

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito
Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Salvador, 26 de fevereiro de 2018

Ref.: Opinião Consultiva solicitada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos à Corte Interamericana de Direitos Humanos

Senhor Secretário Executivo
Corte Interamericana de Direitos Humanos

Prezado Senhor Secretário,

Em atenção ao pedido de Parecer Consultivo realizado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos quanto à relação entre **DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS EM CONTEXTOS DE JULGAMENTOS POLÍTICOS**, o Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais da Universidade Federal da Bahia (Brasil) apresenta respeitosamente as seguintes observações.

Atenciosamente,



Dr. João Glicério de Oliveira Filho
Professor Coordenador do Núcleo de Competições Internacionais da UFBA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Observações do Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais da Universidade Federal da Bahia em relação ao pedido de Parecer Consultivo solicitado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais da Universidade Federal da Bahia

Equipe Redatora: Bruno Simões Biscaia; Diana Andrade Gatti; Gabriel Mota Dinis; Marina Muniz Pinto de Carvalho Matos; Raphaela Rodrigues Neves de Souza e Thales Maia Galiza.

Professor Consultor neste projeto: Dr. Dirley da Cunha Jr.

Membros do Subnúcleo: Anita Gabriela de Oliveira Silva; Bruna Rafaela de Santana Santos; Bruno Simões Biscaia; Carolina Muniz de Oliveira; Christian Lopes Oliveira Alves; Diana Andrade Gatti; Gabriel Mota Dinis; Gabriela Sepúlveda Sobrinho; Isabela Macedo Coelho Luz Rocha; Isabela Salomão dos Santos; Laianne Porto Brasil; Luciana Spinola Carneiro; Maria Clara Fernandes Gonçalves; Marina Muniz Pinto de Carvalho Matos; Mayana Costa da Assunção Santos; Michele Bastos Lima; Raphaela Rodrigues Neves de Souza; Thales Maia Galiza e Tiago Trece Teixeira.

Coaches: Adriana Moura Mattos da Silva e Bruna Matos da Silva.

Professor Orientador: Dr. João Glicério de Oliveira Filho.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

I. Apresentação

1. O Núcleo de Competições Internacionais da Universidade Federal da Bahia (NCI) é um projeto de extensão voltado ao estudo e à pesquisa de diversas vertentes do Direito Internacional vinculado à Faculdade de Direito e à Pró-Reitoria de Extensão da UFBA.

2. Atualmente, o NCI é composto por sete subnúcleos: i. Direitos Humanos; ii. Direito Internacional Público; iii. Arbitragem Empresarial; iv. Direito Ambiental Internacional; v. Direito Penal Internacional; vi. Propriedade Intelectual e vii. Direito Tributário.

3. O Subnúcleo de Direitos Humanos do NCI (NCI Direitos Humanos) tem como finalidade proporcionar aos alunos da UFBA um espaço voltado para a formação e a educação em direitos humanos, seja na graduação regular ou nos cursos de pós graduação (mestrado/doutorado) oferecidos pela instituição.

4. O objetivo do projeto é implementado a partir da participação em competições simuladas (*moot court competitions*) de cortes internacionais com competência para analisar casos de violação aos direitos humanos. A participação nestes eventos oportuniza aos membros do NCI Direitos Humanos contato direto com os mais variados temas do campo dos direitos humanos e do direito internacional, muitos deles, temas atuais que estão no centro dos holofotes da geopolítica.

5. A preparação para as simulações instiga os integrantes do subnúcleo à pesquisa aprofundada e à análise crítica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, notadamente da produção dos Sistemas Regionais de Proteção aos Direitos Humanos (Europeu, Interamericano e Africano) e do Sistema ONU.

6. A participação em *moot court competitions* tem se mostrado uma forma efetiva de alinhar estudo e prática no campo da defesa dos Direitos Humanos, capacitando novos pesquisadores e futuros profissionais com potencial de atuar no desenvolvimento e expansão dos Direitos Humanos, buscando a sua efetivação frente à realidade social, tanto brasileira, quanto global.

7. Neste contexto, o NCI Direitos Humanos envia sua primeira observação à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), por entender ser de extrema

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

importância o pedido de Parecer Consultivo enviado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Este pedido possibilitará a construção de balizas normativas no que tange a abrangência e a efetividade de dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e de outros instrumentos normativos no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) frente a contextos de julgamentos políticos de presidentas/presidentes constitucionalmente eleitas/eleitos, balizas estas vinculantes aos vinte países da América Latina e Caribe que se submetem a jurisdição contenciosa da Corte IDH.

8. Dito isto, visando contribuir com a construção do marco legal sobre o tema no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), o NCI Direitos Humanos envia as seguintes observações:

II. Metodologia

O objetivo das presentes observações é participar da construção dos preceitos a serem desenvolvidos pela Corte IDH no que tange à relação entre democracia e direitos humanos, através da cooperação da sociedade civil com os órgãos do SIDH.

As observações foram realizadas mediante investigação teórica, tendo sido examinadas as seguintes fontes: i) documentos normativos internacionais concernentes à proteção aos direitos humanos e à democracia; ii) Constituições dos vinte países que se submetem a competência contenciosa da Corte IDH; iii) jurisprudência da Corte IDH e iv) doutrina específica sobre o tema.

Partindo do exame destas fontes, a equipe redatora das presentes observações dividiu os questionamentos formulados pela CIDH com base em seu conteúdo, os respondendo de forma conjunta, por pertinência temática.

Dessa forma, serão analisadas:

- i) a relação entre Direitos Humanos e Democracia - a partir do exame dos documentos essenciais do SIDH sobre o tema;
- ii) Legalidade - a aplicação do Princípio da Legalidade, positivado no art. 9º da CADH, aos juízos políticos;

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

iii) Garantias e Proteção Judicial - a possibilidade de controle judicial de julgamentos políticos de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, pelo Poder Legislativo, examinando a aplicação das garantias judiciais e da proteção judicial em tais juízos;

iv) Direitos Políticos - de que forma os julgamentos políticos de chefes do Executivo central afetam a incidência dos direitos políticos, presentes no art. 23 da CADH e no art. XX da DADDH, em suas dimensões individual e coletiva.

Cumprir destacar que a ordem dos questionamentos formulados na solicitação de Opinião Consultiva foi observada de forma parcial no que concerne ao bloco B (Sobre julgamentos políticos contra presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos), tendo sido a análise das perguntas 3, 4 e 5 desenvolvida antes da análise das perguntas 1 e 2, visto que a equipe redatora considerou necessária a investigação do Princípio da Legalidade para, posteriormente, discorrer sobre a aplicação das garantias judiciais e da proteção judicial nos julgamentos políticos de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos.

III. Observações do NCI Direitos Humanos às consultas formuladas pela CIDH

A. Gerais

A.1. Direitos Humanos e Democracia

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

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

3. A Carta Democrática Interamericana é – e em que medida – um instrumento de apoio à interpretação e aplicação da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem em casos concretos

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

em que se aleguem violações de direitos humanos em contextos de fragilidade ou ruptura da institucionalidade democrática?

