes y permita un adecuado mecanismo de rendición de cuentas sin menoscabo de la independencia judicial*

Ademais, especificamente também quanto aos juízos políticos em desfavor de membros do judiciário, a Corte IDH sustentou que eventual julgamento não pode ter como objeto assuntos relacionados com o exercício da função jurisdiccional, mostrando-se proibida pelo legislativo revisar a atuação jurisdiccional, isto é, avaliar o conteúdo das sentenças das autoridades postas sob julgamento, configurando, assim, um limite expresso à discricionariedade dos órgãos responsáveis pelo julgamento político (vide parágrafos 99 a 107 da Sentença).

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, parágrafo 97.

<sup>122</sup> *Ibidem*, parágrafo 98.

Da Independência Judicial (análise em concreto – garantias do artigo 8º da Convenção)

A Corte IDH identificou que as imputações efetivamente levadas a efeito pelo julgamento político dos ex-Ministros Avalos e Gadea envolveram a análise de decisões proferidas pelos acusados no exercício de suas funções jurisdicionais (vide parágrafo 112 da Sentença). Nesse sentido, para o Tribunal de San José<sup>123</sup>:

*(...) el juicio político y la posterior destitución de las presuntas víctimas se basó en cargos relacionados con decisiones judiciales que el Congreso Nacional, por medio de ambas Cámaras, no podía revisar. Aludir a una “evaluación” o a una “referencia” que tenía como finalidad última determinar si dichas decisiones, en opinión de las diputadas y los diputados, las senadoras y los senadores, habían sido dictadas conforme a la normativa constitucional y legal, constituyó, en esencia, una revisión de su contenido, de forma que el Poder Legislativo se arrojó la potestad de cuestionar el criterio legal y la interpretación jurídica sostenidas en los votos y opiniones expresadas por las autoridades judiciales al emitir aquellas decisiones, todo lo cual le está vedado, en congruencia con lo sostenido en este Fallo (supra párrs. 107 y 108). Lo anterior no obsta a que los miembros de los otros Poderes del Estado, conforme a la naturaleza de su labor política, emitan críticas u opiniones respecto de las decisiones judiciales, cuestión que, en tanto no encubra un mecanismo de presión externa ni determine la remoción de las autoridades judiciales, no supone un atentado contra la independencia inherente a estas últimas.*

Dessa maneira, a Corte IDH considerou que a tramitação do julgamento político – e a posterior destituição dos ex-ministros – violou a independência judicial dos membros do judiciário, consagrada pelo artigo 8.1 da Convenção (vide parágrafo 117).

Além disso, para além do objeto que desencadeou o processamento do juízo político, a Corte IDH também teceu considerações acerca da garantia de imparcialidade da autoridade julgadora, exigida sob a luz da independência judicial. Ante esse contexto, de acordo com o Tribunal de San José<sup>124</sup>:

*Esta Corte ha considerado que la garantía de imparcialidad exige que el juez que interviene en una contienda particular se aproxime a los hechos de la causa careciendo, de manera subjetiva, de todo prejuicio y ofreciendo*

---

<sup>123</sup> *Ibidem*, parágrafo 114.

<sup>124</sup> *Ibidem*, parágrafos 118 e 119.

*garantías suficientes, de índole objetiva, que permitan desterrar toda duda que el justiciable o la comunidad puedan albergar respecto de la ausencia de imparcialidad<sup>127</sup>. Esta garantía implica que los integrantes del tribunal, o de la autoridad a cargo del procedimiento, no tengan un interés directo, una posición tomada, una preferencia por alguna de las partes y que no se encuentren involucrados en la controversia<sup>128</sup>, sino que actúen única y exclusivamente conforme a –y movidos por– el derecho.*

*La imparcialidad personal o subjetiva se presume, a menos que exista prueba en contrario, y consiste, por ejemplo, en la demostración de que algún miembro del tribunal o la autoridad competente guarda prejuicios o parcialidades de índole personal contra los litigantes. Por su parte, la denominada imparcialidad objetiva involucra la determinación de si la autoridad cuestionada brindó elementos convincentes que permitan eliminar temores legítimos o fundadas sospechas de parcialidad sobre su persona<sup>130</sup>. Además, el Tribunal ha señalado que la recusación es un instrumento procesal que permite proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial, a la vez que busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la jurisdicción*

Para a Corte IDH, em vista do caso concreto ora analisado e das provas produzidas, constatou-se a existência de um “acordo político prévio” ao julgamento dos ex-Ministros Avalos e Gadea, com o fim de alterar a composição da Corte Suprema de Justiça do Estado do Paraguai, vulnerando, assim, a imparcialidade das autoridades julgadoras<sup>125</sup>:

*En línea con lo anterior, la Corte advierte que existe sustento probatorio, consistente en las versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, para afirmar que en la época de los hechos existió un “acuerdo político” entre el Poder Ejecutivo e integrantes de ambos cuerpos del Poder Legislativo, cuyo objetivo era someter a juicio político a miembros de la Corte Suprema de Justicia y removerlos del cargo. De esa cuenta, se pudo constatar que durante el trámite del juicio político distintos miembros de ambas cámaras legislativas se refirieron expresamente a la existencia de un “acuerdo político”, habiendo señalado que involucraba al Poder Ejecutivo, con mención directa del entonces Presidente de la República, y a miembros del Congreso Nacional*

(...)

---

<sup>125</sup> *Ibidem*, parágrafo 123 e 129

*A partir de lo anterior, es evidente que el procedimiento del juicio político al que fueron sometidas las presuntas víctimas no observó las garantías del debido proceso legal y, en particular, no cumplió con la exigencia de imparcialidad de la autoridad a cargo del procedimiento. En efecto, al existir una posición tomada de antemano, en virtud del acuerdo político existente, las y los integrantes de la Cámara de Senadores carecían de imparcialidad subjetiva para decidir sobre la destitución de los acusados. A criterio de este Tribunal, el juicio político promovido contra los ministros constituyó simplemente la vía para generar vacantes en la Corte Suprema de Justicia.*

Relevante destacar posição da Corte IDH acerca da formação de “acordos e consensos” construídos no seio de instâncias políticas; todavia, neste caso de juízo político contra membros do judiciário, a tomada de decisão deveria seguir outros diretrizes<sup>126</sup>:

*(...) este Tribunal no desconoce que, a nivel de las instancias políticas, los acuerdos y consensos pueden configurar mecanismos eficaces para la toma de decisiones. Sin embargo, en este caso la independencia judicial exigía, como se ha indicado anteriormente, que las decisiones adoptadas respetaran las garantías del debido proceso, descartando la arbitrariedad, en aras de fortalecer el sistema de separación de poderes y evitar una intromisión indebida en la función jurisdiccional (supra párrs. 95 y 98). Por consiguiente, la imparcialidad subjetiva del órgano encargado del procedimiento resultaba esencial.*

Do mesmo modo, o Tribunal de San José considerou a não possibilidade de apresentar “recusaciones” em virtude da ausência de previsão da Resolução n. 122, também como uma violação à exigência da imparcialidade (vide parágrafos 131 e 132 da Sentença).

#### Proteção Judicial (artigo 25 da Convenção Americana)

Segundo a Corte IDH, a previsão do artigo 25 da Convenção diz respeito a obrigação dos Estados de garantir, a todas as pessoas submetidas a sua jurisdição, um recurso judicial simples, rápido e efetivo, perante um juiz ou tribunal, contra violações a seus direitos fundamentais (vide parágrafo 145 da Sentença). No mais, a análise da efetividade dos recursos deve ser feita tendo em conta o caso particular sob exame (vide parágrafo 147 da Sentença).

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, parágrafo 130.

Ainda sobre o conteúdo do artigo 25, a Corte IDH comprehende que sua disposição encerra duas obrigações aos Estados<sup>127</sup>:

*(...) la primera obligación consiste en consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven la determinación de los derechos y obligaciones de estas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos.*

*En lo que se refiere específicamente a la efectividad del recurso, la Corte ha establecido que el sentido de la protección que garantiza el artículo 25 es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que una autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante, determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo*

E, completa ainda que<sup>128</sup>:

*(...) un proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial, mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución<sup>162</sup>. En tal sentido, una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento<sup>163</sup>. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado.*

*Asimismo, el Tribunal ha afirmado que no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque el Poder Judicial carezca de la independencia necesaria para decidir con imparcialidad, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure denegación de justicia*

---

<sup>127</sup> *Ibidem*, parágrafos 148 e 149.

<sup>128</sup> *Ibidem*, parágrafos 157 e 158.

Nessa ordem de ideias, a Corte IDH asseverou que os ex-Ministros foram capazes de ajuizar ações constitucionais contra o procedimento e o resultado do juízo político, tendo, inclusive, obtido decisões favoráveis. No entanto, as decisões não chegaram a ser executadas e efetivadas, em razão da posterior declaração de invalidade realizada pela própria Corte Suprema<sup>129</sup>:

*(...) a pesar de las decisiones emitidas por la Sala Constitucional, mediante las cuales acogió las acciones de inconstitucionalidad promovidas y, consecuentemente, declaró la violación a los derechos de los señores Ríos Avalos y Fernández Gadea, y dispuso específicas medidas para reparar los agravios ocasionados (supra párrs. 44 y 45), la forma de proceder del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia hicieron ineficaz la tutela judicial pretendida y, por ende, los recursos promovidos para acceder a esta.*

Por fim, ainda no âmbito da proteção judicial, a Corte IDH também analisou eventual violação à garantia do prazo razoável de tramitação (vide parágrafos 166 a 176), todavia, para fins do presente projeto, não se passará a expor acerca de referida garantia.

Constatas as violações supra, a Corte IDH estabeleceu as seguintes medidas de reparação: (i) indenização em favor de Avalos no valor de US\$80.000 (oitenta mil dólares), em face da incapacidade de restituição ao cargo (vide parágrafo 186 da Sentença); (ii) publicação pelo Estado do Paraguai da Sentença (vide parágrafo 190 da Sentença); (iii) recomposição, pelo Estado, dos regimes de aposentadoria dos ex-Ministros, em cumprimento às ações constitucionais não efetivadas (vide parágrafo 212 da Sentença); (iv) indenização pelo valor US\$400.000 (quatrocentos mil dólares) a título de danos materiais em favor de Avalos, e pelo valor de US\$250.000 (duzentos e cinquenta mil dólares) em favor de Gadea (vide parágrafo 214 e 215 da Sentença); (v) indenização pelo valor de US\$25.000 (vinte e cinco mil dólares) a título de danos imateriais a cada uma das vítimas (vide parágrafo 228 da Sentença); (vi) indenização pelo valor de US\$20.000 (vinte mil dólares) a título de custas e gastos processuais, a cada uma das vítimas (vide parágrafo 243 da Sentença).

---

<sup>129</sup> *Ibidem*, parágrafo 155.

### **3.3. Da Jurisprudência da Corte IDH (artigos 8º, 23 e 25 da Convenção)**

Sem prejuízo das considerações expostas supra, considera-se pertinente colacionar a concepção geral da Corte IDH quanto aos direitos e garantias mencionados pela Comissão em sua Solicitação de Parecer Consultivo, isto é, relacionados aos artigos 8º, 23 e 25 da Convenção Americana.

Como já destacado, e inclusive mencionado no seio da Solicitação de Parecer realizada pela Comissão, os pronunciamentos da Corte referentes a juízos políticos – até o presente momento – relacionavam-se com magistrados, de modo que a análise das garantias devidas partia do princípio da independência judicial.

Considera-se pertinente a menção às principais considerações realizadas pela Corte quanto a referidas garantias identificadas pela Comissão, eis que sua análise demonstra um paradigma geral e uma orientação que pode ser utilizada como ponto de partida para a avaliação da convencionalidade dos juízos políticos levados a efeito contra Presidentes.

Esclarece-se que alguns dos julgados mencionados não trataram sobre julgamentos políticos, mas sobre a destituição de magistrados no seio de processos disciplinares, tendo sido escolhidos em razão da Corte ter avaliado o conteúdo dos artigos 8º e 25 da Convenção Americana.

No mais, salienta-se também que a análise ora feita partiu somente das Sentenças publicadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

#### **1). Artigo 8º da Convenção (garantias judiciais)**

No Caso “Tribunal Constitucional Vs. Peru”<sup>130</sup>, ao tratar sobre o conteúdo do artigo 8º da Convenção, a Corte IDH assinalou que os direitos humanos constituem um limite à atividade estatal, sobretudo quando em exercício o poder sancionatório<sup>131</sup>. No mais, o Tribunal de San José também explicitou que se referido artigo é intitulado “garantias judiciais”, sua aplicação não se encontra restrita a recursos judiciais em sentido estrito, aplicando-se também a toda espécie de “instância processual”<sup>132</sup>. De outro modo,

<sup>130</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf)

<sup>131</sup> *Ibidem*, parágrafo 68.

<sup>132</sup> *Ibidem*, parágrafo 69.

a Corte IDH também estabeleceu que as garantias do artigo 8.2 não são restritas ao processo penal, e que qualquer autoridade – quando no exercício de funções materialmente jurisdicionais – deve respeito ao artigo 8º da Convenção<sup>133</sup>:

*Ya la Corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal*

*De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en el Estado de Derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. Es decir, que cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana.*

Ou seja, na medida em que o Congresso levar a efeito um juízo político, o qual poderá resultar na responsabilidade de um funcionário público, este órgão responsável pelo julgamento deverá ser competente, independente e imparcial<sup>134</sup>.

Por outro lado, no Caso “Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela”<sup>135</sup>, a Corte IDH – especificamente acerca da garantia de imparcialidade – aduziu que o instituto da “recusación” (impugnação da pessoa da autoridade julgadora) exerce um papel duplo, nos seguintes termos<sup>136</sup>:

*Al respecto, el Tribunal considera que la institución de la recusación tiene un doble fin: por un lado actúa como una garantía para las partes*

<sup>133</sup> *Ibidem*, parágrafos 70 e 71.

<sup>134</sup> *Ibidem*, parágrafo 77.

<sup>135</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf)

<sup>136</sup> *Ibidem*, parágrafo 63 e 64

*en el proceso, y por el otro, busca otorgar credibilidad a la función que desarrolla la Jurisdicción. En efecto, la recusación otorga el derecho a las partes de instar a la separación de un juez cuando, más allá de la conducta personal del juez cuestionado, existen hechos demostrables o elementos convincentes que produzcan temores fundados o sospechas legítimas de parcialidad sobre su persona, impidiéndose de este modo que su decisión sea vista como motivada por razones ajenas al Derecho y que, por ende, el funcionamiento del sistema judicial se vea distorsionado. La recusación no debe ser vista necesariamente como un enjuiciamiento de la rectitud moral del funcionario recusado, sino más bien como una herramienta que brinda confianza a quienes acuden al Estado solicitando la intervención de órganos que deben ser y aparentar ser imparciales.*

*En tal sentido, la recusación es un instrumento procesal destinado a proteger el derecho a ser juzgado por un órgano imparcial y no un elemento constitutivo o definitorio de dicho derecho*

Ainda neste caso, o Tribunal de San José também teceu considerações acerca do “dever de motivação”, compreendido este como “*es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión*”<sup>137</sup>, compreendendo uma garantia vinculada “*la correcta administración de justicia*<sup>84</sup>, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática”<sup>138</sup>.

Ainda, segundo a Corte IDH<sup>139</sup>:

*El Tribunal ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de*

<sup>137</sup> *Ibidem*, parágrafo 77.

<sup>138</sup> *Ibidem*.

<sup>139</sup> *Ibidem*, parágrafo 78.

*motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 para salvaguardar el derecho a un debido proceso*

Ou seja, o “dever de motivação” está incluído nas garantias previstas e exigidas pelo artigo 8.1 da Convenção Americana, devendo, ainda, ser avaliado em cada caso concreto, “*teniendo en cuenta que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha*”<sup>140</sup>.

De outro modo, no Caso “Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador”<sup>141</sup>, o Tribunal de San José, ao reiterar sua jurisprudência sobre as especiais garantias exigidas pelo princípio da independência judicial, também aduziu que a garantia de estabilidade não se mostrava absoluta<sup>142</sup>, sendo possível sua destituição por condutas “claramente reprováveis”/ “bastante graves”.

Em outro giro, no Caso “Rico Vs. Argentina”<sup>143</sup>, a Corte IDH esclareceu que a análise de julgamentos políticos se deu caso a caso, e não numa análise abstrata, “*la Corte no encontró que en abstracto el mecanismo de remoción de jueces y juezas por medio de un juicio político fuere contrario a la Convención y en particular al principio de independencia judicial, sino que analizó en qué medida las circunstancias fácticas fueron constitutivas de violaciones a las garantías del artículo 8.1*”<sup>144</sup>, de modo que: “*lo anterior encuentra sentido en el hecho de que este Tribunal no ha establecido un sistema procesal particular en el marco del cual se satisfagan de manera “correcta” las garantías contenidas en la Convención, sino que ha respetado la libertad de los Estados para determinar el que consideren adecuado, siempre que en el marco de aquellos se cumplan con esas garantías*”<sup>145</sup>.

Nesta mesma demanda, interessante colacionar posição do Tribunal de San José no que se refere ao “dever de motivação” e o julgamento levado a efeito por jurados,

<sup>140</sup> *Ibidem*, parágrafo 90.

<sup>141</sup> Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_266\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf)

<sup>142</sup> *Ibidem*, parágrafo 147.

<sup>143</sup> Corte IDH. Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_383\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_383_esp.pdf)

<sup>144</sup> *Ibidem*, parágrafo 57.

<sup>145</sup> *Ibidem*, parágrafo 58.

na medida em que a falta expressa de fundamentação não levaria à violação do devido processo, sendo possível realizar uma “dedução histórica” do sentido da posição tomada pelos jurados<sup>146</sup>:

*En cuanto al deber de motivación y su relación con los juicios por jurado, esta Corte ha indicado que el veredicto del jurado en un sentido clásico no exige una motivación o exteriorización de la fundamentación. Asimismo, la Corte estimó, al igual que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que la falta de exteriorización de la fundamentación del veredicto no vulnera en sí misma la garantía de la motivación. En efecto, todo veredicto siempre tiene motivación, aunque como corresponde a la esencia del jurado, no se expresa*

*En el caso VRP Vs. Nicaragua, se recordó que algunos Estados de la OEA con sistema de enjuiciamiento por jurados establecen diferentes garantías de interdicción de la arbitrariedad en la decisión y que las instrucciones judiciales al jurado, o incluso la entrega de cuestionarios a los jurados con las cuestiones a resolver están previstas en las legislaciones procesales de algunos Estados. La Corte también indicó que el sistema de decisión por íntima convicción no vulnera en sí el derecho a un juicio justo siempre que, del conjunto de actuaciones realizadas en el procedimiento, la persona interesada pueda entender las razones de la decisión. Asimismo, recordó que la íntima convicción no es un criterio arbitrario. La libre valoración que hace el jurado no es sustancialmente diferente de la que puede hacer una autoridad judicial técnica, solo que no lo expresa. En definitiva, cualquier tribunal (técnico o popular) debe reconstruir un hecho pasado, para lo cual utiliza la lógica metodológica que es común a cualquier persona, pues no depende de que tenga o no formación o entrenamiento jurídico. Toda persona que debe reconstruir un hecho del pasado, consciente o inconscientemente, emplea el método histórico, o sea, en un primer paso delimita las pruebas que tendrá en cuenta; a continuación valora si esas pruebas no son materialmente falsas; luego valora la verosimilitud del contenido de las pruebas, y finalmente, llega a la síntesis. Quien valora el veredicto de un jurado, necesariamente debe reconstruir este camino, no bastando para descartarlo cualquier criterio diferente acerca de las críticas. Para descartar el veredicto de un jurado debe verificarse que la síntesis se aparte directamente de la lógica metodológica histórica antes referida*

---

<sup>146</sup> *Ibidem*, parágrafos 76 e 77.

No caso concreto analisado pela Corte IDH, esta sustentou não contar com elementos suficientes para concluir se o julgamento pelos jurados no seio de processo disciplinar se deu de forma arbitrária<sup>147</sup>.

Ainda no Caso “Rico Vs. Argentina”, a Corte IDH também teceu algumas considerações quanto ao princípio da legalidade, aduzindo que<sup>148</sup>:

*Con relación al principio de legalidad, la Corte ha señalado que también tiene vigencia en materia disciplinaria, no obstante su alcance depende considerablemente de la materia regulada. La precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver.*

*Del mismo modo, esta Corte expresó en el caso López Mendoza Vs. Venezuela que los problemas de indeterminación del tipo sancionatorio no generan, per se, una violación de la Convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca*

Entendimento semelhante foi exposto pela Corte IDH no Caso “Cordero Bernal Vs. Perú”<sup>149</sup>, ao novamente explicitar a diferente incidência do princípio da legalidade em processos sancionatório disciplinares, associando-o ao “dever de motivação”<sup>150</sup>:

*En este caso la Corte encuentra que se siguió un proceso disciplinario en contra del señor Cordero Bernal que fue sustanciado conforme al procedimiento previsto en la Constitución y la ley y con fundamento en una causal legalmente establecida. Esta causal era de carácter abierto, y estaba referida a un hecho grave que comprometiera la dignidad del cargo. La Corte reitera que la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está*

<sup>147</sup> *Ibidem*, parágrafo 80.

<sup>148</sup> *Ibidem*, parágrafo 102 e 103.

<sup>149</sup> Corte IDH. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_421\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_421_esp.pdf)

<sup>150</sup> *Ibidem*, parágrafos 77 e 78.

