

IMPEACHMENT EN BRASIL POS-DILMA: ¿ULISES DESATADO POR HERMES? EL “CANTO DE LAS SIRENAS” HERMENÉUTICO-CONSTITUCIONAL

IMPEACHMENT IN BRAZIL AFTER DILMA: ULYSSES UNTIED BY HERMES? THE CONSTITUTIONAL HERMENEUTIC “CHANT OF SIRENS”

IMPEACHMENT NO BRASIL PÓS-DILMA: ULISSES DESAMARRADO POR HERMES? O “CANTO DAS SEREIAS” HERMENÊUTICO-CONSTITUCIONAL

Bruno César Machado Torres Galindo¹

Cuando todo se ideologiza, nada resta a un constitucionalista
(Streck: 2016, p. 227)

RESUMEN: El presente artículo discute las posibilidades hermenéuticas de la interpretación constitucional del mecanismo del *impeachment* en Brasil tras la conclusión del juicio de la ex Presidente Dilma Roussef. Para ello, establece comparaciones entre el *impeachment* y otras formas de destitución de gobernantes. Con el objetivo comparativo, aborda el caso del ex Presidente Fernando Lugo, de Paraguay, ante sus grandes semejanzas con el reciente caso brasileño. Este es abordado en seguida a partir de la lectura hermenéutica constitucional clásica y lo que denominamos “mutación constitucional a la paraguaya”, para, al fin, reflexionar sobre las posibilidades y los límites de esta última, considerando relevantes cuestiones del Estado constitucional y democrático de derecho como la estabilidad institucional y la seguridad jurídica.

Palabras-Clave: *Impeachment*; Hermenéutica constitucional; Estado de derecho; Constitucionalismo.

ABSTRACT: This article discusses the hermeneutic possibilities of the constitutional interpretation of the impeachment mechanism in Brazil after the judgment of former President Dilma Roussef. To this end, it establishes comparisons between impeachment and other forms to dismiss the rulers. With the comparative objective, as it addresses the

¹ Professor Associado da Universidade Federal de Pernambuco (Centro de Ciências Jurídicas/ Departamento de Direito Público Geral e Processual).\brunogalindoufpe@gmail.com.



case of former President Fernando Lugo, of Paraguay, in view of its similarities with the recent Brazilian case. This is approached with the classic constitutional hermeneutic reading and what we call “Paraguayan constitutional mutation” to finally reflect on the possibilities and limits of the latter, considering relevant issues of the constitutional and democratic rule of law such as institutional stability and legal certainty.

KeyWords: Impeachment; Constitutional Hermeneutic; Rule of Law; Constitutionalism.

RESUMO: O presente artigo discute as possibilidades hermenêuticas da interpretação constitucional do mecanismo do impeachment no Brasil após a conclusão do julgamento da ex-Presidente Dilma Rousseff. Para tal, estabelece comparações entre o impeachment e outras formas de destituição de governantes. Com o objetivo comparativo, como aborda o caso do ex-Presidente Fernando Lugo, do Paraguai, diante de suas grandes semelhanças com o caso brasileiro recente. Este é abordado logo a seguir a partir da leitura hermenêutica constitucional clássica e o que denominamos de “mutação constitucional à paraguaia”, para, ao fim, refletir sobre as possibilidades e os limites desta última, considerando relevantes questões do Estado constitucional e democrático de direito como a estabilidade institucional e a segurança jurídica.

Palavras-Chave: Impeachment; Hermenêutica Constitucional; Estado de Direito; Constitucionalismo.

INTRODUCCIÓN: DE LAS DIFICULTADES DE ESBOZAR UN “ESTADO DE LA ARTE”

31 de agosto de 2016. Después casi 9 meses de idas y vueltas, fue concluido en Senado Federal brasileño el proceso de *impeachment* de la Presidente Dilma Rousseff, momento en que su apartamiento provisorio pasa a ser definitivo, tornándose Presidente, en ese mismo día, el Vice Michel Temer.

Entre inumeras situaciones curiosas y controvertidas durante el proceso, su conclusión ha producido más dos.

La primera: en el juzgamiento fue acogido solicitud para votación en separada cuanto a la pena aplicable, bifurcando la pena prevista en el art. 52, párrafo único, de la Constitución,² para considerar la destitución del cargo de Presidente en un escrutinio y la inhabilitación durante 8 años para el ejercicio de la función pública en otro. Aceptada la división, los senadores decidirán por la mayoría constitucionalmente exigida en favor de la aplicación de la primera pena y del rechazo de la última, haciendo una especie de dosimetría del contenido de la disposición constitucional, algo no expresamente previsto en su literalidad.

2 Constitución de la República Federativa de Brasil Art. 52 (...).

Párrafo único: En los casos previstos en los incisos I y II, funcionará como Presidente el del Supremo Tribunal Federal, limitándose la condena, que sólo será acordada por dos tercios de los votos del Senado Federal, a la pérdida del cargo, con inhabilitación durante ocho años para el ejercicio de la función pública, sin perjuicio de las demás sanciones.

La segunda: en 1 de septiembre, solamente un día después de la conclusión del proceso, el Presidente de la Cámara de Diputados, Rodrigo Maia, en temporario ejercicio de la Presidencia de la República, sancionó la Ley 13332/2016, publicada en el día siguiente. La Ley amplía considerablemente las posibilidades del Presidente de la República editar decretos de suplementación presupuestaria sin previa autorización del Congreso Nacional. Un día antes, la Presidente Dilma Rousseff fue destituida del cargo por tener sido considerada culpada por el delito de responsabilidad de: editar 3 decretos de suplementación presupuestaria sin previa autorización del Congreso Nacional³

Muchos dicen que estuvimos presenciando un auténtico golpe de Estado, aún que disfrazado. Otros, que estamos en plena normalidad democrática y que, a pesar de la crisis política, las instituciones están funcionando. Análisis políticos son llenas de pasión y, en verdad, no es simple hacer reflexiones sobre un fenómeno cuando esto está ocurriendo, cuando los acontecimientos están en curso. Las posibilidades de errores aumentan exponencialmente. En mi reciente estudio (publicado en abril de 2016) hice la siguiente ponderación al analizar el entonces “estado de la arte” del *impeachment*:

Analizar un fenómeno político-jurídico de la dimensión de un *impeachment* de un(a) Presidente de la República cuando está en curso u ocurrió hace poco es algo científicamente temerario. Las variables son muchas y las tesis escritas, cualesquier que sean, pueden desmoronarse con gran facilidad, desmentidas por los acontecimientos, no obstante eso no necesariamente conduzca a una equivocidad argumentativa, pero al aspecto decisorio políticamente prevalente en esos momentos. Precedentes consagrados pueden ser modificados y doctrinas históricamente relevantes pueden ser vistas como anacrónicas o fuera de su tiempo, aun así con la distancia temporal entre fenómenos, como en los casos de los procesos de *impeachment* de los Presidentes Fernando Collor y Dilma Rousseff. Además, el científico social, el investigador, el teórico, el jurista, están observando el fenómeno durante su ocurrencia y, de cierto modo, de él participando. Como ciudadanos, inevitablemente están envueltos con el caliente debate político, con las predilecciones ideológicas, con las simpatías y antipatías que tenemos todos, siendo difícil un suficiente distanciamiento para una análisis desapasionada y equilibrada (GALINDO, 2016, p. 77).

Establecer ese “estado de la arte” sigue seguramente un desafío hercúleo. El único diagnóstico posiblemente consensual es que estamos viviendo en Brasil un momento de profundas incertezas jurídicas y políticas. En el campo jurídico, aparentemente la gradual construcción dogmática y hermenéutica constitucional de más de dos décadas de vigencia de la Constitución de 1988 está amenazada por casuismos interpretativos y abruptas rupturas paradigmáticas. Y el proceso de *impeachment* de la Presidente Dilma es posiblemente el epicentro de esas cuestiones, sin embargo resbalaren en otras áreas de la interpretación constitucional, tales como las mutaciones constitucionales sobre la presunción de no culpabilidad y las inversiones procesuales y procedimentales en perjuicio del reo, cuyos mejores ejemplos son: 1) el encarcelamiento para cumplimiento anticipado de la pena desde la condenación en segundo grado de jurisdicción, en contrario del dispositivo literal de la Constitución en el art. 5º, LVII⁴ (STF, HC 152752/PR, Rel. Min. Edson Fachin, j. 04/04/2018; HC

3 También por las denominadas “pedaladas fiscales” en el caso del Plano Safra (explicación adelante).

4 Art. 5º (...)

LVII - Nadie será considerado culpable hasta la firmeza de la sentencia penal condenatoria;

126292/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 17/02/2016), y 2) la proposición legislativa, igualmente contraria a la literalidad del dispositivo de la Constitución en el art. 5º, LVI⁵, sobre la utilización en proceso de las pruebas obtenidas por medios ilícitos si su obtención fue “de buena fe” (una de las “10 medidas contra la corrupción”, propuestas por el Ministerio Público Federal⁶).

En este artículo, abordo posibilidades y límites institucionales del *impeachment* a la luz de una lectura hermenéutica constitucional de esos problemas, empezada en mi libro “*Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo*” (Galindo: 2016). El texto tiene la pretensión de ser al mismo tiempo una continuidad y una ruptura con las ponderaciones del libro, especialmente por los desdoblamientos del *impeachment* de la Presidente Dilma.

Para tal, hago inicialmente un resumen del *status* teórico del impedimento presidencial, en una breve comparación con otras posibilidades constitucionales de destitución de gobernantes. En seguida, expongo las líneas maestras del *impeachment* del Presidente paraguayo Fernando Lugo en 2012 como un proceso que tiene algunas significativas semejanzas con el proceso brasileño más reciente. Después, analizo desde una lectura hermenéutica y teórica la delineación constitucional del *impeachment* en Brasil y su (des)continuidad en Caso Dilma, intentando, al final, apuntar algunas posibilidades de comprensión fenoménica.

En perspectiva, uso algunas contribuciones de la denominada Nueva Hermenéutica Constitucional⁷, en especial los elementos de la interpretación descriptos por Friedrich Müller, y conceptos discutidos en otro trabajo de mi autoría, que envuelve la clasificación de las constituciones segundo la conformación del proceso político de Karl Loewenstein, así como, casi en una licencia poética, por las alegorías griegas del Dios Hermes y del héroe Ulises, de la célebre Odisea de Homero.

1. IMPEACHMENT: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ANTE OTROS MECANISMOS DE DESTITUCIÓN DE GOBERNANTES

Lo que generalmente llamamos *impeachment* (impedimento, en traducción literal del inglés) hasta su origen angloamericana, es simplemente una forma constitucional de destitución de un detentor de poder político a través de un procedimiento jurídico específico con fundamentos formales y materiales en la propia constitución. En principio, no se trata de golpe de Estado o ruptura institucional, a pesar de, en términos de análisis política, ser posible su utilización, bien como de otros mecanismos constitucionalmente previstos para disfrazar rompimientos materiales y sustantivos con la constitución y el ordenamiento jurídico (cf. MARTINEZ: 2013; PÉREZ-LIÑAN: 2007, pp. 49ss.; HOLMES: 2016a).

5 Art. 5º (...)

LVI - Son inadmisibles en el proceso las pruebas obtenidas por medios ilícitos;

6 http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_7_versao-2015-06-25.pdf, acesso: 10/09/2016.

7 Cf. Bonavides: 1997, pp. 420ss.; Galindo: 2003, pp. 129ss.

Antes del proceso de *impeachment* de la Presidente Dilma Roussef, la tendencia teórica predominante lo caracterizaba como un mecanismo de naturaleza mista (político-administrativa y criminal). En la actualidad, la duda sobre su naturaleza jurídica, así como si es un instrumento predominante o exclusivamente político o judicial penal, crece inevitablemente, pues los datos de la realidad constitucional no pueden ser ignorados en su interpretación, como ya advertido hace tiempo la metódica estructurante de Friedrich Müller (MÜLLER: 2000, pp. 100ss.; GALINDO: 2003, pp. 152ss.). En Brasil, es así, entre otras cosas, por la denominación y formas estipuladas para el proceso, muy asociadas a las formas y terminologías judiciales⁸ y, por otro lado, por la competencia jurisdiccional ser excepcionalmente dada a colegiados políticos en sentido estricto, ya que esos juzgamientos son realizados por casas parlamentares investidas de funciones jurisdiccionales, y no por tribunales o jueces regulares.

Precisamente eso es un de los principales problemas para su comprensión, pues tratase de algo que está en una nebulosa frontera entre el político *stricto sensu* y el judicial, y hay respetables autores que defienden ideas opuestas cuanto a la prevalencia de los aspectos asociados a un u otro lado de la frontera. Reportar a su construcción histórico-dogmática es esencial.