O continente americano tem a OEA como organização internacional que atua na busca do desenvolvimento regional dos países americanos – inserindo-se como marco do processo de regionalização no continente americano.

A Carta da Organização, documento que solidifica as bases para a busca do desenvolvimento regional, define como propósitos “conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”¹, além de estabelecer que a democracia representativa é “condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”.²

Os citados fins buscados pela Organização são alcançados a partir da criação de órgãos internos que compõem o sistema americano – dentre os quais a CIDH e Corte IDH – cuja atuação é regida por documentos que constituem o sistema regional e dão materialidade à realização dos propósitos estabelecidos. Dentre estes se situam a Carta Democrática Interamericana (CDI), a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) – cuja legitimação, como já dito, está na OEA.

Nesse sentido, deve-se notar uma estreita relação entre os três referidos documentos. A princípio, observa-se que a DADDH, adotada na Conferência Internacional Americana de 1948, foi o primeiro diploma regional a prever os direitos políticos como direitos humanos, em seu artigo XX³.

Este documento iniciou o processo de estabelecimento do SIDH, cuja sistematização e força normativa se estabeleceu de forma estruturada com a CADH.

Quanto a tal processo, reconhece-se que:

o progresso alcançado em matéria de direitos humanos, 11 anos depois de proclamada a Declaração Americana, e os avanços registrados paralelamente no

¹ OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, art. 1º, 1948.

² OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, preâmbulo, 1948.

³ REIS, Rossana Rocha. **O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante dos processos de ruptura democrática**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

âmbito das Nações Unidas e do Conselho da Europa haviam criado um “clima, no Hemisfério, para se celebrar uma Convenção” e considerou-se “indispensável que esses direitos sejam protegidos por um regime jurídico a fim de que o homem não se veja obrigado ao recurso supremo da rebelião contra a tirania e a opressão”.⁴

Portanto, a CADH, tal qual a própria Corte IDH, tem sua gênese diretamente relacionada à Declaração Americana e aos desdobramentos que ela produziu no Continente americano.

A Carta Democrática, por sua vez, apesar de não ser formalmente um tratado e não ter relação direta com o trabalho dos órgãos do SIDH, sendo, em verdade, um instrumento de atuação política⁵, mostra-se como documento de extrema relevância no sentido de estabelecer o exercício efetivo da democracia, essencial para o desenvolvimento social, político e econômico dos países americanos.⁶ Outrossim, consagra a proximidade e inter-relação entre a proteção e exercício do sistema democrático com o pleno exercício dos direitos humanos.

Cumprir destacar que mesmo tendo tal declaração sido aprovada com unanimidade,⁷ por ser apenas uma declaração, não possui a mesma força normativa que um tratado ou convenção internacional. Contudo, não se pode dizer que esta se limita a um mecanismo de proteção diplomática ou simples instrumento político de menor valia, sem nenhuma eficácia, uma vez que possui grande relevância hermenêutica, servindo de suporte para compreender e obter uma visão geral das normas da Carta da OEA que tratam acerca do regime democrático,⁸ dos direitos políticos e dos direitos humanos em geral.⁹

⁴ OEA. **Declaração na Quinta Reunião de Consulta**. Acta Final OEA. Documento OEA/Ser.C/II.5, página 7. Santiago, Chile, 12 a 18 de agosto de 1959.

⁵ REIS, Rossana Rocha. **O futuro do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: a atuação da CIDH diante dos processos de ruptura democrática**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

⁶ OEA. **Carta Democrática Interamericana**, arts. 1 e 2. 2001.

⁷ OEA. **AG/RES. 1 (XXVIII-E/01). Carta Democrática Interamericana**. 2001.

⁸ Carvalho Ramos, André de. **Processo Internacional dos Direitos Humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 206.

⁹ CRUZ, Armando Sales. **La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. México, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Neste sentido, Diego García-Sayán, juiz da Corte IDH, em voto concorrente no caso **Yatama Vs. Nicarágua**¹⁰, destaca que a CDI declara em seu artigo 2º que a participação da cidadania permanente, ética e responsável em um marco de legalidade reforça a democracia representativa.

Ademais, o juiz afirma que:

*[...] esta declaración general adquiere un sentido teleológico fundamental para el desarrollo conceptual de los derechos políticos que la propia Carta produce en el artículo 4º de la Carta Democrática. Todo ello configura un enfoque de expresión consensual que tiene relación directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23º de la Convención Americana.*¹¹

A CDI, portanto, deve ser entendida como um marco interpretativo no entendimento do regime democrático e de suas violações como sentido coletivo e sentido subjetivo-individual. Esta constatação se consagra a partir da jurisprudência da Corte IDH em diversos casos, tais quais **Yatama Vs. Nicarágua**¹², **Tribunal Constitucional (Campa Campos e outros) Vs. Equador**¹³, **Quintana Coello e outros Vs. Equador**¹⁴, **Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**¹⁵, **Ricardo Canese Vs. Paraguai**¹⁶.

¹⁰ CORTE IDH. **Yatama Vs. Nicarágua**. Voto concorrente do Juiz Diego García-Sayán, 2005, § 16.

¹¹ CORTE IDH. **Yatama Vs. Nicarágua**. Voto concorrente do Juiz Diego García-Sayán, 2005, § 16.

¹² CORTE IDH. **Yatama Vs. Nicarágua**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005, §§207 - 215.

¹³ CORTE IDH. **Tribunal Constitucional (Campa Campos e outros) Vs. Equador**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2013, §221.

¹⁴ CORTE IDH. **Quintana Coello e outros Vs. Equador**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de agosto de 2013, §179.

¹⁵ CORTE IDH. **Herrera Ulloa Vs. Costa Rica**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de julho de 2004, §§66 e 115.

¹⁶ CORTE IDH. **Ricardo Canese Vs. Paraguai**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004, §85.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Destarte, observa-se que a democracia e os direitos humanos sempre foram concebidos de maneira essencialmente interdependente¹⁷, como se extrai do preâmbulo da CDI¹⁸, da DADDH¹⁹ e da CADH²⁰.

Observa-se, nesse sentido, a importância dada à democracia representativa no âmbito da OEA, vez que a ruptura do regime democrático se mostra como a única hipótese capaz de ensejar sanções a um Estado membro.²¹

Conforme notou a própria Corte IDH em sua **Opinião Consultiva OC-13/93**, a democracia representativa configura elemento determinante no sistema da CADH:

*Como ya lo ha dicho la Corte “[e]l concepto de derechos y libertades y, por ende el de sus garantías, [según el Pacto de San José] es [...] inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira”[...] Dentro de tales valores y principios aparece que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte” [...] Ha señalado también la Corte que el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son inseparables [y que] [e]n una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.”*²² (grifos nossos)

Desse modo, no âmbito do SIDH, ratifica-se a relação indissociável entre democracia e direitos humanos.²³ Tal relação se expressa de forma prática a partir do reconhecimento de que - baseado numa perspectiva histórica - havendo uma forte ruptura democrática, existem grandes chances de que a vigência plena dos Direitos Humanos reste violada. Nota-se, nesse sentido, que a CIDH combateu de forma firme a existência

¹⁷ ONU. **Liberdade e respeito aos direitos humanos são essenciais à democracia, diz ONU no Brasil**. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/liberdade-e-respeito-aos-direitos-humanos-sao-essenciais-a-democracia-diz-onu-no-brasil/>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

¹⁸ OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**, preâmbulo, 1948.

