



## O impeachment como instituição casuística política e democrática (?): casos Andrew Johnson e Dilma Rousseff

### Impeachment as a casual, political and democratic institution (?): cases Andrew Johnson and Dilma Rousseff

#### **Felipe Cesar José Matos Rebêlo**

Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. Pesquisador atuante nas áreas de Direito Constitucional, Direito Político/Eleitoral, Direito Econômico e Filosofia do Direito. Advogado e Professor Universitário. *E-mail:* felipe.rebello76@gmail.com

#### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo averiguar a instituição do impeachment como fomentador ou não de um regime democrático legítimo. Por legitimidade, é possível se entender aquele regime em que a participação popular na deliberação político-administrativa encontra um ponto ótimo de projeção, não se reservando apenas aos atores políticos essa função, como também à sociedade civil, espelho da democracia participativa que se pretende contemporânea. Nesse sentido, cumpre averiguar o papel que os partidos políticos nutrem perante o Estado democrático de direito, bem como o papel que os movimentos sociais podem preencher nessa sistemática, instrumentalizando-se a perquirição científica acerca de canais para esse fomento. O processo de impeachment, em casos pontuais como os de Andrew Johnson e Dilma Rousseff, será considerado, bem como sua essência e seu aparelhamento para a devida perpetração e legitimidade do regime democrático participativo, em consolidação perante o modelo representativo.

**Palavras-chave:** *Impeachment*. Movimentos Sociais. Partidos Políticos. Democracia Participativa

#### **Abstract**

The purpose of this article is to investigate the institution of impeachment as a promoter or not of a legitimate democratic regime. By legitimacy, it is possible to understand that regime in which popular participation in political-administrative deliberation finds an optimum point of projection, not only being reserved to political actors this function, but also to civil society, mirror of participatory democracy that intended contemporary. In this sense, it is necessary to investigate the role that political parties have in the democratic state of law, as well as the role that social movements can play in this system, instrumentalizing the scientific investigation of channels for this development. The process of impeachment, in specific cases such as those of Andrew Johnson and Dilma Rousseff, will be considered, as well as its essence and its apparatus for the proper perpetration and legitimacy of the participatory democratic regime, consolidating before the representative model.

**Keywords:** Impeachment. Social movements. Political parties. Participative Democracy.

## **Introdução**

Quando se pensa acerca da estrutura e instrumentalização fornecida por um ordenamento jurídico, se pensa acerca de seu comprometimento com as demandas sociais, de forma a se elaborar uma simbiose construtiva. Inclusive, os mecanismos políticos previstos neste mesmo ordenamento devem encarnar essa assertiva.

A compreensão do liame elucidado move a pesquisa direcionada no presente artigo, que se volta a instituição do impeachment como um estudo direcionado aos seus elementos motivadores. A sociedade como agente importante a ser considerado em todo o processo passa pela análise, abordando-se na temática desenvolvida o papel do atendimento às demandas formuladas ao se instrumentalizar, ou seja, ao se tornar concreto, o aparato jurídico e político predisposto.

Referendou-se, para o presente estudo, os casos de Andrew Johnson e Dilma Rousseff, e não outros casos de impeachment, uma vez que se denotam ocasiões em que a decisão política mereceu muitas ponderações quanto ao seu processo de confecção, sendo relevantes como amostras da experiência brasileira e da experiência estrangeira. Ou seja, denotaram-se momentos em que a necessidade de atuação da sociedade no processo de impeachment é perquirida, de forma a se concretizar o próprio espírito constitucional e legal afeito ao caso concreto.

Em outros termos, irá se desenvolver o trabalho com o fulcro de averiguar se a sociedade específica alcançou ou não certo grau de transparência em suas demandas com as decisões políticas tomadas, enfocando-se o papel dos movimentos sociais e dos próprios partidos políticos, consolidando-se a estrutura jurídica e a própria democracia.

Por fim, cumpre esclarecer que para o alcance dos fins do trabalho em questão, diz-se que o método de abordagem adotado é o método hipotético-dedutivo, pois o trabalho intelectual se baseia na apreciação da hipótese formulada, confrontando-se esta com o conhecimento existente, expresso pelas doutrinas nacional e internacional afeitas ao tema (principalmente a nacional), e, em caráter complementar, pelo relacionamento desse conhecimento com o caso prático sob análise, considerando-se, inclusive, dados institucionais para a consecução mais avançada da análise perpetrada.

De outra via, o método de procedimento adotado na pesquisa é o que se baseia pelo levantamento bibliográfico, expresso pelo método dissertativo-argumentativo, pois se pretende apresentar o tema com a devida profundidade, pautando-se pelas doutrinas nacional e internacional afeitas ao tema. Busca-se, com todo o proposto, a edificação do argumento sob apreciação em bases sólidas e cientificamente concatenadas.