*llamada a resolver<sup>86</sup>. De modo que, los problemas de indeterminación de un tipo disciplinario no pueden ser examinados en abstracto, sino a la luz de la motivación del juzgador al momento de su aplicación. A juicio de la Corte, la aplicación de un tipo disciplinario abierto no constituye, en principio, una violación al derecho al debido proceso, siempre que se respeten los parámetros jurisprudenciales que se han definido para tal efecto.*

*Así, este Tribunal ha establecido que la normatividad orientada a juzgar disciplinariamente a jueces y juezas debe buscar la protección de la función judicial al evaluar el desempeño de los jueces en el ejercicio de sus funciones. De modo que, “al aplicar normas disciplinarias abiertas o indeterminadas, que exijan la consideración de conceptos tales como el decoro y la dignidad de la administración de justicia, es indispensable tener en cuenta la afectación que la conducta examinada podría tener en el ejercicio de la función judicial, ya sea positivamente a través del establecimiento de criterios normativos para su aplicación o por medio de un adecuado razonamiento e interpretación del juzgador al momento de su aplicación. De lo contrario, se expondría el alcance de estos tipos disciplinarios a las creencias morales o privadas del juzgador”<sup>87</sup>. En esa medida, ante la falta de criterios normativos que orienten la conducta del juzgador, la motivación del fallo sancionatorio permite dar claridad a los tipos disciplinarios abiertos o indeterminados. Por lo tanto, para determinar si se vulnera en un caso concreto la independencia judicial por la destitución de un juez con fundamento en la aplicación de una causal disciplinaria de carácter abierto, la Corte estima necesario examinar la motivación de la decisión mediante la cual se impone una sanción disciplinaria a un juez o jueza*

## 2). Artigo 23 da Convenção (direitos políticos)

No Caso “Tribunal Constitucional Vs. Peru”<sup>151</sup>, ao tratar sobre o conteúdo do artigo 23 da Convenção, a Corte IDH compreendeu que a prévia violação às garantias judiciais e à proteção judicial impactaria, reflexamente, nos direitos ora sob exame<sup>152</sup>:

*Como ya se ha establecido en esta Sentencia (supra 78 y 80) en el presente caso se dieron una serie de vicios en el proceso de acusación constitucional de los magistrados del Tribunal Constitucional. Estos vicios impidieron el ejercicio de la defensa ante un órgano imparcial y dieron lugar a una*

---

<sup>151</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf)

<sup>152</sup> *Ibidem*, parágrafo 101.

*consecuente violación del debido proceso, producto de lo cual se dio la destitución de los tres magistrados mencionados en este caso. Dichos magistrados tampoco pudieron acceder a un recurso sencillo, rápido y efectivo para la restitución de los derechos conculcados (supra 93-97). Esta situación impidió a los magistrados mantenerse en sus cargos bajo las condiciones que se establecen en el artículo 23.1.c de la Convención Americana.*

Nesse mesmo sentido, no Caso “Rico Vs. Argentina”<sup>153</sup>, a Corte IDH reiterou a vinculação existente entre os direitos políticos e as demais garantias, negando seu caráter autônomo: “*En lo que se refiere al alegato sobre la vulneración a los derechos políticos del señor Rico, este Tribunal constata que este no se refiere a una violación autónoma a ese derecho sino que derivaría de una vulneración a los otros derechos alegados en este caso*”<sup>154</sup>

Por sua vez, no Caso “Chocrón Chocrón Vs. Venezuela”<sup>155</sup>, a Corte IDH delimitou que o conteúdo dos direitos políticos consagrados pela Convenção implica não só o acesso ao cargo público, como também sua correlata permanência na função respectiva (associado ao princípio da independência judicial)<sup>156</sup>:

*(...) este Tribunal precisó que el artículo 23.1.c no establece el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos” y que “las personas no sean objeto de discriminación” en el ejercicio de este derecho<sup>171</sup>. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado que la garantía de protección abarca tanto el acceso como la permanencia en condiciones de igualdad y no discriminación respecto a los procedimientos de suspensión y destitución<sup>172</sup>. En este sentido, el Tribunal ha señalado que el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede<sup>173</sup>, más aún si se tiene en cuenta la estabilidad como componente de la independencia judicial. Además, la igualdad de oportunidades en el*

---

<sup>153</sup> Corte IDH. Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_383\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_383_esp.pdf)

<sup>154</sup> *Ibidem*, parágrafo 110.

<sup>155</sup> Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227. Disponible em: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_227\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf)

<sup>156</sup> *Ibidem*, parágrafo 135.

*acceso y la estabilidad en el cargo garantizan la libertad frente a toda injerencia o presión política*

### 3). Artigo 25 da Convenção (proteção judicial)

No Caso “Tribunal Constitucional Vs. Peru”<sup>157</sup>, ao tratar sobre o conteúdo do artigo 25 da Convenção, a Corte IDH asseverou que a salvaguarda da pessoa frente ao exercício arbitrário de poder é o objetivo primordial da proteção internacional dos direitos humanos, de modo que a existência de proteção judicial coloca eventual vítima num “estado de indefesa”<sup>158</sup>.

Especificamente sobre a temática dos juízos políticos, o Tribunal de San José destacou justamente pela possibilidade de se questionar o processamento do julgamento<sup>159</sup>:

*Esta Corte considera que los actos del proceso de destitución de los magistrados del Tribunal Constitucional seguido ante el Congreso, que se hallan sometidos a normas legales que deben ser puntualmente observadas, pueden, por eso mismo, ser objeto de una acción o recurso judiciales en lo que concierne al debido proceso legal. Este control no implica valoración alguna sobre actos de carácter estrictamente político atribuidos por la Constitución al Poder Legislativo.*

No Caso “Reverón Trujillo Vs. Venezuela”<sup>160</sup>, a Corte IDH, em complemento ao exposto no Caso “Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay”, associa o direito de proteção judicial às obrigações previstas pelos artigos 1 e 2 da Convenção Americana<sup>161</sup>:

*El artículo 25 se encuentra íntimamente ligado con la obligación general del artículo 1.1 de la misma, que atribuye funciones de protección al derecho interno de los Estados Partes, de lo cual se desprende que el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, así como la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales. A su vez, el deber general del Estado de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención para garantizar los*

<sup>157</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf)

<sup>158</sup> *Ibidem*, parágrafo 89.

<sup>159</sup> *Ibidem*, parágrafo 94.

<sup>160</sup> Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf)

<sup>161</sup> *Ibidem*, parágrafo 60.

*derechos en ella consagrados, establecido en el artículo 2, incluye la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la observancia efectiva de los derechos y libertades consagrados en la misma, así como la adopción de medidas para suprimir las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen una violación a las garantías previstas en la Convención.*

No mais, nesta demanda a Corte IDH reitera que a proteção judicial não pode se mostrar “ilusória”, no sentido de ser o recurso previsto destituído de eficácia<sup>162</sup>.

Neste mesmo sentido, no Caso “Chocrón Chocrón Vs. Venezuela”<sup>163</sup>, o Tribunal de San José explicitou que uma proteção judicial “ilusória” pode ocorrer “*por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque faltan los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamento*”<sup>164</sup>, de modo que, a correta avaliação sobre sua efetividade deve se dar levando em conta sua capacidade de colocar fim a uma situação violadora de direitos humanos e assegurar a não repetição dos atos lesivos, bem como garantir o livre e pleno exercício dos direitos protegidos pela Convenção, sem que se associe a plena efetividade do recurso a uma decisão favorável aos interesses da suposta vítima<sup>165</sup>.

### 3.4. Conclusões Parciais

Apresentadas as razões da Solicitação de Parecer Consultivo e das Observações expostas pela Comissão, assim como as considerações do Estado Brasileiro acerca de julgamentos políticos de Chefes do Executivo, conjuntamente com os parâmetros já fixados pela Corte IDH (Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay e demais casos mencionados supra), vale a pena realizar uma síntese das posições de cada qual.

Segundo o entendimento da CIDH: (i) os Presidentes democraticamente eleitos detêm de uma proteção especial, apenas sendo possível sua destituição e

<sup>162</sup> *Ibidem*, parágrafo 61.

<sup>163</sup> Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227. Disponível em: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_227\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf)

<sup>164</sup> *Ibidem*, parágrafo 127.

<sup>165</sup> *Ibidem*, parágrafo 128.

procedência de eventual julgamento político às causas e hipóteses previstas legalmente, exigindo-se a verificação da existência dos crimes/infrações tipificados; ou seja, não se mostraria possível sua destituição por meio de decisão política discricionária do Congresso; (ii) os órgãos legislativos atuantes no processamento de juízos políticos – a despeito de possuírem natureza política – exercem função materialmente jurisdicional, devendo-lhes constituir, então, numa autoridade competente, independente e imparcial; (iii) o aspecto procedural, e inclusive o mérito do juízo político, devem ser passíveis de controle judicial; (iv) a dimensão coletiva dos direitos políticos exige um escrutínio rigoroso das possíveis causas de destituição/inabilitação do mandatário do Chefe do Executivo, de modo que ilícitos administrativos não satisfariam o critério de proporcionalidade quanto à sanção aplicada; no mais, apenas uma autoridade de natureza penal poderia impor referida pena de destituição/inabilitação.

Por outro lado, segundo compreensão exarada pela República Federativa do Brasil: (i) os contornos do julgamento político (suas causas e modo de processamento) representariam uma decisão política fundamental, a qual deveria ser objeto restrito ao debate público interno, imune à apreciação de um corpo técnico-jurídico com baixa densidade democrática (no caso, a Corte IDH); (ii) o julgamento político – possuidor de natureza política preponderante, com uma base jurídica bem delimitada – apenas se mostra passível de apreciação judicial quanto ao seu aspecto procedural, sem que seja possível o controle de seu mérito; (iii) como decorrência do item anterior, ao julgamento político não é aplicável as causas de impedimento, de suspeição e outras limitações próprias dos membros do Judiciário, e que a lógica jurídica da imparcialidade exigida no procedimento penal acusatório também não se aplica ao procedimento de impeachment.

Ademais, como visto, a Corte IDH determinou o não prosseguimento da Solicitação de Parecer, inadmitindo o pedido de consulta formulado pela Comissão. Ou seja, não se realizou um juízo de mérito das questões apresentadas, esgotando-se num juízo de admissibilidade negativo.

Por fim, tendo em vista os Casos já julgados pela Corte IDH (lembrando-se que os julgados se referiam a membros do Judiciário, ora no seio de julgamentos políticos, ora no seio de processos disciplinares), temos as seguintes balizas:

- 1). Quanto às garantias judiciais (artigo 8º da Convenção)

(i) o princípio da independência judicial busca proteger o exercício jurisdicional de restrições indevidas, fazendo com que os membros do Judiciário contem com salvaguardas consistentes num adequado processo de nomeação, e garantias de estabilidade e inamovibilidade, decorrendo esse regime especial da função desempenhada pelos magistrados enquanto “garantes dos direitos humanos”; (ii) por sua vez, a garantia de estabilidade/inamovibilidade exige que eventual separação do cargo judicial deve obedecer exclusivamente a um procedimento que cumpra com as garantias judiciais – justo, objetivo e imparcial – apenas em razão de faltas graves; (iii) ante esse contexto, qualquer órgão que exerça funções de caráter materialmente jurisdicional possui a obrigação de adotar resoluções apegadas às garantias do devido processo; (iv) em relação especificamente aos juízos políticos, entende-se que é exigível de qualquer autoridade pública, cujas decisões possam afetar os direitos das pessoas, que adotem decisões com pleno respeito às garantias do devido processo, e que, se no caso de autoridades distintas das judiciais não lhes são exigíveis as garantias próprias de um órgão jurisdicional, deve-se cumprir com as salvaguardas destinadas a assegurar que uma decisão não seja arbitrária; (v) nesse sentido, em referido juízo político, mais do que baseado em razões de pertinência, oportunidade ou conveniência política, deve haver a sujeição a critérios jurídicos, de modo que a decisão final há de versar sobre a atribuição ou não da imputação realizada que motivou a instauração do impeachment; (vi) no mais, a garantia da imparcialidade exige de um juiz que intervenha numa contenda, que se aproxime dos fatos carecendo de modo subjetivo de todo pré-juízo, oferecendo garantias suficientes, de índole objetiva, que permitam afastar qualquer dúvida acerca de eventual imparcialidade; assim, a autoridade responsável pelo procedimento não deve haver um interesse direto, uma posição tomada, ou uma preferência por alguma das partes, além de não se encontrar envolvida na controvérsia sob disputa; (vii) nessa ordem de ideias, advém a relevância de instrumentos capazes de questionar a imparcialidade das autoridades julgadoras, os quais concretizam as garantias atribuídas às partes, e conferem credibilidade ao julgamento; (viii) o dever de motivação está integrado ao rol de garantias do devido processo, consistindo na exteriorização da justificação fundamentada que permite chegar a uma

conclusão, conferindo credibilidade à tomada de decisão; ainda, a motivação deve demonstrar que as alegações das partes foram consideradas e que o conjunto probatório foi analisado, permitindo também eventual possibilidade de crítica/recurso à decisão tomada; (ix) o princípio da legalidade possui incidência em matéria disciplinar, dependendo o seu alcance da temática regulada, de modo que, a indeterminação de tipos sancionatórios não geram – por si – violações à Convenção, desde que devidamente motivadas quando de sua aplicação;

2). Quanto aos direitos políticos (artigo 23 da Convenção)

(i) a violação às garantias judiciais também interfere, reflexamente, nos direitos políticos; (ii) o conteúdo dos direitos políticos não se refere apenas à possibilidade de acesso ao cargo, como também à sua permanência;

3). Quanto à proteção judicial (artigo 25 da Convenção)

(i) os Estados-Partes devem consagrar um recurso efetivo perante autoridades competentes contra atos violadores dos direitos fundamentais das pessoas, com os respectivos meios de restituição e reparação do exercício do direito violado, de modo que a correta avaliação sobre sua efetividade deve se dar levando em conta sua capacidade de colocar fim a uma situação violadora de direitos humanos e assegurar a não repetição dos atos lesivos, bem como garantir o livre e pleno exercício dos direitos protegidos pela Convenção; (ii) no que se refere especificamente aos juízos políticos, os atos de processo de destituição podem ser submetidos a um recurso judicial no que diz respeito ao devido processo legal, sem que isso signifique a valoração sobre atos de caráter estritamente político;

## 4. DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DO PROCESSO DECISÓRIO DO IMPEACHMENT

Nesta etapa do projeto de pesquisa, apresentaremos o trâmite procedural do último impeachment desenvolvido em desfavor de um Chefe do Poder Executivo (qual seja, contra a ex-presidente Dilma Rousseff em 2015/2016).

Como visto, a situação problema apresentada por este trabalho diz respeito ao processo decisório em si (isto é, aspecto procedural), daí o motivo de não adentrarmos quanto ao aspecto fático e meritório do juízo político.

Cumpre salientar a sequência de atos desenvolvida nas Casas Legislativas:

(A). Perante a Câmara de Deputados, há um juízo de admissibilidade, nos termos do artigo 51, inciso I c/c artigo 86, caput da CRFB/88, e nos termos do artigo 218, §9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>166</sup>; recebida a denúncia pelo Presidente da Câmara, será formada uma Comissão Especial, responsável pela elaboração de um parecer acerca do deferimento ou indeferimento da instauração do juízo político (vide artigo 218, §5º do RICD); aprovado o parecer no seio da Comissão Especial, a deliberação do parecer será realizada pelo Plenário.

(B). Perante o Senado Federal, também há um juízo prévio de admissibilidade, o qual, se positivo, implicará no afastamento do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 86, §1, inciso II da CRFB/88; tal como na Câmara, primeiro a matéria resta debatida no seio de uma Comissão Especial, e, posteriormente, debatida no Plenário da Casa (vide artigo 380, inciso II do RISF)<sup>167</sup>, de modo que tivemos duas matérias debatidas neste molde: admissibilidade e a pronúncia; e a condenação propriamente dita apenas no seio do Plenário.

Em seguida, faremos uma análise da possível incompatibilidade do processo decisório descrito, tendo em vista os parâmetros identificados no capítulo anterior, naquilo que se denominou de “controle de convencionalidade”, isto é, um instrumento de “*verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención*

<sup>166</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução n. 17 de 1989. Brasília: DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>

<sup>167</sup> SENADO FEDERAL. Resolução n. 93 de 1970. Brasília: DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>

*Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudência”* (CORTE IDH, 2021, p. 5).

#### **4.1. A análise do processo de impeachment de Dilma Rousseff (aspecto procedural)**

De início, destaca-se que a íntegra dos autos do impeachment pode ser acessada no sítio eletrônico do Senado Federal<sup>168</sup>, na seção “Documentos”.

No mais, vale destacar que os autos foram divididos em 73 volumes, de modo que dos volumes 1 a 33 (parcialmente), há o processamento ante a Câmara dos Deputados; e do volume 33 a 73 há o processamento ante o Senado Federal.

Reitera-se que não será realizada uma análise do mérito do procedimento, tampouco será avaliada os pormenores das discussões em Plenário, destacando-se, tão somente o rito procedural em cada uma das Casas Legislativas.

Pois bem.

Do processamento ante a Câmara dos Deputados (Denúncia n. 1/2015)

A denúncia fora apresentada em 15 de outubro de 2015 (páginas 01A a 65 dos autos; página 12 a 76 do documento em pdf.)<sup>169</sup>, e recebida pelo Presidente da Câmara em 02 de dezembro de 2015 (páginas 3696 a 3716 dos autos; páginas 380 a 400 do documento em pdf.)<sup>170</sup>.

Ato contínuo, foi determinada a constituição de Comissão Especial em 03 de dezembro de 2015 (página 3856 dos autos; página 140 do documento em pdf.)<sup>171</sup>, com a eleição, originariamente, de sua constituição em 08 de dezembro de 2015 (páginas 3960

<sup>168</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>

<sup>169</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 1. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649796&ts=1594039501888&disposition=inline>

<sup>170</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 11. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649886&ts=1594039502274&disposition=inline>

<sup>171</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 12. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649895&ts=1594039502314&disposition=inline>

a 3962 dos autos; páginas 244 a 246 do documento em pdf.)<sup>172</sup>. Com o julgamento da ADPF 378 pelo Supremo, foi procedida nova eleição, realizada em 17 de março de 2016 (páginas 5307 a 5308 dos autos; páginas 376 e 377 do pdf.)<sup>173</sup>.

Em sua 1º Reunião Ordinária, no próprio dia 17.03.2016, foram eleitos o Presidente, Vice-Presidentes e Relator da Comissão Especial (páginas 5317 a 5319 dos autos; páginas 4 a 6 do documento pdf.)<sup>174</sup>.

Em sua 2º Reunião Extraordinária, realizada no dia 21.03.2016, foram definidos os procedimentos e roteiro de trabalho da Comissão Especial (páginas 5413 a 5415 dos autos; páginas 100 a 102 do documento pdf.)<sup>175</sup>. Cumpre salientar que a discussão perdurou até sua 4ª RO, do dia 29.03.2016.

Em sua 5ª Reunião Extraordinária, realizada no próprio dia 29.03.2016, a Comissão deliberou acerca de requerimentos (realização de Audiências Públicas com os autores da denúncia de crime de responsabilidade, dentre outras figuras) (página 5784 a 5785 dos autos; páginas 35 a 36 do documento pdf.)<sup>176</sup>.

Na 6ª Reunião da Comissão Especial, do dia 30.03.2016, foi realizada a Audiência Pública deferida na deliberação anterior, com o pronunciamento dos autores Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, e indagações pelo Relator da Comissão, com a participação de alguns líderes partidários (páginas 5874 a 5875 dos autos; páginas 125 a 127 do documento pdf.)<sup>177</sup>.

O mesmo sucedeu na 7ª Reunião da Comissão, do dia 31.03.2016, com a realização de nova Audiência Pública, com o pronunciamento do então Ministro da Fazenda Nelson Barbosa e Ricardo Lodi, Prof. da UERJ (páginas 5942 a 5944 dos autos; páginas 194 a 196 do documento pdf.)<sup>178</sup>.

<sup>172</sup> *Ibidem*.

<sup>173</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 15. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649922&ts=1594039502440&disposition=inline>

<sup>174</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 16. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649931&ts=1594039502473&disposition=inline>

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 17. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649940&ts=1594039502506&disposition=inline>

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> *Ibidem*.

Na 8<sup>a</sup> Reunião Ordinária, do dia 04.04.2016, foi realizada a manifestação do então Advogado-Geral da União, Min. José Eduardo Martins Cardozo, apresentando a defesa da denunciada, então Presidente em exercício, Dilma Rousseff (páginas 6068 a 6070 dos autos; páginas 320 a 322 do documento pdf.)<sup>179</sup> e <sup>180</sup>.

A partir da 9<sup>a</sup> Reunião Ordinária, realizada em 06.04.2016, foi apresentado o parecer do Relator da Comissão (páginas 9112 a 9115 dos autos; páginas 42 a 45 do documento pdf.; o parecer na íntegra se encontra às páginas 9268 a 9409 dos autos; páginas 198 a 340 do documento pdf.)<sup>181</sup>.

A 10<sup>a</sup> Reunião Ordinária, realizada em 08.04.2016, deu início à discussão do parecer apresentado, de modo alternado entre os favoráveis e os contrários ao prosseguimento do juízo, dos deputados inscritos para tanto (páginas 9445 a 9448 dos autos; páginas 2 a 5 do documento pdf.)<sup>182</sup>.

A 11<sup>a</sup> Reunião, realizada em 11.04.2016 procedeu com a realização da votação do parecer (páginas 9793 a 9797 dos autos; páginas 354 a 358 do documento pdf.)<sup>183</sup>. Como resultado, o parecer pelo prosseguimento da denúncia de crime de responsabilidade restou aprovado no seio da Comissão Especial, com 38 votos favoráveis e 27 contrários (páginas 9887 a 9890 dos autos; páginas 448 a 451 do documento pdf.)<sup>184</sup>.

Uma vez aprovado o parecer favorável ao processamento do impeachment pela Comissão Especial, o trâmite passou a se dar perante o Plenário da Câmara dos Deputados.

Desse modo, na 78<sup>a</sup> Sessão da Câmara, realizada em 12.04.2016, foi lido o parecer da Comissão Especial, assim como estabelecido como se daria o debate na Casa,

<sup>179</sup> *Ibidem*.

<sup>180</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 18. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4649949&ts=1594039502539&disposition=inline>

<sup>181</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 26. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4650021&ts=1594039502876&disposition=inline>

<sup>182</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 27. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4650030&ts=1594039502925&disposition=inline>

<sup>183</sup> *Ibidem*.