Aunque sea un instituto típicamente asociado al sistema presidencialista de gobierno, el *impeachment* surgió en parlamentarismo. Más específicamente, en el sistema de gobierno del Reino Unido, como un instrumento político-constitucional y criminal de destitución de los ministros del Rey por el Parlamento.

Reino Unido es una monarquía, pero es posible afirmar que el principio republicano (en el sentido de *res publica*, cosa común a todo el pueblo - cf. COMPARATO: 2006, pp. 83ss; CUNHA, 2002, pp. 268ss.) es vigente en su sistema constitucional y sus instituciones. A pesar del principio de la irresponsabilidad del monarca (*the king can do no wrong*), hacia la Edad Media, precisamente en 1386, el *impeachment* fue utilizado por la primera vez en el naciente Parlamento inglés como forma de responsabilizar los agentes públicos por sus ilícitos. Tenía, todavía, una configuración esencialmente criminal, estando su aspecto político en plano inferior (TRIBE: 2000, p. 172; BONAVIDES: 2003, p. 324; GARCÍA-PELAYO, 1999, pp. 259-260).

El *impeachment* británico reunía todos los tipos de crímenes y penas, hasta, en tesis, la posibilidad de aplicación de la pena de muerte (BROSSARD, 1992, pp. 22ss.). Por esa razón, tornase poco operacional, pues que se era posible llegar a esos extremos de punibilidad, era necesario también que las Casas parlamentarias evitasen arrobos tiránicos, tornándose fundamental la estricta observancia de los principios del *rule of law* (algo próximo a un principio de la supremacía del derecho o principio del Estado de derecho) que implica la consideración de diversos límites al poder discrecional del Estado, con la exclusión de la arbitrariedad en tratándose de cosa pública, igualdad entre los ciudadanos del Reino, debido proceso legal, derecho a un juzgamiento justo con contradictorio y amplia defensa, seguridad jurídica, igualdad ante la ley y otros (cf. GALINDO, 2009, p. 179; SANTORO, 2006, pp. 261-262; Jowell: 2004, *passim*; SALDANHA, 2000, p. 55).

8 En Brasil, el término "crímenes de responsabilidad" es utilizado para ilícitos que, en principio, son político-administrativos.

Ante las circunstancias, el sistema constitucional británico creó el voto de desconfianza (*motion of no confidence*) que viabiliza la destitución del ministro por la simple falta de confianza del Parlamento, sin la necesidad que él tenga cometido delito de cualquier naturaleza. Es responsabilidad política pura, que tornase común en el sistema parlamentarista de gobierno alrededor del mundo. Como es un sistema que presupone estrecha sintonía entre parlamento y gobierno, ya que este es compuesto a partir de la voluntad del primero que, en consecuencia, establece el compromiso de colaborar con el gabinete, la responsabilidad política en sentido estricto originase de la propia esencia del sistema. En general, se puede utilizar del voto de desconfianza en cualquier tiempo sin la necesidad de responsabilizar criminalmente el ministro. Es aprobado cuando la mayoría de los parlamentares se manifiestan en ese sentido ante la necesidad, para el adecuado funcionamiento del gobierno, que este y el parlamento queden en armonía y colaboración recíproca (cf. BALBUENA PEREZ, 2013, pp. 360ss).

La amplia eficacia política del voto de desconfianza deja obsoleto el *impeachment* británico aun en el siglo XIX, como destaca Albert Dicey, en clásico estudio sobre el derecho constitucional del Reino Unido, siendo en 1805 el último caso de impedimento por esa vía, entrando el *impeachment*, según el autor, hasta el rol de las "antigüedades constitucionales" (DICEY, 1982, pp. 211-212; 295).⁹

En presidencialismo de los EUA, el *impeachment* ganó sus contornos constitucionales contemporáneos. Su inspiración es oriunda de las reflexiones políticas y teóricas iniciales pos-Independencia, especialmente de los célebres artículos que componen el "Federalista". En el texto 65, Alexander Hamilton ve distinciones esenciales entre el *impeachment* y el proceso criminal convencional, destacando que el primero es una solución adecuada para el combate a excesos en el ejercicio del poder cometidos por el presidente y por otros agentes públicos cuando abusan de la confianza del pueblo. Por eso, no serían los tribunales y jueces imparciales las instancias apropiadas a hacer la lucha contra el abuso del poder, pero el propio pueblo por medio de sus representantes electos (diputados y senadores) que deliberarían sobre la responsabilidad de los agentes, tornando el *impeachment* un instrumento esencialmente político (HAMILTON, MADISON & JAY, 2003, pp. 403-407).

De otro lado, esa percepción, incluso en los momentos iniciales de la experiencia constitucional norteamericana, está muy lejos de ser unánime. El propio texto constitucional de 1787 trae algunos elementos que pueden apuntar a una naturaleza mista del instituto. Primeramente, por establecer que presidente, vice-presidente y cualquier agente público federal (incluso los que componen el judiciary) pueden ser punidos por *impeachment* en casos de traición, soborno y otros graves crímenes y delitos (art. 2, Sección 4). Aun establece que, en caso de juzgamiento del presidente de la Republica, quien lo preside es el *Chief Justice* (presidente de la Suprema Corte)

9 Además, hasta el voto de desconfianza no es un instrumento frecuentemente utilizado en Reino Unido. En perspectiva histórica, el Parlamento ha sido muy cauteloso con su utilización, buscando respetar la periodicidad electoral para que el pueblo mismo decida por una posible sustitución del gabinete a través de las elecciones generales para el propio Parlamento. Una demostración de eso es que, aunque sea un instrumento de uso bien más fácil que el *impeachment*, la última vez que un primero-ministro fue destituido por la aprobación de un voto de desconfianza del Parlamento fue en 1979, en la ocasión, el Primero-Ministro James Callaghan (KELLY, 2013, p. 10).

(art. 1, Sección 3,6). Además, hay el deber de un previo examen jurídico de admisibilidad del proceso de *impeachment* por el denominado Comité Judicial de la Cámara (*House Judiciary Committee*) (RÉGIS, 2004, p. 11).

La historia constitucional norteamericana demuestra, según Laurence Tribe, Profesor de la Universidad de Harvard, un rechazo del modelo parlamentarista del voto de desconfianza. La Convención de Filadelfia rechazó la inclusión en la Constitución del término *maladministration* como hipótesis de fundamentación del *impeachment*. Eso solo sería propicio en parlamentarismo a respecto del primero ministro, pero inadmisibile en presidencialismo, pues el mal gobierno no es crimen ni delito grave según la Constitución, y en esa perspectiva, el poder legislativo no puede ser considerado superior al ejecutivo (TRIBE, 2000, pp. 172-173).

A pesar de las aparentemente amplias posibilidades de utilización del *impeachment* contra las autoridades federales del ejecutivo y del judicial, desde la promulgación de la Constitución de 1787 hasta el inicio del siglo XXI, solo 17 agentes públicos tuvieron contra si procesos: 13 jueces, 1 senador, 1 ministro y 2 presidentes. En los casos de los presidentes, ningún fue condenado.

De los presidentes, el primero caso fue el de Andrew Johnson. Con el asesinato de Lincoln en 1865, Johnson ascendió la Presidencia con ideas diferentes de las de su antecesor. Tuvo conflictos con los Republicanos Radicales y, consecuentemente, serias dificultades de relacionamiento político con el Congreso. Reemplazos de ministros supuestamente en violación a la Ley llevaron Johnson a ser procesado y escapar de la condenación por solamente un voto. Su proceso fue visto como esencialmente político, pero generó posteriormente un distanciamiento de ese perfil constitucional. Es importante recordar la advertencia hecha por el *Chief Justice* William Rehnquist, de que

La importancia de la absolución del Presidente Johnson no puede ser sobrestimada. En relación al jefe del ejecutivo significa que, con respecto a sus políticas públicas, él sería responsable apenas ante todo el país en las elecciones periódicas cuatrienales para la Presidencia y no ante el Congreso por el proceso de *impeachment* (TRIBE, 2000, pp. 176-178; ACKERMAN, 2001, pp. 178ss.).

Más de un siglo se pasó hasta otro caso relevante, de Presidente Richard Nixon, sin embargo no tener llegado a la formalización de la acusación, pues él renunció al mandato ante esa posibilidad. En escándalo que quedó conocido como *Watergate*, en 1974, Nixon utilizó el poder presidencial para el cometimiento de una serie de delitos que serían, en la percepción de sus acusadores, los *high Crimes and Misdemeanors* constitucionalmente previstos. Ahí dejase al lado la idea de un proceso puramente político hasta el concepto de un proceso político-criminal, pues, aunque las Casas juzgadoras fuesen compuestas de políticos profesionales, los hechos envolvían efectivo cometimiento de delitos tipificados en la ley penal y no meras riñas político-partidarias. El Comité Judicial de la Cámara aprobó los quesitos de la acusación y recomendó al Plenario la apertura del proceso, pero Nixon renunció antes de la formalización, resultando con eso su archivamiento.

El más reciente de los casos norteamericanos de *impeachment* fue el de Presidente Bill Clinton. De entre varias acusaciones, en diciembre de 1998 fueron aprobadas en el ámbito del Comité Judicial de la Cámara las acusaciones por los

crímenes de perjurio y obstrucción de la justicia. Autorizada la apertura del proceso por la *House of Representatives*, Clinton fue absuelto por el Senado de ambos los crímenes (TRIBE, 2000, pp. 181-188).

Como destacado en mi estudio anterior, un aspecto que llama la atención en el proceso de Clinton es su fuerte tendencia criminal, lo que demuestra una gran inversión de aquella perspectiva inicial presente en el Caso Johnson de que sería el *impeachment* un proceso eminentemente político (GALINDO, 2016, p. 33). La experiencia norteamericana, por lo tanto, demuestra una evolución del *impeachment* a una configuración mista, quizás predominantemente criminal, abandonando en gran medida la idea de que sea un proceso político en sentido estricto, como ya defendieron célebres estudiosos del asunto, en especial el brasileño Paulo Brossard (1992, p. 22ss.).

A considerarse esa característica más acentuadamente jurídico-criminal de que política *stricto sensu*, los procesos de *impeachment* que se concretizaran en América Latina en los años 90 del siglo pasado – Fernando Collor en Brasil (procesado por el cometimiento de 6 crímenes comunes y 2 de responsabilidad) y Carlos Andrés Pérez en Venezuela (condenado por 2 crímenes comunes) – fueran nítidamente criminales en términos jurídicos, sin embargo, la coyuntura política favorable a su concretización tenga sido fundamental y, para muchos observadores, determinante para la conclusión por la destitución (GALINDO, 2016, pp. 34ss.; pp. 65ss.; SERRAFERO, 1996, pp. 148-151; PEREZ-LIÑAN, 2007, p. 48).

Como el *impeachment* es, históricamente, un proceso complejo, dada su doble naturaleza (criminal, con la exigencia del cometimiento de graves crímenes por el presidente, y, simultáneamente, política, a considerarse a coyuntura favorable a la destitución), algunas recientes constituciones de América Latina construyeran alternativas de destitución de gobernantes por responsabilidad política sin necesidad de cometimiento de delitos. Para eso, todavía, se aproximan a la perspectiva de convocación de la manifestación democrática directa del pueblo, sedimentando la idea de que, si fue el pueblo que lo eligió, en términos políticos, apenas el propio pueblo puede destituirlo, en elecciones regulares o revocaciones anticipadas del mandato.

El voto de desconfianza parlamentarista no es visto como compatible con el presidencialismo. Por otro lado, a considerarse que también en el presidencialismo debe ser prevista la posibilidad de responsabilidad política del presidente y de otros agentes públicos, los países presidencialistas del llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, con inspiración en mecanismos como el *recall* existente en Estados y municipios de los EUA y el *Abberufungsrecht*, en Suiza, implementaron el referendo revocatorio del mandato, siendo posible en esos países la revocación anticipada de los mandatos presidenciales sin que el presidente necesariamente se encuentre en situación de involucrimiento en crímenes u otros ilícitos, como exigido en *impeachment* (Bonavides: 2003, pp. 291-294). En una acepción amplia, hacen parte de ese “nuevo constitucionalismo” las constituciones actuales de Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia (BRANDÃO, 2015, pp. 15ss.; UPRIMNY, 2011, p. 109). Todas ellas prevén el *impeachment*, pero más allá, el referendo revocatorio del mandato electivo, por veces llamado de *recall* presidencial.

En líneas generales, es un mecanismo constitucional que permite la convocación de un referendo hasta la solicitud de un porcentaje mínimo de los electores y que, observados los referenciales normativos establecidos por la constitución y las leyes,

puede revocar anticipadamente un mandato electivo, incluso el presidencial, caso la mayoría de los electores así decidan. Refuerzan, en tesis, los principios de la democracia y soberanía popular, pues tratase de manifestación del mismo poder que dio al gobernante su mandato.