## 1 Partidos políticos e movimentos sociais: construção da democracia

A democracia tem passado por um processo contínuo de evolução. Desde a estruturação de sua forma representativa, várias etapas têm sido alcançadas em seu processo evolutivo. A democracia participativa ou deliberativa, pode ser compreendida como seu momento atual. Aliás, a mesma pode ser compreendida da seguinte forma (LIMA JÚNIOR, 1997, p. 29):

[...] fundamenta-se no ideal clássico do direito de todos ao desenvolvimento e propõe uma sociedade participativa em que haja preocupação com os problemas coletivos. A sociedade deve possibilitar o aperfeiçoamento do homem para que ele possa contribuir para o processo governamental. Prescreve-se a democratização da sociedade mediante a participação direta dos indivíduos na regulação das instituições sociais, sobretudo nos locais de trabalho e nas comunidades, e a democratização das instituições políticas, inclusive propondo um sistema institucional, digamos, aberto, para possibilitar o experimentalismo institucional.

Cabe enfatizar, nesse ponto, que a estruturação democrática participativa já se antevia nos escritos de Thomas Jefferson, mais de dois séculos atrás, como forma de contemplação da democracia em coroação ao modelo democrático representativo, superadas suas vicissitudes naturais (JEFFERSON, 2011, p. 274-275):

Todo governo degenera quando é confiado apenas aos governantes das pessoas. As próprias pessoas, portanto, são seus únicos depositários seguros. E para torná-los seguros, suas mentes devem ser melhoradas até certo ponto. Isso realmente não é tudo o que é necessário, embora seja essencialmente necessário. Uma emenda da nossa constituição deve vir a favor da educação pública. A influência sobre o governo deve ser compartilhada entre todas as pessoas. Se cada indivíduo que compõe sua massa participar da autoridade final, o governo estará seguro; porque a corrupção de toda a massa excederá os recursos privados da riqueza; e os públicos não podem ser fornecidos, mas por impostos sobre as pessoas.<sup>1</sup>

Com efeito, mormente no caso brasileiro, o período de redemocratização ensejou a retomada de práticas democráticas de forma mais abundante (COSTA, 1997), sendo que a própria Constituição de 1988 consagrou um modelo concernente à chamada democracia semidireta, prevendo instrumentos populares de participação como o plebiscito e o referendo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Tradução nossa. Texto original, em inglês: "Every government degenerates when trusted to the rulers of the people alone. The people themselves therefore are its only safe depositories. And to render even them safe their minds must be improved to a certain degree. This indeed is not all that is necessary, though it be essentially necessary. An amendment of our constitution must here come in aid of the public education. The influence over government must be shared among all the people. If every individual which composes their mass participates of the ultimate authority, the government will be safe; because the corrupting the whole mass will exceed any private resources of wealth: and public ones cannot be provided but by levies on the people".

<sup>2</sup> "Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular".

Nesse contexto, a organização da sociedade civil passou a ser mais perceptível, com a estruturação mais concreta de organizações que atuam nos interesses de determinadas demandas sociais. O próprio Estado, nesse enfoque, é reconhecido no papel daquele ente que pode atuar de forma mais decisiva, ou seja, se sobeja sua participação em um caráter indutor e estimulador a maior participação, incrementando uma relação de parceria envolvendo a Administração Pública e os administrados.

Os partidos políticos não permaneceram inertes perante essa nova sistemática, realçando-se seu papel na arena democrática.

Em que pese um passado histórico de desconfiança em relação aos partidos políticos, não só no caso do Brasil<sup>3</sup>, mantiveram-se com agentes envolventes na evolução das relações democráticas, sendo que a própria Constituição de 1988 consagrou uma normatividade específica para a sua regulamentação.

Diante de tais premissas, é possível se observar que a democracia percorreu um caminho até a estruturação de sua forma participativa, em que a sociedade civil encontrou um campo necessário para sua atuação, como forma de se aproximar ainda mais da Administração, com o fito de se obter a maior eficácia de políticas públicas e maior transparência dos atos governamentais.

As organizações não-governamentais, os sindicatos, dentre outras estruturas da sociedade civil, ganharam robustez no cenário desenhado, como a expressão de uma necessidade social de participar mais ativamente da coisa pública, não permitindo-se aos partidos políticos uma atuação isolada na arena público-democrática.

Nesse ambiente, se questiona sobre o papel que as greis partidárias ainda podem assumir no processo democrático elucidado.