<sup>184</sup> *Ibidem*.

nos seguintes termos (páginas 10044 a 10048 dos autos; páginas 151 a 155 do documento pdf.)<sup>185</sup>:

*A Sessão Extraordinária de 15 de abril de 2016, sexta feira, se iniciará às 8h55 (oito horas e cinquenta e cinco minutos), será destinada à discussão do Parecer oferecido à Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015 e atenderá ao seguinte:*

- 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. Serão realizadas Sessões sucessivas, até que todos os representantes indicados pelos Partidos falem.

*A Sessão Extraordinária de 16 de abril, sábado, se iniciará às 11 (onze) horas, será destinada à continuação da discussão do Parecer e observará o seguinte:*

- 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, § 2º, do RICD

*A Sessão Extraordinária de 17 de abril de 2016, domingo, se iniciará às 14 horas e será destinada à votação do Parecer, obedecido o seguinte:*

- 1). O Relator da DCR n. 1/2015 falará por 25 (vinte e cinco) minutos.
- 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.

---

<sup>185</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 28. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4650039&ts=1594039502986&disposition=inline>

*3). Às 15 horas, será iniciada a chamada para votação, podendo cada Deputado 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*

Em vista do anterior, na 82<sup>a</sup> Sessão da Câmara, realizada em 15.04.2016, foi concedida a palavra à Miguel Reale Junior e à José Eduardo Cardozo; líderes partidários também se manifestaram, com a manifestação também do Relator do parecer da Comissão Especial (páginas 10301 e 10302 dos autos; páginas 408 e 409 do documento pdf.)<sup>186</sup>.

No mesmo sentido, na 83<sup>a</sup> Sessão, realizada também em 15.04.2016, deu-se continuidade à discussão do parecer da Comissão Especial, com a manifestação de diversos parlamentares (páginas 10467 a 10469 dos autos; páginas 164 a 166 do documento pdf.)<sup>187</sup>.

O mesmo sucede nas Sessões n. 84 a 90 (realizadas entre os dias 15.04.2016 a 16.04.2016), até chegar à 91<sup>a</sup> Sessão, realizada no dia 17.04.2016, momento no qual ocorreu a votação em plenário do parecer da Comissão Especial, aprovado com 367 votos favoráveis, 137 contrários, e 7 abstenções, totalizando 511 votos ao total (páginas 11645 a 11648 dos autos; páginas 134 a 137 do documento pdf.)<sup>188</sup>.

Em sendo assim, os autos foram remetidos ao Senado Federal.

Digno de nota porém – antes de se apresentar o rito seguido pelo Senado – expor como se deu a última exposição pelos parlamentares antes da votação propriamente dita. Aberta a Sessão, foi dada a palavra ao Relator do parecer da Comissão Especial, Dep. Jovair Arantes (página 11691 e ss. dos autos; página 180 e ss. do documento pdf.)<sup>189</sup>. Em sua manifestação, para além dos indícios dos crimes de responsabilidade, o Relator destacou a instabilidade geral no país, sobretudo no cenário econômico.

Em seguida, pelo Presidente da Câmara – Dep. Eduardo Cunha – foi dada a palavra aos líderes dos partidos.

<sup>186</sup> *Ibidem*.

<sup>187</sup> *Ibidem*.

<sup>188</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 32. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4650075&ts=1594039503144&disposition=inline>

<sup>189</sup> *Ibidem*.

Manifestou-se o então líder do PMDB, Dep. Leonardo Picciani (página 11204 e ss. dos autos; página 193 do documento pdf.)<sup>190</sup>, destacando a opção favorável da legenda pelo juízo político em virtude das “circunstâncias políticas que o País vive”.

Nesse mesmo sentido, pronunciou-se o líder do PSDB, Dep. Antonio Imbassahy (página 11713 e ss. dos autos; página 202 e ss. do documento pdf.)<sup>191</sup>, destacando o cenário de corrupção e recessão econômica do país.

Em sentido similar, e retomando o discurso quanto à falta de viabilidade do Governo Dilma e a situação econômica do país de então, temos a manifestação do líder do PP, Dep. Aguinaldo Ribeiro (página 11717 e ss. dos autos; página 206 do documento pdf.)<sup>192</sup>, e do líder do PSB, Dep. Fernando Coelho Filho (página 11729 e ss. dos autos; página 218 do documento pdf.)<sup>193</sup>. De mesmo teor, quanto à situação econômica, foi a manifestação do líder do DEM, Dep. Pauderney Avelino (página 11731 e ss. dos autos; página 220 e ss. do documento pdf.)<sup>194</sup>, do representante do PMB, Dep. Weliton Prado (página 11780 e ss. dos autos; página 269 e ss. do documento pdf.)<sup>195</sup>, e do representante do PSDB, Dep. Miguel Haddad (página 11784 e ss. dos autos; página 273 e ss. do documento pdf.)<sup>196</sup>, enquanto a manifestação do líder do PRB, Dep. Márcio Marino, para além do cenário econômico, destacou os casos de corrupção do Governo (página 11737 e ss. dos autos; página 223 e ss. do documento pdf.)<sup>197</sup>.

Do mesmo teor dos últimos pronunciamentos, destacando os casos de corrupção e crise econômica foi a fala do líder do PTB, Dep. Wilson Filho (página 11736 e ss. dos autos; página 225 e ss. do documento pdf.)<sup>198</sup>. Do mesmo modo, as manifestações dos líderes do Solidariedade, Dep. Genecias Noronha e Paulo Pereira da Silva (páginas 11743 e ss. dos autos; página 232 do documento pdf.)<sup>199</sup>; do líder do PTN, Dep. Renata Abreu (página 11747 e ss. dos autos; página 236 e ss. do documento pdf.)<sup>200</sup>, do líder do PSC, Dep. Andre Moura (página 11753 e ss. dos autos; página 242 do

<sup>190</sup> *Ibidem*.

<sup>191</sup> *Ibidem*.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

<sup>194</sup> *Ibidem*.

<sup>195</sup> *Ibidem*.

<sup>196</sup> *Ibidem*.

<sup>197</sup> *Ibidem*.

<sup>198</sup> *Ibidem*.

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

documento pdf.)<sup>201</sup>, do líder do PPS, Dep. Rubens Bueno (página 11756 e ss. dos autos; página 245 do documento pdf.)<sup>202</sup>, e do representante do PSL, Dep. Alfredo Kaefer (página 11775 e ss. dos autos; página 264 e ss. do documento pdf.)<sup>203</sup>.

De outro modo, manifestou-se o líder do PT, Dep. Afonso Florence (página 11708 e ss. dos autos; página 197 do documento pdf.)<sup>204</sup>, destacando a não configuração do crime de responsabilidade, a indecisão de parlamentares, e um movimento pela “candidatura de Michel Temer” arquitetada inclusive pelo Presidente da Câmara (Eduardo Cunha) numa espécie de eleição indireta; destacou-se também suposto apoio popular pelo não prosseguimento do impeachment; no mesmo sentido, o pronunciamento do líder do PSOL, Dep. Ivan Valente (página 11763 e ss. dos autos; página 252 do documento pdf.)<sup>205</sup>

Como complemento à oposição ao impeachment, o líder do PR, Dep. Aelton Freitas (página 11720 e ss. dos autos; página 209 do documento pdf.)<sup>206</sup>, destacou o desvirtuamento do impeachment em virtude da utilização do juízo político das bases do parlamentarismo; tal como feito pelo líder do PCdoB, Dep. Daniel Almeida (página 11750 e ss. dos autos; página 239 do documento pdf.)<sup>207</sup>, e pelo representante do PEN, Dep. Junior Marreca (página 11777 e ss. dos autos; página 266 e ss. do documento pdf.)<sup>208</sup>, e do líder do PDT, Dep. Weverton Rocha (página 11740 e ss. dos autos; página 229 do documento pdf.)<sup>209</sup>,

Em sentido contrário, o líder do PSD, Dep. Rogério Rosso (página 11725 e ss. dos autos; página 214 do documento pdf.)<sup>210</sup>, colocou em evidência a lisura de todo o processado e o respaldo jurisdicional dado pelo Supremo.

Outros pronunciamentos não mencionaram explicitamente os motivos dos votos, tão somente indicando a posição da legenda, tal como feito pelo líder do PHS, Dep. Givaldo Carimbão (página 11759 e ss. dos autos; página 248 e ss. do documento pdf.)<sup>211</sup>,

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> *Ibidem*.

<sup>203</sup> *Ibidem*.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> *Ibidem*.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

<sup>211</sup> *Ibidem*.

pelo líder do PV, Dep. Sarney Filho (página 11761 e ss. dos autos; página 250 do documento pdf.)<sup>212</sup>, e pelo líder do PROS, Dep. Ronaldo Fonseca (página 11765 e ss. dos autos; página 254 e ss. do documento pdf.)<sup>213</sup>, e pelo representante do PTdoB, Dep. Silvio Costa (página 11773 e ss. dos autos; página 262 e ss. do documento pdf.)<sup>214</sup>.

Outros pronunciamentos destacaram o livre posicionamento de cada um dos integrantes, sem apresentar uma posição unificada, tal como ocorrido com a manifestação do líder do Rede, Dep. Alessandro Molon (página 11770 e ss. dos autos; página 259 e ss. do documento pdf.)<sup>215</sup>.

Do processamento ante o Senado Federal (Denúncia n. 1 de 2016).

Uma vez recebido o Ofício n. 526/2016 da Câmara dos Deputados, em 18.04.2016 (página 12046 dos autos; página 1 do documento pdf.)<sup>216</sup>, no dia 26.04.2016 constitui-se a Comissão Especial (página 12060 dos autos; página 15 do documento pdf.)<sup>217</sup>.

Em sua 1ª Reunião, realizada em 26.04.2016, foi realizada a instalação da Comissão e eleitos seu Presidente e Relator, com a aprovação do Plano de Trabalho (análise da admissibilidade da denúncia) (página 12184 dos autos; página 147 do documento pdf.)<sup>218</sup>.

Logo após a constituição da Comissão Especial, foi apresentada uma questão de ordem impugnando a eleição de seu Relator (Sen. Antonio Carlos Anastasia), por suposta ausência de imparcialidade, em razão de pertencer ao principal partido de oposição, e de já ter se manifestado publicamente acerca da matéria (página 12082 a 12085 dos autos; página 37 a 40 do documento pdf.)<sup>219</sup>; no mesmo sentido, outra questão de ordem destacava o fato de que um dos autores da Denúncia de Crime de Responsabilidade à Câmara (Flávio Henrique Costa Pereira) era Coordenador Jurídico Nacional do PSDB, mesmo partido do então Relator da Comissão Especial (página 12093

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

<sup>214</sup> *Ibidem*.

<sup>215</sup> *Ibidem*.

<sup>216</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 33. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749807&ts=1594039523965&disposition=inline>

<sup>217</sup> *Ibidem*.

<sup>218</sup> *Ibidem*.

<sup>219</sup> *Ibidem*.

a 12095 dos autos; páginas 48 a 58 do documento pdf.)<sup>220</sup>; as impugnações se fundamentam numa interpretação do artigo 127 do Regimento Interno do Senado Federal, e do artigo 15, inciso III do Código de Ética e Decoro Parlamentar, segundo as quais – respectivamente – autores de proposição de projetos de lei não podem funcionar como relatores, e em processos disciplinares, a designação de seu relator excluirá membros do partido do representante e do representado.

A questão de ordem restou indeferida pelo Presidente da Comissão (Sen. Raimundo Lira), ao entender que as hipóteses de suspeição/impedimento seriam unicamente àquelas do artigo 36 da Lei n. 1.079/50, sem que fosse possível uma interpretação extensiva, destacando também – com respaldo em julgamentos do Supremo – a impossibilidade de aplicação subsidiária de dispositivos do CPP, asseverando que a imparcialidade típica do Judiciário é incompatível com a função política (página 12086 a 12091 dos autos; página 41 a 46 do documento pdf; e páginas 12110 dos autos e 71 do documento pdf).<sup>221</sup>.

Cumpre salientar que – em outro momento, mais adiante nos autos – novamente foi apresentada a mesma questão de ordem (página 16469 a 16472 dos autos; página 265 a 268 do documento pdf)<sup>222</sup>, novamente indeferida pelo Presidente da Comissão, colocando em destaque que a matéria já havia sido apreciada, bem como corroborada pelo Plenário da Comissão (página 16829 dos autos; página 176 do documento pdf).<sup>223</sup>.

Da mesma forma, a AGU também formulou um pedido neste sentido, quanto a eventual imparcialidade do Relator eleito Sen. Anastasia, em razão de seu vínculo com o PSDB, e a atuação deste no impeachment (páginas 16830 a 16836 dos autos; páginas 177 a 183 do documento pdf).<sup>224</sup>. O Presidente da Comissão reiterou as decisões anteriormente proferidas acerca do assunto, afastando a aplicação do Regimento Interno

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> *Ibidem*.

<sup>222</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 43. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749857&ts=1594039525241&disposition=inline>

<sup>223</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 44. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749861&ts=1594039525302&disposition=inline>

<sup>224</sup> *Ibidem*.

e do Código de Ética e Decoro (páginas 16847 a 16850 dos autos; página 194 a 197 do documento pdf.)<sup>225</sup>

Após admissibilidade da denúncia pelo Senado, foi apresentada também esta mesma questão de ordem perante o Min. Ricardo Lewandowski, enquanto Presidente do processamento do juízo político (página 18414 a 18419 dos autos; página 25 a 29 do documento pdf.)<sup>226</sup>; indeferida novamente pelo Presidente da Comissão, Sen. Raimundo Lira (página 18794 e 18795 dos autos; página 602 e 603 do documento pdf.)<sup>227</sup>, de modo que o recurso apresentado, restou não conhecido pelo Min. Lewandowski (página 19205 a 19206 dos autos; página 407 e 408 do documento pdf.)<sup>228</sup>.

Em sua 2ª Reunião, realizada em 27.04.2016, foram aprovados requerimentos diversos, para a realização de oitivas (por exemplo: convidaram a comparecer ante a Comissão José Eduardo Cardozo, enquanto AGU e Procuradores vinculados ao TCU) (página 12400 a 12401 dos autos; página 3 e 4 do documento pdf.)<sup>229</sup>.

Em sua 3ª Reunião, realizada em 28.04.2016, foram ouvidos os autores da denúncia, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal (página 16748 e 16488 dos autos; páginas 284 e 285 do documento pdf.)<sup>230</sup>.

Em sua 4ª Reunião, realizada em 29.04.2016, prestaram esclarecimentos o AGU, José Eduardo Cardozo, e os Ministros de Estado e Fazenda e Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Min.'s Nelson Barbosa e Kátia Abreu (página 16657 dos autos; e página 4 do documento pdf.)<sup>231</sup>Também foi juntada aos autos defesa em nome da Presidente

<sup>225</sup> *Ibidem*.

<sup>226</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 49. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749881&ts=1594039523389&disposition=inline>

<sup>227</sup> *Ibidem*.

<sup>228</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 50. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749885&ts=1594039523442&disposition=inline>

<sup>229</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 34. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749813&ts=1594039525111&disposition=inline>

<sup>230</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 43. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749857&ts=1594039525241&disposition=inline>

<sup>231</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 44. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749861&ts=1594039525302&disposition=inline>

Dilma, representada pelo AGU, José Eduardo Cardozo (página 12478 e ss. dos autos; página 81 do documento pdf.)<sup>232</sup>.

Na 5ª Reunião, realizada em 02.05.2016, debateram o Procurador do Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo de Oliveira, e o Prof. de Direito Financeiro da USP, José Maurício Conti, e o Presidente do Instituto Internacional de Estados de Direito do Estado, Fábio Medina Osório (página 17014 dos autos; página 4 do documento pdf.)<sup>233</sup>.

Na 6ª Reunião, realizada em 03.05.2016, debateram Prof. de Direito Processual Penal da UFRJ, Geraldo Luiz Mascarenhas, Prof. de Direito Financeiro da UERJ, Ricardo Lodi Riberio, e o ex-Presidente da OAB, Marcello Lavenère (página 17570 dos autos; página 131 do documento pdf.)<sup>234</sup>.

Na 7ª Reunião, realizada em 04.05.2016, foi lido o relatório apresentado pelo Relator, acerca da admissibilidade da denúncia (página 17775 dos autos; página 2 do documento pdf.)<sup>235</sup>, juntado aos autos (páginas 16883 e ss. dos autos; página 230 e ss. do documento pdf.)<sup>236</sup>.

Na 8ª Reunião, realizada em 05.05.2016, houve manifestação do AGU, José Eduardo Cardozo, sobre o relatório apresentado, bem como apresentação de alguns votos em separado (página 17952 dos autos; página 233 do documento pdf.)<sup>237</sup>.

Na 9ª Reunião, realizada em 06.05.2016, foi realizada a votação do Parecer do Relator (página 18063 dos autos; página 344 do documento pdf.)<sup>238</sup>, o qual foi aprovado no seio da Comissão Especial, com 15 votos favoráveis à admissibilidade, e 5

<sup>232</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 34. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749813&ts=1594039525111&disposition=inline>

<sup>233</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 45. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749865&ts=1594039524201&disposition=inline>

<sup>234</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 46. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749869&ts=1594039525372&disposition=inline>

<sup>235</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 47. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749873&ts=1594039524694&disposition=inline>

<sup>236</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 44. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749861&ts=1594039525302&disposition=inline>

<sup>237</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 47. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749873&ts=1594039524694&disposition=inline>

<sup>238</sup> *Ibidem*

contrários, totalizando 20 votos ao total (página 17443 dos autos; página 4 do documento pdf.)<sup>239</sup>.

Aprovado no seio da Comissão, o Parecer foi submetido ao Plenário do Senado Federal, no âmbito da 71ª Sessão do dia 12.05.2016, com 55 votos favoráveis à admissibilidade, e 22 votos contrários (página 18231 a 18233 dos autos; página 184 a 188 do documento pdf.)<sup>240</sup>.

Com a aprovação da admissibilidade pelo Senado, tomou posse o Min. do STF Ricardo Lewandowski, em 15.05.2016, para fins do disposto no artigo 52, inciso I e parágrafo único da CRFB/88 (página 18134 dos autos; página 4 do documento pdf.)<sup>241</sup>.

No mais, também restou afastada a ex-Presidente Dilma de suas funções (página 18146 dos autos; página 16 do documento pdf.)<sup>242</sup>.

Juntada defesa do Presidente Dilma (página 18421 e ss. dos autos; página 31 e ss. do documento pdf.)<sup>243</sup>, nos termos do artigo 49 da Lei 1.079/50.

Na 10ª Reunião da Comissão, realizada em 25.05.2016, foi apresentado o plano de trabalho (página 18352 dos autos; página 398 do documento pdf.)<sup>244</sup>.

Na 11ª Reunião da Comissão, realizada em 02.06.2016, foram decididos requerimentos de produção probatória (página 18821 dos autos; página 3 do documento pdf.)<sup>245</sup>.

<sup>239</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 46. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749869&ts=1594039525372&disposition=inline>

<sup>240</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 48. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749877&ts=1594039524284&disposition=inline>

<sup>241</sup> *Ibidem*.

<sup>242</sup> *Ibidem*.

<sup>243</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 49. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749881&ts=1594039523389&disposition=inline>

<sup>244</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 48. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749877&ts=1594039524284&disposition=inline>

<sup>245</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 50. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749885&ts=1594039523442&disposition=inline>

Na 12<sup>a</sup> Reunião da Comissão, realizada em 06.06.2016, foi aprovado o calendário de trabalho, bem como debatidos questões probatórias (página 19095 dos autos; página 276 do documento pdf.)<sup>246</sup>.

Na 13<sup>a</sup> Reunião da Comissão, realizada em 08.06.2016, foi realizada a coleta de oitivas de testemunhas, bem como mais alguns requerimentos quanto produção probatória (página 19321 dos autos; página 75 do documento pdf.)<sup>247</sup>.

O mesmo se seguiu na 14<sup>a</sup> Reunião, realizada em 13.06.2016 (página 19783 dos autos; página 285 do documento pdf.)<sup>248</sup>, e na 15<sup>a</sup> Reunião, realizada em 14.06.2016 (página 20332 dos autos; página 341 do documento pdf.)<sup>249</sup>, na 16<sup>a</sup> Reunião, realizada em 15.06.2016 (página 20461 dos autos; página 45 do documento pdf.)<sup>250</sup>, na 17<sup>a</sup> Reunião, realizada em 16.06.2016 (página 20651 dos autos; página 235 do documento pdf.)<sup>251</sup>, na 18<sup>a</sup> Reunião, realizada em 17.06.2016 (página 21031 dos autos; página 198 do documento pdf.)<sup>252</sup>, na 19<sup>a</sup> Reunião, realizada em 20.06.2016 (página 21472 dos autos; página 37 do documento pdf.)<sup>253</sup>, na 20<sup>a</sup> Reunião, realizada em 21.06.2016 (página 21667 dos autos; página 229 do documento pdf.)<sup>254</sup>, na 21<sup>a</sup> Reunião, realizada em 22.06.2016 (página 22140 dos autos; página 3 do documento pdf.)<sup>255</sup>, na 22<sup>a</sup> Reunião, realizada em 23.06.2016 (página 22243 dos autos; página 106 do documento pdf.)<sup>256</sup>, na 23<sup>a</sup> Reunião,

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 51. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749889&ts=1594039526034&disposition=inline>

<sup>248</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 52. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749893&ts=1594039526086&disposition=inline>

<sup>249</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 53. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749897&ts=1594039524381&disposition=inline>

<sup>250</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 54. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749905&ts=1594039525441&disposition=inline>

<sup>251</sup> *Ibidem*.

<sup>252</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 55. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749917&ts=1594039525505&disposition=inline>

<sup>253</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 57. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749933&ts=1594039525631&disposition=inline>

<sup>254</sup> *Ibidem*.

<sup>255</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 59. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749949&ts=1594039525749&disposition=inline>

<sup>256</sup> *Ibidem*.

realizada em 24.06.2016 (página 22546 dos autos; página 9 do documento pdf.)<sup>257</sup>, na 24<sup>a</sup> Reunião, realizada em 27.06.2016 (página 22864 dos autos; página 3 do documento pdf.)<sup>258</sup>, na 25<sup>a</sup> Reunião, realizada em 28.06.2016 (página 22951 dos autos; página 90 do documento pdf.)<sup>259</sup>, e na 26<sup>a</sup> Reunião, realizada em 29.06.2016 (página 23183 dos autos; página 372 do documento pdf.)<sup>260</sup>.