¹⁹ OEA. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem**, art. XX, 1948.

²⁰ OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos**, preâmbulo, 1969.

²¹ MONTEIRO, Vitor de Andrade. **Direitos Humanos e direitos políticos: perspectivas e tendências do direito eleitoral perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos**. Revista IIDH, vol. 61, p. 180, 2015.

²² CORTE IDH. **Opinião Consultiva OC-13/93**. 16 de julho de 1993, §31.

²³ ONU. Centro Regional de Informação das Nações Unidas. **Democracia e Direitos Humanos**, Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/a-democracia-e-a-onu/29048-democracia-e-direitos-humanos>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

regimes autoritários, atuando de forma relevante no combate às ditaduras no continente americano e no fortalecimento da associação entre democracia e respeito aos direitos humanos.²⁴

Além disso, numa perspectiva jurídica do Direito Internacional dos Direitos Humanos, ressalta-se que, conforme será abordado posteriormente nestas observações, a própria destituição indevida de um representante político, por si só, constitui uma violação de direitos humanos, além de violar o próprio regime democrático.

B. Sobre julgamentos políticos contra presidentes democrática e constitucionalmente eleitos

B.1. Legalidade: art. 9º da CADH

3. De que maneira se aplica o princípio de legalidade estabelecido no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?

4. O princípio de legalidade disposto no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos exige que existam causas previamente estabelecidas e claramente delimitadas para dar início a julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo?

5. À luz do princípio de legalidade disposto no artigo 9 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de que natureza devem ser as causas que fundamentem um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo? Trata-se de causas relacionadas com a responsabilidade política, disciplinar ou de outra natureza?

O minucioso exame destas questões lançadas pela CIDH requer que a análise da interação entre a Legalidade e os juízos políticos parta de uma premissa: o julgamento

²⁴ SERRANO, Monica. “*The human rights regime in the Americas: Theory and reality*”. In Mónica Serrano and Vesselin Popovski (eds.), *The Human Rights Regime in the Americas: Theory and Reality*, Tokyo: United Nations University Press.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

político realizado pelo Poder Legislativo contra presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitas/os tem natureza sancionatória, uma vez que o objetivo de tais julgamentos é impor uma sanção - a perda de um cargo público.

Dessa forma, tal processo possui como consequência o comprometimento, a privação e/ou a alteração de direitos. Isto posto, o juízo político é exemplo da expressão do poder sancionatório/punitivo do Estado.

A Corte IDH, pautando-se no exercício do poder sancionatório dos Estados, firmou ampla jurisprudência no que tange a aplicação do Princípio da Legalidade, positivado no art. 9º da CADH. Reconhecendo que o poder de sanção estatal não está circunscrito à seara penal, a produção jurisprudencial da Corte IDH²⁵ abrange a aplicação da Legalidade à outras áreas, como a disciplinar²⁶ e a administrativa²⁷.

Em **Baena Ricardo Vs. Panamá**²⁸, a Corte IDH, ao concluir que o art. 9º da CADH se aplica à matéria sancionatória administrativa, o faz por entender que, esta sendo forma de expressão do poder punitivo do Estado, tem como possível consequência o comprometimento, a privação e/ou a alteração de direitos, como resultado de uma conduta ilícita, assim como ocorre nas sanções penais.

No mesmo sentido, observando o possível caráter sancionatório de procedimentos/processos disciplinares, a Corte IDH, em **López Lone Vs. Honduras**²⁹, estabeleceu que o Princípio da Legalidade também tem vigência face à sanções de caráter disciplinar.

²⁵ Interessante notar que, em sentido oposto ao entendimento da Corte IDH, a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH), não aplica o artigo 7º da Convenção Europeia de Direitos Humanos (No punishment without law), equivalente ao art. 9º da CADH, a campos diversos à seara criminal. Tal entendimento, foi inclusive aplicado ao caso **Paksas Vs. Lituânia** (§§64-69), no qual a CtEDH declarou que o art. 7º da CEDH não se aplicava a procedimentos relativos a processo de impeachment aberto contra o Presidente da República da Lituânia, acusado de cometer graves violações à Constituição. CORTE EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS. *Guide on Article 7 of the European Convention on Human Rights*. p. 6, 2017.

²⁶ CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §257.

²⁷ CORTE IDH. **Maldonado Ordoñez Vs. Panamá**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de maio de 2016, §89.

²⁸ CORTE IDH. **Baena Ricardo Vs. Panamá**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de fevereiro de 2001, §106.

²⁹ CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §258.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Isto posto, resta evidente a interpretação da Corte IDH no que tange a incidência do art. 9º da CADH: o Princípio da Legalidade deve ser aplicado sempre que uma certa conduta, taxada como ilícita, possa gerar possível comprometimento, privação e/ou alteração de direitos. Pode-se inferir, portanto, que a Legalidade funciona como ferramenta para conter o poder punitivo do Estado, evitando assim arbitrariedades.

Seguindo tal lógica, o art. 9º da Convenção deve ser aplicado aos julgamentos políticos realizados pelo Poder Legislativo contra presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitas/os, uma vez que, tais julgamentos, expressões do poder sancionatório estatal, podem resultar na modificação e/ou supressão de direitos, tanto da/o presidenta/presidente -de representar- quanto do povo -de ser representado.

Ainda examinando a abrangência do instituto da Legalidade em processos sancionatórios não-penais, é imperativo analisar o disposto pela Corte IDH, em **Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala**:

[...] en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas [alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita] se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar.³⁰

A hermenêutica do trecho acima destacado permite notar que do disposto no art. 9º da CADH, referente a Legalidade, a Corte IDH extrai dois princípios: i) a irretroatividade e ii) a taxatividade, ambos pressupostos para a aplicação de sanções estatais.

A irretroatividade em processos não penais, de acordo com a Corte IDH em **Veléz Llor Vs. Panamá**³¹, exige que a tipificação de uma ação ou omissão como ilícita - assim como a fixação dos efeitos legais desta - sejam preexistentes a conduta do sujeito que se considera infrator. A Corte IDH salienta que o respeito à irretroatividade é indispensável para que os sujeitos possam orientar o seu comportamento, cientes das possíveis

³⁰ CORTE IDH. **Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de maio de 2016, §89.

³¹ CORTE IDH. **Veléz Llor Vs. Panamá**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010, §183. CORTE IDH. **Baena Ricardo Vs. Panamá**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de fevereiro de 2001, §106.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

consequências de suas ações e omissões, guiando-as em conformidade com o ordenamento jurídico estatal³².