No hay, en esos casos, la necesidad de acusar el presidente de cualquier crimen. La decisión es exclusivamente política y el mandato puede ser revocado en razón de mala gobernanza o de intensa impopularidad. Su fundamento es básicamente la elevada desconfianza política del pueblo con el gobernante.

Con modalidades y criterios diversos, son previstos en las Constituciones de Colombia/1991, art. 103; de Venezuela/1999, art. 72; de Ecuador, arts. 105, 106 y 130; y de Bolivia, art. 240.

Aparentemente, esas constituciones intentan establecer un equilibrio entre la posibilidad de responsabilidad política del presidente y, al mismo tiempo, un significativo grado de seguridad y estabilidad del mandatario en el cargo para que pueda bien desempeñar sus funciones. Por eso, la sumisión de su mandato a la posibilidad de abreviación, pero obligatoriamente por el mismo escrutinio popular, restando al parlamento solo la vía del *impeachment* político-criminal.

En Brasil, no hay ese tipo de mecanismo de revocación anticipada de mandatos. Las únicas formas de destitución de un jefe de ejecutivo electo son, en tesis, la condenación formal en un proceso de *impeachment* o el final de mandato con la elección de otro gobernante. No hay, como visto, la posibilidad de condenación estrictamente política sin la existencia de un delito tipificado que fundamente la justa causa en un proceso de ese tipo.

Todavía, los recientes procesos del Presidente Lugo, en Paraguay, y de la Presidente Dilma, en Brasil, quizás apunten a un viraje paradigmática en eso. Es la discusión que sigue.

2 EL PRECEDENTE PARAGUAYO Y LA POSIBILIDAD DE IMPEACHMENT POR “MAL DESEMPEÑO” DE FUNCIONES

Las constituciones presidencialistas latinoamericanas generalmente contemplan el *impeachment* en su arquetipo político-criminal clásico. Es necesario el cometimiento de crímenes y/o graves y directas violaciones de la Constitución, como lo hacen las Constituciones de Chile, Colombia, Perú y Uruguay, así como la brasileña, pero establecen la competencia para juzgamiento a las casas parlamentares nacionales, en general con cámaras distintas a juzgar la admisibilidad y el mérito del proceso.

La Constitución de Argentina es una de las pocas que admite el mal desempeño de las funciones presidenciales como posible justa causa a un *impeachment*. No obstante, ese dispositivo nunca fue aplicado (art. 53).

Sin embargo, la Constitución de Paraguay, promulgada en 1992, parece permitir una apertura más significativa a juzgamientos políticos *stricto sensu*. A la semejanza con la Carta argentina, admite, al lado de los crímenes, la posibilidad de *impeachment* por mal desempeño de funciones (art. 225) y menciona la temática expresamente como “juicio político”. Abajo el texto:

SECCIÓN VI**DEL JUICIO POLITICO****Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO**

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte 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. Corresponderá 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 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.

Se ve que es un amplio espectro de posibilidades, algo poco común en relación al *impeachment* en constituciones presidencialistas. A pesar de la referencia al quorum de 2/3 de votos en las dos Casas parlamentares, como es en el modelo clásico en que los diputados hacen en juicio de admisibilidad y los senadores hacen el juzgamiento del mérito, la Constitución no establece un rito específico, ni plazos para que se procesen los procedimientos, sin embargo los arts. 16 y 17, 7 y 8, de la Carta paraguaya estipularen que las garantías de la amplia defensa y contradictorio sean aplicables a cualquier juicio, incluso el político.

Sin embargo, cuando se utilizó la norma pela primera vez en 2012, fue objeto de gran controversia que, en términos analíticos, permanece hasta hoy.

Se trató del Caso de Presidente Fernando Lugo. Electo en 2008, Lugo terminó con una hegemonía de 61 años de poder de la Alianza Nacional Republicana (ANR), el llamado Partido Colorado. Lugo tuvo apoyo de una amplia coalición a su candidatura, compuesta de varios lideratos políticos paraguayos de distintas tendencias ideológicas. No obstante ser considerado como un político de izquierda moderada y del tono conciliador de sus discursos, Presidente Lugo no mantuvo los apoyos y quedó políticamente aislado. Ese hecho es atribuido a la desconfianza de los diversos sectores del espectro político paraguayo en relación a sus posturas políticas consideradas ambiguas, pues Lugo no obtuvo éxito en negociar con sus aliados un programa de gobierno de consenso mínimo, el que llevó a una parálisis política de su gobierno. Su sustentación dependía fuertemente del Partido Liberal Radical Auténtico, que, sin embargo, siempre lo amenazaba con la deposición por *impeachment* durante los casi 4 años de su Gobierno, siendo cualquier crisis, desde los casos de investigación de paternidad hasta las dificultades de relacionamiento con las Fuerzas Armadas, pretextos para esas amenazas.¹⁰

El motivo desencadenador de la deflagración del proceso de *impeachment* fue la llamada "Matanza de Curuguaty", donde murieron en un conflicto agrario referente a una reintegración de posesión, 11 trabajadores rurales sin tierra y 7 policías. Eso ocurrió en 15 de junio de 2012 y aparentemente expone una profunda incapacidad de Lugo en enfrentar

10 <http://www.ihu.unisinos.br/cepat/cepat-conjuntura/511172-conjuntura-da-semana-queda-de-lugo-um-golpe-no-contexto-do-sistema-mundo-e-do-imperio>, acceso: 16/12/2015.

la cuestión de los conflictos rurales que, no obstante la espectacularidad dada por los medios de comunicación a la “Matanza”, eso estaba lejos de ser algo raro en Paraguay.

Desde esos ingredientes políticos es que se puso en perspectiva el *impeachment* o juicio político.

Esas observaciones son importantes porque el proceso de *impeachment* de Lugo fue lo que podemos llamar de “proceso relámpago” o “juicio político *express*”, en la definición del constitucionalista y antiguo Juez de la Suprema Corte de Paraguay, Luiz Lezcano Claude. El episodio de la “Matanza de Curuguaty” fue uno de los fundamentos para la acusación de mal desempeño de sus funciones, menos de una semana después del hecho, sin cualquier profundización de investigaciones para apuración de las responsabilidades de los agentes públicos directamente envueltos o de los particulares, o mismo para dimensionar la concreta culpa del Presidente por los actos de sus subordinados, aunque se pueda considerar una teoría como la del “dominio de facto”. Uno de los fundamentos llega a ser extremadamente extravagante: la acusación de tener firmado el Protocolo de Ushuaia 2 del Mercosur, que actualizó la “cláusula democrática” del Bloco (COSTA, 2012; BALBUENA PÉREZ, 2013, pp. 380ss.). También estaban en la acusación el acto político-partidario realizado en el Comando de Ingeniaría, el Caso Ñacunday (invasión de tierras en el Departamento – Estado – del Alto Paraná) y la “creciente inseguridad” del país. El ya citado Luiz Lezcano Claude así se manifestó al respecto:

La superficialidad y extraordinaria brevedad de esta presentación, así como la inconsistencia de las causales alegadas, ponían de manifiesto que se trataba del mero cumplimiento de un trámite cuyo final estaba asegurado.

En relación con todos los hechos mencionados, a lo sumo se podía alegar una responsabilidad general e indirecta del Presidente Lugo, aunque ninguno de ellos era de entidad suficiente como para justificar una sanción de tanta gravedad como la separación del cargo.

Entre las causales se destaca la referente a la subscripción del Protocolo de Montevideo, Ushuaia II. Se trata éste de un acto jurídicamente inexistente. Al respecto, lo actuado por el Poder Ejecutivo está encuadrado dentro de sus atribuciones. Además, el protocolo aún no fue sometido a la consideración del Congreso, oportunidad contemplada constitucionalmente para que este órgano ejerciendo su facultad de control sobre este tipo de actos, lo perfeccione al aprobarlo, o impida definitivamente su existencia, al no aprobarlo (LEZCANO CLAUDE, 2012).

La Cámara de los Diputados promovió Sesión Plenaria de deliberación para la admisión de la acusación contra el Presidente en el día 21 de junio de 2012, aprobándola solamente 2 días después de su formalización protocolar. Al mediodía, delante de la ausencia de norma constitucional o regimental a respecto, el Senado estableció los plazos y el rito sumario de *impeachment*, determinando la presentación de la defensa del Presidente hasta el día siguiente, 22 de junio. Con una defensa técnica hecha a prisa y protocolada a las 13:20 del día 22, esa básicamente contestaba el propio proceso y su rito. El Senado condenó Lugo a la destitución del cargo a las 18:27, poco más de 5 horas después de la formalización de la defensa y tomó pose inmediatamente el entonces Vice-Presidente Federico Franco.¹¹

11 <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>, acceso: 16/12/2015.

El Caso Lugo es paradigmático al revés. En menos de 30 horas, un Presidente democráticamente electo fue condenado con base en acusaciones frágiles, sin cualquier garantía real de contradictorio y amplia defensa, demostrando que los cuidados del Constituyente paraguayo con el alto quórum de votación en las dos Casas para el ejercicio del juicio político no fueron suficientes para evitar un auténtico simulacro democrático y procedimental que, por cierto, desentona demasiado de las otras experiencias anteriores a él.

Considerada su excepcionalidad negativa, el *impeachment* paraguayo sirve, en verdad, como un contraejemplo para países que desean fortalecer el instituto en una perspectiva democrática (cf. ASSIS & HOLMES, 2015, p. 2). El proceso del Caso Lugo en Paraguay apunta a una destitución asemejada de facto a un golpe velado, ya que el respeto a formalidades que no aseguran el mínimo de los objetivos materiales de una constitución democrática no puede ser visto como legítimo; al contrario, demostró una significativa fragilidad del Estado democrático de derecho en nuestro vecino (cf. HOLMES, 2016b).

Hasta el *impeachment* de la Presidente Dilma Rousseff, era un efectivo “punto fuera de la curva” en la historia contemporánea del mecanismo. Llegué mismo a afirmarlo textualmente en mi reciente libro (GALINDO, 2016, p. 38). Todavía, el desdoblamiento final del último proceso brasileño quizás demuestre un cambio de paradigmas.

3. IMPEACHMENT EN BRASIL: CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL Y LA NECESARIA LECTURA HERMENÉUTICA CONSTITUCIONAL

Desde fin de la década de 90 del siglo pasado, es corriente la referencia a crisis del derecho y hasta a una “hermenéutica jurídica en crisis”, como en el título del ya clásico libro del hermeneuta brasileño Lenio Streck (2000). Sin embargo, si por un lado, algunas perspectivas positivistas más tradicionales fueran superadas, por otro, ni siempre eso se ha traducido en desdoblamientos dogmáticos coherentes con los paradigmas constitucionales del Estado democrático de derecho. Desde la importación a crítica de ciertos entendimientos, notablemente de la miscelánea interpretativa alrededor de los principios constitucionales, denunciada en Brasil por autores de gran importancia como Humberto Ávila y Marcelo Neves, hasta recientes casuismos hermenéuticos que tal vez apunten a un especie de realismo jurídico “radical”, ese protagonismo judicial con tesis bastante heterodoxas y variables trae graves riesgos de inseguridad jurídica y de autoritarismo, vaciando la dogmática constitucional construida en la perspectiva del constitucionalismo pos-1988 (ÁVILA, 2006; NEVES, 2014).

Se la idea es llevar el derecho constitucional a serio, no se puede decir cualquier cosa sobre cualquier cosa y considerar válido solamente por corresponder a intereses momentáneos o inconfesables objetivos político-ideológicos que no los de la propia Constitución. Por tentador que sea, argumentos políticos o morales *stricto sensu* no pueden prevalecer sobre la dogmática hermenéutica del Estado democrático de derecho y sus líneas maestras dadas por la Constitución de 1988. Es de derecho que se habla.

Es imposible en ese contexto no recordar de la Odisea de Homero. Más específicamente, de la travesía de Ulises y sus guerreros argonautas entre las sirenas de las islas al sur del golfo de Nápoles, descrita en el Libro XII. Las sirenas eran especies de hadas cuyo canto era mágico y atraía los marineros de modo irresistible, haciéndolos hundir. Para resistir a la seducción de sus cantos, el héroe griego ordena a sus guerreros que lo aten al mástil de la nave y no lo suelten las cuerdas en ninguna hipótesis antes de pasar por la región, aunque él los ordene eso. También los ordena que pongan cera en los oídos, pues así solo él, atado, podría oír el canto de las sirenas sin ceder a la tentación letal. Así, Ulises y los argonautas pasaran incólumes por el embriagante canto y continuaran su retorno a Itaca.