Na 27<sup>a</sup> Reunião, realizada em 05.06.2016, ocorreu a oitiva da junta pericial, bem como dos assistentes da acusação e defesa (página 23565 dos autos; página 326 do documento pdf.)<sup>261</sup>.

Na 28<sup>a</sup> Reunião, realizada em 06.07.2016, foi feita a leitura, pelo AGU, Min. José Eduardo Cardozo de manifestação encaminhada pela Presidente Dilma (página 23745 dos autos; página 44 do documento pdf.)<sup>262</sup>.

Foram juntadas as alegações finais dos denunciantes, em 12.07.2016 (página 23880 e ss. dos autos; página 270 do documento pdf.)<sup>263</sup>, e da denunciada, em 28.07.2016 (página 24026 dos autos; página 53 do documento pdf.)<sup>264</sup>.

Na 29<sup>a</sup> Reunião, realizada em 02.08.2016, foi feita a leitura do Relatório do Parecer quanto à pronúncia da denunciada (página 25216 dos autos; página 9 do

<sup>257</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 60. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749957&ts=1594039523483&disposition=inline>

<sup>258</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 61. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749961&ts=1594039524966&disposition=inline>

<sup>259</sup> *Ibidem.*

<sup>260</sup> *Ibidem.*

<sup>261</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 62. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749965&ts=1594039525826&disposition=inline>

<sup>262</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 63. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749969&ts=1594039526146&disposition=inline>

<sup>263</sup> *Ibidem.*

<sup>264</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 64. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749973&ts=1594039523536&disposition=inline>

documento pdf.)<sup>265</sup>, juntado aos autos em 04.08.2016 (página 24567 e ss. dos autos; página 247 do documento pdf.)<sup>266</sup>.

Na 30ª Reunião, realizada em 03.08.2016, foi debatido pela Comissão o Parecer supra (página 25367 dos autos; página 160 do documento pdf.)<sup>267</sup>.

Na 31ª Reunião, realizada em 04.08.2016, foi votado o Parecer (página 25564 dos autos; página 360 do documento pdf.)<sup>268</sup>; aprovada a pronúncia da Presidente Dilma, por 14 votos favoráveis, e 5 contrários (página 25512 dos autos; página 308 do documento pdf.)<sup>269</sup>.

Uma vez aprovada a pronúncia no seio da Comissão Especial, o debate passou ao Plenário do Senado. Nesse sentido, na 123ª Sessão, realizada em 09.08.2016, foi aprovada a pronúncia da ex-Presidente Dilma, por 59 votos favoráveis, e 21 votos contrários (página 25655 dos autos; página 451 do documento pdf.)<sup>270</sup>.

Cumpre ressaltar que, em virtude de requerimentos (Requerimentos n. 596, 597, 598 e 599 – páginas 25642 a 25649 dos autos; página 438 a 445 do documento pdf.)<sup>271</sup>, houve quatro votações distintas (uma acerca das preliminares arguidas pela defesa; uma pelo parecer como um todo; e outras três, como destaque, para cada uma das imputações realizadas). Como resultado, o Parecer do Sen. Anastasia fora mantido pelo Plenário do Senado, como esclarecido pelo Presidente em exercício Min. Ricardo Lewandowski, ao declarar o resultado da votação de cada qual:

*O SR. PRESIDENTE (Ricardo Lewandowski) - Proclamo o resultado da votação. Votaram SIM 59 Senadores; votaram NÃO 21 Senadores. Zero abstenções. Total: 80 Senadores. Portanto, o texto destacado, o parecer referente às preliminares, está mantido. A proposta do Senador Anastasia pela*

<sup>265</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 67. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749985&ts=1594039523659&disposition=inline>

<sup>266</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 65. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749977&ts=1594039525050&disposition=inline>

<sup>267</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 67. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749985&ts=1594039523659&disposition=inline>

<sup>268</sup> *Ibidem.*

<sup>269</sup> *Ibidem*

<sup>270</sup> *Ibidem.*

<sup>271</sup> *Ibidem.*

*rejeição está mantida (página 25808 dos autos; página 143 do documento pdf.)<sup>272</sup>*

(...)

*O SR. PRESIDENTE (Ricardo Lewandowski) - Votaram SIM 59; votaram NÃO 21. Nenhuma abstenção. Total: 80 Senadores. Portanto, está aprovado o parecer por ora, ressalvados os destaques. Vamos passar à votação dos destaques (página 25811 dos autos; página 146 do documento pdf.)<sup>273</sup>*

(...)

*O SR. PRESIDENTE (Ricardo Lewandowski) - Resultado da votação: 58 votos SIM; 22, NÃO. Nenhuma abstenção; 80 Senadores presentes. Portanto, o texto do parecer destacado referente às operações de crédito com instituição financeira controlada pela União, intituladas ou chamadas pedaladas fiscais, ficou mantido. Nós temos ainda dois destaques a serem votados: o terceiro, que é o decreto de 27/17/2015, no montante de R\$29 bilhões; e o quarto, que é o decreto de 20/8/2015, no valor de R\$600 milhões. Então, o primeiro é o terceiro destaque (página 25814 dos autos; página 149 do documento pdf.)<sup>274</sup>.*

(...)

*O SR. PRESIDENTE (Ricardo Lewandowski) - 58 votaram SIM; 22, NÃO. Zero abstenções. Oitenta Senadores votaram. Portanto, o texto, destacado o parecer referente à abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional por meio de decreto, que acabamos de mencionar, está mantido no parecer do Senador Anastasia (página 25818 dos autos; página 153 do documento pdf.)<sup>275</sup>*

(...)

*O SR. PRESIDENTE (Ricardo Lewandowski) - Proclamo o resultado. Votaram SIM 59 Senadores; votaram NÃO 21 Senadores. Nenhuma abstenção. Total de 80 Senadores. Queria, então, proclamar o resultado, dizendo que o texto destacado do parecer, referente à abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional por meio do decreto anteriormente mencionado, está mantido no texto do Senador Anastasia. Encerradas as votações e tendo sido aprovada a denúncia, fica, desde logo, a Acusação intimada para oferecer, no prazo de até 48 horas, o libelo acusatório, bem*

<sup>272</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 68. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7749998&ts=1594039523714&disposition=inline>

<sup>273</sup> Ibidem.

<sup>274</sup> Ibidem.

<sup>275</sup> Ibidem.

*como o rol de testemunhas, nos termos do que foi aprovado neste plenário (página 25821 dos autos; página 156 do documento pdf.)<sup>276</sup>*

Desse modo, tendo em vista a pronúncia pelo Plenário do Senado, em seguida, foi apresentado o Libelo Acusatório pelos denunciantes, em 10.08.2016 (página 25670 e ss. dos autos; página 5 do documento pdf.)<sup>277</sup>, assim como foi apresentada a Contrariedade ao Libelo, em 12.08.2016 (página 25841 e ss. dos autos; página 4 do documento pdf.)<sup>278</sup>.

Ato contínuo, em 17.08.2016, foi estabelecido o roteiro para a Sessão de Julgamento propriamente dita, de modo que aberta a sessão, seria feita a leitura do processo, e deliberada eventuais questões de ordem; em seguida, haveria a inquirição das testemunhas; após, seria possível manifestação pela imputada, com o encerramento da instrução. Iniciando os debates orais, acusação e defesa se manifestariam, bem como os Senadores inscritos para discutir acerca do objeto da acusação. Por fim, seria realizada a votação (páginas 26254 a 26253 dos autos; página 76 a 81 do documento pdf.)<sup>279</sup>.

E assim foi feito, na 133ª Sessão do Senado, realizada entre os dias 25.08.2016 e 31.08.2016, culminando na condenação da ex-Presidente Dilma Rousseff, com 61 votos favoráveis à condenação, e 20 contrários, totalizando 81 votos ao total (páginas 27174 a 27176 dos autos; página 5 a 7 do documento pdf.)<sup>280</sup>.

Cumpre salientar que em virtude do Requerimento n. 636/2016 (página 27173 dos autos; página 4 do documento pdf.)<sup>281</sup>, houve a realização de um destaque, para que fosse votado, em separado, a destituição em si (decorrência ínsita da condenação, feita anteriormente), e o prazo de inabilitação, o qual obteve 42 votos favoráveis à inabilitação,

<sup>276</sup> *Ibidem.*

<sup>277</sup> *Ibidem.*

<sup>278</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 69. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750002&ts=1594039526217&disposition=inline>

<sup>279</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 70. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750006&ts=1594039523769&disposition=inline>

<sup>280</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 73. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750018&ts=1594039523902&disposition=inline>

<sup>281</sup> *Ibidem.*

36 contrários, e 3 abstenções, não se alcançando, assim, a maioria absoluta exigida (páginas 27177 a 27179 dos autos; páginas 8 a 10 do documento pdf.)<sup>282</sup>.

Tal como feito quando da exposição do processamento ante a Câmara dos Deputados, vale a pena destacar o pronunciamento de cada Senador, imediatamente no momento que precedeu a votação. Diferentemente da Câmara, não houve a manifestação dos líderes dos partidos, mas dos parlamentares que se inscreveram para tanto.

Nesse sentido, o primeiro parlamentar a se manifestar foi o Sen. Gladson Cameli, do PP, colocando em evidência que não discorreria sobre os “detalhes jurídicos” do crime de responsabilidade (já demonstrados pelo Parecer do Rel. Sen. Anastasia), e destacando o papel de controle exercido pelo Legislativo, sobretudo em matéria orçamentária, mencionando também o desempenho “absolutamente desastroso” do Governo do ponto de vista econômico (página 27040 e ss. dos autos; página 196 do documento pdf.)<sup>283</sup>.

Em seguida, manifestou-se o Sen. Antonio Anastasia, do PSDB, ao colocar em relevo que o Executivo não poderia dotar crédito suplementar sem autorização do Legislativo, nos termos do artigo 167, inciso V da CRFB/88, mencionando também o artigo 4º da Lei Orçamentária, ressaltando os elementos de autoria do delito (página 27043 e ss. dos autos; página 199 do documento pdf.)<sup>284</sup>.

O Sen. Jorge Viana, do PT, destacou a figura pessoal da imputada ex-Presidente Dilma, alegando não ter tido o cometimento de crime de responsabilidade. (página 27046 e ss. dos autos; página 202 do documento pdf.)<sup>285</sup>.

O Sen. Roberto Requião, do PMDB mencionou uma suposta manobra do Vice-Presidente, Michel Temer, para ocupar a Presidência, evidenciando os possíveis desdobramentos de seu Governo (desvinculação do reajuste de aposentadorias e pensões do aumento do salário-mínimo; revisão de direitos sociais e ampla privatização) (página 27048 e ss. dos autos; página 204 do documento pdf.)<sup>286</sup>.

<sup>282</sup> *Ibidem*.

<sup>283</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 72. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750014&ts=1594039525892&disposition=inline>

<sup>284</sup> *Ibidem*

<sup>285</sup> *Ibidem*.

<sup>286</sup> *Ibidem*.

O Sen. Ataídes Oliveira, do PSDB, fazendo menção ao crime de responsabilidade indicando o Parecer do Relator. Sen. Anastasia, destacou a situação de crise da economia durante o Governo Dilma e os casos de corrupção, comparando-o com o Governo em exercício de Temer, o qual teria “governabilidade” (página 27051 e ss. dos autos; página 207 do documento pdf.)<sup>287</sup>.

A Sen. Lúcia Vânia, do PSB, destacou o cometimento dos crimes de responsabilidade, em desrespeito aos “princípios da economicidade, do equilíbrio das contas públicas, da transparência e da moralidade administrativa”, referenciando o Parecer dado pelo Relator Sen. Anastasia, dizendo-se convencida da “tipicidade, da materialidade e da autoria”; assim como sustentou a lisura do procedimento ora desenvolvido (página 27052 e ss. dos autos; página 208 do documento pdf.)<sup>288</sup>, tal como feito também pelo Sen. Antonio Carlos Valadares, do PSB, o qual destacou para a configuração do crime de responsabilidade (página 27062 e ss. dos autos; página 218 do documento pdf.)<sup>289</sup>, e pelo Sen. José Medeiros, do PSD, (página 27075 e ss. dos autos; página 231 e ss. do documento pdf.)<sup>290</sup>, pelo Sen. Eduardo Amorim, do PSC (página 27087 e ss. dos autos; página 243 e ss. do documento pdf.)<sup>291</sup>, pelo Sen. Aécio Neves, do PSDB (página 27089 e ss. dos autos; página 245 e ss. do documento pdf.)<sup>292</sup>, pelo Sen. Magno Malta, do PR (página 27091 e ss. dos autos; página 247 e ss. do documento pdf.)<sup>293</sup>, pelo Sen. Ivo Cassol, do PP (página 27098 e ss. dos autos; página 254 e ss. do documento pdf.)<sup>294</sup>, pelo Sen. Garibaldi Alves Filho, do PMDB (página 27104 e ss. dos autos; página 260 e ss. do documento pdf.)<sup>295</sup>, pelo Sen. Zeze Perrella, do PTB (página 27124 e ss. dos autos; página 280 e ss. do documento pdf.)<sup>296</sup>, pelo Sen. Sergio Petecão, do PSD (página 27130 e ss. dos autos; página 286 e ss. do documento pdf.)<sup>297</sup>, pela Sen. Simone Tebet, do PMDB (página 27139 e ss. dos autos; página 295 e ss. do documento pdf.)<sup>298</sup>, pelo Sen. Waldemir Moka, do PMDB (página 27141 e ss. dos autos; página 297

<sup>287</sup> *Ibidem*

<sup>288</sup> *Ibidem.*

<sup>289</sup> *Ibidem.*

<sup>290</sup> *Ibidem.*

<sup>291</sup> *Ibidem.*

<sup>292</sup> *Ibidem.*

<sup>293</sup> *Ibidem.*

<sup>294</sup> *Ibidem.*

<sup>295</sup> *Ibidem.*

<sup>296</sup> *Ibidem.*

<sup>297</sup> *Ibidem.*

<sup>298</sup> *Ibidem.*

e ss. do documento pdf.)<sup>299</sup>, pelo Sen. Pedro Chaves, do PSC (página 27145 e ss. dos autos; página 301 e ss. do documento pdf.)<sup>300</sup>, pelo Sen. Reguffe, sem partido, (página 27146 e ss. dos autos; página 302 e ss. do documento pdf.)<sup>301</sup>, pelo Sen. Tasso Jereissati, do PSDB (página 27156 e ss. dos autos; página 312 e ss. do documento pdf.)<sup>302</sup>, pelo Sen. Davi Alcolumbre, do DEM (página 27164 e ss. dos autos; página 320 e ss. do documento pdf.)<sup>303</sup>, pelo Sen. José Maranhão, do PMDB (página 27167 e ss. dos autos; página 323 e ss. do documento pdf.)<sup>304</sup>, pelo Sen. Romário, do PSB (página 27169 e ss. dos autos; página 325 e ss. do documento pdf.)<sup>305</sup>.

O Sen. Lasier Martins, do PDT, para além de mencionar os crimes de responsabilidade, destacou a impopularidade da imputada em função dos desdobramentos da Operação Lava Jato, assim como o cenário econômico havido durante o Governo da imputada (página 27054 e ss. dos autos; página 210 do documento pdf.)<sup>306</sup>, tal como feito pelo Sen. Cássio Cunha Lima do PSDB (página 27083 e ss. dos autos; página 239 e ss. do documento pdf.)<sup>307</sup>.

O Sen. Acir Gurgacz, do PDT, tal como feito pelo Senador anterior, destacou também o cenário de crise econômica e de corrupção envolvendo o Governo Dilma, afirmando que a imputação de crimes de responsabilidade tornou-se uma “questão secundária” (página 27056 e ss. dos autos; página 212 do documento pdf.)<sup>308</sup>.

Neste mesmo sentido, o Sen. Ronaldo Caiado, do DEM, também colocou em evidência o desempenho geral do Governo Dilma, destacando o cenário econômico e a “incapacidade de governar” da imputada (página 27057 e ss. dos autos; página 213 do documento pdf.)<sup>309</sup>, assim como manifestado pelo Sen. Dário Berger, do PMDB (página 27069 e ss. dos autos; página 225 e ss. do documento pdf.)<sup>310</sup>, e pelo Sen. Fernando Collor, do PTC (página 27071 e ss. dos autos; página 227 e ss. do documento pdf.)<sup>311</sup>, e

<sup>299</sup> *Ibidem.*

<sup>300</sup> *Ibidem.*

<sup>301</sup> *Ibidem.*

<sup>302</sup> *Ibidem.*

<sup>303</sup> *Ibidem.*

<sup>304</sup> *Ibidem.*

<sup>305</sup> *Ibidem.*

<sup>306</sup> *Ibidem.*

<sup>307</sup> *Ibidem.*

<sup>308</sup> *Ibidem.*

<sup>309</sup> *Ibidem.*

<sup>310</sup> *Ibidem.*

<sup>311</sup> *Ibidem.*

pelo Sen. Cidinho Santos, do PR (página 27112 e ss. dos autos; página 268 e ss. do documento pdf.)<sup>312</sup>, pelo Sen. Ricardo Ferraço, do PSDB (página 27119 e ss. dos autos; página 275 e ss. do documento pdf.)<sup>313</sup>, pelo Sen. Benedito de Lira, do PP (página 27122 e ss. dos autos; página 278 e ss. do documento pdf.)<sup>314</sup>, pelo Sen. Wilder Morais, do PP (páginas 27108 e ss. dos autos; página 284 e ss. do documento pdf.)<sup>315</sup>, Sen. Rose de Freitas, do PMDB (página 27134 e ss. dos autos; página 290 e ss. do documento pdf.)<sup>316</sup>, Sen. José Agripino, do DEM (página 27152 e ss. dos autos; página 308 e ss. do documento pdf.)<sup>317</sup>, pelo Sen. Dalirio Beber, do PSDB (página 27154 e ss. dos autos; página 310 e ss. do documento pdf.)<sup>318</sup>, pelo Sen. Eduardo Lopes, do PRB (página 27162 e ss. dos autos; página 318 e ss. do documento pdf.)<sup>319</sup>

Sen. Alvaro Dias, do PV, destacou que os pressupostos jurídicos foram atendidos, fazendo menção ao Parecer do Sen. Anastasia, e das posições dos juristas Miguel Reale Junior, Janaína Paschoal e Hélio Bicudo; por outro lado, sustentou que também deveria ser levado em consideração o cenário econômico e casos de corrupção (página 27059 e ss. dos autos; página 215 do documento pdf.)<sup>320</sup>, tal como feito pelo Sen. Valdir Raupp, do PMDB (página 27096 e ss. dos autos; página 252 e ss. do documento pdf.)<sup>321</sup>, e pelo Sen. José Aníbal, do PSDB (página 27103 e ss. dos autos; página 259 e ss. do documento pdf.)<sup>322</sup>, pelo Sen. Paulo Bauer, do PSDB (página 27106 e ss. dos autos; página 262 e ss. do documento pdf.)<sup>323</sup>, Sen. Eunício Oliveira, do PMDB (página 27108 e ss. dos autos; página 264 e ss. do documento pdf.)<sup>324</sup>, pela Sen. Flexa Ribeiro, do PSDB (página 27114 e ss. dos autos; página 270 e ss. do documento pdf.)<sup>325</sup>, pela Sen. Ana Amélia, do PP (página 27136 e ss. dos autos; página 292 e ss. do documento pdf.)<sup>326</sup>, Sen. Fernando Bezerra Coelho, do PSB (página 27148 e ss. dos autos; página 304 e ss. do

<sup>312</sup> *Ibidem.*

<sup>313</sup> *Ibidem.*

<sup>314</sup> *Ibidem.*

<sup>315</sup> *Ibidem.*

<sup>316</sup> *Ibidem.*

<sup>317</sup> *Ibidem.*

<sup>318</sup> *Ibidem.*

<sup>319</sup> *Ibidem.*

<sup>320</sup> *Ibidem.*

<sup>321</sup> *Ibidem.*

<sup>322</sup> *Ibidem.*

<sup>323</sup> *Ibidem.*

<sup>324</sup> *Ibidem.*

<sup>325</sup> *Ibidem.*

<sup>326</sup> *Ibidem.*

documento pdf.)<sup>327</sup>, pelo Sen. Cristovam Buarque, do PPS (página 27150 e ss. dos autos; página 306 e ss. do documento pdf.)<sup>328</sup>

Sen. Angela Portela, do PT, sustentou haver a ocorrência de um golpe parlamentar, em razão da não configuração de crime de responsabilidade (página 27060 e ss. dos autos; página 216 do documento pdf.)<sup>329</sup>, o mesmo feito pela Sen. Sen. Fátima Bezerra, também do PT (página 27065 e ss. dos autos; página 221 do documento pdf.)<sup>330</sup>, e pela Sen. Lídice da Mata, do PSB (página 27067 e ss. dos autos; página 223 do documento pdf.)<sup>331</sup>, e pela Sen. Gleisi Hoffmann, do PT (página 27073 e ss. dos autos; página 229 e ss. do documento pdf.)<sup>332</sup>, pela Sen. Vanessa Grazziotin, do PCdob (página 27078 e ss. dos autos; página 234 e ss. do documento pdf.)<sup>333</sup>, pelo Sen. Humberto Costa, do PT (página 27080 e ss. dos autos; página 236 e ss. do documento pdf.)<sup>334</sup>, pela Sen. Regina Sousa, do PT (página 27085 e ss. dos autos; página 241 e ss. do documento pdf.)<sup>335</sup>; pelo Sen. José Pimentel, do PT (página 27094 e ss. dos autos; página 250 e ss. do documento pdf.)<sup>336</sup>, pelo Sen. Paulo Paim, do PT (página 27101 e ss. dos autos; página 257 e ss. do documento pdf.)<sup>337</sup>, pelo Sen. Armando Monteiro, do PTB (página 27110 e ss. dos autos; página 266 e ss. do documento pdf.)<sup>338</sup>, pelo Sen. Randolfe Rodrigues (página 27116 e ss. dos autos; página 272 e ss. do documento pdf.)<sup>339</sup>, pelo Sen. Lindbergh Farias, do PT (página 27126 e ss. dos autos; página 282 e ss. do documento pdf.)<sup>340</sup>, pelo Sen. João Capiberibe, do PSB (página 27158 e ss. dos autos; página 314 do documento pdf.)<sup>341</sup>, pelo Sen. Roberto Muniz, do PP (página 27150 e ss. dos autos; página 316 e ss. do documento pdf.)<sup>342</sup>

<sup>327</sup> *Ibidem.*

<sup>328</sup> *Ibidem.*

<sup>329</sup> *Ibidem.*

<sup>330</sup> *Ibidem*

<sup>331</sup> *Ibidem.*

<sup>332</sup> *Ibidem.*

<sup>333</sup> *Ibidem.*

<sup>334</sup> *Ibidem.*

<sup>335</sup> *Ibidem.*

<sup>336</sup> *Ibidem.*

<sup>337</sup> *Ibidem.*

<sup>338</sup> *Ibidem.*

<sup>339</sup> *Ibidem.*

<sup>340</sup> *Ibidem.*

<sup>341</sup> *Ibidem.*

<sup>342</sup> *Ibidem.*

O Sen. Hélio José, do PMDB, sem mencionar por sua convicção pela configuração ou não da imputação de crimes de responsabilidade, condicionou seu voto a uma “garantia” dada pelo Presidente interino, Michel Temer, acerca do setor previdenciário (página 27131 e ss. dos autos; página 287 e ss. do documento pdf.)<sup>343</sup>.