No caso brasileiro, várias manifestações populares foram deflagradas a partir de 2013, com diversos vieses ideológicos (SCHERER-WARREN, 2014), questionando-se inúmeros pontos políticos da Administração Pública, requerendo-se, de forma precípua, mais transparência nas ações públicas e responsividade da classe política.

Sem se ignorar que o processo democrático participativo se revela algo comum no Ocidente, a exemplo dos Estados Unidos da América, em que as formas associativas sempre se revelaram um traço marcante da cidadania norte-americana, mormente no concernente ao interesse público (TOCQUEVILLE, 2014, p. 119-129), verificou-se na prática que a sociedade civil atuou de forma

---

<sup>3</sup> John Adams, no exemplo norte-americano, já reconhecia os partidos políticos como um mal, mesmo que necessário para a democracia.

incisiva, com manifestações em todos os sentidos, a exemplo do caso brasileiro no impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Os partidos políticos, pode-se compreender dessa forma, vieram “à galope” na esteira das manifestações populares, com os congressistas adotando posturas institucionais no bojo da realidade factual política imperante. Nesse caso, debate-se acerca da cumplicidade da postura político-partidária em relação às vozes das ruas. O momento pós-impeachment de Dilma Rousseff pode ser considerado um marco para análise, já que se observa o recrudescimento das manifestações populares no governo Michel Temer (mesmo que ainda persistam várias movimentações sociais nesse sentido), mesmo diante de reformas estatais estruturais de alta relevância e interesse público.

Portanto, é possível se ter em mente que o processo democrático contemporâneo contempla uma contribuição portentosa da sociedade civil, ainda carente de uma participação mais incisiva na Administração Pública (MUTZENBERG, 2011, p. 132), papel que poderia ser preenchido pelos Conselhos populares, caso os mesmos não assumissem, meramente, um caráter consultivo sem maiores proporções. Quer-se a deliberação mais às mãos dos cidadãos, e a democracia participativa lato sensu como estrutura que pode guiar a esse caminho (MEDEIROS, 2013).

Outrossim, os partidos políticos não podem restar negligenciados. Em que pese o caráter preconceituoso que é muitas vezes oponível a sua forma de atuação, os partidos políticos ainda podem conjurar elementos instrumentais catalisadores e decisivos para a formulação estatal, mesmo se tendo em pauta as pressões populares. A questão das manifestações populares em certo decréscimo pós-impeachment, no caso brasileiro, e a fomentação de políticas governamentais, muitas vezes, contrárias aos apelos sociais, ressuscitam o debate e compreensão acerca do papel político-partidário na democracia.

O estudo envolvendo esses liames passa pelo próximo item, em que o impeachment é estudado, considerando-se, como recorte, dois casos concretos que apresentam relação de influência no debate sobre o processo democrático. Trata-se dos casos Johnson e Rousseff, em que as manifestações sociais e as deliberações congressistas são analisadas com o fito de se auferir a eficiência da democracia como conceito de legitimação social e transparência decisional.

## **2 Andrew Johnson e Dilma Rousseff: partidos políticos e movimentos sociais**

Os casos Andrew Johnson e Dilma Rousseff podem ser ressaltados no cerne do debate envolvendo o foco e a maneira de atuação dos movimentos sociais e dos partidos políticos, em um cenário democrático.

Com efeito, trata-se de casos de processos de impeachment em que as fundamentações político-sociais são usualmente suscitadas para se averiguar a devida respeitabilidade e identificação com o conjunto principiológico democrático.

O caso Andrew Johnson se revelou uma nuance específica do processo de impeachment, em que o mesmo não redundou totalmente em sua condenação. Em outros termos, diz-se que o processo redundou no reconhecimento de sua inocência, por um único voto de diferença, mas tornou ingovernável o resto do mandato do supracitado presidente, que não teve condições políticas para implementar o que entendia cabível como chefe do Executivo.

Andrew Johnson sucedeu Abraham Lincoln na presidência dos Estados Unidos da América, e sofreu o processo de impeachment em 1868, ou seja, três anos depois do fim da Guerra Civil.

O processo foi movido pela Câmara dos Representantes com base no art. 2º da Constituição dos Estados Unidos da América<sup>4</sup>, por violar a lei do mandato de cargo, datada de 1867, que prescrevia que certos cargos ligados a chefia de gabinete do Executivo só poderiam ser removidos com a anuência do Senado. O estopim para isso foi a remoção de Edwin Stanton, Secretário de Guerra, para a colocação do general Lorenzo Thomas, sem a devida consulta ao órgão específico legislativo.