Hacer una lectura hermenéutica constitucional del *impeachment* exige una reflexión sobre como los elementos clásicos y contemporáneos de la interpretación jurídica están presentes en las posibilidades de la concretización constitucional. Para eso, necesitamos de dogmática hermenéutica y de solida fundamentación en términos de teoría de la interpretación jurídica (Ferraz Jr.: 2003, pp. 255ss.). Si nos es así, importantes conquistas civilizatorias del constitucionalismo, como la fuerza normativa de la constitución, la seguridad jurídica, la máxima efectividad de los derechos fundamentales y la supremacía de principios como el democrático y el republicano iban a sucumbir al “canto de las sirenas” hermenéutico de la volatilidad argumentativa de la política o de la moral, al poder momentáneo, al argumento de la autoridad, y, en el límite, a nuevas y veladas formas de autocracia. Se no se quiera volver a la constitución “hoja de papel” y la prevalencia pura y simple de los “factores reales del poder”, como denunciado por Ferdinand Lassalle en el siglo XIX, o el retroceso de una transformación de la Constitución de 1988 en una constitución semántica en el sentido loewensteiniano (LASSALLE, 1998, p. 51; LOEWENSTEIN, 1964, pp. 218-219; GALINDO, 2015, pp. 98-99).

Desde la superación del absolutismo por el constitucionalismo liberal en final del siglo XVIII, el derecho gradualmente deja de ser la voluntad omnipotente del monarca para colocarse como sistema jurídico construido desde la *volonté générale*. Eso exige una interpretación jurídica menos asociada a los argumentos de autoridad y más asociada a elementos hermenéuticos que tornen la interpretación jurídica y constitucional más objetiva, impersonal y ecuánime, tiendo en el horizonte normativo, por supuesto, la propia constitución como norma de jerarquía superior.

De tal modo se queda compleja la hermenéutica constitucional, que autores como Friedrich Müller, Catedrático de la Universidad de Heidelberg/Alemania, llegan a elaborar metodologías hermenéutico-concretizadoras extremadamente sofisticadas y, a veces, de difícil generalización aplicativa. Sin embargo, Müller llama la atención en su “metódica estructurante” para la existencia en el proceso de interpretación-concretización constitucional de elementos esenciales al adecuado desarrollo de una dogmática de la interpretación constitucional que, independientemente de aplicación o no su metodología en el ámbito de la decisión jurídica, son fundamentales en la apropiada comprensión de un mecanismo constitucional de destitución de gobernantes como el *impeachment*. Son ellos: los elementos metodológicos clásicos de hermenéutica jurídica (gramatical, lógico, sistemático, histórico, genético y teleológico), los elementos del ámbito de la norma y del caso concreto, los elementos dogmáticos,

los elementos técnicos de solución de los casos, los elementos teórico-constitucionales y los elementos político-jurídicos y político-constitucionales (MÜLLER, 2000, pp. 70ss.; GALINDO, 2003, pp. 153ss.).¹²

Más allá de la metodología aplicable, es necesario pensar el horizonte hermenéutico de la Constitución de 1988. No tengo grandes dudas que, a considerarse la clasificación de las constituciones cuanto a la conformación del proceso político defendida por Karl Loewenstein en los años 60 del siglo pasado, la Carta brasileña sería nominalista con pretensiones de tornarse una constitución normativa o, en las palabras de Konrad Hesse, dotada de una "fuerza normativa" (HESSE, 1991).

Articulando estrechamente derecho constitucional y política concreta, Loewenstein clasifica las constituciones en normativas, nominalistas y semánticas, a depender de su generalización y dirigismo en los procesos de poder. Las primeras son aquellas en que los agentes políticos y su actuación son generalizadamente pautados por las normas constitucionales. Las nominalistas, por su vez, son aquellas dotadas de insuficiente concretización constitucional, pero hay razonables esperanzas en la sociedad que esa realidad puede ser transformada y la constitución se solidifique y se torne gradualmente normativa. Las semánticas, a su turno, son constituciones vaciadas de fuerza normativa, siendo meros reflejos de las relaciones de poder, ya que estas no serían significativamente diferentes se no tuvieren la constitución semántica (LOEWENSTEIN, 1964, pp. 217-219; NEVES, 2007, pp. 105-110; GALINDO, 2015, pp. 96-99).

En esa clasificación, veo la actual Constitución brasileña como nominalista. Históricamente, desde su promulgación, su camino legislativo y jurisprudencial tiene sido en el sentido de tornarla, no sin atropellos, una constitución normativa. No se sabe, todavía, e es precisamente esta la angustia del tiempo presente, se no estamos en Brasil en un movimiento de marcha atrás o en una virada a una gradual situación de constitución semántica.

Hacer una lectura hermenéutica constitucional del *impeachment* significa evidentemente llevar a serio esas cuestiones en cualquier análisis a respecto.

En su tradición, ya considerando los aspectos histórico, genético y teleológico alrededor del principio republicano, las Constituciones brasileñas hasta la proclamación de la República siempre tuvieron provisiones formales de responsabilidad presidencial, sin embargo procurasen igualmente conceder al jefe del Estado significativa protección relacionada a los parámetros y límites del proceso. En una perspectiva de derecho constitucional comparado, sea con el influente constitucionalismo norteamericano, sea con otros constitucionalismos, la teoría y la experiencia demostrarán que una de las características básicas del *impeachment* es su no banalización (CAVALCANTI, 2015, p. 5; ASSIS & HOLMES, 2015, p. 5; DANTAS, 2000, pp. 73ss.; GALINDO, 2016, p. 52).

Actualmente, la Carta de 1988 regula el *impeachment* en los arts. 51, I, 52, I y párrafo único, 85, 86 y 102, I, b. Su regulación infra-constitucional es hecha por

12 La teoría hermenéutica de Friedrich Müller es demasiado compleja para ser explorada en un espacio textual corto. Como no intento aplicarla aquí, dejo de abordarla con profundidad, remitiendo el lector a las obras citadas, en caso de desear profundizar la análisis sobre ese importante jurista alemán.

la Ley 1079/1950, que tuvo solamente una modificación desde 1950 por la Ley 10028/2000, que incluyó algunos dispositivos a la Ley originaria, intentando básicamente fortalecer la Ley de Responsabilidad Fiscal, caracterizando como crímenes de responsabilidad algunas de sus violaciones.

Eses dispositivos son el punto de partida para la interpretación del instituto hasta su literalidad. Mirando el texto y envuelto el elemento lógico (incluyendo el “ámbito de la norma”, de que habla Müller) y sistemático, considerando también principios hermenéutico-constitucionales como unidad de la constitución, concordancia práctica y efecto integrador (defendidos principalmente por Konrad Hesse 1998, pp. 65-68; cf. tb. Galindo: 2003, pp. 146-147), la distinción entre crímenes de responsabilidad y crímenes comunes para comprender el *impeachment* es fundamental. A pesar de utilizar la palabra “crímenes” para ambos los casos, apenas los últimos son delitos penales típicos con previsión en el Código Penal y en las leyes penales comunes, en cuanto los primeros son, según algunos autores, impropiaamente llamados crímenes, pues son, en verdad, infracciones político-administrativas con penalidades esencialmente políticas (Brossard: 1992, pp. 71ss.).

Es verdad que la propia previsión de crímenes con la tipicidad abierta del art. 85 de la Constitución demuestra que se trata de una naturaleza de delitos diversa de los delitos penales clásicos. El Constituyente dejó la definición de esos crímenes para la ley ordinaria/común, atribuyendo al Congreso Nacional la tarea de esclarecer de la mejor manera cuales son esos crímenes.

Sin embargo, tipificación abierta no puede significar completa libertad del legislador o del juzgador a respecto de la subsunción del hecho a la norma (elemento lógico, una vez más). Desde su literalidad, es posible afirmar que el texto constitucional exige de modo bastante evidenciado que los posibles actos criminales violen al mismo tiempo la Constitución (actos que “atenten contra la Constitución Federal”) y la Ley, no siendo posible tipificar como crimen de responsabilidad una violación exclusiva del dispositivo legal, por ejemplo (Britto: 2015). Las violaciones tenían que ser concomitantes, incluso por la situación de excepcional gravedad que es, en un Estado democrático, destituir un presidente electo por el pueblo en sufragio directo. No es suficiente, p. ej., violar la Ley de Improbidad Administrativa (Ley 8429/1992) o la Ley presupuestaria para que el presidente tenga contra sí un proceso de *impeachment*, pero esa violación tenía que configurar también un grave atentado a la Ley Mayor. Según Carlos Ayres Britto, Ministro jubilado e expresidente del STF,

Son actos que afrontan la idea misma de Constitución. De la Constitución para más allá y también por cualquier de los siete mencionados aspectos o contenidos republicano-federativos. Situación que no toma cuerpo, por evidente, solamente con el episódico ataque a ese o aquel dispositivo constitucional (tan ocasional como aisladamente, entonces). Deseo decir: no basta actuar en desconformidad con ese o aquel dispositivo de la Constitución, de la ley, aunque de la ley de improbidad administrativa o de la ley presupuestaria, para que se tenga como automáticamente deflagrada la hipótesis de crimen de responsabilidad del presidente de la República. Así como no es suficiente desatender a una decisión judicial, tópicamente considerada, o negar ese o aquel derecho individual, o social, o político, o aun que el presidente de la República cometa actos que también impliquen, puntualmente, bajar la cabeza de la Unión en razón de las

presiones de los Estados-miembros, para que se tenga como inequívocamente materializadas las respectivas hipótesis de incidencia del crimen en foco. No es eso. Es preciso, para que se ocurra cualquier de las presuposiciones de aplicabilidad de los incisos I a VII del artículo constitucional 85, que los actos imputados al presidente de la República atenten contra la idea misma o el núcleo duro conceptual de los institutos (...) (BRITTO, 2015 – traducción libre).

En verdad, una de las grandes dificultades de la temática es la compatibilidad entre la Constitución que opta por un sistema presidencialista de gobierno, con elecciones periódicas directas para la jefatura del poder ejecutivo y mandato temporalmente fijado, con una Ley que fue elaborada con la inspiración de poner frenos del tipo parlamentarista a una Presidencia que salía en la época de la dictadura del Estado Nuevo y que parecía tener poderes ilimitados. Es necesario atender para el hecho de que la Ley de los crímenes de responsabilidad en Brasil es del año 1950, bastante anterior a la actual Carta (1988), y tiene elementos genéticos e históricos que evidencian esas dificultades.

Así como la actual Constitución, la Ley Mayor brasileña de 1946 tenía previsiones de crímenes de responsabilidad, pero dejaba para la ley su regulación. El Proyecto de Ley 23 tramitó en el Congreso Nacional y, precisamente en 1949, cuando ocurrieron los debates a su respecto, hubo una intensa discusión sobre la posibilidad de implementación del sistema parlamentarista de gobierno en Brasil. La discusión fue liderada por el Diputado Federal Raul Pilla, del Estado de Rio Grande do Sul, y el parlamentarismo fue visto como un modo de luchar contra el existente centralismo alrededor del poder ejecutivo, sometiendo el gobierno al control político del parlamento y ampliando las posibilidades de responsabilidad gubernamental también en el sentido estrictamente político, independientemente del cometimiento de ilícitos penales.

A pesar de los grandes esfuerzos del Diputado Pilla, no obtuvo éxito la Propuesta de Enmienda a la Constitución que implementaría el parlamentarismo. Todavía, el Proyecto de Ley 23, entonces adormecido por los debates sobre el sistema de gobierno, volvió a la pauta de discusiones e influenciado por las ideas parlamentaristas de amplia posibilidad de responsabilidad del gobierno, fue aprobado en 1950 como la Ley 1079 y, con sus dispositivos vagos, imprecisos e ambiguos, prácticamente promovió una “parlamentarización” legal del presidencialismo brasileño.

La exposición de los motivos del PL 23, registradas en los Anales del Senado Federal (vol. XVIII, pp. 288; 293) parecen dejar clara esa “parlamentarización”. Los crímenes de responsabilidad, a pesar del nombre, no serían precisamente crímenes, pero malas acciones en sentido amplio, alcanzando muchas formas de “mal procedimiento”. Sería un control de calidad y buena gobernanza del gobierno por el Congreso Nacional, siendo el objetivo principal el aislamiento definitivo del gobernante inapto para la función. La pasaje a seguir, en particular, es clara a ese respecto: “el impeachment es característicamente una institución política, cuyo objeto no consiste propiamente en castigar delitos, pero principalmente sustituir un funcionario por otro mejor en el intuito de obtener un bueno gobierno” (QUEIROZ, 2015).

Rafael Mafei Rabelo Queiroz, Profesor de la Universidad de São Paulo, aún destaca que esa genealogía parlamentarista, entre otras cosas, influenció la principal obra brasileña ya escrita sobre el tema, el libro “Impeachment”, de autoría de Paulo

Brossard, que fue Ministro del Supremo Tribunal Federal brasileño y publicó la primera edición de la referida obra en 1965 (QUEIROZ, 2015).