No que tange a análise da taxatividade, primeiramente, é importante expor o entendimento da Corte IDH sobre a aplicação de tal instituto à seara penal. Tanto em **Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru**³³ quanto em **García Asto e Ramírez Rojas Vs. Peru**³⁴, a Corte IDH declara que termos estritos e inequívocos são imprescindíveis para a feitura dos tipos penais; devendo estes, limitar de forma clara as condutas sancionáveis, efetivando o Princípio da Legalidade penal.

Ao analisar o instituto da taxatividade face a sanções de natureza não penais, a Corte IDH, apesar de reconhecer a necessidade de aplicação da taxatividade a tais contextos, como forma de implementar o Princípio da Legalidade, reconhece que, nestes casos, a taxatividade pode ter o seu alcance mitigado.

Tal interpretação é constatada no caso **Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala**³⁵, no qual a Corte IDH afirma que a precisão das normas que instituem as punições disciplinares pode ter intensidade diferente daquela requerida em matéria penal.

Nesse mesmo sentido, em **López Lone Vs. Honduras**³⁶, a Corte IDH, ao examinar processos disciplinares que culminaram na exoneração de juízes hondurenhos, afirmou que a existência de normas disciplinares com conceitos abertos ou indeterminados não constituem *per se* uma violação à Legalidade, ao art. 9º da CADH.

No mencionado caso hondurenho, a Corte IDH³⁷ faz três importantes observações que permitem delimitar como a taxatividade se relaciona perante sanções de caráter não penal. Nessa oportunidade, a Corte IDH afirma que:

³² CORTE IDH. **Baena Ricardo Vs. Panamá**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de fevereiro de 2001, §106.

³³ CORTE IDH. **Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de maio de 2015, §121.

³⁴ CORTE IDH. **García Asto e Ramírez Rojas Vs. Peru**. Sentença de 25 de novembro de 2005, §§188-190.

³⁵ CORTE IDH. **Maldonado Ordoñez Vs. Panamá**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 3 de maio de 2016, §89.

³⁶ CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §264.

³⁷ CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §264.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

i) a existência de "norma [disciplinar] que conceda algum tipo de discricionariedade não é incompatível com o grau de previsibilidade exigido [pelo art. 9º da Convenção]";

ii) o alcance desta discricionariedade e a maneira como ela se exerce devem ser indicados com suficiente clareza com o fim de garantir uma adequada proteção aos sujeitos, não se permitindo, dessa forma, interferências arbitrárias e

iii) a motivação/fundamentação é essencial ao preenchimento de cláusulas abertas e indeterminadas de normas sancionatórias de natureza disciplinar, assim, os julgadores devem "interpretar a norma respeitando o princípio da legalidade e observar com maior rigor a existência da conduta sancionável".

Expostas as balizas construídas pela Corte IDH para guiar a aplicação da taxatividade às sanções disciplinares, é importante neste momento examinar o quadro fático do caso **López Lone Vs. Honduras**.

No caso em análise, a Corte IDH examinou norma disciplinar presente no ordenamento interno de Honduras que previa a possibilidade de destituição de juízes por descumprimento de qualquer um de seus deveres ou incompatibilidades com seu cargo, se estes fossem caracterizados como graves pelo órgão julgador³⁸.

Da análise de tal dispositivo a Corte IDH³⁹ afirmou que "este desenho normativo afetava a previsibilidade da sanção", outorgando "uma discricionariedade excessiva ao julgador", vez que este não possui parâmetros ou balizas normativas fixas para caracterizar certa conduta como grave. Tal quadro permite que decisões arbitrárias se vistam de uma aparente legalidade, vez que estariam respaldadas por textos de lei.

Diante do exposto, é possível inferir que a taxatividade, em normas de natureza não penal, objetiva assegurar que o sujeito tenha condições de prever quais consequências podem ser derivadas de suas condutas. Assim, o princípio deve garantir o uso não arbitrário da norma, evitando que esta seja preenchida por situações fáticas aleatórias, o que comprometeria a segurança jurídica.

³⁸ CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §§ 262 e 269.

³⁹ CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §264.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Malgrado a jurisprudência da Corte IDH não conter casos relativos a julgamentos políticos realizados pelo Poder Legislativo contra presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, é possível inferir que o acima exposto, no que tange a irretroatividade e a taxatividade relativas à normas sancionatórias não penais, se aplica a tais processos políticos.

Assim, de acordo com a hermenêutica sistemática da produção da Corte IDH aqui realizada, pode-se afirmar que o art. 9º da CADH exige que existam causas previamente estabelecidas (irretroatividade) para ativar julgamentos políticos realizados pelo Poder Legislativo contra presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, devendo estas causas serem redigidas em termos que possibilitem a previsibilidade da sanção - da instauração do julgamento político (taxatividade).

Após tal análise, objetivando fornecer um panorama amplo no que tange a relação entre o Princípio da Legalidade e o instituto do juízo político, a equipe redatora destas observações examinou as Constituições dos vinte Estados que se submetem à jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁴⁰.

O foco desse exame foi analisar os termos utilizados nos dispositivos que definem as causas que permitem a interposição de julgamentos políticos realizados pelo Poder Legislativo contra presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos.

Devido i) à complexidade dos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado e ii) ao fator tempo, preferiu-se limitar esta pesquisa ao exame dos textos constitucionais, nos quais, na maioria dos casos analisados, encontram-se positivadas as regras que traçam as causas que podem dar início ao julgamento político do chefe do Poder Executivo central - a/o presidenta/presidente.

Dos vinte textos constitucionais pesquisados: i) dezoito adotam o Sistema Presidencialista (Barbados⁴¹ e Haiti⁴² adotam o Sistema Parlamentarista); ii) cinco não versam sobre as causas que ensejam o julgamento político de forma expressa (Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Suriname) e iii) um menciona causas que ensejam

⁴⁰ Argentina; Barbados; Brasil; Bolívia; Chile; Colômbia; Costa Rica; Equador; El Salvador; Guatemala; Haiti; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Paraguai; Peru; República Dominicana; Suriname e Uruguai. Consulta realizada em fevereiro de 2018.

⁴¹ BARBADOS. *The Constitution of Barbados*. Chapter V, 1966.

⁴² HAITI. *Constitution de la République d'Haïti*, art.155, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

tais julgamentos políticos, mas não as sistematizam, impossibilitando, portanto, a realização de uma análise precisa (Colômbia⁴³). Por este motivo, restaram para o exame proposto as Constituições de doze países: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, El Salvador, Equador, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

Guiando-se pelo disposto pela Corte IDH, é possível identificar que, destas doze Constituições analisadas, sete possuem dispositivos relacionados ao julgamento político redigidos com termos excessivamente amplos e abertos:

Argentina⁴⁴

Na Constituição Argentina, o art. 53 estipula as causas que permitem a abertura do julgamento político contra presidenta/presidente, dentre outras autoridades. Nesta seara, destaca-se causa relativa ao "mau desempenho" do chefe do executivo argentino.