A partir desse momento, o processo acabou ganhando robustez, e Andrew Johnson consolidou uma situação de desgaste político que já imperava em seu governo. De fato, o Presidente dos Estados Unidos da América pertencia ao partido republicano, e já não gozava do mesmo prestígio com seus colegas partidários, uma vez que se negava constantemente a tomar medidas mais drásticas em relação ao sul do país, perdedor na Guerra Civil. Andrew Johnson não queria tomar e apoiar as medidas do Congresso que afetassem ainda mais, e de qualquer forma, o modo de produção e o modo de comportamento social do sul, aristocrata e com um processo de produção ainda distante dos graus de avanço alcançados pelo norte.

Os radicais do partido republicano, todavia, não enxergavam dessa forma, e viam como uma necessidade urgente a sujeição mais abrupta do sul aos mandamentos que a União entenderia como cabíveis, tanto em termos econômicos como sociais. A resistência de Johnson redundou no processo de impeachment, que não resultou na sua completa condenação devido a um voto, já que se requeria 36 votos para a condenação no Senado (dois terços dos senadores), sendo o número alcançado de 35 insuficiente para tanto.

Mesmo que formalmente absolvido, Andrew Johnson permaneceu no cargo de Presidente também de forma formal, uma vez que perdeu totalmente o apoio das Casas Legislativas. Outrossim,

---

<sup>4</sup> “Article II. Section 4. The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors”.

um traço marcante em todo esse processo é que os cidadãos norte-americanos permaneceram alheios a tudo que se transcorria. Apenas os partidos políticos se mobilizavam em torno da questão, movidos pela disputa ainda existente entre norte e sul pelo controle político e econômico da nação, rixa que havia sido rechaçada pelo ex-presidente Abraham Lincoln como condição para a reconstrução do país. Infelizmente, o período de Reconstrução não seguiu inicialmente essa diretriz, e Johnson acabou sendo expurgado do cargo com a eleição de Ulysses S. Grant para a presidência, seu desafeto, ao término de seu mandato presidencial.

A cidadania norte-americana, sempre motivada aos interesses políticos e do bem público, viu seu Presidente cair sem maior alarde. É como se reconhecesse que a normatividade existente, e base do processo de impeachment, fosse motivo o bastante, ou até pode se pensar, mesmo, em um caso de afetação psicológica, depois de anos de guerra civil e sofrimentos no âmbito doméstico, se tornado a civilidade mais tolerante aos atos governamentais como uma forma de apoiar, de certa forma, o processo de Reconstrução em moldes mais pacíficos, e sem turbulências políticas.

Deve-se dizer, nesse ponto, a posição da cidadania norte-americana permaneceu *sui generis* diante dos fatos perpetrados, destacando-se o lobby político e as articulações (direcionadas politicamente) dessa matiz com destaque (ROSS, 1896, p. 134):

O partido dominante do país foi despertado e ativo para a deposição do Presidente. Reuniões públicas foram realizadas em todo o Norte e as resoluções adotadas e encaminhadas aos senadores exigindo que o Sr. Johnson seja prontamente expulso do cargo pelo Senado - e tornou-se evidente, antes da votação, essa expulsão absoluta, rápida e ignominiosa do escritório aguardava algum senador republicano que deveria se atrever a desconsiderar essa demanda.

Sob estas condições, foi natural que durante o julgamento e, especialmente quando o próximo se aproximasse, as ruas de Washington e os lobbies do Capitólio se aglomerassem dia a dia com espectadores interessados de cada seção da União, ou que os senadores fossem sitiados dia e noite, por parte dos constituintes interessados, por alguma palavra de encorajamento de que uma mudança estava por vir do processo desse dia, e com ameaças de vingança popular contra o fracasso de qualquer senador republicano em relação à demanda<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tradução nossa. Texto original, em inglês: “The dominant party of the country was aroused and active for the deposition of the President. Public meetings were held throughout the North and resolutions adopted and forwarded to Senators demanding that Mr. Johnson be promptly expelled from office by the Senate – and it had become apparent, long before the taking of the vote, that absolute, swift, and ignominious expulsion from office awaited very Republican Senator who should dare to disregard that demand.

Under these conditions it was but natural that during the trial, and especially as the close approached, the streets of Washington and the lobbies of the Capitol were thronged from day to day with interested spectators from every section of the Union, or that Senators were beleaguered day and night, by interested constituents, for some word of encouragement that a change was about to come of that day’s proceeding, and with threats of popular vengeance upon the failure of any Republican Senator to second that demand”.

O caso brasileiro, especificamente falando, referente a Dilma Rousseff, assumiu facetas diferenciadas. A Presidente do Brasil foi efetivamente afastada de seu cargo, ou seja, o processo de impeachment movido no Congresso brasileiro redundou no reconhecimento de sua condenação, com base em alegações de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como de normas de controle orçamentário previstos na Constituição Federal de 1988, dentre a prática de outros crimes.