El problema hermenéutico fundamental es que, no sólo el sistema brasileño era presidencialista en la ocasión, pero aún lo es. Más allá, en 1963, el pueblo brasileño rechazó en un plebiscito la breve experiencia parlamentarista después de la renuncia del Presidente Jânio Quadros, que, en verdad, fue algo casuista impuesto en aquellos años como condición política para aceptaren la pose del entonces Vice-Presidente João Goulart como Presidente en 1961. Por su vez, la Asamblea Nacional Constituyente de 1987-1988 aprobó el presidencialismo con su “paquete” de características clásicas, pero en el ámbito de las negociaciones constituyentes, aprobó también la inclusión del artículo 2º en el Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias que transmitía al pueblo la decisión final por sufragio directo sobre el sistema de gobierno¹³. Una vez más, el pueblo votó en plebiscito por la manutención de la república presidencialista, algo que implica, se guste o no, en la aceptación de las líneas maestras de ese sistema de gobierno (cf. SANTOS, 2015; BONAVIDES & ANDRADE, 2002, p. 468).

El desafío del intérprete es compatibilizar normas constitucionales e infra-constitucionales, en ese caso la Constitución y la Ley 1079/1950, haciendo la necesaria filtraje hermenéutica que propicie la interpretación de la Ley con fundamento en la Constitución y no el contrario. Necesitase decir el obvio: es imprescindible la lectura constitucional de la Ley y no la lectura legal de la Constitución. En verdad, la filtraje hermenéutica referida implica en el hecho que hasta mismo la sujeción del juez a la ley está condicionada a la compatibilidad de esta con el contenido material de la Constitución (STRECK, 2000, p. 229). Tratase de elemento esencial de dogmática constitucional.

Así, no sólo en caso de conflicto, prevalece la Ley Mayor a respecto de las posibilidades de recepción constitucional de los dispositivos de la Ley 1079/1950, pero también a respecto a su interpretación conforme la Constitución y desdoblamientos pertinentes en declaraciones parciales de inconstitucionalidad sin reducción del texto y medidas asemejadas.

La lectura hermenéutica de la Ley 1079/1950 con la filtraje axiológica de la Constitución de 1988 es, por lo tanto, fundamental a la comprensión de sus posibilidades y límites frente a la rara utilización de sus dispositivos al titular de la Presidencia de la República, cuyo *impeachment* tiene especificidades diferenciadoras de aquellas que pueden inducir al impedimento de alcaldes y gobernadores, ya que en esos casos son apenas jefes de gobierno, en cuanto el presidente reúne la jefatura del gobierno en el plano federal con la jefatura del Estado, algo que resulta, en caso de su destitución, a equivaler en el parlamentarismo destituir presidente y primero ministro al mismo tiempo, y, en las monarquías, la destitución del rey e del primero ministro, también en el mismo momento. Por eso, no es algo tan simple como el voto de desconfianza parlamentarista, que ataca sólo la jefatura del gobierno, dejando intocable la jefatura del Estado. Son elementos de teoría de la constitución y político-constitucionales fundamentales en el contexto de la lectura.

El proceso de *impeachment* inequívocamente no es algo simple. La imprecisión del texto constitucional cuanto a los crímenes de responsabilidad es de facto

13 También sobre la forma – monárquica o republicana – pero no es objeto de este trabajo.

grande y lamentablemente la Ley 1079/1950 no consigue esclarecer suficientemente, pues hay dispositivos extremadamente vagos, como el art. 9º, 7 (“Art. 9º. Son crímenes de responsabilidad contra la probidad en la administración: ...7) proceder de modo incompatible con la dignidad, el honor y el decoro del cargo”). Por ese motivo, Leon Victor de Queiroz, Profesor de la Universidad Federal de Campina Grande (Paraíba/Brasil), en entrevista al Periódico español El País, destacó con razón que el Legislador cometió un monumental fallo en nunca tener actualizado la Ley, lo que deja al presidente extremadamente vulnerable, aunque la Ley sea formalmente observada.¹⁴

Intentando establecer una conexión entre los elementos hermenéuticos teleológicos, político-constitucionales y teórico-constitucionales con el ámbito de la norma, es posible afirmar que, de una vez, la previsión del proceso de *impeachment* necesita proteger la sociedad de malos gobernantes, puniendo sus ilícitos en el nombre de la *res publica*, pero por otro lado, igualmente en beneficio de la sociedad, es necesario que el presidente tenga la protección adecuada al ejercicio de sus atribuciones constitucionales, evitando puniciones por mera conveniencia, chantaje o persecución a aquel democráticamente electo para gobernar en nombre del pueblo. Estabilidad política también es un relevante factor en el contexto democrático. El intento de equilibrar esos dos objetivos es una vía crucis para el constitucionalismo, que, todavía, no puede ser dejado de lado.

Aunque en la lectura hermenéutica desenvuelta, es importante considerar que, en términos teóricos, el *impeachment* posee naturaleza político-criminal.

Una primera consecuencia de eso es que el constituyente refuerza su aspecto criminal al llamar tales infracciones político-administrativas de crímenes, siendo necesario destacar que tal opción no es casual, especialmente se considerarse el elemento interpretativo sistemático y observarse que en la propia Ley 1079/1950, en su art. 38, el procedimiento apuntado como subsidiario es el del Código de Proceso Penal. Por otro lado, en refuerzo a su naturaleza política, la Constitución Federal establece penas fijas y típicamente políticas para esos crímenes, no admitiendo, en principio, una dosimetría de la pena (en que pese la decisión por el “tajadamiento” de la pena en el proceso contra la Presidente Dilma).

Una segunda consecuencia hermenéutica de esa naturaleza jurídica es que, de un lado, las Casas parlamentares pueden, p. ej., recusarse a seguir con el proceso o mismo dejar de condenar por una análisis política de conveniencia, oportunidad o necesidad.

14 In:http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/30/politica/1459351219_256362.html, acceso: 07/09/2016. En incremento, dice que “Diferentemente del voto de confianza, mecanismo hoy típico del parlamentarismo, el *impeachment* da al Senado el poder de remover el jefe de gobierno y el jefe de Estado, figura única en el presidencialismo, electo por el pueblo, no por el Congreso.

Por eso, ese procedimiento necesita ser preciso y libre de ambigüedades. Las hipótesis deben ser exhaustivas y definidas en el texto constitucional, que exige quórum de mayoría calificada para su alteración. En el diseño institucional actual, el presidente de la República queda extremadamente vulnerable a normas imprecisas, ambiguas y hasta polémicas.

Es en ese sentido que el orden institucional brasileño terminó por permitir mecanismos propios del voto de confianza, sin embargo normativamente él no sea deseable en un modelo presidencialista.

La legislación necesita ser modificada para evitar la destitución del presidente de la República a través de procedimientos inadecuados” (Queiroz: 2016).

Todavía, se desconsideramos, al menos en parte, los Casos de los Presidentes Lugo y Dilma, verificase que, históricamente, hay la necesidad de objetiva constatación de hechos que sean crímenes de responsabilidad, siendo imprescindible el fundamento jurídico a la pretensión punitiva. En principio, no podría ser un juicio de discrecionalidad exclusivamente político por parte de las dos Casas del Congreso Nacional (GALINDO, 2016, pp. 62-63).

Es curioso percibir que ese posicionamiento es, en cierta medida, compartido por autores de tendencias teóricas diversas en Brasil, como Michel Temer y Afrânio Silva Jardim.

Michel Temer, Profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo y hoy Presidente de la República, precisamente en razón del *impeachment* de la expresidente, en clásico libro de doctrina de su autoría, dijo así:

En ese tema, conviene anotar que el juzgamiento del Senado Federal es de naturaleza política. Es juicio de conveniencia y oportunidad. No nos parece que, tipificada la hipótesis de responsabilidad, el Senado tenga que, necesariamente, imponer penas. Puede ocurrir que el Senado Federal considere más conveniente la manutención del presidente en el cargo. Para evitar, por ejemplo, la conflagración de una guerra civil; para impedir agitación interna. Para impedir desentendimientos internos, el Senado, ante la circunstancia, por ejemplo, del Presidente estar en final de mandato, puede entender que no debe responsabilizarlo.

Fue para permitir ese juicio de valor que el constituyente atribuyó esa misión a la Cámara de los Diputados (de declarar la procedencia de la acusación) y al Senado Federal. No al Judiciario, que aplica la norma al caso concreto, según la tipificación legal (TEMER, 1989, p. 168).

Por su vez, la reflexión de Afrânio Silva Jardim, Profesor de Derecho Procesal Penal de la Universidad Estadual del Rio de Janeiro y Procurador de Justicia jubilado:

Demostrada la tipicidad de la conducta imputada al Presidente de la República, los parlamentares pueden dejar de votar por la procedencia del pedido de impedimento del Presidente de la República por motivaciones de oportunidad o conveniencia políticas. Aquí es que está el aspecto político de la decisión. El contrario no es posible, o sea, no puede el Congreso Nacional apartar al Presidente de la República por motivos políticos, sin que esté probada una conducta tipificada como crimen de responsabilidad.

En una comparación aproximada, es lo que hoy ocurre en el Tribunal del Jurado, mirando la actual exigencia de un quesito genérico, indagando a los miembros del Jurado se absuelven al reo, después de los quesitos de autoría y materialidad del crimen. Así, entendemos que, para condenar, se hace necesario que la acusación alegue y pruebe que el reo practicó una conducta típica, ilícita y culpable. No obstante esta prueba, los jurados pueden absolver al reo por motivos fuera del Derecho, según juicios no explicitados (decisión no motivada) de conveniencia o no de sujetarse aquel reo al nuestro sistema carcelario. Utilizan la expresión "absolución por clemencia", política en el sentido puro de la palabra (JARDIM, 2016; Cf. tb. BAHIA, MEYER, SILVA, OLIVEIRA & VECCHIATTI, 2016, p. 33).

Hay aun otros factores que, en mi opinión, permiten esa percepción: 1) a pesar de los crímenes de responsabilidad del presidente quedaren en la competencia del Senado para juzgamiento, ni todos delitos de ese tipo lo son; los crímenes de responsabilidad de los Ministros de Estado, de los Comandantes de la Marina, del Ejército

y de la Aeronáutica, de los miembros de los Tribunales Superiores y del Tribunal de Cuentas de la Unión y dos jefes de misiones diplomáticas de carácter permanente son de competencia del Supremo Tribunal Federal, órgano jurisdiccional, en acuerdo con el art. 102, I, c; 2) hay una distinción fundamental en ese sentido también en Decreto-Ley 201/1967, diploma legal que regula la responsabilidad de los agentes públicos municipales; este DL establece una diferenciación entre crímenes de responsabilidad e infracciones político-administrativas cometidos por el alcaide, siendo los primeros de competencia del poder judicial, siguiendo el debido proceso legal criminal (art. 2º) y a través de este el reo puede sufrir las penalidades establecidas en los §§ 1º y 2º del art. 1º, todo independientemente de cualquier pronunciamiento de la Cámara de Ediles; ya las segundas son de competencia de esta última, cuando puede condenar el alcaide a la destitución del cargo, de acuerdo con el art. 4º.

En suma: como ese proceso caracterizase esencialmente político-criminal en el contexto constitucional brasileño, hace necesaria la demostración jurídica de la existencia de crimen común o de responsabilidad. Ese fundamento es imprescindible, ya que el *impeachment* no sirve para solucionar discordias políticas o sustituir la disputa electoral, así como no es sustitutivo de voto de desconfianza o de referendo revocatorio/*recall*. Del mismo modo, procedimentalmente hay el ejercicio del contradictorio y de la amplia defensa y la realización de juicios de admisibilidad, pronuncia y mérito, así como en procesos penales en general, no siendo ese proceso algo meramente ritualista y amorfo. En términos sustantivos, para que se configure la justa causa, es necesario observar la cuestión de la tipicidad, pues, en tesis, el acto debe ser típico, antijurídico y culpable, aunque en la modalidad de crimen de responsabilidad.

Todavía, con el Caso Dilma, es posible que la lectura hermenéutica realizada en este tópico deba sufrir una revisión analítica. Hago esta reflexión en el ítem siguiente.

4. EL IMPEACHMENT DE LA PRESIDENTE DILMA ROUSSEF E EL “CANTO DE LAS SIRENAS” HERMENÉUTICO: ¿MUTACIÓN CONSTITUCIONAL A PARAGUAYA?

Mismo con la concretización del proceso de *impeachment* en el Senado con la condenación y destitución de la Presidente Dilma, las consecuencias políticas y jurídicas de ese acontecimiento siguen siendo una incógnita. Las abruptas y profundas alteraciones en entendimientos, comprensiones y conceptualizaciones sobre el fenómeno frente a las referencias clásicas y contemporáneas del constitucionalismo y de la dogmática jurídica en general, traen enormes desafíos a una teoría constitucional del *impeachment*.

Haciendo una reflexión a respecto, intentaré en este ítem explorar algunas posibilidades a partir de los desdoblamientos hasta el momento en que escribo estas líneas.