Chile⁴⁵

O art. 52.2.a da Carta Constitucional Chilena estipula que a Câmara dos Deputados do país pode instaurar um julgamento político contra o Presidente da República "por atos de sua administração que tenham comprometido gravemente a honra ou a segurança da Nação, ou infringido abertamente a Constituição ou as leis [...]".

Equador⁴⁶

Inicialmente, cumpre mencionar que a Constituição do Equador possui dois tipos de procedimentos que, instaurados pelo Poder Legislativo, podem levar ao afastamento do chefe do Executivo central:

i) O art. 129 do texto constitucional equatoriano prevê o "ajuizamento político" (no original em espanhol: "*enjuiciamiento político*") da/o presidenta/presidente da República e de outras autoridades, estabelecendo causas para ativar tal processo. Uma das causas positivadas pelo texto constitucional é o cometimento de "delitos contra a segurança do Estado".

ii) Por sua vez, o art. 130 da Constituição do Equador, prevê as possibilidades de "destituição" do Presidente da República. Este dispositivo é classificado por

⁴³ COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*. art.175, 1991.

⁴⁴ ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. art.53, 1853.

⁴⁵ CHILE. *Constitución Política de la República de Chile*. art. 52.2.a, 1980.

⁴⁶ EQUADOR. *Constitución de la República de Ecuador*. arts.129 e 130, 2008.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

pesquisadores do país como uma espécie de "voto de censura", característico dos Estados que adotam o Sistema Parlamentarista⁴⁷. No desenho normativo equatoriano, a "destituição" possui duas causas preestabelecidas: 130.1) se a/o presidenta/presidente assumir funções que não o competem constitucionalmente - a instauração do procedimento nesta situação depende de parecer favorável do Tribunal Constitucional e 130.2) por grave crise política ou comoção interna.

República Dominicana⁴⁸

O texto constitucional dominicano dispõe em seu art. 83 que a Câmara dos Deputados pode acusar ante o Senado os funcionários públicos eleitos por voto popular pelo cometimento de faltas graves no exercício de suas funções.

Panamá⁴⁹

No Panamá, o art. 154 da Constituição dispõe que a/o presidenta/presidente poderão ser alvos de julgamentos políticos realizados pelo Poder Legislativo, dentre outras causas, "por atos executados no exercício de suas funções em prejuízo do livre funcionamento do poder público".

Paraguai⁵⁰

O art. 225 da norma constitucional do Paraguai determina que o Presidente da República pode ser submetido a juízo político por mau desempenho de suas funções, por delitos cometidos no exercício de seus cargos ou por delitos comuns.

Uruguai⁵¹

No art. 93 da Constituição Uruguia, é positivado como causa propulsora do julgamento político de chefe do Executivo central, e outras autoridades, a violação à Constituição e outros delitos graves.

Conforme determinado pela Corte IDH em **López Lone Vs. Honduras**, caso já analisado nestas observações, inclusive faticamente, o uso de termos excessivamente

⁴⁷ GALLARDO LASTRA, Ana Gabriela. *Destitución del presidente y disolución de la Asamblea Nacional en los artículos 130 y 148 de la Constitución del Ecuador de 2008*. Resumo, 2014. Disponível em: <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/6965>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

⁴⁸ REPÚBLICA DOMINICANA. *Constitución de la República Dominicana*. art. 83, 2010.

⁴⁹ PANAMÁ. *Constitución Política de la República de Panamá*. art. 154, 1972.

⁵⁰ PARAGUAI. *Constitución del Paraguay*. art.225, 1992.

⁵¹ URUGUAI. *Constitución de la República Oriental de Uruguay*, art.93, 1967.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

abertos e incertos "concede uma excessiva discricionariedade ao órgão encarregado de aplicar a sanção"⁵².

Dos sete textos constitucionais acima mencionados:

i) dois utilizam o adjetivo "mau" para caracterizar um desempenho presidencial que ensejaria a abertura de um julgamento político pelo Legislativo (Argentina e Paraguai);

ii) quatro utilizam o termo "grave/gravemente" para indicar a intensidade de atos/situações que ensejariam a abertura de um processo político contra a/o presidenta/presidente pelo Legislativo (Chile, Equador, República Dominicana e Uruguai);

iii) três utilizam termos e expressões imprecisas/abstratas: a) "honra ou a segurança da Nação" (Chile); b) "segurança do Estado", "crise política" e "comoção interna" (Equador) e c) "livre funcionamento do poder público" (Panamá), como fatores que se comprometidos ou provocados pela presidenta/presidente ensejariam a abertura de um processo político contra este pelo Legislativo.

A utilização destes termos nas cartas constitucionais permite que o órgão julgador, aqui o Poder Legislativo, os preencham de forma que comprometa a previsibilidade da sanção.

É dizer que, em tais cenários normativos, não há como a/o presidenta/presidente guiar, de forma efetiva, suas ações e atos de modo a evitar um julgamento político, de evitar a sanção - a perda do seu cargo. Em tal contexto, o instituto do juízo político se transforma em um elemento surpresa, que pode ser utilizado de acordo com a conveniência política do Legislativo.

Assim, a existência destes termos excessivamente amplos, permite que o Poder Legislativo, ao os preencher, instaure julgamentos políticos pautados em uma demasiada discricionariedade. Isto pois, se possibilita dar sentido efetivo e pleno à norma a partir da constatação fática. Dessa forma, o ato e/ou a situação se materializa sem que existam parâmetros para o caracterizar como "mau", "grave", "crise política", "comoção interna", como delito frente à "segurança do Estado" ou como comprometedor à "honra ou a segurança da Nação" ou ao "livre exercício do poder público", tais parâmetros são fixados posteriormente, a partir do julgamento político realizado pelo Legislativo.

⁵² CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §264.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Dessa forma, permite-se a "tipificação" de um fato como motivador para abertura de juízos políticos após a ocorrência deste, a depender da caracterização e/ou intensidade que o Poder Legislativo dê ao quadro fático. Nestes termos, a instauração de julgamentos políticos contra presidentas/presidentes constitucionalmente eleitos pelo Poder Legislativo viola o art. 9º da Convenção Americana de Direitos Humanos, vez que, como visto, não observa a irretroatividade e a taxatividade, elementos essenciais ao Princípio da Legalidade.

Finda a análise do Princípio da Legalidade, no que tange à sua direta relação com os institutos da irretroatividade e da taxatividade, cumpre agora analisar, à luz do art. 9º da CADH, a natureza das causas que suscitam juízos políticos de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos.

Inicialmente, é mister pontuar que a natureza (administrativa, disciplinar, penal, política, etc), na terminologia aqui examinada, se relaciona à classificação das causas estipuladas legalmente para ativar os juízos políticos. Isto posto, o exame de adequação das causas que fundamentam os julgamentos políticos de presidentas/presidentes ao art. 9º da CADH, não deve nortear-se pela natureza das causas, e sim pelo conteúdo destas. Não se analisa a adequação de uma legislação avaliando a sua classificação - se a mesma é de natureza penal, trabalhista ou cível - o faz analisando o seu conteúdo.