Sen. Otto Alencar, do PSD, destacou por seu entendimento pela não configuração do crime de responsabilidade, sem, entretanto, mencionar qualquer espécie de “golpe parlamentar” ou movimento neste sentido pela oposição do Governo (página 27142 e ss. dos autos; página 298 e ss. do documento pdf.)<sup>344</sup>, tal como feito pelo Sen. Elmano Férrer, do PTB, ao expressamente indicar que não se poderia julgar pelo “conjunto da obra” (crise econômica e política) (página 27165 e ss. dos autos; página 321 do documento pdf.)<sup>345</sup>.

Visto o procedimento e o processo decisório levado a efeito pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, resta o confronto entre a prática do juízo político delimitado pela ordem jurídica brasileira e os parâmetros já estabelecidos pela Comissão e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

#### **4.2. Os parâmetros de convencionalidade do juízo político da Corte IDH**

De início, em caráter preliminar, cabe esclarecer um argumento recorrente apresentado pelo Estado Brasileiro no seio de suas Observações, relacionada à Solicitação de Parecer Consultivo (“as implicações das garantias do devido processo e do princípio da legalidade no contexto de juízos políticos contra presidentes/as democrática e constitucionalmente eleitos”) apresentada pela Comissão.

Tal como visto no item 3.1.3, a República Federativa do Brasil sustentou que o impeachment e seu desenho institucional representaria uma “opção/decisão política fundamental” de cada ordem interna, proveniente do poder constituinte originário de cada nação, o que impediria uma análise em abstrato pela Corte IDH, devendo esta permanecer restrita ao debate público interno. Ainda nesse sentido, a aplicação de um controle judicial e a adoção de critérios estritamente jurídicos para o instituto subverteria o seu caráter democrático, justamente, por supostamente violar o design constitucional escolhido originariamente (qual seja, seu caráter essencialmente político, daí decorrendo a ausência

<sup>343</sup> *Ibidem*.

<sup>344</sup> *Ibidem*

<sup>345</sup> *Ibidem*.

de controle judicial do mérito do julgamento do impeachment, e a não aplicação do regime próprio de imparcialidade conferido ao Judiciário).

No mais, também foi defendido que o instituto teria adquirido em cada Estado uma conjuntura própria e uma dinâmica particular de seu processamento e desenvolvimento, não sendo possível (nem recomendável) uma categorização abstrata das realidades jurídicas e políticas de cada ordenamento, dividindo os distintos sistemas entre “parlamentarista” ou “presidencialista”, eis que cada qual apresentaria particularidades locais.

Em primeiro lugar, é relevante frisar que o fato de o ato normativo e/ou prática nacional se originar de uma “escolha política fundamental” (constitucionalmente consagrada) não impede o exercício do controle de convencionalidade. Como esclarecido pelo doutrinador Ramos, sob a ótica da comunidade internacional, pouco importa qual a origem do ato impugnado (de qual Poder, ou qual o seu status normativo), sendo considerado “mero fato” proveniente do Estado, “expressão de sua vontade” (2016, p.238):

*(...) para o Direito Internacional, os atos internos (leis, atos administrativos e mesmo decisões judiciais) são expressões da vontade de um Estado, que devem ser compatíveis com seus engajamentos internacionais anteriores, sob pena de ser o Estado responsabilizado internacionalmente. Consequentemente, um Estado não poderá justificar o descumprimento de uma obrigação internacional em virtude de mandamento interno, podendo ser coagido (com base na contemporânea teoria da responsabilidade internacional do Estado) a reparar os danos causados. Assim, mesmo a norma constitucional de um Estado é vista não como “norma suprema”, mas como mero fato, que, caso venha a violar norma jurídica internacional, acarretará a responsabilização internacional do Estado infrator.*

*A consequência de tal posicionamento para o atual estudo é que o Estado brasileiro não pode justificar o descumprimento de uma obrigação internacional de direitos humanos, alegando a existência de norma constitucional ou mesmo utilizando em sua defesa a teoria da “separação dos poderes” e o respeito à posição reiterada do Supremo Tribunal Federal.*

*Para o Direito Internacional essas justificativas são inócuas. As decisões judiciais internas, as normas constitucionais e todas as demais normas e atos internos são apreendidos pelo juiz internacional como meros fatos praticados pelo Estado, não importando qual foi o órgão interno realizador do mesmo*

*(Supremo Tribunal Federal, membro do Poder Executivo, como um delegado da Polícia Federal, ou mesmo o Poder Constituinte Originário) (grifo nosso)*

Por outro lado, tal como destacado no voto dissidente do Juiz L. Patricio Pazmiño Freira, “questões políticas” postas sob consulta da Corte não implicam num obstáculo à atuação do Tribunal de San José, sobretudo se dessas “questões políticas” derivarem uma esfera de “questões jurídicas”<sup>346</sup>, o que restou demonstrado pela exposição da Comissão no âmbito de sua Solicitud de Parecer Consultivo (qual seja, a incidência das garantias processuais do devido processo, do direito à proteção judicial e dos direitos políticos consagrados pela Convenção Americana em julgamentos políticos contra Chefes do Executivo).

Portanto, o argumento de que a análise da convencionalidade do impeachment restaria impedido por se tratar de uma “escolha política fundamental” do constituinte originário, não subsiste.

Em segundo lugar, muito embora não se desconsidere a realidade prática brasileira – denominada de “presidencialismo de coalização” enquanto arranjo institucional para sanar a problemática da crise de governabilidade originada dos elementos combinados de “*hiperpresidencialismo, multipartidarismo, eleições para o parlamento fundadas no critério proporcional com lista aberta e federalismo*”, nas palavras de Paulo Ricardo Schier<sup>347</sup> – fato é que a República Federativa do Brasil expressamente adotou o sistema de governo presidencialista (vide atribuições do Presidente da República, ao angariar funções de Chefia de Governo e de Estado, nos termos do artigo 84 da CRFB/88), e a classe política e jurídica já expressou a preocupação de diferenciar com clareza as distinções entre o instituto do impeachment, próprio do presidencialismo, do instituto do voto de desconfiança/confiança, próprio do parlamentarismo<sup>348</sup>:

---

<sup>346</sup> Corte IDH. Rechazo de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de mayo de 2018. Parágrafo 5. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor\\_01\\_18\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/solicitudoc/sor_01_18_esp.pdf)

<sup>347</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo. Encyclopédia jurídica da PUC-SP. p. 8. In: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://encyclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-2/presidencialismo>

<sup>348</sup> Exposição de Motivos da Comissão de Juristas para atualização da Lei n. 1.079, de 1950, criada pelo Ato do Presidente do Senado Federal n. 3, de 11 de fevereiro de 2022, p. 3-4.

*A gênese deste anteprojeto arrima-se na necessidade de corrigir essas e outras deficiências técnicas da Lei nº 1079/1950, mas tem em conta, especialmente, a preocupação de abandonar a ideia de que o impeachment constitui ferramenta hábil para a superação de impasses políticos, de modo a distingui-lo, com clareza, do voto de desconfiança, instrumento típico do sistema parlamentarista. Este, como se sabe, é empregado para destituir o Chefe de Governo e integrantes de seu gabinete dos respectivos cargos, cuja permanência no poder depende da confiança, ou seja, da sustentação que o Parlamento lhes assegura.*

*Com efeito, no sistema presidencialista, o processo de impeachment – longe de constituir uma característica aceitável para a troca dos governantes, tal como ocorre no sistema parlamentarista, configura uma verdadeira ruptura institucional, porquanto sua consequência – sempre excepcional – corresponde à destituição do Presidente da República, que é simultaneamente Chefe de Governo e Chefe de Estado, escolhido pelo sufrágio popular para o exercício de um mandato por tempo determinado.*

*Por essa razão, uma das premissas básicas do anteprojeto consiste em que, mesmo admitindo que o juízo para a destituição do Presidente da República seja de natureza política, essa pena, por todos os títulos drástica, somente pode concretizar-se caso tenha ele cometido um crime de responsabilidade, claramente tipificado na lei regulamentadora, não bastando que lhe falte, ocasional ou permanentemente, o necessário respaldo parlamentar para governar.*

Ou seja, tampouco a realidade própria brasileira afasta a análise de eventual desvirtuamento do instituto do impeachment, próprio de um regime presidencialista.

Pois bem. Sanadas essas questões preliminares, passa-se aos parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos acerca de juízos políticos.

### **4.3. Das diretrizes gerais**

Como visto, as diretrizes estipuladas pela Corte IDH acerca de juízos políticos envolvendo magistrados, tinham como fundamento imediato o princípio da separação de poderes e o princípio da independência judicial. Esses princípios justificam um regime

especial conferido aos membros do Judiciário, em razão das funções desempenhadas por eles enquanto “garantes dos direitos humanos”<sup>349</sup>.

Assim, aos magistrados deve ser garantido estabilidade e inamovibilidade do cargo, de modo que a separação de seu cargo: (i) deve obedecer exclusivamente às causas permitidas, consistentes em condutas claramente reprováveis/bastante graves<sup>350</sup>; e (ii) deve se dar perante um procedimento justo, objetivo e imparcial<sup>351</sup>, e ante uma autoridade competente e independente<sup>352</sup>.

Nesse mesmo sentido, e exclusivamente tratando de julgamentos políticos, a Corte IDH já asseverou que é exigível de qualquer autoridade (administrativa, legislativa ou judicial), cujas decisões possam afetar os direitos da pessoa, que adote referidas decisões com pleno respeito às garantias do devido processo legal<sup>353</sup>.

Esta diretriz é complementada pela noção da Corte IDH de que qualquer autoridade – quando no exercício de funções materialmente jurisdicionais – deve respeito ao devido processo consagrado pelo artigo 8º da Convenção Interamericana de Direitos Humanos<sup>354</sup>.

A Corte IDH comprehende também que no caso de autoridades distintas das judiciais, a despeito de não lhes ser exigido as garantias próprias de um órgão jurisdiccional, devem cumprir com aquelas salvaguardas destinadas a assegurar que sua decisão não seja arbitrária<sup>355</sup>, de modo que o juízo político não se exerça de maneira subjetiva ou com base numa discricionariedade política<sup>356</sup>.

<sup>349</sup> Corte IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf), Parágrafo 89

<sup>350</sup> Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_266\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf), Parágrafo 147

<sup>351</sup> Corte IDH. Sentencias. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf), Parágrafo 88.

<sup>352</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf) Parágrafo 77.

<sup>353</sup> Corte IDH. Sentencias. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf), Parágrafo 95.

<sup>354</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf) Parágrafo 70 e 71.

<sup>355</sup> Corte IDH. Sentencias. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf) Parágrafo 95.

<sup>356</sup> *Ibidem*, Parágrafo 97.

Nesse sentido, a Corte IDH expressamente aduziu que ainda que o impeachment tenha lugar no âmbito de órgãos de natureza política, o controle exercido pelo Legislativo, mais do que baseado em razões de pertinência, oportunidade ou conveniência política, deve operar com sujeição à critérios jurídicos, no sentido de que o procedimento e sua decisão final devem versar sobre a configuração (ou não configuração) da imputação formulada na acusação<sup>357</sup>.

Da análise dos julgados do Tribunal de San José, nota-se que as garantias contempladas pelo artigo 8º da Convenção diriam respeito a: (i) competência da autoridade julgadora, com um procedimento já previamente estabelecido de julgamento; (ii) imparcialidade/independência da autoridade julgadora; (iii) direito de defesa; e (iv) dever de motivação da decisão de destituição.

De outro lado, também restou assentado pela Corte IDH que a proteção judicial prevista pelo artigo 25 da Convenção consiste numa obrigação dos Estados em concretizar um recurso judicial simples, rápido e efetivo, contra possíveis violações a direitos fundamentais<sup>358</sup>, de modo que referido recurso deve ser eficaz e não “ilusório” (isto é, deve haver uma possibilidade real de utilização do recurso, com vistas à apuração da violação e sua reparação<sup>359</sup>, afastando-se qualquer situação que demonstre denegação de justiça<sup>360</sup>). Especificamente aos juízos políticos, a Corte IDH já assentou pela possibilidade de questionar o processamento do julgamento<sup>361</sup>.

Por fim, a Corte IDH asseverou pela vinculação entre as violações às garantias do devido processo e os direitos políticos previstos pela Convenção

<sup>357</sup> Corte IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf), Parágrafo 98.

<sup>358</sup> *Ibidem*, Parágrafo 145.

<sup>359</sup> *Ibidem*, Parágrafo 148.

<sup>360</sup> Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227. Disponível em: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_227\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf), Parágrafo 127.

<sup>361</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf), Parágrafo 94

Americana<sup>362</sup>, de modo que se garante não só a possibilidade de acesso ao cargo público, como também sua correlata permanência<sup>363</sup>.

Esse regime – conforme já salientado – diz respeito a membros do Judiciário. No entanto, tendo em vista as características próprias dos Presidentes/as democrática e constitucionalmente eleitos, entende-se que a eles também deve ser conferido um paradigma similar, sob fundamento igualmente do princípio da separação dos poderes associado à dimensão coletiva dos direitos políticos.

Isto pois, tal como consignado pela Comissão em sua Solicitação de Parecer Consultivo, ao Presidente deve ser conferida proteção especial em razão de sua “*qualidade de máxima autoridade do regime (Chefe de Estado e Chefe de Governo) e na origem popular e democrática de sua eleição*”<sup>364</sup>.

Por outro lado, o Tribunal de San José, com fundamento na Carta Democrática Interamericana, já assentou que “*la Corte considera que el mecanismo de selección y destitución de los jueces electorales debe ser coherente con el sistema político democrático en su conjunto. En efecto, la vulneración de la independencia de los tribunales electorales afecta no sólo a la justicia electoral, sino el ejercicio efectivo de la democracia representativa, el cual es la base del estado de derecho*”<sup>365</sup>.

Especificamente, neste excerto do julgado, a Corte se utiliza dos artigos 2º e 4º da Carta Democrática Interamericana, segundo o qual o exercício efetivo da democracia representativa é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados-membros da OEA, confirmando, então, a posição da Comissão de que a Carta Democrática possa ser utilizada como vetor interpretativo da Convenção.

<sup>362</sup> Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_71\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf). Parágrafo 101

<sup>363</sup> Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_227\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_227_esp.pdf). Parágrafo 135

<sup>364</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Solicitação de Parecer Consultivo. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/solicituddoc/solicitud\\_13\\_10\\_17\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/solicituddoc/solicitud_13_10_17_por.pdf), parágrafo 23.

<sup>365</sup> Corte IDH. Caso Aguinaga Aillón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2023. Serie C No. 483. Parágrafo 71. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_483\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_483_esp.pdf)

Neste ponto, oportuna a lição do doutrinador Ramos, ao destacar a defesa da “democracia substancial” oferecida pela Carta Democrática Interamericana, para além de uma apreciação meramente formal (2020, p. 14):

*O ineditismo da Carta Democrática Interamericana consiste em seu objetivo de exigir o respeito à democracia formal (rotatividade do poder e eleições periódicas) e também à democracia substancial (justiça social), estabelecendo o direito à democracia, bem como superando a antiga preocupação de defesa da ordem democrática somente nos casos de "golpes de Estado" clássicos que caracterizaram a região por décadas.*

Ora, se a violação da independência dos tribunais eleitorais vulnera o exercício efetivo da democracia representativa (numa ideia de vulneração dos meios de desenvolvimento do pleito eleitoral), tal como consignado pela Corte no “Caso Aguinaga Aillón Vs. Ecuador” citado acima, pode-se entender que igualmente (ou com maior intensidade) se vulnera a democracia representativa quando diante de uma destituição irregular dos Presidentes/as democrática e constitucionalmente eleitos (numa ideia de vulneração do próprio produto/resultado do pleito eleitoral).

No mais, o entendimento da Corte IDH de que o juízo político não deve se submeter a considerações subjetivas ou de discricionariedade política, devendo versar sobre a configuração da imputação realizada, encontra-se em conformidade com a noção exposta pela Comissão em sua Solicitud de Parecer Consultivo no sentido de que os julgamentos políticos em desfavor de Chefes do Executivo devem ser restritos às causas e hipóteses previstas legalmente, exigindo-se a verificação da existência da tipificação da imputação deduzida na denúncia, sob pena de se equiparar o impeachment próprio do presidencialismo à censura próprio do parlamentarismo<sup>366</sup>.

Do contrário, ainda segundo a Comissão, “el juicio político con base en causales que permiten la discrecionalidad política, podría implicar que la continuidad en el cargo presidencial de un presidente/a para el que fue elegido por el voto popular, para un periodo de duración predeterminada, llegaría a depender de que mantenga una mayoría parlamentaria favorable, o de que la oposición no logre aglutinar una mayoría calificada de votos en su contra para aprobar su destitución<sup>367</sup>”.

---

<sup>366</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Solicitud de Parecer Consultivo. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud\\_13\\_10\\_17\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/solicitud_13_10_17_por.pdf) Parágrafo 23-25

<sup>367</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Comentarios Adicionales. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf), parágrafo 162.

Outro não é o entendimento de Ramos, para quem (2020, p. 23):

*A ausência de crivos nacional e internacional sobre o uso camuflado do processo de impeachment estimula a remoção de presidentes pelas maiorias parlamentares de oposição, criando uma receita composta por (i) "manifestações de ruas", aliada a (ii) campanhas mediáticas (repercutindo determinado escândalo) e (iii) ruína econômica (gerada pela incompetência do Poder Executivo ou acelerada pelo Poder Legislativo). Ou, como antídoto, impulsiona o presidencialismo de coalizão ou de alianças indesejadas pela maioria da população.*

*Cria-se um "parlamentarismo camuflado", o que atenta ainda mais contra a soberania popular em países como o Brasil, que já submeteu tal sistema de governo em duas ocasiões a aprovação popular (referendo, em 1963 e plebiscito em 1993) na fase republicana de sua história, tendo sido em ambos vitorioso o presidencialismo.*

Vê-se também que o entendimento do Tribunal de San José se encontra ainda em conformidade com a doutrina defendida por Guimarães (2022, p. 46 e 272), segundo a qual nos sistemas presidencialistas o Chefe do Executivo submete-se à responsabilidade política tão somente em sua modalidade difusa (qual seja, proveniente da relação entre representantes e representados, sendo exercida pela não renovação dos votos), de modo que o instituto do impeachment consistiria num mecanismo de natureza de responsabilidade jurídica de caráter administrativo ou disciplinar (isto é, com a necessidade da verificação da tipificação dos crimes de responsabilidade).

Pois bem.

À luz do exposto, passa-se a analisar a prática do impeachment tal como estabelecido pelo ordenamento brasileiro e compreendido pelo Supremo Tribunal Federal. Conforme exposto anteriormente, procedeu-se a uma análise formal de seu processamento (tomando por base o impeachment desenvolvido nos anos de 2015 e 2016 em desfavor da ex-Presidente Dilma Rousseff – vide item 4.1), sem que se adentrasse no mérito das imputações.

A nosso juízo – exercendo um confronto entre os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a prática brasileira – as questões problemáticas do processamento do impeachment residiriam: (a) na imparcialidade; (b) no dever de motivação; e (c) na proteção judicial.

Isto pois, há expressa previsão do instituto na CRFB/88 (vide artigos 51, inciso I; 52, inciso I; 85, *caput*, e 86, *caput*) e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas (vide artigo 218 do RICD e artigos 377 a 382 do RISF), afastando-se, pois, quaisquer violações quanto à competência ou prévia estipulação do procedimento em si do juízo político. Por outro lado, como visto, a imputada teve oportunidades de se manifestar, apresentar defesa técnica, bem como produzir provas.

#### **4.4. As inconvencionalidades no processo de impeachment de Dilma Rousseff**

##### **4.4.1. A ausência de imparcialidade**

Conforme aduzido pela República Federativa do Brasil em suas Observações no seio da Solicitação de Parecer apresentada pela Comissão, aos parlamentares – enquanto julgadores no desenvolvimento de um impeachment – não se aplica o regime próprio de imparcialidade dos membros do Judiciário. O mesmo entendimento foi exarado pelo Supremo no decorrer da ADPF 378, ao definir que a Lei n. 1.079/50 detinha um regime especial e específico, tal como disposto em seu artigo 36, não se aplicando as causas de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal.

Como visto, por diversas ocasiões, perante o processado ante o Senado Federal, foi impugnada a eleição do Sen. Anastasia enquanto Relator da Comissão Especial responsável por analisar a denúncia de crime de responsabilidade.