En términos generales, no se puede ignorar que el *impeachment* casi siempre surge a partir de situaciones políticas de gran insatisfacción con el gobierno provenientes de varios sectores políticos, económicos y sociales. En eso no fue diferente los Casos de los Presidentes Fernando Collor y Dilma Rouseff, con la adicional coincidencia de

la ausencia de éxitos económicos, problemáticas gestiones administrativas y variadas denuncias de corrupción en el gobierno. Las profundas dificultades de negociación con el Congreso Nacional también fueran evidenciadas en ambos los Casos, lo que ocasionó drástica disminución del apoyo parlamentario a los dos Presidentes.

Sin embargo, las semejanzas no son más que esas. En términos constitucionales, los dos procesos son muy distintos. En cuanto en el Caso Collor, las controversias fueran más asociadas a cuestiones laterales y no causaron grandes divisiones en la comunidad jurídica, el Caso Dilma fue extremadamente polémico, ocasionando divisiones fractales ya a partir de la propia existencia o no de justa causa al proceso. Es el hecho que la propia caracterización de los actos de la Presidente como crímenes de responsabilidad sigue siendo polémica, considerándose las frecuentes variaciones hermenéuticas realizadas por los apoyadores del *impeachment* para justificarlo jurídicamente, y, de otro lado, la reacción de buena parte de la comunidad jurídica, que se volvió contra esas justificativas.

Políticamente, desde el inicio del segundo mandato de la Presidente Dilma Rousseff, su condenación en un proceso de *impeachment* fue defendida por algunos sectores de la oposición. En enero de 2015, Ives Gandra Martins, Profesor de la Universidad Mackenzie/São Paulo, hizo un Parecer defendiendo la existencia de fundamentos jurídicos para la apertura de un proceso de impedimento, admitiendo, entre otras cosas, la punición de la Presidente por crimen culposo, a pesar del Código Penal brasileño en su art. 18, párrafo único, afirmar ser eso imposible. Ives Gandra Martins defiende, en su Parecer, una aproximación entre los sistemas presidencialista y parlamentarista, destacando ser posible la responsabilidad exclusivamente política de la Presidente, haciendo referencia, incluso, al ejemplo paraguayo, y afirmando que el *impeachment* del Presidente Fernando Lugo fue “rigorosamente constitucional” (cf. Martins: 2015, pp. 16-18)¹⁵.

Aunque ese Parecer no tenga sido en principio promovido por otros actores políticos opositoristas, la frecuente deterioración de las relaciones políticas con el Congreso Nacional, los innúmeros estragos hechos en la imagen del gobierno por las investigaciones de la Operación “Lavado de Chorro”, asociados a las grandes dificultades en la economía, mantuvieron presente la posibilidad de un proceso de impedimento. En términos jurídicos, eso ganó considerable fuerza con el Parecer Previo del Tribunal de Cuentas de la Unión que recomendó al Congreso Nacional la reprobación de las cuentas del Gobierno referentes al año 2014 por causa de las llamadas “pedaladas fiscales”. Esa opinión del TCU, en que pese hasta este momento (mayo de 2018) no tener sido aprobada por el Congreso, fue el principal fundamento de la Denuncia protocolada en la Cámara de los Diputados por los juristas Hélio Bicudo, Janaína Pascoal y Miguel Reale Jr. (Bicudo; Reale Jr. & Pascoal: 2015, p. 62). Todavía, el recibimiento de la Denuncia fue en alcance más restringido, limitándose a las “pedaladas” (práctica ilegal de desinformaciones contables y fiscales) del año 2015 (Caso específico del Plan Safra) y de 6 decretos de suplementación presupuestaria sin autorización previa del

15 Según Ives Gandra Martins, “El artículo concilia, por lo tanto, el *impeachment* con el voto de desconfianza parlamentario, pues, por mala performance administrativa, puede un presidente electo ser simplemente aislado del gobierno, algo que realmente ocurrió con el Presidente Lugo, en proceso rigurosamente constitucional.” (Martins: 2015, p. 18)

Congreso Nacional, en aparente violación a la Constitución, art. 85, V a VII, e a la Ley 1079/1950, arts. 4º, V y VI; 9º, 3 y 7; 10, 6 a 9; y 11, 3.

En mi percepción, el filtro hermenéutico de los dispositivos legales, interpretándolos mirando la Constitución y su régimen político es esencial. Y analizar la consistencia de los principales argumentos de la Denuncia recibida implica en contextualizarlos adecuadamente, incluso cuanto a sus elementos interpretativos, destacadamente los elementos histórico, genético, teleológico y sistemático. Además, considerándose la genealogía de la Ley 1079/1950 (su “DNA parlamentarista” en particular), su consecuente texto excesivamente abierto y los aspectos de derecho comparado de la cuestión y concluyendo por la naturaleza político-criminal del proceso de *impeachment*, en términos constitucionales, es una imposición dogmática la interpretación restrictiva de la Ley de los crímenes de responsabilidad.

En líneas generales, pude abordar esas posibilidades en mi trabajo ya citado, publicado antes de la conclusión del proceso de *impeachment* (GALINDO, 2016 pp. 83ss.).

Entre tanto, los desdoblamientos concretos del proceso en casi nada siguieran esta lectura hermenéutica constitucional.

En relación a las llamadas “pedaladas fiscales” de 2014, el fundamento del rechazo de las cuentas presidenciales por el Parecer Previo del TCU, ellas no integraron la parte que fue acepta de la Denuncia por el facto de relacionarse con el mandato anterior de la Presidente.¹⁶

Todavía, las “pedaladas” de 2015 relacionadas con el Plan Safra constituyeron uno de los fundamentos del *impeachment*. Debe ser registrado que sobre esas “pedaladas”, sólo en 5 de octubre de 2016, un mes y 5 días después de la conclusión del proceso de *impeachment*, el TCU publicó su Parecer Previo con la opinión favorable a la reprobación de las cuentas del año 2015 del Gobierno Dilma. Debe recordarse que este Parecer, así como el de 2014 aún necesita de aprobación por el Congreso Nacional para tener validez. Además, en otro Parecer opinante, el Ministerio Público Federal expresamente declara la necesidad de, en relación a la “Tomada de Cuentas” de 2015, “aguardarse el andamio de los trabajos del TCU antes de emitir una opinión sobre la configuración penal de los hechos y delimitación de responsabilidades”.¹⁷

El Parecer Ministerial indica aunque en el caso de los potenciales crímenes tipificados en el art. 359-A del Código Penal, de modo bastante semejante a las reglas previstas en la Ley de Responsabilidad Fiscal e en la Ley 1079/1950, no puede haber ampliación del concepto de “operación de crédito”, entre otras cosas, en razón del principio de legalidad estricta y de la prohibición de la analogía *in malam parte*. Aún destaca la ausencia de dolo y hasta la similitud entre las “pedaladas” practicadas al largo de los años:

Así, no fueran los aumentos en los volúmenes de débitos de la Unión, surgidos a partir de 2013, que configuraran el crimen de ‘operación de crédito sin autorización legislativa’. De modo que, desde el año de 2000, ese crimen viene siendo practicado y todos sus practicantes deben ser responsabilizados o ningún

16 Sobre la cuestión de la responsabilidad por acto del mandato anterior, cf. Galindo: 2016, pp. ; Badaró: 2015; Streck: 2015.

17 <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/arquivamento-pedaladas-pic>, p. 34. Acceso: 10/09/2016.

lo debe, en caso de entenderse que no tenían conocimiento de que el tipo penal creado en el año 2000 se adecuaba aquella praxis preexistente y que permaneció hasta 2015 sin cualquier cuestionamiento por parte de las autoridades de control (TCU, MPF etc.).

Aún, y más curioso, sería el hecho de que ese crimen continuaría a ser practicado, inclusive en el instante que esas letras están siendo jugadas en papel. Eso en razón de que el TCU, mientras tenga apuntado la existencia de crimen en el caso, no determinó ninguna medida para su corrección, limitándose a determinar que los débitos no deberían más acumularse y, aún, que deberían ser captados por el BACEN para las estadísticas fiscales. O sea, el TCU apunta la existencia del crimen de operación de crédito, pero determina correcciones sólo en lo que se refiere a los actos de maquillaje fiscal (atrasos sin captación por el BACEN para fines de estadística).

(...)

En esa línea argumentativa, tratándose en el presente caso de hechos que tenían inicio a partir del año 2013, claramente no se podría cogitar de la existencia de dolo en la práctica de la criminosa 'operación de crédito'. Y no se puede olvidar que ningún de los crímenes previstos en el Código Penal contra las finanzas públicas admite la forma culposa.¹⁸

En verdad, eso ya fuera defendido por varios pareceristas, la mayoría respetables especialistas del panorama jurídico brasileño, como Misabel Machado Derzi, Heleno Torres, Carlos Valder Nascimento, Ricardo Lodi Ribeiro, Geraldo Prado, Juarez Tavares y varios otros (RIBEIRO, 2015a; RIBEIRO, 2015b; PRADO & TAVARES, 2015). Hasta el Ministro del TCU Augusto Nardes, Relator del Parecer Previo que recomendó la reprobación de la prestación de cuentas de 2014, afirmó en entrevista al Periódico "O Estado de São Paulo" que tratase de un efectivo cambio paradigmático de la jurisprudencia del Tribunal:

Como nunca había sido propuesto un rechazo, deseamos crear ahora una norma diferente de la discusión de las cuentas, que contemple el derecho de defensa, como hicimos ahora. Siempre tuvimos aprobación con excepciones y la idea es establecer nuevo sistema en ese contexto de cambio de paradigmas en el TCU.¹⁹

En casos como esos, en los cuales el crimen de responsabilidad es, en mínimo, algo dudoso, la lectura hermenéutica constitucional exige del juzgador la utilización de técnicas jurisprudenciales como el *prospective overruling*, que implica, con el cambio del precedente, un cambio en la solución para los casos futuros, como un alerta de que el TCU no más toleraría hasta allí las llamadas "pedaladas fiscales" sin, todavía, hacer la retroacción del nuevo entendimiento. La técnica del *prospective overruling* es perfectamente aplicable en casos como los de las decisiones y pareceres de la Corte de Cuentas, como afirman Jefferson Carús Guedes y Thiago Aguiar de Pádua:

En este sentido, el Parecer Previo del TCU que analiza las cuentas de las autoridades equivale a un "Precedente No-Judicial", que posee raíces observables por lo menos desde 2002 hasta hoy, en el sentido de apuntar irregularidades y aprobar

18 <http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/arquivamento-pedaladas-pic>, pp. 29-31. Acceso: 10/09/2016.

19 <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sera-muito-dificil-justificar-distorcoes--diz-ministro-do-tcu--imp-,1718369>. Acceso: 21/12/2015.

con excepciones. La Corte de Cuentas puede cambiar de entendimiento, por supuesto, pero al hacerlo, para preservar la seguridad jurídica e otras máximas constitucionales debe realizar un “*prospective overruling*”, anunciando que en caso futuro, en el ejercicio subsecuente, por ejemplo, ocurrirá la aplicación del nuevo entendimiento. Se es cierto, el que afirma el Ministro Bruno Dantas, “que el tribunal debe ser fuente de seguridad jurídica”, para allá de su posición individual que considera válido el argumento (GUEDES & PÁDUA, 2015 – grifos dos autores; cf. tb. SOUZA, 2006, pp. 160ss.).

En caso de apertura de créditos de suplementación sin previa autorización legal, parece igualmente desacertado considerarla como fundamento a un proceso de *impeachment*, así como es polémica hasta la propia idea de que a apertura en este caso tenga efectivamente sido a la rebeldía de la Ley Presupuestaria. Por más que sea una problemática ejecución presupuestaria, las revisiones de metas ocurridas durante la ejecución del presupuesto es un factor que tácitamente autoriza la apertura de créditos suplementares por decreto, ya que el propio Congreso Nacional, responsable por la aprobación de la ley presupuestaria, modifica la meta fiscal *a posteriori*, que fue, además, lo que ocurrió en el caso de la expresidente, ocasionando la convalidación legal de los referidos Decretos (cf. RIBEIRO, 2015a).

Aún más grave se muestra considerarlos crímenes de responsabilidad recordándose el hecho que 3 de los 6 Decretos inicialmente considerados como objeto del proceso fueran excluidos de este después de minuciosa pericia técnica realizada por el propio Senado Federal. Fue verificado en el laudo pericial que el valor total de las suplementaciones fue de solamente 2,3 mil millones de reais. Así, de la denuncia original, cuyos créditos tenían la soma de 96 mil millones, sólo 2,3 mil millones continuaran bajo sospecha de ofensa a la meta fiscal. Los 3 Decretos remanentes, por lo tanto, representan sólo 0,1% del dispendio total.