Neste sentido, a determinação da natureza de uma causa que fundamenta um julgamento político de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos é processo que depende da determinação da própria causa, há uma relação de dependência.

Isto posto, ao elencar as causas que ensejam o juízo político - processo do qual deriva a natureza da causa - devem os Estados fazê-lo de acordo com o seu ordenamento normativo interno e com a ordem legal internacional a que se submetem, respeitando os direitos humanos e os institutos da Proporcionalidade e da Razoabilidade.

Assim, tendo em vista a já realizada análise das Constituições dos Estados que se submetem à jurisdição contenciosa da Corte IDH, é imprescindível constatar a existência de uma pluralidade de naturezas de causas que ensejam julgamentos políticos de chefes do Executivo central:

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Argentina⁵³

O legislador constitucional argentino, por sua vez, estipulou causas que acionam o julgamento político contra a figura do presidente, e outras autoridades nas quais é possível notar a proeminência das naturezas disciplinar e penal:

en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones.

Bolívia⁵⁴

A Constituição Boliviana, no seu art. 184.4 adota causa em cuja natureza prevalece o caráter penal: “delitos cometidos no exercício de seu mandato”.

Brasil⁵⁵

A Constituição Brasileira, estabelece em seu art. 52 que o Senado Federal é responsável por julgar a/o presidenta/presidente da república, dentre outras autoridades, nos crimes de responsabilidade. O art. 85 conceitua:

São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (grifo nosso)

Destarte, é perceptível que no ordenamento brasileiro os motivos ensejadores do julgamento político são essencialmente disciplinares, administrativos e políticos.

Chile⁵⁶

No texto constitucional chileno, ao dispor em seu art. 52.2.a. que atos da administração da/de presidenta/presidente que tenham “comprometido gravemente a honra nacional” são causas motivadoras para abertura de juízos políticos, esta com natureza preponderantemente política.

Ressalta-se que, neste momento da exposição, a análise das cartas constitucionais se limitou a ilustrar a diversidade das naturezas que podem nortear as

⁵³ ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. art.53, 1853.

⁵⁴ BOLÍVIA. *Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia*, art. 184.4, 2009.

⁵⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, arts. 52 e 85, 1988.

⁵⁶ CHILE. *Constitución Política de la República de Chile*, art. 52.2.a, 1980.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

causas dos juízos políticos, vez que o exame no que concerne à adequação das causas ao art. 9º da CADH foi previamente realizado.

Diante da análise feita, é clara a existência de uma multiplicidade de naturezas jurídicas distintas que caracterizam e classificam as causas que acionam os julgamentos políticos de presidentas/presidentes. Por todo o exposto, tem-se a conclusão de que não há como destacar uma única causa como sendo a correta para enquadrar toda e qualquer causa que fundamente um juízo político. Por ser a natureza dependente da causa, sendo a causa compatível com os requisitos do art. 9º da CADH, a sua natureza também o será.

B.2. Garantias Judiciais e Proteção Judicial: arts. 8º e 25 da CADH

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

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

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

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

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

Para realizar adequado enfrentamento da problemática que circunda a aplicação dos artigos 8º e 25 da CADH, bem como a aplicação do artigo XVIII da DADDH, dispositivos que versam sobre garantias e proteção judiciais, ao julgamento político, faz-se necessário salientar três questões.

Primeiramente, é importante reconhecer o instituto do juízo político como importante marco do paradigma de Estado Democrático de Direito, considerando que é uma forma de controle do exercício do poder estatal. Todavia, conforme preceituado em **Tribunal Constitucional Vs. Peru**⁵⁷, isto não se traduz numa relação de hierarquia e subordinação entre o ente controlador – o Poder Legislativo – e o ente controlado – nos casos que serão aqui analisados, o Poder Executivo.

Ademais, cumpre ressaltar que a razão de ser da proteção internacional conferida aos direitos humanos é consubstanciar a salvaguarda do indivíduo frente às arbitrariedades exercidas pelo Poder Público, em acordo com a Corte IDH em **Tibi Vs. Equador**⁵⁸.

Por fim, não se pode olvidar do caráter sancionatório do juízo político, na medida em que afetam o pleno gozo de direitos de quem está sendo julgado. Neste contexto, a compreensão acerca do papel da proteção internacional aos direitos humanos tem sua importância intensificada, pois, nestes casos, se encontra o indivíduo perante todo o aparato do poder punitivo estatal, figurando em uma posição de desvantagem.

O direito às garantias e proteção judicial deve, portanto, consoante **Ivcher Bronstein Vs. Peru**⁵⁹, ser assegurado não somente diante de procedimentos criminais, sua acepção tradicional, mas sim em quaisquer relações processuais, de ordem cível,

⁵⁷ CORTE IDH. **Tribunal Constitucional Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001, §63.

⁵⁸ CORTE IDH. **Tibi Vs. Equador**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 07 de setembro de 2004, §167.

⁵⁹ CORTE IDH. **Ivcher Bronstein Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2001, §147.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

administrativa, trabalhista e demais outras. Isto significa dizer que, de igual maneira, os termos “proteção judicial” e “garantias judiciais” não podem ser interpretados de forma restritiva, literal, na medida em que abarcam procedimentos que não sejam necessariamente conduzidos pelo Poder Judiciário.

Esta proteção deve se dar com o fim de proporcionar a efetividade do direito ao devido processo legal, possibilitando uma defesa adequada diante de atos emanados do Poder Público, conforme **Yatama Vs. Nicarágua**⁶⁰.

Nesse sentido, depreende-se que os artigos 8º e 25 da CADH, bem como o artigo XVIII da DADDH, alcançam os juízos políticos, devendo ser plenamente aplicados e assegurados quando do julgamento de presidentas/presidentes democráticas e constitucionalmente eleitos, sendo necessária apenas a ressalva de que, consoante o disposto pela Corte IDH, em **Tribunal Constitucional Vs. Peru**⁶¹, esta aplicação não incidirá sobre os atos estritamente políticos atribuídos ao Poder Legislativo.

Isso porque, o Poder Legislativo, ao processar esta demanda, está exercendo, em caráter de função atípica, a atividade jurisdicional. Em outras palavras: em que pese a observância das garantias e proteção judicial ser tradicionalmente relacionada ao exercício de função típica do Poder Judiciário, conforme a separação de poderes, no momento em que esta atribuição é exercida atipicamente por qualquer outro órgão estatal, devem ser observados os mesmos critérios.

Outrossim, em **Tribunal Constitucional Vs. Peru**⁶², a Corte IDH estipulou que qualquer órgão do Poder Público, ao exercer materialmente função jurisdicional, teria a obrigação de salvaguardar o direito ao devido processo legal, nos termos do art. 8º da CADH.