Em suma, a impugnação se deu em razão de sua vinculação ao PSDB, eis que seu Coordenador Jurídico Nacional (Hélio Bicudo) fora um dos autores da denúncia apresentada ante a Câmara dos Deputados; do mesmo modo, a legenda também havia contratado os serviços de Janaína Paschoal (também autora da denúncia) para que elaborasse um parecer sobre a existência de crimes de responsabilidade, além da posição pública externalizada pelo Sen. Anastasia acerca da matéria.

Como exposto, todas as impugnações foram indeferidas pelo Presidente da Comissão Especial (Sen. Raimundo Lira), restando afastadas também pelo Plenário do Senado quando da votação do parecer final apresentado pela Comissão.

De outra partida, foi assinalado pela Corte IDH que a garantia de imparcialidade exige que um juiz intervenha numa demanda e se aproxime dos fatos da

causa carecendo de qualquer pré-julgamento, ao mesmo tempo em que deva oferecer salvaguardas que permitam afastar qualquer dúvida a respeito de sua ausência de imparcialidade; nesse sentido, a autoridade a cargo do procedimento julgador não deve ter um interesse direto, uma posição tomada ou uma preferência por alguma das partes, não se encontrando já envolvido na controvérsia sob apreciação<sup>368</sup>.

De acordo com o Tribunal, a imparcialidade subjetiva se presume (a menos que haja prova em contrário, por exemplo, algum elemento que demonstre que a autoridade julgadora guarde pré-julgamentos ou posições parciais em relação aos litigantes), enquanto a imparcialidade objetiva consiste justamente nos meios empregados pela autoridade para afastar qualquer dúvida ou suspeição legítima acerca de uma suposta parcialidade<sup>369</sup>.

Nessa ordem de ideias, colocou-se em evidência o instituto da “recusación” como instrumento apto que permite proteger a imparcialidade de dado órgão, outorgando credibilidade à função jurisdicional exercida<sup>370</sup>. No caso sob destaque (“Caso Ríos Avalos y Otro Vs. Paraguai), como não foi prevista este meio de impugnação aos imputados, a Corte IDH concluiu pela violação do artigo 8º da Convenção consubstanciado, aqui, na exigência da imparcialidade.

Tendo em vista que foi adotado como prática do impeachment brasileiro tão somente as causas restritas do artigo 36 da Lei n 1.079/50<sup>371</sup>, considera-se que a imputada (e os demais parlamentares do Senado) não tiveram a oportunidade de alegar e terem apreciadas suas dúvidas quanto à suposta imparcialidade do Sen. Anastasia enquanto Relator da Comissão Especial.

Salvo melhor juízo, as alegações contidas nas impugnações demonstram elementos que poderiam colocar em dúvida a necessária isenção cognitiva do parlamentar em questão, uma vez que proveniente da legenda, cujo Coordenador Jurídico Nacional figurou como um dos autores da denúncia de crimes de responsabilidade, aliada à atuação

<sup>368</sup> Corte IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf), Parágrafos 118 e 119.

<sup>369</sup> *Ibidem*.

<sup>370</sup> *Ibidem*.

<sup>371</sup> Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador: a) que tiver parentesco consangüíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos; b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

do partido junto à advogada Janaína Paschoal. Em sendo assim, seria factível e verossímil que se questionasse a existência de uma posição prévia do Sen. Anastasia, ou simplesmente a existência de um interesse direto no julgamento da imputada, em função do posicionamento já externalizado por seu partido político.

Se a Corte IDH entendeu que a ausência de um meio de impugnação vulnera a exigência da imparcialidade da autoridade julgadora, parece razoável supor que um meio existente, mas demasiadamente restrito (isto é, não se mostra possível discutir amplamente hipóteses de suspeição e/ou conflitos de interesses) também viola referida salvaguarda. Afinal, a despeito de sua previsão, por sua hipótese limitada de utilização, as dúvidas objetivas quanto a possível parcialidade do relator permanecem presentes, impactando de modo direto e imediato na credibilidade da atuação daquele parlamentar.

No mais, digno de nota ressaltar que o ordenamento brasileiro não se mostra infenso à temática; mais precisamente, tal como evidenciado pelos parlamentares que questionaram a eleição do Sen. Anastasia enquanto Relator da Comissão Especial, o próprio Código de Ética e Decoro do Senado Federal alerta para a possível vulneração da imparcialidade do processo decisório de trâmites disciplinares ao figurar como relator membro filiado à legenda do representante ou do representado<sup>372</sup>.

Se sob a ótica exclusiva do ordenamento interno possa fazer sentido a aplicação do princípio da especialidade, afastando a aplicação do Código de Ética e Decoro Parlamentar, em favor do artigo 36 da Lei n. 1.079/50, sob os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos parece impor-se uma leitura sistemática dos dispositivos, em prol da concretização da exigência do princípio da imparcialidade consagrada pelo artigo 8º da Convenção Americana.

Inclusive, tal como visto anteriormente, os Estados-Membros da Convenção possuem a obrigação de prever e garantir os direitos e salvaguardas consagradas pelo Sistema Interamericano, sendo obrigatória a realização de controle de convencionalidade em face de sua normativa e práticas internas (CORTE IDH, 2021, p. 7):

---

<sup>372</sup> Art. 15. Admitida a representação, o Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar determinará as seguintes providências: (Redação dada pela Resolução nº 25/2008) (...) III – designação de relator, mediante sorteio, a ser realizado em até 3 (três) dias úteis, entre os membros do Conselho, sempre que possível, não filiados ao partido político representante ou ao partido político do representado. (Redação dada pela Resolução nº 25/2008); Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/\\_/conselho/cedp/legislacao](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/_/conselho/cedp/legislacao)

*En el derecho internacional, particularmente en el sistema interamericano de derechos humanos, el control de convencionalidad encuentra su fundamento en las fuentes normativas de las cuales emanan las obligaciones de los Estados, a través de la lectura conjunta de los artículos 1.1, 2 y 29 de la CADH.*

*Este control es, por tanto, la concreción interpretativa y especialmente jurisdiccional de la obligación de garantía consagrada en la CADH (arts. 1.1 y 2). Esta obligación de garantía, se traduce en la obligación que asume el Estado de organizar todo el aparato de poder público para permitir el pleno y efectivo goce y ejercicio de los derechos y las libertades que se les reconocen en la CADH. Esto implica que los Estados deben adoptar medidas en el ámbito interno (artículo 2 de la CADH) que permitan la compatibilidad de las normas internas del Estado con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, de manera de establecer condiciones efectivas que permitan el goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Convención. Estas medidas no se agotan en la adopción o expulsión de leyes, sino también en la interpretación de la normativa interna de manera conforme a la CADH.*

Ainda, vale salientar também que a interpretação sistemática entre juízos políticos e processos disciplinares encontra guarida na própria jurisprudência da Corte IDH, ao apreciar as garantias do devido processo legal tanto em um quanto em outro procedimento, reforçando a compatibilização entre ambos os regimes de destituição.

Em sendo assim, parecer haver uma violação à jurisprudência da Corte IDH no que se refere à garantia da imparcialidade consagrada pelo artigo 8º da Convenção, em virtude da utilização restrita do meio de impugnação previsto pelo artigo 36 da Lei n. 1.079/50, aplicado à prática do processamento do impeachment.

Muito embora o PL n. 1388/2023 ofereça mais uma hipótese de impedimento aos parlamentares (vide § 1º do artigo 39<sup>373</sup>), a mesma regra do artigo 36 da Lei n. 1079/50 fora replicada (vide parágrafo único do artigo 66), mostrando-se, assim, ainda insuficiente.

#### **4.4.2. A violação do dever de motivação**

---

<sup>373</sup> Art. 39. Autorizada a abertura do processo, serão designados 3 (três) membros da Casa entre os que votaram por sua instauração, para assumir a acusação nas fases de instrução e julgamento. § 1º Aqueles que forem investidos na função de acusadores ficarão impedidos de votar por ocasião do julgamento. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156460>

Consoante exposto anteriormente, ao relatarmos o trâmite procedural do processo de impeachment, a despeito da formação de uma Comissão Especial, e da instrução probatória ocorrida em seu seio e no âmbito dos Plenários das Casas Legislativas, o mérito se resume a uma soma de “sims” ou “nãos”, sob a regra da maioria explicitada por Andrada. Isto é, a depender da quantidade de votos de um ou outro lado, o Presidente será ou não destituído; em nossa ordem constitucional, tanto a autorização para o início do processamento (realizada pela Câmara dos Deputados, nos termos do artigo 51, inciso I da CRFB/88), quanto o mérito do juízo político em si (realizado pelo Senado Federal, nos termos do artigo 52, parágrafo único da CRFB/88) exigem a maioria qualificada de 2/3 (dois terços) dos parlamentares de cada qual.

Consoante visto no capítulo anterior e retomado acima, pelo entendimento da Corte IDH, o juízo político não deve ser exercido de modo arbitrário e discricionário, devendo versar – necessariamente – acerca da imputação realizada pela denúncia. Nesse sentido, ganha extrema relevância o dever de motivação imposto pelo devido processo do artigo 8º da Convenção.

O dever de motivação é compreendido pelo Tribunal de San José como sendo a exteriorização da justificação racional que permite chegar a uma conclusão<sup>374</sup>, e que as decisões dos órgãos internos que possam afetar direitos humanos devem estar devidamente fundamentadas, sob pena de configurarem decisões arbitrárias<sup>375</sup>. Nessa ordem de ideias, a fundamentação de um julgado deve demonstrar que foram tomadas em consideração as alegações das partes e analisado o conjunto de provas produzido<sup>376</sup>.

Importa destacar também que o dever de motivação varia segundo a natureza da decisão<sup>377</sup>.

Nesse contexto, vale a pena trazer à luz novamente a dimensão coletiva dos direitos políticos, tendo em vista as consequências advindas da destituição de um Presidente/a democrática e constitucionalmente eleito. No mais, também restou assentado pela Corte IDH a incidência do princípio da tipicidade em processos sancionatórios

<sup>374</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf). Parágrafo 77

<sup>375</sup> *Ibidem*, Parágrafo 78.

<sup>376</sup> *Ibidem*,

<sup>377</sup> *Ibidem*, Parágrafo 90.

disciplinar, de modo que a abertura da infração não geraria, por si própria, uma violação à Convenção, desde que devidamente explicitada e motivada a razão de sua configuração pelas autoridades julgadoras no momento de sua aplicação<sup>378</sup>.

Tendo em vista o anterior, em função da gravidade ínsita de um processo de impeachment, considerado mecanismo excepcionalíssimo no seio de um sistema de governo presidencialista, aliado ao mandamento de que o juízo político não seja discricionário e arbitrário, devendo versar sobre a configuração (ou não) da imputação contida na denúncia, conclui-se pela altíssima relevância do dever do motivação, em prol da higidez e própria legitimidade da decisão tomada pelas Casas Legislativas no exercício de função materialmente jurisdicional.

Digno de nota que o Min. do Supremo Ricardo Lewandowski na abertura da 133<sup>a</sup> Sessão do dia 25.08.2016 perante o Senado, expressamente manifestou o mesmo entendimento da Corte IDH, ao orientar que a apreciação dos parlamentares (enquanto julgadores) deveria se ater aos fatos e às imputações, deixando de lado – o quanto possível – inclinações pessoais e de índole partidária (página 26345 dos autos; página 167 do documento pdf.)<sup>379</sup>:

(...)

*Sr. Presidente, Sr<sup>as</sup> Senadoras, Srs. Senadores, senhoras e senhores advogados, mais uma vez, o Senado encontra-se reunido para atuar como órgão julgador, com o fim de desempenhar a grave atribuição constitucional de decidir sobre o futuro de uma Presidente da República eleita pelo voto popular, acusada da prática de crimes de responsabilidade. Para condená-la ou absolvê-la das imputações que lhe foram irrogadas, os Parlamentares congregados nesta Casa de leis transmudam-se, a partir de agora, em verdadeiros juízes, devendo, em consequência, deixar de lado, o tanto quanto possível, pois afinal são seres humanos, suas opções ideológicas, preferências políticas e inclinações pessoais. Para julgá-la, haverão de atuar com a máxima isenção e objetividade, considerando apenas os fatos, tais como se apresentam nos autos do processo, e as leis que sobre eles incidem.*

---

<sup>378</sup> Corte IDH. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421. Disponible em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_421\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_421_esp.pdf). Parágrafo 77 e 78

<sup>379</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 70. Disponible em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750006&ts=1594039523769&disposition=inline>

*Extraio do Código de Ética da Magistratura, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça, que o juiz, no desempenho de sua árdua, mas ao mesmo tempo sublime missão, deve nortear-se em especial pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e da capacitação, agindo com cortesia, transparência, prudência, diligência, integridade, dignidade, honra e decoro.*

*Merece especial destaque no código o dever de cortesia, que se volta aos colegas, aos membros do Ministério Público, aos advogados, aos servidores, às partes, às testemunhas e a todos quantos se relacionem com a administração da Justiça. De forma complementar, espera-se do juiz que utilize uma linguagem escorreita, polida, respeitosa e, sobretudo, compreensível.*

*Já o magistrado prudente, esclarece o Código de Ética, é aquele que adota atitudes e decisões que resultem de juízos racionalmente motivados, após haver meditado e valorado os argumentos e contra-argumentos com os quais se defronta à luz do Direito aplicável.*

*O texto exige ainda que o juiz, no desempenho de suas funções, repila influências externas indevidas, estranhas à justa convicção que deve formar para a solução dos casos que lhe são submetidos*

*O código espera também do magistrado que busque a verdade unicamente nas provas coligidas, mantendo distância equivalente dos contendores, de modo a evitar qualquer comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito. Para tanto, cumpre dispensar-lhes plena igualdade de tratamento, vedada qualquer espécie de discriminação injustificada*

Ainda, cumpre destacar também compreensão do Tribunal de San José acerca de julgamentos proferidos por jurados, já que a ausência de fundamentação não levaria à violação do devido processo legal, desde que fosse possível realizar uma “dedução histórica”, a qual indicaria os motivos da posição de cada um dos jurados; isto é, do conjunto de atividades desenvolvidas no seio do procedimento, seria possível a qualquer interessado entender as razões da decisão<sup>380</sup>.

Ocorre que, como visto na exposição do procedimento levado a cabo no impeachment, tanto na Câmara, quanto no Senado, imediatamente antes da realização da votação pela admissibilidade e pela condenação da imputada respectivamente,

---

<sup>380</sup> Corte IDH. Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_383\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_383_esp.pdf), Parágrafo 76 e 77

parlamentares fizeram menção a elementos e questões estranhas à imputação deduzida na denúncia, referindo-se ora à ausência de governabilidade do Governo Dilma, ora à crise econômica que assolava o país de então, ora aos casos de corrupção em investigação à época, ora, até mesmo, a promessas realizadas pelo Vice-Presidente Michel Temer, então Presidente Interino em virtude do afastamento da ex-Presidente Rousseff.

A despeito de essa lógica de tomada de decisão ter sido corroborada pela República Federativa do Brasil no âmbito de suas Observações no seio da Opinião Consultiva n. 26, com respaldo no julgamento da ADPF 347, no sentido de que aos legisladores não se aplica o regime próprio conferido aos magistrados, sendo possível a utilização de sua convicção político-partidária, com o fim de realizar a vontade de seus representados, em virtude justamente da Arena em que se desenvolve o impeachment (Casas Legislativas) (vide item 4.1.3), não parece que este entendimento sobreviva ao controle de convencionalidade, já que, segundo a Corte IDH, como visto, o juízo político não deve se basear em razões subjetivas e/ou calcado em discricionariedade política.

Como já observado, acaso não seja exigido e respeitado o dever de motivação, e tendo em vista a lógica da regra da maioria orientadora dos trabalhos das Casas Legislativas, corre-se o risco de que o impeachment adquira uma natureza predominantemente política, subvertendo o sistema de governo presidencialista, em função da discricionariedade política na tomada de decisão (VIEIRA, 2018, *apud* ANDRADA, 2020, p. 94).

Por outro lado, a tomada de decisão levada a efeito por meio de votação nominal foi também considerada problemática pela Comissão, justamente em razão de sua realização não contar com uma motivação expressa de seus fundamentos<sup>381</sup>.

Essa particularidade da forma de tomada de decisão também é vista como problemática por Ramos (2020, p. 18):

*No que tange ao direito à democracia e ao devido processo legal, essas características formais do processo de impeachment geraram um impasse.*

*De um lado, há um formalismo procedural, com uma acusação (com fatos e fundamentos jurídicos), ampla defesa e contraditório, com eventual recurso ao Poder Judiciário questionando um ato ou uma etapa procedural.*

---

<sup>381</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Comentarios Adicionales. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf), Parágrafo 133.

*De outro, há uma deliberação sem qualquer fundamentação (ou com fundamentação suicida - reconhece que não houve crime de responsabilidade, mas vota a favor pela ausência de condições de governabilidade) por parte dos membros do Poder Legislativo, a despeito do formato jurídico do julgamento*

Nessa ordem de ideias, no âmbito da Câmara, destaca-se, a título ilustrativo, o pronunciamento do líder do PSDB, Dep. Antônio Imbassahy, ao destacar o cenário econômico e casos de corrupção envolvendo o Governo (página 11713 e 11714 dos autos; página 202 e 203 do documento pdf.)<sup>382</sup>

*Cada um terá a oportunidade de escolher o que irá dizer aos milhões de brasileiros que perderam seus empregos, que penam por atendimento médico, que veem a redução dramática dos recursos da educação, enquanto bilhões de reais se..... foram na corrupção sistêmica e desenfreada. E corrupção não se compara, corrupção se pune! (Palmas.)*

*Eu votei "sim", pelo impeachment, para mudar essa situação;*  
*(...)*

*A história, senhores, não esquecerá a escolha de cada um. É chegada a hora de decidir: que Brasil os brasileiros que estão já fora merecem? O Brasil do mensaíão? O Brasil do petrolão? O Brasil dos "pixulecos"? O Brasil com uma organização criminosa infiltrada no Estado?*

*O Brasil governado por uma Presidente que se elegeu com uma campanha financiada com propina do petrolão, que disse que faria o diabo nas eleições e o fez?*

*O Brasil governado por uma Presidente que mentiu ao País, que prometeu que reduziria as contas de luz, que não haveria tarifaço, que não mexeria nos direitos dos trabalhadores e que, eleita, traiu os brasileiros?*

*O Brasil governado por uma Presidente que permitiu que o maior escândalo de corrupção do planeta se desenvolvesse debaixo do seu nariz e nada fez, mesmo tendo todas as informações?*

*O Brasil governado por uma Presidente que não respeita as instituições, a imprensa livre e que trama para obstruir as investigações da Lava-Jato e proteger o ex-Presidente Lula?*

---

<sup>382</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 32. Disponível: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4650075&ts=1594039503144&disposition=inline>

*O Brasil do desemprego, da recessão, da inflação e da roubalheira?*

Em sentido similar, foi o pronunciamento do líder do PTB, Dep. Wilson Filho, ao aduzir que (página 11736 e 11737 dos autos; página 225 e 226 do documento pdf.)<sup>383</sup>:

*Assistimos, de forma atônita, semana a semana, nestes últimos meses, ao desenrolar de uma investigação que revelou o maior esquema de corrupção de todos os tempos no Brasil (...)*

*O País vem passando por sérios problemas econômicos. O Governo não conseguiu dar uma resposta e promover mudanças. O que vemos é queda de renda, desemprego e inflação. A Presidente não tem condições de reverter o quadro, e precisamos de mudanças urgentes*

Destacando os casos de corrupção do Governo, foi a manifestação da líder do PTN, Dep. Renata Abreu (página 11748 dos autos; página 237 do documento pdf.)<sup>384</sup>:

*Estamos diante da oportunidade de passar a limpo o Brasil, de respeitar as leis e de ouvir as vozes que vêm das ruas; da oportunidade de banir de vez a cultura da corrupção, que pune de maneira tão cruel cada um de nós brasileiros.*

De teor semelhante, foi a manifestação do líder do PSC, Dep. André Moura, destacando também o apoio popular ao impeachment (página 11753 e 11754 dos autos; página 242 e 243 do documento pdf.)<sup>385</sup>:

*Quero dizer que o Brasil está presenciando um dos momentos mais marcantes da nossa atual democracia. Nós estamos aqui, e o povo brasileiro está nas ruas, para pedir um basta a tudo de errado que está acontecendo no País.*

(...)

*Estamos vivendo um momento das mais difíceis crises da nossa história, estamos vivenciando o maior escândalo de corrupção da história republicana brasileira. Do ponto de vista jurídico, as bases são legais para o impeachment.*

(...)