No exemplo brasileiro, da mesma forma que o exemplo norte-americano, se avistava a perda da governabilidade pela Presidente em relação ao Congresso Nacional, com medidas tomadas pelo Executivo em desconforto às benesses usualmente vivenciadas pelos senadores e deputados federais. Nesse sentido, a atuação político-partidária se revelou contundente para o estreitamento positivo do processo de impeachment, aliando-se a isso várias manifestações de movimentos sociais em apoio ao controle da responsabilidade presidencial.

Aqui se nota outra característica peculiar do caso brasileiro, uma vez que se observou uma aderência de movimentos sociais ao processo de impeachment, como o Movimento Brasil Livre (MBL), em confluência às ações político-partidárias, em que pese nem todos os movimentos sociais terem sido ouvidos e participado nesse processo, tais quais os aderentes à defesa da inocência da Presidente. Como exemplos destes últimos, é possível a citação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Frente Nacional de Luta (FNL), movimentos ligados à aplicabilidade dos direitos sociais. Mas, mesmo assim, distingue-se do caso norte-americano, aonde apenas os partidos políticos restaram imperiosos. Talvez a democracia representativa em um cenário de Reconstrução, ansiosa pela paz, tenha justificado essa realidade.

A democracia participativa, portanto, assumiu uma feição parcial no caso brasileiro, já que os movimentos sociais se destacaram no processo de impeachment de Dilma Rousseff, mas não em uma integralidade ligada às nuances constitutivas da sociedade como um todo, já que muitos movimentos se defrontaram contra a decisão tomada, e aclamaram pelo estabelecimento de um Golpe parlamentar no Brasil (BRAZ, 2017). De certa forma, reflexos da eleição de 2014 ainda podem ser compreendidos no cenário político e social brasileiro, em que Dilma Rousseff e Aécio Neves, candidato derrotado à presidência, praticamente foram separados por uma margem mínima de votos, e geograficamente dividida no espaço territorial brasileiro<sup>6</sup>.

Portanto, com base nos dados fornecidos, é possível se visualizar que os partidos políticos e os movimentos sociais podem sim assumir feições destacáveis em processo políticos de alto relevo, como foi o caso dos processos de impeachment relatados. De outro modo, a intensidade de ação pode ser diferenciada, bem como o aspecto qualitativo e incisivo da ação. Nos exemplos dados, os partidos

---

<sup>6</sup> Dilma Rousseff teve 51,64% dos votos válidos, contra 48,36% de Aécio Neves.



políticos, as bancadas congressistas, acabaram demonstrando um poder importante de delimitação do rumo a ser tomado. Os movimentos sociais podem influenciar as agitações parlamentares, mas, deve-se ponderar, no âmbito de uma democracia participativa, sua força de atuação necessita ser mais incisiva e permanente sobre o corpo da Administração Pública, em um protagonismo mais consolidado (GOHN, 2011, p. 355-356), questão que não ocorreu no seio da experiência norte-americana relatada e aconteceu parcialmente no exemplo brasileiro, uma vez que nem todos os movimentos sociais substantivos aderiram ao procedimento e às medidas políticas tomadas, partindo-se do pressuposto que a democracia não pode se instaurar como uma espécie de ditadura da maioria, ou maioria relativa, sobre os demais membros da sociedade. Thomas Jefferson já reconhecia esse pressuposto (WILTSE, 1960, p. 84-85):

É um remédio forte, e a república, acima de todos os outros governos, deve ocupar um lugar, e um lugar de honra, reservado ao dissidente. A maioria pode estar errada. Então Jefferson acrescenta a qualificação "que, embora a vontade da maioria em todos os casos deva prevalecer, para ser legítimo, deve ser razoável; a minoria possui seus direitos iguais, que leis iguais devem proteger e cuja violação representaria opressão"<sup>7</sup>.

Assim sendo, a forma democrática passa por uma análise acerca de sua concretude e legitimidade, em um molde participativo, sob o viés analisado. Talvez as instituições precisem passar por uma reanálise para que se almeje a concreção participativa e legítima no processo político e administrativo decisório. Esse ponto receberá abordagem no item subsequente.

### 3 O impeachment em resguardo à sociedade (?)

O impeachment é retratado pelo ordenamento jurídico brasileiro como um instituto capaz de preservar da probidade público-administrativa, voltando-se precipuamente a membros do Executivo e, inclusive, ministros do Supremo Tribunal Federal, por má conduta ou práticas criminosas que impliquem responsabilidade diante das suas funções institucionais.