Em se tratando isoladamente do referido artigo, em suas diversas acepções – seja em relação ao direito a amplas oportunidades de ser ouvido, de participar ativamente do processo e de produzir provas, de ser julgado por um tribunal imparcial, ou mesmo no

⁶⁰ CORTE IDH. **Yatama Vs. Nicarágua**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de junho de 2005, §148.

⁶¹ CORTE IDH. **Tribunal Constitucional Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001, §94.

⁶² CORTE IDH. **Tribunal Constitucional Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001, §71.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

que concerne a oportunidade de contra interrogar as testemunhas e de exercer sua defesa dentro de um prazo razoável, consoante a interpretação da Corte IDH em **Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) Vs. Equador**⁶³, **Durand e Ugarte Vs. Peru**⁶⁴, **Apitz Barbera e outros Vs. Venezuela**⁶⁵ e **Tribunal Constitucional Vs. Peru**⁶⁶ – alcança plenamente o juízo político de presidentas/presidentes.

Ademais, em **Yatama Vs. Nicarágua**⁶⁷, a Corte IDH reconheceu que as hipóteses aludidas pelo art. 8.1 da CADH têm a observância oponível a quaisquer autoridades públicas que ditem decisões que afetem o pleno gozo de direitos, tal qual é aplicável às autoridades judiciais.

Por sua vez, para analisar a aplicação do artigo 25 da CADH e do artigo XVIII da DADDH, por sua vez, é imprescindível rememorar que, em acordo com **Baena Ricardo e outros Vs. Panamá**⁶⁸, independentemente de matéria ou de quem esteja sendo processado, diante do aparato punitivo do Estado, sua atuação possui uma limitação – o respeito aos direitos humanos.

Neste ensejo, a impossibilidade de recorrer diante de decisões advindas de um juízo político representa ofensa aos artigos 8º e 25 da CADH, bem como ao artigo XVIII da DADDH, pois, aqui, garantias e proteção judicial encontram solo propício para a realização de uma análise conjunta de ambos os direitos.

Por esta razão, é igualmente indispensável que um Estado respeite sua obrigação positiva de possibilitar que seus jurisdicionados submetam uma decisão à análise de uma outra instância, um outro órgão competente.

⁶³ CORTE IDH. **Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) Vs. Equador**. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2013, §169.

⁶⁴ CORTE IDH. **Durand e Ugarte Vs. Peru**. Mérito. Sentença de 16 de agosto de 2000, §81.

⁶⁵ CORTE IDH. **Apitz Barbera e outros Vs. Venezuela**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de agosto de 2008, §§46 e 67.

⁶⁶ CORTE IDH. **Tribunal Constitucional Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de janeiro de 2001, §71.

⁶⁷ CORTE IDH. **Yatama Vs. Nicarágua**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de junho de 2005, §150.

⁶⁸ CORTE IDH. **Baena Ricardo e outros Vs. Panamá**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de fevereiro de 2001, §126.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Esta obrigação deve ser observada especialmente diante de irregularidades formais ou materiais, viabilizando o recurso de uma decisão que afete o pleno gozo dos direitos de um indivíduo. Ou seja, há o dever estatal em respeitar a necessidade de um duplo grau de jurisdição, conforme **Barreto Leiva Vs. Venezuela**⁶⁹.

Conforme preceituado em **Garibaldi Vs. Brasil**⁷⁰, **Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) Vs. Equador**⁷¹ e **Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) Vs. Equador**⁷², a atuação estatal deve ser calcada em assegurar não só a existência de recursos, como também sua efetividade e idoneidade.

Recursos inefetivos e inidôneos violam as garantias e proteção judiciais, a medida que resultam em uma situação na qual presidentas/presidentes restem desprotegidos diante da atuação punitiva do Estado, frente a uma decisão irrecorrível.

Nesse contexto, para compreender melhor o tema aqui debatido, retoma-se a investigação das Constituições dos vinte países que reconhecem a jurisdição contenciosa da Corte IDH. Com fulcro nesta análise, pode-se depreender o seguinte, no que concerne aos procedimentos de juízo político e às garantias e proteção judiciais:

i) as Constituições de Barbados e Haiti não foram objeto de estudo, tendo em vista que esses países adotam o sistema parlamentarista;

ii) as Constituições da Bolívia e de Costa Rica atribuem ao Poder Judiciário a competência para julgar presidentas/presidentes constitucional e democraticamente eleitos em procedimento de juízo político, o que configura fuga do objeto do debate aqui instituído;

iii) no âmbito dos países que adotam o sistema presidencialista e que atribuem ao Poder Legislativo a competência para julgar o procedimento de juízo político, as Constituições da Argentina, do Chile, da Guatemala, de Honduras, da Nicarágua, do Panamá, do Paraguai, da República Dominicana, do Suriname e do Uruguai não possuem

⁶⁹ CORTE IDH. **Barreto Leiva Vs. Venezuela**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de novembro de 2009, §89.

⁷⁰ CORTE IDH. **Garibaldi Vs. Brasil**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de setembro de 2009, §46.

⁷¹ CORTE IDH. **Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) Vs. Equador**. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2013, §228.

⁷² CORTE IDH. **Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) Vs. Equador**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de agosto de 2013, §185.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

referências à salvaguarda das garantias e da proteção judicial nos procedimentos de juízo político.

iv) ainda analisando este grupo de países, há os que possuem, em suas leis maiores, alguma referência à salvaguarda das garantias e proteção judicial, na acepção aqui discutida, no procedimento de juízo político:

Brasil⁷³

A Constituição Brasileira prevê que, após a instauração do procedimento de juízo político, haverá uma suspensão das funções da/o presidenta/presidente por 180 dias; após este prazo, se o procedimento não estiver concluído, cessará o afastamento. Expressamente, não há nenhuma menção às garantias e proteção judicial; contudo, por inferência lógica, pode-se adotar este prazo como uma referência de duração razoável do processo;

Colômbia⁷⁴

A Lei Maior Colombiana dispõe que o devido processo legal é aplicável a toda classe de atuações administrativas e judiciais;

El Salvador⁷⁵

A Constituição Salvadorenha prescreve a possibilidade de submeter a decisão de um juízo político a uma segunda instância;

Ecuador⁷⁶

Prevê a Constituição Equatoriana que a presidenta/presidente poderá produzir provas durante o procedimento; entretanto, estabelece que, após concluído o procedimento previsto em Lei, a Assembleia Nacional terá 72 horas para proferir sua decisão;

México⁷⁷

No México, a Carta Magna prevê a oitiva do acusado no que se refere ao procedimento de juízo político;

⁷³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, art. 86, 1988.

⁷⁴ COLÔMBIA. **Constitución Política de Colombia**, art. 29, 1991.

⁷⁵ EL SALVADOR. **Constitución de la República de El Salvador**, art. 236, 1983

⁷⁶ EQUADOR. **Constitución de la República de Ecuador**, art. 129, 2008.

⁷⁷ MÉXICO. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, art. 110, 1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Peru⁷⁸

A lei maior peruana dispõe o direito da presidenta/presidente de se defender, seja por via da autodefesa, seja por via da defesa técnica, perante Comissão Permanente e o Plenário do Congresso.