Hacer una lectura hermenéutica constitucional del *impeachment* implica en considerar algunos imprescindibles elementos político-constitucionales y de teoría de la constitución. La triple opción histórica del propio pueblo brasileño por el sistema presidencialista de gobierno (plebiscitos de 1963 e 1993 y la Asamblea Constituyente de 1987-1988) exige al intérprete considerar este sistema, en lo que hay la responsabilidad presidencial republicana, pero el jefe de Estado, dotado de legitimación popular directa, no puede quedar vulnerable a mayorías parlamentares ocasionales. Del mismo modo, no hay en nuestro sistema presidencialista, por opción del constituyente (originario y derivado), mecanismos como el referendo revocatorio de mandato o la autorización constitucional del *impeachment* por “mal desempeño”. En esa perspectiva, no es razonable que la lectura hermenéutica de la Carta de 1988 pueda admitir que todo y cualquier acto presidencial que, p. ej., atente contra el cumplimiento de la ley o el ejercicio de un derecho individual sea automáticamente pasible de *impeachment*. Inúmeras veces, alrededor de una ley de constitucionalidad discutible, su incumplimiento puede ser hasta una actitud gubernamental de preservación de la Constitución, lo que puede ser posteriormente confirmado por la Suprema Corte se, en pronunciamiento definitivo de mérito, reconozca la inconstitucionalidad de la ley incumplida.

En incremento, es decir que actos ilegales u inconstitucionales son cotidianamente editados por los poderes ejecutivos en los tres niveles de la Federación. Pero para

ellos, el sistema normativo posee medios regulares de impugnación de las ilegalidades e inconstitucionalidades, como el control de constitucionalidad, el control judicial de la legalidad y hasta la suspensión de los actos normativos del poder ejecutivo que exorbiten de su poder reglamentar (cf, art. 49, V). En situaciones tales, es claro que el presidente de la República actuó de manera ilegal u inconstitucional, pero ni por eso se cogita ser fundamento de un proceso de impedimento contra el jefe del ejecutivo nacional (SANTOS, 2015; ARAÚJO, SANTOS & TEIXEIRA, 2015; NEVES, 2015, p. 31).

Ante la exposición, es perceptible que es extremadamente polémico caracterizar las “pedaladas fiscales” del Plan Safra y los 3 Decretos de suplementación presupuestaria, al final convalidados por la Ley 13199/2015, como crímenes de responsabilidad (Ribeiro: 2015b, pp. 25-26). Su reiterada y tolerada práctica por los gobiernos anteriores y hasta por el de la expresidente Dilma en su primero mandato, aunque con diferencias en su sistematicidad y en el aspecto cuantitativo, no autoriza su inclusión en el rol de los crímenes de responsabilidad por vía interpretativa, en una especie de analogía y retroacción *in malam parte*. No condice con el Estado democrático de derecho adoptar posiciones de ampliación hermenéutica de hipótesis de criminalización.

Sin embargo, las “pedaladas” referentes al Plan Safra y los 3 Decretos de suplementación presupuestaria legalizados *a posteriori* fueran formalmente admitidos y aceptos por el Senado Federal como crimen de responsabilidad y sirvieron de fundamento jurídico para condenar la expresidente. Sin la aplicación de un *prospective overruling*, sin observar la legalidad y la tipicidad estrictas y utilizando analogía *in malam parte* y la retroacción en perjuicio de la demandada.

Por esas razones, la expresidente ingresó con mandado de seguridad en el Supremo Tribunal Federal, constitucionalmente el defensor de la Constitución, contra la decisión del Senado de destituirla de su cargo. En mismo tiempo, otros actores políticos, en especial partidos opositores a la expresidente Dilma, ingresaron con otros mandados de seguridad contra la aplicación “tajadada” de las penas del art. 52, párrafo único, de la Constitución de la República. En ambos casos, los Relatores, Ministros Teori Zavascki y Rosa Weber, negaron las medidas cautelares pleiteadas, manteniendo, en la integridad, la decisión del Senado en ambos los aspectos.

Todavía, la decisión interlocutoria del Ministro Teori Zavascki causa cierta perplejidad, pues no sólo expresa una ya esperada posición de autocontención del STF,²⁰ negándose a interferir en la decisión de competencia constitucional de otro poder, como entra en el mérito de la cuestión, estipulando por la vía interpretativa, auténtica mutación constitucional²¹ de la construcción histórica política y jurisprudencial

20 Sobre los conceptos de activismo y autocontención, cf. Lima: 2014.

21 “¿Cuándo ocurre el fenómeno de la mutación constitucional por la vía de la interpretación constitucional? O, en otras palabras, ¿Cuándo la interpretación constitucional configura proceso de mutación constitucional?”

Siempre que se atribuye a la Constitución sentido nuevo; cuando, na aplicación, la norma constitucional tiene carácter más abarcador, alcanzando situaciones antes no contempladas por ella o comportamientos o hechos no considerados anteriormente disciplinados por ella; siempre que, al significado de la norma constitucional, se atribuye nuevo contenido, en todas esas situaciones se está ante el fenómeno de la *mutación constitucional*. Se ese cambio de sentido, alteración de significado, mayor alcance de la norma constitucional son producidas por vía de la interpretación constitucional, entonces se puede afirmar que la interpretación constitucional asumió el papel de proceso de mutación constitucional” (Ferraz: 1986, pp. 56-57). Cf. tb. Canotilho: 2002, pp. 1214-1216.

alrededor del impedimento en el sistema presidencialista de gobierno, pues en el horizonte interpretativo de la decisión citada, no se ve gran proximidad a una hermenéutica jurídica coherente con el Estado democrático de derecho establecido por la Constitución de 1988.

Curiosamente, el Ministro inicia desde una premisa correcta: la de que la configuración aislada de una de las conductas previstas en la Ley 1079/1950 no sería suficiente a la tipificación del crimen de responsabilidad, apuntando para la gravedad que tenía que resultar de la conducta típica. Sin embargo, en seguida, afirma que la tipificación no debe ceñirse a los tipos más estrictos oriundos del cerramiento normativo del derecho penal. Por lo contrario, debe tener la posibilidad de una imputación subjetiva suficientemente alargada para alcanzar conductas diversas del presidente de la República que puedan contrariar la Constitución, sin ceñirse al que denominó “transposición acrítica” de los padrones jurídicos del derecho penal. Se observe especialmente esta parte de la decisión:

Ocurre que la configuración, aisladamente, de una de las conductas previstas entre los arts. 5º y 11 de la Ley 1079/1950 tampoco habrá de ser necesariamente suficiente para resultar en el decreto del impedimento de un Presidente de la República. La tipificación de un crimen de responsabilidad debe capturar una realidad que va más allá de la micro-delincuencia, para ser capaz de indicar un descompromiso grave con las responsabilidades inherentes al cargo de Presidente de la República, reflejando una aguda perturbación de bienes jurídicos cardinales para el funcionamiento de la República y de la Federación. Justamente por eso, ella no debe mimetizar a la risca la racionalidad aplicable en los dominios del derecho penal, que exige un cerramiento normativo más estricto de las conductas hipotetizadas por los “tipos incriminadores”. El “tipo de responsabilidad”, diferentemente, debe ser capaz de clinicar una especie de realidad aumentada, proveyendo elementos que permitan una imputación subjetiva con suficiente claridad de la conducta, sin perder la sensibilidad para las consecuencias que resultarían de este acto para preceptos fundamentales de la Constitución Federal, entre los cuales aquellos presentes en los incisos del art. 85 de la CF. Son esos los bienes jurídicos inmediatamente tutelados por las normas que definen los crímenes de responsabilidad y el proceso de *impeachment*, lo que hace inadecuada la transposición acrítica, para esos institutos, del estrechamiento dogmático que caracteriza los padrones jurídicos del derecho penal, vueltos a la protección de los derechos personales fundamentales, particularmente los relacionados a la libertad de ir y venir (STF, MS 34371-MC, Rel. Min. Teori Zavascki, Despacho 08/09/2016).

Al privilegiar esos aspectos, aparentemente estuvieran ausentes en el horizonte hermenéutico del Ministro el principio democrático, la soberanía popular y la protección constitucional al ejercicio de determinados cargos contra la indebida injerencia política y sin la presencia de una justa causa, ahí incluso garantías relevantes de la sociedad en relación a esos cargos, como la vitaliciedad²² de la magistratura, la estabilidad del servidor público efectivo y el mandato de los representantes y gobernantes electos por el pueblo. Son bienes jurídico-constitucionales tan relevantes cuanto todos los previstos en el art. 85 de la Constitución e no pueden ser tan solemnemente ignorados en la interpretación de un mecanismo como el *impeachment*.

22 Exigencia de decisión judicial transitada en juzgado para la pérdida del cargo de magistrado.

En la perspectiva de la doctrina de Ingo Sarlet, hace sentido admitir conceptos constitucionales materialmente abiertos cuando tratamos de derechos fundamentales, especialmente la apertura preconizada por un dispositivo como el art. 5º, § 2º, de la Carta de 1988, llevando en consideración derechos fundamentales implícitos y provenientes del régimen y de los principios constitucionales, precisamente para incluir lo que no fue expresamente previsto en los textos constitucionales, pero que se compatibilizan con sus directrices normativas (SARLET, 2006, p. 92ss.). Todavía, permitir esa “apertura material” en el sentido inverso, es demasiado peligroso para bienes jurídico-constitucionales tan importantes como los apuntados.

Ya que la Ley 1079/1950 es tan lacónica, el intérprete que tenga en su horizonte hermenéutico el Estado democrático de derecho preconizado por la Constitución de 1988 necesitaría adoptar el opuesto al que hizo el Ministro: privilegiar el respecto a las garantías, a la presunción constitucional de no culpabilidad (*in dubio pro reo*) y a la soberanía popular expresa en las elecciones periódicas, pues por lo demostrado, el *impeachment* presidencialista no se ha desarrollado con la idea de dejar el presidente vulnerable a cualesquier mayorías parlamentares momentáneas, pero con el intento de posibilitar su responsabilidad en graves situaciones de convergencia política y jurídica por su destitución, no siendo razonable que sólo uno de esos dos aspectos pueda estar presente para ser suficiente a una condenación.

De este modo, la tendencia demostrada por la decisión interlocutoria del Min. Teori Zavascki es la de una mutación constitucional a paraguayá, considerada la inspiración en el precedente del expresidente de aquel país, Fernando Lugo. Todavía, con un agravante: diversamente de la Constitución de Paraguay, que prevé expresamente el “mal desempeño de sus funciones” como justa causa al juicio político, no hay esa misma previsión normativa en la Constitución brasileña de 1988, lo que deja más frágiles los argumentos jurídicos que fundamentaran el *impeachment* de la expresidente Dilma Rousseff.

4. INDAGACIÓN FINAL: HERMES CONTROLARÁ ULISES DESATADO?

En esa indagación final, me gustaría de una ayuda de otro personaje de la mitología griega: el Dios Hermes, el mensajero de los dioses, aquel que daba publicidad a los mensajes del Olimpo, transmitiendo-las a los mortales. Al hacer esas comunicaciones, su papel de intérprete se sobresa, pues tornarlas inteligibles a los mortales como el héroe Ulises, en la Odisea, significa inequívocamente interpreta-las. Y es de ese Dios helénico que viene el término “hermenéutica”, de la palabra griega *hermeneia*, cuyo significado fundamental es “desvelar, revelar, expresar, traer a la luce algo oculto” (GALINDO, 2003, pp. 89-90).

Todavía, si Hermes llegase del Olimpo en plena travesía de la nave griega por el golfo de las sirenas y, confiado en la fuerza de la virtud del héroe Ulises, aceptase su pedido y lo desatase, dándole plena libertad, al oír su canto ¿Qué se sucedería? ¿Cómo sería la sustitución de la inteligibilidad de la *hermeneia* por la avasalladora seducción del letal canto mágico de las hadas marinas?

Alegóricamente, es esa la encrucijada en la cual se encuentra el derecho constitucional brasileño después del *impeachment* y todo el recrudescimiento teórico

a una hermenéutica constitucional de tendencia autoritaria y fundamentada en argumentos de moral y de política *stricto sensu*, gradualmente se distanciando del modelo republicano, democrático y humanista preconizado por el *rule of law* de la Carta de 1988. La ampliación de las posibilidades de interpretación punitivista con base en una confianza irrestricta en los agentes de “la ley e la orden” puede solapar el poco que consolidamos en términos de hermenéutica constitucional del Estado democrático de derecho y conducir los derechos fundamentales y la democracia, binomio civilizatorio constitucional esencial, a una situación de significativa constitucionalización simbólica o de efectos “hipertróficamente simbólicos” de las normas constitucionales en detrimento de las “expectativas normativas congruentemente generalizadas” (NEVES, 2007, p. 95ss.; GALINDO, 2006, pp. 144-145), o, aún, de una guiñada paradigmática en el camino de una semantización loewensteiniana de la Constitución de 1988.