A Constituição Federal brasileira assim define o processo de impeachment, para a apuração de crime de responsabilidade do Presidente da República:

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;

---

<sup>7</sup> Tradução nossa. Texto original, em inglês: "It is strong medicine, and the republic above all other governments must take a place, and an honored place, for the dissenter. The majority may be wrong. So Jefferson adds the qualification "that though the will of the majority is in all cases to prevail, that will, to be rightful, must be reasonable; that the minority possess their equal rights, which equal laws must protect, and to violate which would be oppression"."

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Coloca-se como um de seus objetivos manifestos a preservação da dignidade e transparência da Administração Pública, em relação de interligação com o interesse público. “[...] a finalidade principal do impeachment é impedir a permanência no poder daquele que desmereceu a confiança popular” (RICCITELLI, 2006, p. 04).

Não obstante essa concepção básica de impeachment, que é o que interessa de acordo com os fins do presente trabalho, cumpre averiguar se esse processo atende ao interesse público como hoje se constrói, na perspectiva de uma cidadania erigida no bojo de uma democracia participativa.

Como se pode notar nos casos trabalhados, Andrew Johnson e Dilma Rousseff, a participação popular mais profícua pode se configurar uma realidade apenas em um cenário externo, no momento e delimitação da pressão sobre o Congresso para a adoção de certas medidas. Tendo-se como parâmetro que a democracia participativa pressupõe um grau de participação mais incisivo na Administração, inclusive no tocante ao processo deliberativo, é permissivo se questionar se realmente o processo citado, nos moldes relatados, assume uma feição condizente ao desejado.

No caso norte-americano vislumbra-se quase que sumariamente a participação mínima da sociedade no processo de impeachment de seu Presidente, enquanto que no caso brasileiro a

participação permaneceu fora da arena do Congresso, cabendo ao Senado brasileiro apreciar as acusações oferecidas em votação aberta.

Em que pese a consagração de um modelo democrático representativo, se descortina na própria essência democrática a consagração de uma oportunidade de participação às minorias. Não se revela um modelo puramente de participação reservado à maioria, como o próprio Thomas Jefferson exprimiu, e sim um modelo que deve consagrar a devida proteção e perpetuação dos interesses dos demais integrantes da sociedade, em seu potencial de participação, como forma de manutenção do próprio espírito republicano.

Nos casos citados, independentemente da estruturação de um juízo de valor acerca do conjunto probatório apresentado, a sociedade não participou de forma mais incisiva das discussões perpetradas no órgão congressual acerca da legitimidade do processo movido contra o Presidente da República. Coube à parcela dos membros do órgão representativo apreciar o ponto sob análise.

A sociedade civil vem assumindo um caráter de protagonista no cenário político-democrático atual (OLIVEIRA, 1999, p. 32). No exemplo dado e pertencente ao século XIX, a democracia representativa ainda dominava o cenário global, no plano democrático, mesmo permanecendo ainda aquém a participação popular com base na estrutura cultural e institucional da época. O caso mencionado e pertencente ao século XXI se remonta a um modelo diverso, aonde a democracia não pode encontrar sustentabilidade e legitimidade, inclusive casuística, se o cidadão não for incorporado a arena política de participação e decisão, através de instrumentalização das diversas esferas. David Held (2006, p. 280) se pronuncia nesse sentido:

Se os indivíduos devem ser livres e iguais na determinação das condições de sua própria existência, deve haver uma multiplicidade de esferas sociais - por exemplo, setores de empresas socialmente regulamentadas, comunidades independentes de mídia e centros de saúde - que permitam aos membros controlar os recursos à sua disposição sem interferência direta do estado, agências políticas ou outros terceiros<sup>8</sup>.

Verifica-se no momento oportuno um policentrismo do poder, onde não apenas o Estado delimita a ação política, na concepção clássica de democracia representativa. Como decantado, a sociedade civil clama seu espaço de forma veemente como corolário de uma democracia participativa demandada e contextualizada aos tempos vigentes, persistindo, ainda, outros atores, como sindicatos

---

<sup>8</sup> Tradução nossa. Texto original, em inglês: "If individuals are to be free and equal in the determination of the conditions of their own existence, there must be a multiplicity of social spheres – for example, sectors of socially regulated enterprises, independent communities media and health centres – which allow their members control of the resources at their disposal without direct interference from the state, political agencies or other third parties".

e os próprios partidos políticos. No entanto, o liame participativo se assevera persistente caso se note a participação popular em acréscimo e de forma realmente incisiva no processo político.

Murilo Gasparido (2016, p. 74) bem ilustra essa realidade:

Entendemos por policentrismo do poder o contexto político em que o Estado nacional continua a ser um ator fundamental, mas deixa de ser o único centro político-decisório, pois a decisão última não pertence mais a ele, passa a ser condicionada e compartilhada com outros atores internacionais, regionais e locais. Desta maneira, como o poder se encontra desconcentrado, descentralizado e fragmentado entre vários atores, as decisões se dão a partir da formação de redes globais que escapam ao controle estatal. Ou seja: o Estado não detém a exclusividade da tomada e concretização das decisões que afetam à coletividade.