*Vamos ficar ao lado de milhões e milhões de brasileiros que lotam as ruas deste País, seja aqui, no Nordeste, ou na Avenida Paulista, Deputado Pr.*

<sup>383</sup> *Ibidem.*

<sup>384</sup> *Ibidem.*

<sup>385</sup> *Ibidem.*

*Marco Feliciano, ou vamos ficar ao lado de um Governo comprometido com o malfeito, avesso ao diálogo e, acima de tudo, destinado ao fracasso econômico e ao fracasso moral*

Novamente destacando os casos de corrupção, foi a manifestação do líder do PPS, Dep. Rubens Bueno (página 11757 dos autos; página 246 do documento pdf.)<sup>386</sup>:

*Chegou a hora de virar a página, depois de aprender mais uma lição da história: a Presidente Dilma está caindo, na verdade, pelo conjunto da sua obra, porque perdeu a autoridade moral que o cargo de Chefe de Estado exige. Ela praticou estelionato eleitoral para se reeleger. As campanhas do PT foram irrigadas com dinheiro sujo de contratos superfaturados da PETROBRAS e de tantas obras de muitas empresas estatais. Praticou fraudes fiscais e afrontou a Constituição Federal. Acobertou o tráfico de influência, omitiu-se diante da rede de corrupção e tentou obstruir a Justiça e libertar réus presos pela Operação Lava-Jato. Enfim, faltou com o decoro e perdeu a legitimidade.*

De outro lado, tivemos parlamentares que expressamente fizeram menção à falta de viabilidade do Governo Dilma. Nesse sentido, destaca-se o pronunciamento feito pelo líder do PP, Dep. Aguinaldo Ribeiro (página 11718 e 11719 dos autos; página 207 e 208 do documento pdf.)<sup>387</sup>:

*Nesta Casa eminentemente política, porém, não estamos julgando a pessoa da Presidente Dilma Rousseff, estamos julgando politicamente o Governo. Nossas opiniões pessoais, certas ou erradas, favoráveis ou desfavoráveis, não podem ser consideradas, porque mais alto fala o nosso dever com o Brasil.*

*A grande realidade é que o País precisa retomar urgentemente a normalidade. Não podemos conviver com a estagnação, não podemos conviver com a paralisia e com o impasse permanente, sem solução.*

*O crime de responsabilidade supostamente cometido, cujo debate tem sido extremamente controverso, mas aprovado no parecer da Comissão Especial do impeachment, é apenas parte do problema. O problema agora é ainda maior, porque o Brasil precisa seguir em frente. O Governo tem tido grande dificuldade na condução da Nação. A partir de agora, mais do que nunca, o Brasil precisa se unir nesta hora grave, precisa voltar a ter esperança, voltar a construir o futuro junto com a sociedade.*

---

<sup>386</sup> *Ibidem.*

<sup>387</sup> *Ibidem.*

*É por isso que, por determinação da Executiva Nacional do nosso partido, por sua maioria absoluta e fechando questão, encaminho no sentido de que a bancada do Partido Progressista vote "sim" à admissibilidade do processo.*

De mesmo teor, a manifestação do líder do PSB, Dep. Fernando Coelho Filho:

*O Brasil está mergulhado em graves crises: crise política, crise ética, crise social. Por isso, eu devo dizer a vocês, com a responsabilidade e com a seriedade que exige o momento: tenho muito respeito à figura da Sra. Presidente da República, mas ela perdeu a autoridade e a credibilidade para liderar uma agenda mínima que possa tirar o País dessa situação.*

Cita-se também a manifestação do líder do PSDB, Dep. Miguel Hadda, ao alegar que (página 11786 dos autos; página 275 do documento pdf.)<sup>388</sup>:

*Alguém aqui, e no Brasil inteiro, tirando os insensíveis à razão - eu peço a cada um que faça a si mesmo estas perguntas -, acredita que o Brasil possa aguentar mais 3 anos de Dilma Rousseff no poder; que Dilma Rousseff tem condições pessoais e políticas de dar um novo rumo à Nação e trazer a esperança ao povo brasileiro; que o cristal da confiança quebrado por Dilma possa ser recomposto e que ela volte a ter o respeito dos homens e mulheres deste País?*

*É preciso, para o bem do Brasil, para o bem do povo brasileiro, dar um basta a toda essa insensatez*

Esta lógica de justificação do posicionamento dos parlamentares, utilizando-se de elementos estranhos à imputação inserida na denúncia de crime de responsabilidade se repetiu no seio do Senado Federal.

Destacando o cenário de crise econômica e corrupção, por exemplo, temos a manifestação do Sen. Acir Gurgacz, do PDT, inclusive colocando a configuração do crime de responsabilidade como “questão secundária”, nos seguintes termos (página 27056 dos autos; página 212 do documento pdf.)<sup>389</sup>:

(...)

<sup>388</sup> *Ibidem*

<sup>389</sup> BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF. Volume 72. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7750014&ts=1594039525892&disposition=inline>

*Julgaremos se houve ou não crime de responsabilidade fiscal. Mas não é apenas isso que está em jogo. Esse também será um julgamento político, com toda a complexidade que envolve a política brasileira.*

*Os empréstimos dos bancos públicos e a edição de créditos suplementares, alternativas contábeis usadas pelo governo para fechar as contas de 2015, que são as questões que fundamentam este processo, são importantes e deveriam ser a base desse julgamento, mas se tornaram secundárias, na medida em que o processo se tornou mais político que jurídico.*

*Isso ocorre porque, além de crise política e econômica, vivemos uma crise ética e moral agravada pelos escândalos de corrupção que se sucederam nos últimos anos e que envolvem diversas pessoas e também partidos em atos ilícitos.*

Teor semelhante foi a manifestação pelo Sen. Valdir Raupp, do PMDB (página 27097 dos autos; página 253 do documento pdf.)<sup>390</sup>:

*Particularmente, meu convencimento se deu em dois níveis: um nível processual, restrito ao âmbito do processo de impeachment que tramitou no Congresso; e o nível contextual, que leva em conta o cenário nacional como um todo, a economia, os destinos do País e, mais especificamente, do meu Estado de Rondônia*

No mesmo sentido, foi a justificação dada pelo Sen. Cristovam Buarque, do PPS (página 27151 dos autos; página 307 do documento pdf.)<sup>391</sup>:

*Votarei pelo impeachment porque votar pela volta do governo Dilma seria perdoar os erros, as manipulações, arrogância, a recessão, a inflação, a corrupção; seria correr o risco de jogar o Brasil em uma escalada de desastre de uma economia sem rumo, uma política sem base de apoio, reentregar a máquina pública ao aparelhamento partidário, ao antipatriótico egoísmo do corporativismo. Sobretudo, seria tolerar o uso de mecanismos fiscais que ferem a Constituição e as leis; seria referendar uma concepção equivocada de forças políticas arcaicas disfarçadas de progressistas*

Por outro lado, houve Senadores que expressamente abordaram a questão da ingovernabilidade do Governo Dilma. Nesse sentido, destaca-se a manifestação do Sen.

<sup>390</sup> Ibidem

<sup>391</sup> Ibidem

Ataídes Oliveira, do PSDB, ao comparar então a administração da imputada ao Governo interino de Temer (página 27051 dos autos; página 207 do documento pdf.)<sup>392</sup>:

*O que me resta, Sr. Presidente, é fazer uma ligeira comparação entre o Governo afastado, desde 12 de maio, e estes 90 dias do Presidente Temer. Até 12 de maio, o Brasil estava nas seguintes condições: uma crise política profunda, perda de credibilidade, empobrecimento das famílias brasileiras, aprofundamento da recessão, aumento descontrolado da inflação, explosão do desemprego, em relação a que tenho dito aqui da minha preocupação*

(...)

*Pois bem, Sr. Presidente. E há a corrupção que tomou conta do País, máquina inchada – 25 mil cargos comissionados –, empréstimos bilionários secretos, incompetência administrativa, essa corrupção em estado de metástase.*

*Pois bem. E, do dia 12 de maio para cá, depois que afastou a Presidente Dilma, o Presidente Temer está conversando com o Congresso Nacional. Hoje ele tem governabilidade.*

Com o mesmo entendimento, foi o pronunciamento do Sen. Dário Berger, do PMDB, ao sustentar que (página 27070 dos autos; página 226 do documento pdf.)<sup>393</sup>:

*O governo perdeu a confiança dos agentes econômicos. Lamentavelmente, perdeu o apoio da sociedade, perdeu o apoio parlamentar e levou o governo a um isolamento político jamais visto na história do Brasil.*

*O governo, lamentavelmente, não possui ou não possuía mais as mínimas condições de governabilidade (...)*

De mesmo sentido, as palavras do Sen. Fernando Collor, do PTC (página 27071 dos autos; página 227 do documento pdf.)<sup>394</sup>:

*(...) a depender da condução, das condições e conclusões de uma gestão, a destituição do chefe do Executivo torna-se, oportunamente, medida de governo. E isso ocorre, lembre-se, por iniciativa da cidadania e por decisão parlamentar.*

*É o remédio constitucional de urgência no presidencialismo quando o governo, além de cometer crime de responsabilidade, perde as rédeas do comando político e da direção econômica do País.*

<sup>392</sup> Ibidem

<sup>393</sup> Ibidem.

<sup>394</sup> Ibidem

*Mesmo sendo um conceito do parlamentarismo, a verdade é que a história brasileira passa mostrar que real política, com suas forças embutidas e seus caminhos tortuosos, leva inescapavelmente ao uso do impeachment como solução de crises. Disso não haveremos de fugir.*

*Por isso, o jurista Paulo Nogueira dizia que aquele é o processo judicial, dependente da engrenagem dos fatos e da entrosagem das provas. Ou seja, uma demanda jurídica que se efetiva ao talante do ambiente político e a comprovação de infrações.*

*Os fatos que adornam o presente julgamento são provas dessa reflexão, o que nos remete de volta ao fator da governabilidade*

O Sen. Cidinho Santos, do PR, também explicitamente abordou a ausência de governabilidade do Governo Dilma (página 27113 e 27114 dos autos; página 269 e 270 do documento pdf.)<sup>395</sup>:

(...)

*A Presidente perdeu a confiança do povo porque não foi transparente. Pelo contrário, mentiu, e por isso não tem mais condições de governar o nosso País. A Presidente Dilma perdeu a governabilidade, já não tem o apoio do Congresso Nacional para fazer as reformas necessárias, como a reforma tributária, trabalhista e da Previdência, a reforma política e a revisão do Pacto Federativo, tão necessário*

De teor semelhante, foi a manifestação do Sen. Benedito de Lira, do PP, ao asseverar que (página 27122 dos autos; página 278 do documento pdf.)<sup>396</sup>:

*(...) a julgar pelo ambiente político e pelas provas coletadas no processo, a Presidente Dilma deverá ser formalmente deposta pelo desembaraço de sua contabilidade criativa, melhor representada pelas chamadas pedaladas fiscais. Mais que isso, será responsabilizada, em definitivo, por ter deixado um país paralisado, sem direção e sem base alguma para administrar.*

*No caso em apreço, mesmo aqueles que mal compreendem o significado das pedaladas fiscais expressam a vontade inequívoca de que a Presidente não reúne mais condições políticas para governar (...)*

---

<sup>395</sup> *Ibidem*

<sup>396</sup> *Ibidem*

Igualmente, a conclusão do Sen. Wilder Morais, do PP, ao afirmar que (página 27129 dos autos; página 285 do documento pdf.)<sup>397</sup>:

(...) digo que votarei a favor do impeachment não só pelos crimes de responsabilidade descritos na denúncia, mas também pelo conjunto da obra, que mostra que não existe mais qualquer condição de a Senhora Dilma Rousseff governar

De teor semelhante, o pronunciamento do Sen. Dalirio Beber, do PSDB, ao concluir que (página 27156 dos autos; página 312 do documento pdf.)<sup>398</sup>:

(...) declaro-me convencido da ocorrência dos crimes de responsabilidade, inteiramente comprovados em relatório irrefutável aprovado pela Comissão Especial do processo de impeachment, no qual se assegurou amplo direito de defesa.

*E também, levando em conta o convencimento pessoal de que o caos econômico a que o Brasil foi submetido e, ainda, convencido de que a Presidente Dilma Rousseff perdeu inteiramente sua capacidade para dialogar com a sociedade brasileira, com os agentes econômicos, com a classe política, condições indispensáveis para o enfrentamento responsável à superação dos desafios que se tem pela frente, informo que votarei, sim, a favor do impeachment*

O mesmo se encontra na manifestação do Sen. Eduardo Lopes, do PRB (página 27163 e 27164 dos autos; página 319 e 320 do documento pdf.)<sup>399</sup>:

(....)

*Outro ponto relevante: discute-se muito, neste Plenário e fora dele, sobre os aspectos jurídicos deste processo, mas pouco ou nada falaram sobre a questão política. O conteúdo político do impeachment nada tem a ver com a conveniência desse ou daquele segmento partidário, tampouco com a popularidade aferida em pesquisas de opinião. Não se trata de disputa político-partidária: seu fundamento está associado à relação de confiança entre a Presidente e a Nação, entre ela e a sustentabilidade política do seu eventual governo.*

*Indago: a essa altura, diante dos fatos, a Presidente Dilma teria credibilidade suficiente para articular-se com a sociedade e o Congresso, e*

<sup>397</sup> Ibidem.

<sup>398</sup> Ibidem

<sup>399</sup> Ibidem.

*liderar um projeto de recuperação nacional? Tanto ela como seus aliados calam-se sobre isso. Nada trouxeram para desfazer a imagem de isolamento e descrença que envolve sua Excelência (...)*

*Enfim, lamentavelmente, a realidade é esta: a Presidente não conta com respaldo social, credibilidade política e nem força partidária. Num cenário desses, não há país que avance e não há governo que resista. Por isso, como disse na Pronúncia, digo “sim” ao impeachment; digo “não” à ingovernabilidade*

Por fim, vale o registro acerca da posição do Sen. Hélio José, ao ter definido seu voto em função de uma garantia dada pelo Presidente interino Temer (página 27134 dos autos; página 290 do documento pdf.)<sup>400</sup>:

(...)

*Em segundo lugar, esclareço que as dúvidas que permeavam a minha decisão foram sanadas pelo atual Presidente, Michel Temer, que garantiu que as conquistas alcançadas pela população brasileira ao longo das últimas décadas serão preservadas e até ampliadas*

Pois bem.

Considerando o mecanismo do impeachment próprio do sistema de governo presidencialista (qual seja, medida excepcional de destituição apenas e tão somente quando diante da consumação de crime de responsabilidade, definido legalmente; ou seja, distinto daquele previsto pelo voto de confiança próprio do parlamentarismo), e as diretrizes já estabelecidas pela Corte IDH (quais sejam, o juízo político deve versar sobre as causas previstas que justificariam a destituição, não sendo possível se submeter a considerações políticas e discricionárias, aliada ao dever de motivação enquanto garantia do devido processo, apta a oferecer credibilidade à tomada de decisão) vê-se que a utilização da regra da maioria como instrumento/meio de decisão final da destituição do Presidente/a democrática e constitucionalmente eleito não se mostra compatível com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Isto pois, restou demonstrado que muito embora ampla instrução probatória (oitiva de testemunhas, tomada de depoimento pessoal da imputada e realização de perícia, consoante visto no trâmite procedural da Denúncia n. 1 de 2015 e 2016), e a confecção de Pareceres pelas Comissões Especiais da Câmara e do Senado, os

---

<sup>400</sup> *Ibidem*

parlamentares (tanto Deputados, quanto Senadores) se utilizaram de elementos estranhos à imputação da denúncia, ora fazendo menção ao cenário econômico e casos de corrupção do Governo (os quais não foram objeto da denúncia por crime de responsabilidade), ora fazendo menção à própria relação de confiança entre o Executivo e o Legislativo, orientando sua posição pela questão da governabilidade (ou melhor, ingovernabilidade) do Governo da imputada, ou ainda, mencionando expressamente a atuação do à época Presidente Interino Michel Temer, fato este que não detém qualquer relação ou vínculo com as imputações realizadas.

Digno de nota que tivemos parlamentares que – a princípio – detiveram-se aos termos da denúncia. No entanto, dentre aqueles que votaram a favor do impeachment em consequência de causas outras que não a imputação estrita, seriam suficientes para que outro resultado (que não a destituição) fosse alcançado.

Tomando por referência a votação ocorrida na Câmara dos Deputados, vimos que tivemos 367 votos pelo processamento do juízo político no Senado Federal. Desses, destacamos os pronunciamentos dos líderes do PSDB, PTB, PTN, PSC, PPS e PP, ao utilizarem causas estranhas à imputação como motivo do posicionamento de sua legenda.

Analizando a votação por partido, temos que referidas legendas foram responsáveis por: 52 votos, 14 votos, 8 votos, 10 votos, 8 votos e 38 votos, respectivamente. Ou seja, 130 votos favoráveis motivados por elementos estranhos à estrita imputação contida na denúncia<sup>401</sup>.

Do mesmo modo, no seio do Senado Federal (condenada a imputada pelo voto favorável de 61 senadores) dos 61 Senadores que realizaram pronunciamentos no Plenário, pelo menos 24 parlamentares realizaram menção a elementos estranhos à imputação (tal como visto no item anterior).

Em ambos os casos, a maioria qualificada de 2/3 (dois terços) não seria alcançada.

Ainda que assim não fosse, a mera externalização de posições baseadas em elementos outros que não a imputação deduzida nos autos e a instrução probatória havida,

---

<sup>401</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. 55a. Legislatura. Segunda Sessão Legislativa Ordinária. Sessão Extraordinária Nº 091 - 17/04/2016. Brasília: DF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=6901&numLegislatura=55&codCasa=1&numSessaoLegislativa=2&indTipoSessaoLegislativa=0&numSessao=91&indTipoSessao=E&tipo=partido>

viola o dever de motivação previsto pelo artigo 8º da Convenção Americana, tal como entendido pela Corte IDH, vulnerando a própria credibilidade e legitimidade da tomada de decisão como um todo.

No mais, ainda que o Tribunal de San José não considere a utilização de jurados e a ausência de fundamentação expressa uma violação, por si mesma, à Convenção, neste caso concreto, há elementos objetivos que revelam que a tomada de decisão não se baseou exclusivamente nos elementos dos autos da denúncia, não sendo possível “deduzir historicamente” ou compreender quais as razões que levaram os jurados (neste caso, os parlamentares) a votarem de um ou outro modo (configuração dos crimes de responsabilidade, crise econômica, escândalos de corrupção, ou a falta de governabilidade do Governo).

Este ponto é relevante pois se percebe que a análise dos pronunciamentos dos parlamentares corrobora as críticas e problemáticas apontadas por Andrada e Guimarães no decorrer de suas teses (tal como visto no item 2.3).

Segundo Andrada, o problema do impeachment não restaria na tipificação aberta dos crimes de responsabilidade, mas, antes, em seu processo decisório, baseado na regra da maioria das decisões típicas das Casas Legislativas. Esse tipo de configuração de tomada de decisões (somas de “sims” ou “nãos”) abre margem para que os parlamentares (ao agirem como julgadores) sejam inevitavelmente cooptados e submetidos a apreciações de cálculo político de custo-benefício, levando em consideração a opinião pública acerca da questão debatida, e a própria viabilidade do Governo substituto, inseridos na lógica do “escudo legislativo” (formação e manutenção de coalizões).

Consoante já destacado (ANDRADA, 2020, p. 120 e 124):

*Como afirmado anteriormente, as casas legislativas funcionam conforme a regra da maioria – neste caso, de uma super-maioria de dois terços. Para os apoiadores da denúncia, cabe arregimentar 342 votos a favor. Para os defensores do presidente acusado, 172 votos. Da mesma forma, o que está em jogo no Senado Federal são os 81 votos dos senadores. Trata-se de um jogo de aritmética. No modelo legislativo-dominante, ao fim de um processo de impeachment, a condenação ou a absolvição não é justificada. Apesar dos discursos e das manifestações públicas, desconhecem-se as razões pelas quais os senadores votaram de um ou de outro modo. Eles não são obrigados a*

*elaborar um arrazoado expondo os motivos por que julgam devido o impeachment. A decisão também não se torna um precedente para vincular futuras deliberações sobre o impeachment.*

*A deliberação, no entanto, é uma soma de “sims” e de “nãos”, sem semelhança alguma com processos judiciais. É verdade que o Senado Federal se transforma em “órgão judiciário”, mas os senadores não se apartam de sua condição de legisladores. Em outras palavras, são legisladores-juízes e são interessados diretos no resultado do julgamento*

(...)

*A maior incidência de impeachments, a meu ver, está diretamente associada à maior dificuldade institucional de se organizar e gerir uma coalizão e dela forjar um escudo. Além disso, a constituição de um escudo é presumivelmente mais custosa do que uma coalizão partidária em “tempos normais”. Isto porque (i) o “prêmio” em disputa é muito elevado e (ii) o presidente concorre com o vice-presidente na busca por votos*

Referido “jogo de poder” não se coaduna com os parâmetros estabelecidos pela Corte IDH, já que teremos a consideração e apreciação pelos legisladores-julgadores de questões estranhas à imputação realizada na denúncia de crime de responsabilidade.

Isto pois, o dever de motivação exige que haja a explicitação das razões utilizadas pelo julgador para a tomada de sua decisão, fazendo referência às alegações das partes e ao conjunto probatório produzido ao longo de todo o processado. Por sua vez, a tomada de decisão baseada na votação nominal dos legisladores-julgadores faz com que toda a atividade probatória e toda a atividade da acusação e da defesa se tornem simplesmente mera formalidade, já que não há a necessidade de sua referência na regra da maioria das Casas Legislativas. Nesse sentido, a Arena Legislativa faz com que os parlamentares estejam envoltos em discussões e motivações estritamente políticas, submetidos a uma lógica outra que não a imputação deduzida pela denúncia, fazendo com que, em última análise, o resultado final não detenha credibilidade do ponto de vista jurídico (qual seja, da tipificação do crime de responsabilidade).

Outra não é a perspectiva do doutrinador Ramos, segundo o qual “(...) o uso insincero do impeachment transforma esse instrumento em uma simulação de julgamento, no qual até mesmo a defesa da inexistência do fato grave pouco importa, como se viu nas declarações dos congressistas brasileiros em determinados momentos do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff” (2020, p. 24).

Vale a pena colocar em evidência a própria preocupação da Comissão, justamente ao prever que a ausência de motivação colocaria em risco a lisura da tomada de decisões dos parlamentares<sup>402</sup>:

*Adicionalmente, la CIDH estima que el deber de motivación tiene una significativa relevancia en el análisis de la imparcialidad de la autoridad a cargo de los juicios políticos, ya que su ausencia favorece que el juicio contra el funcionario público se inicie por motivos indebidos. En los juicios políticos contra presidentes/as democrática y constitucionalmente electos, la ausencia de motivación podría favorecer el uso indebido del juicio político, para encubrir un golpe parlamentario.*

Por outro lado, também restou corroborada a conclusão de Guimarães, para quem o cerne do problema do impeachment na ordem brasileira diria respeito à própria concepção que os parlamentares detêm do instituto (2022, p. 353-353):

*Nesse caso, há também que se superar, de uma vez por todas, a concepção de que o impeachment, no constitucionalismo brasileiro, é um instrumento à disposição do Congresso Nacional para a responsabilização política do Presidente da República. É preciso que se compreenda que se trata de um instituto de natureza jurídica, voltado à responsabilização administrativa ou disciplinar da autoridade pública, sobre fatos relacionados ao exercício das funções.*

*Além disso, a partir dessa concepção quanto à natureza jurídica do instituto, faz-se necessário reconhecer a necessidade, imperiosa, de que, para haver responsabilização, é preciso que haja a exata correspondência entre as condutas imputadas ao Presidente da República e os tipos de crimes de responsabilidade previstos em lei especial.*

Em outras palavras, restou demonstrado que houve uma confusão entre o instituto típico do sistema de governo presidencialista (destituição como sanção à consumação de crime de responsabilidade) e aquele próprio dos sistemas de governo parlamentarista (destituição como quebra da confiança entre o Governo e o Parlamento).