El STF, así como ocurre como los tribunales de democracias no consolidadas e intérpretes de constituciones nominalistas o semánticas, tuvo comportamiento en la mayor parte del tiempo, omisivo o mismo colaborativo con ese “estado de la arte”, con la excepción, quizás, de la decisión en la *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* 378 sobre parte de los procedimientos (GALINDO, 2016, pp. 96ss.). También así ocurrió en recientes crisis políticas de idéntica controversia, como las de Honduras y de Paraguay, en los episodios de la deposición de Manuel Zelaya y del juicio político de Fernando Lugo. No fue por acaso que también en esos países se ha desenvuelto una “narrativa de golpe de Estado”, así como está ocurriendo en Brasil, con serios cuestionamientos sobre la legitimidad del proceso (PRONER, 2016, pp. 69-72).

En mi humilde percepción, el STF permitió, conscientemente o no, la apertura de una “Caja de Pandora” que puede consolidar esa mutación constitucional a paraguayana, bajo la cual la decisión jurídica tornase mera cuestión de competencia y puede ser hecha con fundamento en argumentos de política y de moral *stricto sensu*, con cada vez menos espacio para una lectura hermenéutica constitucional del Estado democrático de derecho, como destacó Lenio Streck:

Así yo pregunto: ¿Cuál la diferencia de la postura de aquel que defiende ser el acto de decisión del Congreso – en el caso de *impeachment* – puramente político-ideológico, de un jurista que admite raciocinios puramente consecuencialistas en el acto de una decisión judicial cualquier? ¿Un parlamentar puede decidir el futuro de la nación “conforme su conciencia individual”, o mejor, “mera conveniencia político-electoral”? ¿Él puede ignorar “el jurídico”? ¿El político se basta? ¿El discurso moral supera el derecho?

A partir de la tesis (acepta por considerable parcela de los juristas) de que el *impeachment* es un instituto político (y no jurídico), no hay diferencia alguna para el decisionismo históricamente practicado por las cortes brasileñas, y lo que es sustentado por muchos doctrinadores. Todo cambiase en raciocinios consecuencialistas del tipo “decido y después busco el fundamento para justificar la escoja (arbitraria) (STRECK, 2016, p. 228).

Hay la esperanza que contemos con Hermes para controlar Ulises desatado e inebriado con el seductor y mortífero canto de las sirenas de un constitucionalismo potencialmente semántico...

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS, ARTÍCULOS Y TEXTOS:

ACKERMAN, Bruce. *We the people 2 – transformations*. Cambridge/Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 2001.

ANASTASIA, Antonio. **Relatório Final no Processo de Impeachment da Presidente Dilma Rousseff**, 2016.

ARAÚJO, Marcelo Labanca; SANTOS, Gustavo Ferreira & TEIXEIRA, João Paulo Allain. **Sobre o impeachment**. In: <http://novoconstitucionalismo.blogspot.com.br/2015/12/sobre-o-impeachment.html>, (acesso: 16/12/2015), 2015.

ASSIS, Mariana Prandini & HOLMES, Pablo. Impeachment não é recall! Para além da lógica “amigo/inimigo” na história constitucional brasileira. In: file:///C:/Users/ADM/Downloads/Impeachment_ao_e_recall_Para_alem_da_lo.pdf, (acesso: 16/12/2015), 2015.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios (da definição à aplicação dos princípios jurídicos)**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. *Impeachment por ato do mandato anterior: uma resposta a Lenio Streck*. In: <http://www.conjur.com.br/2015-ago-31/gustavo-badar-ro-impeachment-ato-mandato-anterior-resposta-lenio-streck>, (acesso: 22/12/2015), 2015.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; MEYER, Emílio Peluso Neder; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de & VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. Golpe vergonhoso passa na Câmara. In: *A resistência ao golpe de 2016* (orgs.: PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Márcio & RAMOS FILHO, Wilson). Bauru: Canal 6, pp. 30-33, 2016.

BALBUENA PÉREZ, David-Eleuterio. El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo. In: *Revista de Derecho Político*. Madrid: UNED, n° 87, pp. 355-398, 2013.

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JR., Miguel & PASCHOAL, Janaína Conceição. **Denúncia contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff**, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4. ed., Brasília: OAB, 2002.

BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRITTO, Carlos Ayres. Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República. In: <http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente> Acesso: 22/12/2015), 2015.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARDOZO, José Eduardo. **Alegações Finais no Processo de Impeachment da Presidente Dilma Rousseff**, 2016.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz. Considerações acerca da figura do impeachment e da pretensão de sua utilização no momento atual (Parecer), 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. Sobre a legitimidade das constituições. In: Constituição e democracia – estudos em homenagem ao Professor J. J. Gomes Canotilho (orgs.: BONAVIDES, Paulo; LIMA, Francisco Gérson Marques de & BEDÊ, Fayga Silveira). São Paulo: Malheiros, pp. 49-88, 2006.

COSTA, Carlos. Paraguai poderia ter evitado o imbróglio do impeachment. In: <http://www.conjur.com.br/2012-jul-18/direito-midia-paraguai-evitado-imbroglio-impeachment>, (acceso: 16/12/2015), 2012.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Teoria da constituição – I – Mitos, memórias, conceitos**. Lisboa: Verbo, 2002.

DANTAS, Ivo. **Direito constitucional comparado**. Introdução. Teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DICEY, Albert Venn. **Introduction to the study of the law of the Constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 1982.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

_____, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito – Técnica, Decisão, Dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GALINDO, Bruno. **Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. **Constitucionalismo e justiça de transição**: em busca de uma metodologia de análise a partir dos conceitos de autoritarismo e democracia. In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, nº 67, pp. 75-104, 2015.

_____. **Princípio da legalidade oblíqua e súmula vinculante**: a atuação legislativa da jurisdição constitucional nos 20 anos da Constituição de 1988. In: Princípio da legalidade – da dogmática jurídica à teoria do direito (orgs.: BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco & ADEODATO, João Maurício). Rio de Janeiro: Forense, pp. 175-202, 2009.

_____. **Teoria intercultural da Constituição** (A transformação paradigmática da Teoria da Constituição diante da integração interestatal na União Européia e no Mercosul). Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. **Direitos fundamentais (análise de sua concretização constitucional)**. Curitiba: Juruá, 2003.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madrid: Alianza, 1999.

- GUEDES, Jefferson Gadús & PÁDUA, Thiago Aguiar de. Pedaladas jurisprudenciais do TCU ou prospective overruling? **In:** <http://www.conjur.com.br/2015-ago-16/pedaladas-jurisprudenciais-tcu-ou-prospective-overruling>. Acesso: 11/12/2015.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James & JAY, John. (2003): **O Federalista** (trad. Viriato Soromenho-Marques & João C. S. Duarte). Lisboa: Colibri, 2003.
- HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha** (trad. da 20. ed. – Luís Afonso Heck). Porto Alegre: Sergio Fabris, 1998.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1991.
- HOLMES, Pablo. Por que foi um golpe. **In:** <http://www.criticaconstitucional.com.br/por-que-foi-um-golpe/> (acesso: 04/09/2016), 2016a.
- _____. Impeachment: procedimentos não são meros rituais. **In:** http://www.impresso.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/cadernos/opiniaio/2016/09/10/interna_opiniaio,153573/impeachment-procedimentos-nao-sao-meros-rituais.shtml (acesso: 11/09/2016), 2016b.
- HOMERO. **Odisseia** (trad. Manuel Odorico Mendes). Digitalização da 3. ed: eBooks Brasil, 2009.
- JARDIM, Afrânio Silva. O significado técnico da expressão “juízo jurídico e político do impeachment” do Presidente da República. **In:** <http://emporiadodireito.com.br/juizamento-juridico-e-politico-do-impeachment/> Acesso: 08/09/2016.
- JOWELL, Jeffrey. The rule of law today. **In:** The changing constitution (orgs. JOWELL, Jeffrey & OLIVER, Dawn). 5. ed. Oxford: University Press, pp. 1-24, 2004.
- KELLY, Richard. Confidence Motions. **In:** Parliament and Constitution Centre, Library House of Commons. Disponível em: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf> Acesso: 08/01/2016), 2013.
- LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição** (trad. Walter Stönnner). 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.
- LEZCANO CLAUDE, Luis. Sobre el “juicio político” al Pdte. Fernando Lugo Méndez. **In:** <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/06/27/sobre-el-jui-2/>, (acesso: 04/09/2016), 2012.
- LIMA, Flávia Santiago. **Jurisdição constitucional e política** (ativismo e autocontenção no STF). Curitiba: Juruá, 2014.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución (trad. Alfredo Gallego Anabitarte). Barcelona: Ariel, 1964.
- MARTINEZ, Rafael. El juicio político en América Latina: un golpe de estado encubierto. **In:** <http://www.condistintosacentos.com/el-juicio-politico-en-america-latina-un-golpe-de-estado-encubierto/> Acesso: 22/12/2015, 2013.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§ 5º e 6º do artigo 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do ‘impeachment’ presidencial (artigo 85 inciso V da CF) – Parecer, 2015.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional** (trad. Peter Naumann). 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

NEVES, Marcelo. **Parecer sobre impeachment**, 2015.

_____. **Entre Hidra e Hércules** (princípios e regras constitucionais). 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

_____. *A constitucionalização simbólica*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge: University Press, 2007.

PRADO, Geraldo & TAVARES, Juarez. **Parecer sobre impeachment**, 2015.

QUEIROZ, Leon Victor de. Lei do Impeachment deve ser modificada? Sim. In: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/09/1812019-lei-do-impeachment-deve-ser-modificada-sim.shtml>> Acesso: 10/09/2016.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista. In: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>> Acesso: 17/12/2015.

PRONER, Carol. Golpe branco no Brasil: Dilma alerta na ONU. In: *A resistência ao golpe de 2016* (orgs.: ____; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Márcio & RAMOS FILHO, Wilson). Bauru: Canal 6, pp. 69-73, 2016.

RÉGIS, André. O 'impeachment' do Presidente da República. In: *Direitos humanos, impeachment e outras questões constitucionais* (orgs.: RÉGIS, André & MAIA, Luciano Mariz). João Pessoa: Universitária (UFPB), pp. 1-22, 2004.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff. In: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>> Acesso: 11/12/2015, 2015a.

_____. **Parecer sobre o Pedido de Impeachment da Presidente Dilma Rousseff**, 2015b.

SALDANHA, Nelson. *Formação da teoria constitucional*. 2. ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTORO, Emilio. *Rule of law* e 'liberdade dos ingleses'. A interpretação de Albert Venn Dicey. In: *O Estado de direito – história, teoria, crítica* (orgs.: COSTA, Pietro & ZOLO, Danilo). São Paulo: Martins Fontes, pp. 201-263, 2006.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Processo de impeachment é político? In: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/vida-urbana/2015/12/19/interna_vidaurbana,617370/processo-de-impeachment-e-politico.shtml> Acesso: 20/12/2015), 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SERRAFERO, Mario D. El 'impeachment' en America Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. In: *Revista de Estudios Políticos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, nº 92, pp. 137-162, 1996.

SOUZA, Marcelo Alves Dias de. Do precedente judicial à súmula vinculante. Curitiba: Juruá, 2006.

STRECK, Lenio Luiz. Constituição é contra impeachment de Dilma por fato do mandato anterior. In: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>> Acesso: 22/12/2015.

_____. A questão de teorias jurídicas meramente descritivas ou de como o positivismo jurídico influencia na crise política brasileira. In: A resistência ao Golpe de 2016 (orgs.: PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Márcio & RAMOS FILHO, Wilson). Bauru: Canal 6, pp. 221-228, 2016.

_____. Hermenêutica jurídica e(m) crise (uma exploração hermenêutica da construção do direito). 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 5. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1989.

TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York: New York Foundation Press, vol. I, 2000.

UPRIMNY, Rodrigo Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. In: El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI (org.: GARAVITO, Cesar Rodríguez). Buenos Aires: Siglo Veintiuno, pp. 109-138, 2011.

INTERNET:

<http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/30/politica/1459351219_256362.html> Acesso: 07/09/2016.

<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas/docs/medida_7_versao-2015-06-25.pdf> Acesso: 10/09/2016.

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sera-muito-dificil-justificar-distorcoes--diz-ministro-do-tcu--imp-,1718369>> Acesso: 21/12/2015.

<<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>> Acesso: 16/12/2015.

<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>> Acesso: 09/01/2016.

<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>> Acesso: 09/01/2016.

<<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>> Acesso: 09/01/2016.

<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf> Acesso: 09/01/2016.

<<http://www.ihu.unisinos.br/cepat/cepat-conjuntura/511172-conjuntura-da-semana-queda-de-lugo-um-golpe-no-contexto-do-sistema-mundo-e-do-imperio>> Acesso: 16/12/2015.

<<http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/docs/arquivamento-pedaladas-pic>>
Acceso: 10/09/2016.

<http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm> Acceso: 09/01/2016.

RECEBIDO EM: 05/04/2018 APROVADO EM: 01/05/2018
--