Com efeito, os partidos políticos se compreendem como atores na estrutura democrática, mormente na participativa, mas não podem ser concebidos como os atores únicos e decisivos nas construções deliberativas da Administração Pública, recebendo, inclusive, muitas críticas quanto a sua real eficiência em favor do jogo democrático (GONDIM, 2016, p. 05-13).

A formação de Conselhos participativos, no âmbito da Administração Pública, nos últimos anos, se revela um exemplo da sensibilidade e porosidade que a própria Administração pode e deve assumir perante o interesse público (SANTOS; SZWAKO, 2016, p. 117). Os partidos políticos não podem ser compreendidos como os atores singulares na arena política, cabendo aos próprios movimentos sociais a permissão para uma maior atividade pública.

No caso Dilma Rousseff, os movimentos sociais participaram de forma notável no processo engendrado, tanto os que se colocavam a favor da condenação, como aqueles que se colocavam contra. A questão que permaneceu latente em todo o processo foi a oportunidade para a efetividade de todo o processo de manifestação popular diante da estrutura estatal e partidária, uma vez que o processo formal de impeachment não contemplou essas divergências, se atendo, unicamente, a ação dos parlamentares eleitos pela população.

Na perspectiva participativa, essa sistemática pode se revelar pobre e alheia aos interesses populares, que necessitam ser contemplados o máximo possível, ainda mais em uma decisão de suma importância, como a destituição ou não de um Presidente da República.

A estruturação de canais que permitam a participação mais próxima do cidadão desse tipo de ação político-administrativa, não pode passar despercebida da discussão, sob pena de nem todas as vozes da sociedade serem contempladas em seu direito de expor seu ponto de vista sobre questões de interesse nacional. A democracia participativa implica a oferta de oportunidade de participar de forma potencialmente decisiva no processo deliberativo político, fato que a atual estrutura jurídico-institucional do processo de impeachment não contempla, reservando a decisão à Câmara Alta.

No caso norte-americano tem-se um exemplo de processo de impeachment típico da democracia representativa, e de desalento pela indiferença em relação aos fatos concatenados e apreciação da conduta do presidente Johnson pelo Senado. No caso brasileiro, se está diante de um modelo participativo, cujo ideal originário é consagrado na própria Constituição Federal, semidireta com a consagração de institutos como plebiscito e referendo. Não obstante, o processo de impeachment engendrado se refere como restrito aos órgãos representativos, não sendo apreciada a consulta popular de forma mais próxima, ainda mais se tendo em mente a divisão social desenhada em torno do mérito da culpabilidade da Presidente Dilma Rousseff, expresso por grandes movimentos sociais de apoio à sua manutenção no cargo. Nesse ponto, deve-se dizer, é que redundo o questionamento, sobre a legitimidade democrática de uma decisão no tocante à transparência e intersecção com as vozes da sociedade, a favor ou contra do ponto levantado, e acerca dos canais institucionais para a consecução do processo democrático almejado.

### **Considerações Finais**

Como observado no presente trabalho, o instituto do impeachment tem sido reservado para a prática de condutas criminosas, especificamente falando, prática de crimes de responsabilidade, por parte de delimitados agentes públicos, com destaque para os presidentes da República.

Dois casos foram postos sob análise, e referentes aos Presidentes Andrew Johnson e Dilma Rousseff, em que se pontuam a participação dos movimentos sociais e dos partidos políticos no histórico de ambos os incidentes.

Considerando-se a própria natureza do regime democrático, bem como as tendências contemporâneas da sociedade, com expressão em movimentos sociais de grande monta que aumentaram seu foco de incidência a partir de 2013, estrutura-se o pensamento de que a democracia participativa ganha robustez como cerne de análise, aprimorando os próprios preceitos constitucionais citados, de fomento de uma democracia semidireta.

Diante desses fatos, concatena-se o pensamento de que o modelo de impeachment, para a apuração das devidas responsabilidades governamentais, deve passar com maior proximidade pela participação da sociedade civil, uma vez que canais de instrumentalização devem ser formalizados para facilitar essa participação, em um contexto do policentrismo de poder como grau de legitimação de um regime democrático.