Ante todo o exposto, conclui-se que a prática da tomada de decisão pelas Casas Legislativas, tal como previsto no artigo 51, inciso I e 52, parágrafo único da CRFB/88, e do artigo 218, §9º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e do

---

<sup>402</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Comentários Adicionales. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf). Parágrafo 130.

artigo 378 do Regimento Interno do Senado Federal, não se mostra compatível com a Convenção, em virtude da violação ao dever de motivação, tal como compreendido pela Corte IDH.

#### **4.4.3. A ausência de proteção judicial**

Por fim, cabe averiguar o direito consagrado pelo artigo 25 da Convenção, compreendido pelo Tribunal de San José como um recurso simples e efetivo, capaz de averiguar se efetivamente houve uma violação aos direitos fundamentais da pessoa e reparar eventuais danos ocasionados pela vulneração constatada.

No que tange especificamente a juízos políticos, a Corte IDH assinalou que a análise jurisdicional quanto ao devido processo legal não significa adentrar no julgamento exclusivo que cabe às Casas Legislativas.

De igual compreensão, é o entendimento manifestado pela República Federativa do Brasil, com fundamento no julgamento realizado pelo Supremo na ADPF 378.

Ocorre que, adotando como premissa o entendimento do Tribunal de San José de que o juízo político deve versar exclusivamente sobre a imputação das causas pré-definidas legalmente como motivadoras da destituição de um Presidente/a democrática e constitucionalmente eleito, aliada ao conteúdo do dever de motivação, aos Órgãos Jurisdicionais – como uma decorrência lógica dos itens anteriores – deve ser dada a oportunidade de se averiguar se a destituição determinada pelo Legislativo possui um lastro mínimo na instrução probatória levada a efeito nos autos do impeachment.

Em outras palavras, não se trata de um reexame das provas e/ou num novo julgamento a ser realizado pelo Judiciário, mas da apreciação do respeito ao dever de motivação, e na própria concepção de impeachment num sistema de governo presidencialista. Isto é, ao Judiciário deve ser dada a possibilidade de se avaliar se houve justa causa à instauração e posterior decisão do impeachment, sempre que a parte prejudicada apresentar elementos objetivos que demonstrem o contrário.

Como sustentado pela Comissão, referidas salvaguardas (imparcialidade e dever de motivação) buscam garantir que o uso do impeachment não seja utilizado como

o meio de um golpe parlamentar, ou mesmo como meio de blindagem do próprio Presidente<sup>403</sup>:

*Dichas salvaguardas, constituyen una garantía tanto para evitar que el juicio político sea utilizado como una forma de golpe de Estado encubierto, o bien que en uso de la discrecionalidad política, los parlamentos impidan la aplicación del régimen disciplinario a presidentes/as democrática y constitucionalmente electos por la comisión de faltas o delitos graves, con base en decisiones de carácter político.*

A posição também não é estranha à doutrina nacional, tal como já exposto (BAHIA, OLIVEIRA e VECCHIATTI, 2016, apud GUIMARÃES, 2022, p. 331; MULLER, 2016, apud GUIMARÃES, 2022, p. 331):

*“o juízo de mérito sobre se a pessoa praticou ou não fato enquadrável como crime de responsabilidade e se deverá ou não sofrer impeachment por isso é decisão soberana do Senado – a questão é que (...) não se pode dizer que um fato que não constitui crime de responsabilidade seja enquadrado como crime de responsabilidade, simplesmente por uma vontade política”*

*(...) mesmo em uma atuação procedimento de Jurisdição Constitucional e que não adentra no mérito das questões políticas, é tarefa fundamental a atuação do Judiciário no que concerne a preservação do devido processo legal (...) a constatação da possível ausência de justa causa é compatível com um procedimento constitucional material”*

Ao longo do processamento do impeachment, e após sua conclusão, diversas ações foram ajuizadas perante o Supremo, questionando o julgamento levado a efeito em desfavor da ex-Presidente Dilma. Para além da ADPF 378, a qual dizia respeito a um controle abstrato da própria Lei 1.079/50, foram impetrados distintos Mandados de Segurança, assim como apresentada uma Petição, os quais tratavam diretamente do caso concreto desenvolvido, em seus mais variados aspectos. Para fins deste trabalho, vale mencionar os MS's 34.193, 34.371 e 34.441, bem como a Petição 6.298.

A Petição 6.298<sup>404</sup> foi ajuizada em 08.09.2016 e buscava a declaração de nulidade de todo o processamento do impeachment, em razão de “prejulgamento”, de acordo com a defesa da ex-Presidente. À época, de relatoria do Min. Teoria Zavaski, em

<sup>403</sup> Corte IDH. Observacionais a la Solicitud de Opinión Consultiva. Comentarios Adicionales. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor\\_comi/0\\_cidh.pdf](https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/sor_comi/0_cidh.pdf). Parágrafo 179

<sup>404</sup> PET 6298. Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5051566>

decisão monocrática proferida no dia 22.09.2016, o pleito sequer foi conhecido, ante a ausência de “natureza processual definida” da petição formulada, a qual não constaria do rol restrito de competências da Corte Suprema. Interposto Agravo Interno contra o não conhecimento do pedido, o recurso apenas chegou a ser analisado em 2020, de modo que a Corte – de forma unânime – considerou que eventual acolhimento teria se tornado impossível, em virtude do encerramento do mandato do cargo o qual Dilma ocupava, declarando, assim, a perda superveniente de seu objeto, julgando, pois, o recurso como prejudicado.

No que se refere aos MS’s, o primeiro deles foi impetrado em 10.05.2016 (MS 34.193<sup>405</sup>) e tinha como fim a nulidade do procedimento havido ante a Câmara dos Deputados, em virtude de suposto desvio de finalidade e abuso de poder, consubstanciado na atuação do então Presidente desta Casa Legislativa, Dep. Eduardo Cunha, alegadamente motivado por um “sentimento de vingança”. De relatoria também do Min. Teori Zavaski, em sede de análise da liminar requerida, em 11.05.2016, o relator destacou que havia duas circunstâncias limitadoras à sua apreciação: (i) a exigência de “direito líquido e certo”; e (ii) a natureza do objeto impugnado, de modo que ao Judiciário não seria possível qualquer intervenção que “direta ou indiretamente, importe juízo de mérito sobre a ocorrência ou não dos fatos ou sobre a procedência ou não da acusação”. No mais, o relator também colocou em relevo a dificuldade probatória de demonstração do suposto abuso de poder, asseverando, ainda que “a invocação do desvio de poder como causa de pedir reclama imersão no plano subjetivo do agente público responsável pelo ato, atividade que é praticamente – senão de todo – inviável quando o ato sob contestação representa a vontade conjugada de quase 370 parlamentares, que aprovaram um relatório circunstanciado produzido por Comissão Especial, com fundamentação autônoma ao ato presidencial que admitiu originalmente a representação”. Ao final, concluiu pela falta de plausibilidade das alegações, indeferindo a liminar.

Como decisão definitiva, proferida pelo Min. Alexandre de Moraes em 07.12.2018, restou assentado que não estariam presentes a “pré-constituição das provas em relação às situações fáticas ensejadoras de seu ajuizamento, inexistindo o direito líquido e certo da impetrante”. De outro lado, interessante registrar a exposição realizada pelo Min. acerca do instituto do impeachment, ao destacar o seu caráter de natureza

---

<sup>405</sup>MS 34193. Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4979571>

política, sendo necessário, porém, a garantia do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Ademais, muito embora a impossibilidade de reanálise do mérito pelo Judiciário, seria possível a apreciação da constitucionalidade do procedimento, cabendo ao Supremo “verificar a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão discricionária com os fatos. Segundo o Ministro, “Se ausente a coerência, a atuação estará viciada por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa, de decisões desprovidas de justificação fática e, consequentemente, arbitrárias”.

O segundo dos MS's foi impetrado em 01.09.2016 (MS 34371<sup>406</sup>), com o fim de questionar a Resolução 35 do Senado, a qual lhe aplicou a sanção de perda do cargo, sob o fundamento da incompatibilidade de alguns dos tipos da Lei 1.079/50, bem como atuação do relator da Comissão Especial, o qual teria alterado os fatos imputados à denunciada. Em sede de apreciação da liminar, em 08.09.2016, o Min. Teori Zavaski, partindo das premissas anteriormente assentadas (limitação da cognição do mandado de segurança e a natureza política do impeachment), afastou as alegações formuladas, confirmando a constitucionalidade dos tipos sancionatórios da Lei 1.079/50, ora impugnados, assim como eventual irregularidade na atuação do relator da Comissão Especial, tendo em vista que a capitulação realizada esbarraria com o próprio mérito do julgamento (o que restaria vedado ao Judiciário), e as oportunidades que a defesa teve, ao longo do processo de impeachment, de contradizer as imputações feitas.

Em decisão definitiva proferida no dia 07.12.2018 pelo Min. Alexandre de Moraes, novamente restou assentado que não havia a necessária pré-constituição das provas, em relação às alegações da impetrante.

Por último, como terceiro dos MS's impetrados (MS 34441<sup>407</sup>), o qual tinha por escopo também questionar a Resolução 35 do Senado, todavia, desta vez, sob o fundamento de desvio de finalidade, além de demais vícios procedimentais ocorridos ao longo do processamento do julgamento (como a ordem em que se deu o julgamento de preliminares, quebra de imparcialidade e ausência de justa causa para as imputações). Em sede de liminar, em 20.10.2016, o Min. Teori Zavaski novamente entendeu pela não

---

<sup>406</sup>MS 34371. Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043393>

<sup>407</sup>MS 34441. Portal STF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5062276>

plausibilidade das alegações, lançando mão de um raciocínio de cunho consequencialista, ao aduzir que, para além da controvérsia das teses lançadas pela defesa, “dúvidas não há sobre as avassaladoras consequências que uma intervenção judicial volúvel poderia gerar no ambiente institucional do País” e que “seriam também enormes as implicações para a credibilidade das instituições brasileiras no cenário mundial promover, mais uma vez – e agora por via judicial – alteração substantiva e brusca no comando da Nação”.

Em decisão definitiva, prolatada em 07.12.2018 pelo Min. Alexandre de Moraes, a segurança restou denegada, ao novamente reiterar que o mérito definido pelo Senado não seria passível de revisão judicial (sendo incabível, assim, analisar eventual ausência de justa causa das imputações), sendo possível apenas verificar se o devido processo, ampla defesa e contraditório foram observados; nesse sentido, consignou-se não haver provas de desvio de finalidade ou mesmo erros no procedimento havido, eis que “o processo garantiu o equilíbrio entre a participação da acusação e defesa”, e tampouco haveria quebra de imparcialidade, já que “as opiniões manifestadas por parlamentares durante o julgamento – dentro desse cenário, repita-se, eminentemente político – não conduzem à conclusão de que houve prejuízo ao exercício do direito de defesa”.

Ou seja, do exposto supra, vê-se que – apesar da impetração de distintos Mandados de Segurança – em nenhum deles houve a apreciação, de fato, pelo Judiciário das alegações da defesa da denunciada. O entendimento impeditivo foi fundamentado na limitação cognitiva desta espécie de ação constitucional, aliada à concepção da Corte acerca da natureza política predominante do instituto do impeachment, limitando, assim, a cognição do Supremo acerca das questões levantadas.

Nesse sentido, nota-se que em nossa ordem jurídica não há a previsão expressa de um recurso judicial contra a decisão final do juízo político, o que parece violar a exigência do artigo 25 da Convenção. Como visto, muito embora a possibilidade de impetração de Mandados de Segurança, nenhum deles teve o seu mérito realmente apreciado (leia-se, as supostas irregularidades apontadas não chegaram a ser apreciadas a fundo pela Corte), eis que se entendeu que não havia “direito líquido e certo”. Em outras palavras, na prática, a defesa não teve um meio hábil e efetivo, nos termos da jurisprudência da Corte IDH, para que o Judiciário apurasse eventuais irregularidades ocorridas no seio do processamento do impeachment.

Tomando por base a decisão proferida pelo Min. Alexandre de Moraes, seria possível sustentar e exigir, à luz do controle de convencionalidade e – portanto – sob o prisma da jurisprudência da Corte IDH (sobretudo, à luz do dever de motivação, visto supra), justamente pela aplicação do “princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade”, como meio para se prestigiar um recurso hábil a questionar a decisão final dos juízos políticos.

Portanto, a atual prática dos órgãos jurisdicionais do Estado Brasileiro – ao excluir qualquer tipo de apreciação do mérito do impeachment – pode ser considerada uma vulneração ao direito à proteção judicial, à luz dos parâmetros já estabelecidos pela Corte IDH acerca do artigo 25 da Convenção.

## CONCLUSÃO

Consoante exposto, a situação-problema apresentada pelo projeto de pesquisa diz respeito à avaliação da compatibilidade do processo decisório do impeachment delimitado pela ordem jurídica brasileira à luz da jurisprudência da Corte IDH acerca de juízos políticos.

Na primeira parte deste trabalho procuramos delimitar as distinções entre os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista, notadamente as diferenças entre os institutos do impeachment e do voto de desconfiança/confiança.

Foi visto que no presidencialismo Executivo e Legislativo possuem legitimação autônoma, de modo que cada qual possui origem independente do outro poder, com mandatos de poder apartados um do outro, não havendo vinculação recíproca entre o Presidente da República e os legisladores. Por outro lado, no parlamentarismo o Governo decorre do próprio Parlamento, de modo que a Chefia do Executivo é formada a partir da maioria parlamentar; nesse sentido, o Gabinete do Primeiro-Ministro subsiste e permanece na função enquanto detiver a confiança do Legislativo.

Essas distintas estruturas de poder se refletem no mecanismo do impeachment e do voto de confiança/desconfiança, na medida em que no primeiro instituto o mecanismo é operado em situações excepcionais, apenas quando do cometimento de uma infração político-jurídica denominada crime de responsabilidade pelo Presidente da República, enquanto no segundo instituto o mecanismo se desenvolve em situações de desaprovação da gestão e do plano de governo do Primeiro-Ministro, momento no qual o Parlamento não detém mais a confiança necessária para a manutenção do Executivo, operando a sua destituição.

Como também pontuado, viu-se que nos últimos anos surgiu a tese de que o impeachment tal como previsto por nosso ordenamento pudesse ter sido desvirtuado e/ou usado de modo abusivo, destacando-se a abertura da tipificação dos crimes de responsabilidade, o processo decisório do instituto representado pela regra da maioria, a própria concepção errônea de seus operadores (neste caso, os legisladores-julgadores), e a ausência de controle jurisdicional de seu mérito.

Na segunda parte deste trabalho procuramos descrever como funciona o mecanismo de apuração de violação de direitos humanos no Sistema Interamericano,

representado pela Organização dos Estados Americanos e por sua Carta enquanto marco normativo, e pela Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos e sua Convenção Americana enquanto disciplina legal.

Mostrou-se como se dá a atuação quase judicial da Comissão por meio da emissão de recomendações, observações *in loco*, confecção de relatórios, medidas cautelares e formulação de Informes no seio do sistema de petições. Em contrapartida, descreveu-se a atuação judicial do procedimento da jurisdição contenciosa e consultiva do Tribunal de San José, e como cada um desses mecanismos pode desembocar na Assembleia Geral da OEA, mecanismo coletivo político do Sistema Interamericano.

Especificamente acerca da Corte Interamericana, destacou-se a força vinculativa de suas sentenças, sobretudo no que se refere à coisa julgada interpretada, e na noção de controle de convencionalidade, obrigatório para cada um dos Estados-Partes da Convenção.

Ademais, foi visto que a despeito de carente de executividade, há eficácia do Sistema Interamericano na atuação jurisdicional do Estado Brasileiro, tendo sido apresentadas decisões judiciais, implementação de institutos e mecanismos da Justiça de Transição em virtude da jurisprudência do Tribunal de San José, submetendo-se a República Federativa do Brasil ao seu sistema protetivo, em razão de ser o Estado Brasileiro signatário da Convenção Americana, e reconhecedor da jurisdição da Corte IDH.

Na terceira parte deste projeto buscou-se apresentar as diretrizes já assentadas pela jurisprudência da Corte IDH acerca de juízos políticos, bem como a preocupação da Comissão em relação a possíveis desvirtuamentos do uso do impeachment contra Presidentes/a democrática e constitucionalmente eleitos. Para tanto, analisou-se o “Caso Ríos Avalos y Otro Vs. Paraguai”, o qual nos apresentou um panorama geral sobre a compreensão do Tribunal de San José acerca de julgamentos políticos, bem como demais julgados os quais detinham a análise de outras garantias do devido processo legal. Ato contínuo, também vimos as posições e premissas Comissão acerca dos parâmetros que deveriam orientar os juízos políticos de regimes presidencialistas, no seio da Opinião Consultiva n. 26. Por fim, foi visto também o próprio entendimento da República Federativa do Brasil quanto à questão.

Na quarta e última parte foi feita uma descrição do aspecto procedural do impeachment desenvolvido em desfavor da ex-Presidente Dilma (Denúncia n. 1 de 2015 e 2016), para, em seguida, realizar o controle de convencionalidade propriamente dito, a partir do confronto entre os parâmetros da Comissão e da Corte IDH e da prática do juízo político levado a efeito pelo Estado Brasileiro.

Consoante exposto, mostrou-se que o impeachment resta incompatível com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, em função: (i) da restrição indevida às hipóteses de suspeição/impedimento dos legisladores-julgadores, consubstanciada pelo artigo 36 da Lei n. 1.079/50 e no entendimento do Supremo, em violação à garantia de imparcialidade e do instituto da “recusación”; (ii) do processo decisório baseado na regra da maioria, ao permitir que se leve em consideração pelos legisladores-julgadores elementos estranhos à imputação de crimes de responsabilidade, possibilitando a apreciação subjetiva e política da acusação, em violação ao dever de motivação e da própria concepção da Corte IDH quanto a juízos políticos; e (iii) da restrição indevida do controle jurisdicional, na medida em que para a preservação do instituto e a higidez do impeachment ao Judiciário deve ser possível a verificação da existência de justa causa da acusação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADA, Bonifácio José Suppes de. Mecanismos internos do impeachment. 2020. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. Curso de direito constitucional. 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: Verbatim, 2011.
- BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. Relatório / Comissão Nacional da Verdade. – Recurso eletrônico. – Brasília: CNV, 2014.
- BRASIL. Decreto nº 30.544, de 14 de fevereiro de 1952. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948.
- BRASIL. Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002. Promulga a Declaração de Reconhecimento da Competência Obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, sob reserva de reciprocidade, em consonância com o art. 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José), de 22 de novembro de 1969.
- BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.
- BRASIL. Senado Federal. Atividade Legislativa. Denúncia n. 1 de 2016. Brasília: DF.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 1388, de 2023. Dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9297683&ts=1695918051121&disposition=inline>>
- BRASIL. Sentença n. 5005036-93.2019.4.02.5103 Seção Judiciária do Rio de Janeiro – 2<sup>a</sup> Vara Federal de Campos. Autor: MPF. Réu: Claudio Antonio Guerra. Data de Julgamento: 08.06.2023.
- BRASIL. STF. Habeas Corpus n. 171.118. Órgão Julgador: Segunda Turma; Relator: Min. Gilmar Mendes. Data de Julgamento: 12.11.2019.
- BRASIL. STJ. Recurso em Habeas Corpus n. 158.580. Órgão Julgador: Sexta Turma; Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Data de Julgamento: 19.04.2022.
- BRASIL. TJSP. Apelação Criminal n. 0000973-96.2017.8.26.0603. Órgão Julgador: 16<sup>a</sup> Câmara de Direito Criminal. Relator: Marcos Alexandre Coelho Zilli. Data de Julgamento: 16.11.2021.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução n. 17 de 1989. Brasília: DF.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 123/2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original1519352022011161dda007f35ef.pdf>
- Corte IDH. Caso Aguinaga Aillón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de enero de 2023. Serie C No. 483.

Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.

Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008.

Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011. Serie C No. 227.

Corte IDH. Caso Cordero Bernal Vs. Perú. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 16 de febrero de 2021. Serie C No. 421.

Corte IDH. Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71.

Corte IDH. Caso Rico Vs. Argentina. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 2 de septiembre de 2019. Serie C No. 383.

CORTE IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_429\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_429_esp.pdf)>. Acesso em: 30 de maio de 2023

Corte IDH. Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

Corte IDH. Comentarios adicionales presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CORTE IDH. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de octubre de 2017. Disponível em: <[https://www.corteidh.or.cr/observaciones\\_oc\\_new.cfm?lang=es&lang\\_oc=es&nId\\_oc=1853](https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=1853)>

Corte IDH. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 13 de octubre de 2017.

Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7 : Control de Convencionalidad / Corte Interamericana de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : Corte IDH, 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DIAS, Reinaldo. Ciência política. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 38<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. *Impeachment: aspectos jurídicos, políticos e institucionais*. 2022. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*, vol. II. Coimbra: Editora Coimbra, 2014.

RAMOS, ANDRÉ DE CARVALHO, *Processo internacional de direitos humanos*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2016

RAMOS, ANDRÉ DE CARVALHO. *Curso de direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. Novos tempos, velho remédio? Os riscos da cláusula democrática no sistema interamericano de direitos humanos. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 25, n. 3, p. 5-31, set./dez. 2020, p. 14.

SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. p. 8. In: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: *Direito Administrativo e Constitucional*. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021.

SENADO FEDERAL. Resolução n. 93 de 1970. Brasília: DF.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 25<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ZYL, Paul Van. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito, p. 47-71. In: REÁTEGUI, Félix (Org.). *Justiça de transição: manual para América Latina*. Brasília: Comissão de Anistia, Ministério da Justiça; Nova Iorque: Centro Internacional para a Justiça de Transição, 2011.