Tendo-se os casos Johnson e Rousseff como paradigmas, é possível se vislumbrar que a afetação negativa do relacionamento envolvendo ambos e as respectivas Casas Legislativas, o que resultou em um processo irreversível e prejudicial aos chefes do Executivo. A participação popular pode ter

encontrado um momento de destaque na fulguração política, mas a relação institucional alcançou estágios determinantes nos processos de impeachment. Nesse ponto, ambos se assemelham, ao mesmo tempo que ensejam a maior participação social nesse processo decisório, tão importante para os rumos de um país, ainda mais depois que se efetivou um processo eleitoral democrático de representantes, por voto popular. A sua remoção via deliberação parlamentar enseja mais aprofundamentos nesse quesito.

Resgatando os ensinamentos de Thomas Jefferson, a democracia não deve preservar somente a maioria, como também a minoria, como uma forma de concreção social. Ainda mais no caso brasileiro, em que se verificou, mormente a partir meados de 2014, com a última eleição presidencial, as preferências internas restaram bem divididas, cabendo ao próprio aparato jurídico-institucional aproximar de forma mais transparente o processo político-deliberativo dos cidadãos. Os movimentos sociais subjacentes, imperantes desde 2013, se reconhecem como carros-chefe da democracia participativa instaurada.

O exemplo norte-americano denotou omissão social, ainda sob a égide de um modelo representativo, enquanto o exemplo brasileiro se encheu de atuação partidária no direcionamento do deslinde político, não se considerando, da devida forma, a pujança dos movimentos sociais, e da própria sociedade civil como um todo, na estruturação mais adequada da decisão política e administrativa.

É possível se vislumbrar, portanto, para o caso concreto a necessidade de uma reestruturação específica do instituto do impeachment, bem como, cabe dizer, do restante do processo político administrativo, para permanecer menos restrito, em seu processo decisório, aos parlamentares eleitos no foco de uma democracia representativa, e mais próximo a ação popular, como participação e relevância de propulsão para o estabelecimento de uma decisão. Queira-se ou não, portanto, reformas de tonalidade administrativa e política se fazem ponderadas diante dos questionamentos levantados às instituições e ao processo decisório da Administração Pública, mormente em casos como os decantados, de impeachment que assolaram as comunidades norte-americana e brasileira no tocante à sua própria legitimidade estrutural.

Especificamente para o caso brasileiro, é de se pensar em uma reforma política que contemple o elucidado, procurando aproximar ainda mais os cidadãos de processos deliberativos dessa magnitude, como é o caso do processo político de impeachment.

## Referências

- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 14.06.2017.
- BRAZ, Marcelo. *O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário*. Revista Serviço Soc., São Paulo, s/v, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017.
- COSTA, Sérgio. *Movimentos Sociais, Democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 121-134, out. 1997.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição (1787). *The Constitution of The United States of America*. Bedford, Massachusetts: Applewood Books, 2014.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais na contemporaneidade*. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio./ago. 2011.
- GONDIM, Linda M. P.. *Movimentos Sociais contemporâneos no Brasil: a face invisível das jornadas de junho de 2013*. Polis – Revista Latinoamericana, Santiago, v. 44, s/n., p. 01-20, abr. 2016.
- HELD, David. *Models of Democracy*. 3º ed. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- JEFFERSON, Thomas. *Notes on the State of Virginia*. In: PETERSON, Merrill D. (Org.). *Thomas Jefferson Writings*. New York: The Library of America, 2011.
- LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.
- MEDEIROS, Alexsandro Melo. *Os mecanismos de participação da sociedade no Congresso Nacional através da Internet*. Revista Eletrônica Mutações, Manaus, v. 4, 2013. Disponível em: <http://www.periodicos.ufam.edu.br/relem/about>. Acesso em: 15.06.2016.
- MUTZENBERG, Remo. *Movimentos Sociais: entre aderências, conflitos e antagonismos*. SINAIS – Revista eletrônica Ciências Sociais, Vitória, v. 1, n. 9, p. 127-143, jun. 2011.
- OLIVEIRA, Miguel Darcy de. *Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.
- RICCITELLI, Antonio. *Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?* Barueri: Manole, 2006.
- ROSS, Edmund G.. *History of the impeachment of Andrew Johnson President of the United States by the House of Representatives and his trial by the Senate for high crimes and misdemeanors in office*. New York: Burt Franklin, 1896.
- SANTOS, Fabiano; SZWAKO, José. *Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil*. Saúde em debate, Rio de Janeiro, v. 40, s/n., p. 114-121, dez. 2016.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Manifestações de Rua no Brasil 2013: encontros e desencontros na política*. Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 417-429, maio./ago. 2014.

WILTSE, Charles M.. *The jeffersonian tradition in american democracy*. New York: Hill and Wang, Inc., 1960.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América: leis e costumes*. 3º ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014. v. 1.

***Recebido em: 09 de agosto de 2017***

***Aceito em: 07 de novembro de 2018***