Após estas observações, conclui-se que mesmo aqueles dispositivos constitucionais que versam sobre a salvaguarda de garantias e proteção judicial nos juízos políticos são incompletos. Muitas vezes, tratam somente de conteúdo relacionado ao art. 8º da CADH; outras, somente do conteúdo relacionado aos artigos 25 da CADH e XVIII da DADDH.

Indubitavelmente, o ideal seria que existisse, nos ordenamentos internos destes países, a previsão expressa e a regulamentação de um amplo alcance das garantias e proteção judiciais nos procedimentos de juízo político, situação esta que se afinaria com os objetivos da proteção internacional aos direitos humanos.

Considerando que o juízo político representa um impacto direto aos direitos políticos de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, gerando efeito reflexo aos direitos políticos dos cidadãos - como será desenvolvido posteriormente -, no viés da representação política, o cuidado com as garantias e proteção judicial deve ser reforçado; uma vez que os países da América Latina possuem turbulenta tradição democrática, tendo muitos destes passado por golpes de Estado e períodos antidemocráticos ainda no século XX.

Ademais, a proteção destes direitos torna-se fundamental em um continente formado por jovens democracias; continente este em que, desde a década de 1990 até o presente momento, um lapso temporal que compreende menos de trinta anos, já assistiu à inabilitação e/ou destituição de algumas(uns) presidentas/presidentes de seus cargos - a exemplo de Fernando Collor de Mello, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016, no Brasil; Abdalá Bucaram, em 1997, e Lucio Gutiérrez, em 2005, no Equador; Manuel Zelaya, em 2009, em Honduras; Fernando Lugo, em 2012, no Paraguai; e Carlos Andrés Pérez, em 1993, na Venezuela.

Diante do exposto, urge a necessidade de que, neste caso, os Estados operem a adequação de seu ordenamento interno, para que este cumpra também o papel de

⁷⁸ PERU. *Constitución Política del Peru*, art. 100, 1993.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

efetivar o pleno gozo das garantias e proteção judicial, em acordo com **Castañeda Gutman Vs. México**⁷⁹, inclusive em procedimentos que envolvam juízos políticos.

Passando à análise do tema à luz da separação dos poderes, observa-se que o julgamento político de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos realizado pelo Poder Legislativo é uma clara expressão do sistema de pesos e contrapesos de um Estado Democrático de Direito, no qual um Poder exerce limite à atuação do outro. Nesse sentido, insere-se a discussão sobre a possibilidade de controle, a ser exercido pelo Poder Judiciário, dos julgamentos políticos realizados pelo Poder Legislativo.

Para examinar esta possibilidade, é necessário analisar o Princípio da Separação dos Poderes e a revisão que vem ocorrendo da ideia tradicional sobre este Princípio. A teoria clássica, baseada nas ideias de Montesquieu, defende uma separação e independência total das funções estatais. Ainda propõe um mecanismo de ‘freios recíprocos’, que seria responsável por assegurar o equilíbrio do sistema. Todavia, atualmente, entende-se que essa separação rígida entre as funções estatais não se mostra compatível com o Estado Democrático de Direito, sendo, por isto, proposta uma revisão da forma que se entende tal princípio.

Nos dias atuais, entende-se que a separação de poderes deve resultar em uma relação de interdependência entre as funções estatais, de modo que cada Poder possa colaborar com a atuação dos demais⁸⁰, buscando garantir a proteção dos direitos fundamentais - visto que este deve ser o objetivo primordial da atuação estatal.

Importa evidenciar que, apesar do Princípio da Separação dos Poderes ser regulado de acordo com o ordenamento jurídico de cada país, tem-se, como consenso universal, que este princípio estabelece o equilíbrio do sistema e a limitação do exercício de cada poder, sendo essencial a uma Democracia⁸¹. Corroborando com tal entendimento, o artigo 3º da Carta Democrática Interamericana (CDI) define a separação

⁷⁹ CORTE IDH. **Castañeda Gutman Vs. México**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de agosto de 2008, §132.

⁸⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Editora JUSPODVM - 10ª edição. Salvador, 2016, p. 471-474.

⁸¹ Ibidem.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

e independência dos Poderes Públicos como um elemento essencial da democracia representativa.

Ademais, a Corte IDH, em **Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) Vs. Equador**⁸², estabeleceu que a separação de poderes ainda possui uma estreita relação com a busca pela preservação das liberdades e direitos humanos dos cidadãos.

Considerando o exposto, serão realizadas considerações quanto à possibilidade de controle judicial sobre o julgamento político de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, pelo Poder Legislativo.

Primeiramente, importa apresentar que, na análise das Constituições dos Estados que aceitam a competência contenciosa da Corte, foi observado que a maioria das Cartas não dispõe sobre a possibilidade de controle judicial dos julgamentos políticos de agentes públicos. Até nos países em que o julgamento é realizado por órgão de hierarquia superior do Poder Judiciário - como na Bolívia e na Costa Rica - não há a previsão de um controle sobre essa decisão; a Constituição Boliviana, inclusive, traz expressamente que o julgamento ocorre em instância única e definitiva⁸³. Apenas na Constituição de El Salvador é prevista uma segunda instância e a possibilidade de interpor recursos em face dos juízos políticos de presidentas/presidentes⁸⁴.

Prosseguindo para a análise da possibilidade de controle judicial sobre juízos políticos, é relevante destacar que, conforme se depreende da revisão teórica da separação de poderes, não há como, no Estado Contemporâneo, prevalecer a radical proibição da interferência do judiciário na atuação dos outros ramos do Poder Público⁸⁵.

Cumprе rememorar que, conforme fora previamente explicitado, a atividade jurisdicional é função típica do Poder Judiciário, mas que pode ser exercida por outros

⁸² CORTE IDH. **Tribunal Constitucional (Camba Campos e outros) Vs. Equador**. Exceções preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de agosto de 2013, §221.

⁸³ BOLÍVIA. **Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia**, art. 184: "*Son atribuciones del Tribunal Supremo de Justicia, además de las señaladas por la ley: [...] 4. Juzgar, como tribunal colegiado en pleno y en única instancia, a la Presidenta o al Presidente del Estado, o a la Vicepresidenta o al Vicepresidente del Estado, por delitos cometidos en el ejercicio de su mandato. [...]*", 2009.

⁸⁴ EL SALVADOR. **Constitución de la República de El Salvador**, art. 236: "*[...] De las resoluciones que pronuncie la Cámara mencionada conocerá en segunda instancia una de las Salas de la Corte Suprema de Justicia, y del recurso que dichas resoluciones admitan, la Corte en pleno.*" 1983.

⁸⁵ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Editora JUSPODVM - 10ª edição. Salvador, 2016, p. 473.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

ramos do Poder Público em casos atípicos, conforme já foi indicado por esta Corte, em **Vélez Loor Vs. Panamá**⁸⁶. Ademais, no mencionado caso, a Corte estabelece que qualquer autoridade pública, cuja decisão possa afetar os direitos das pessoas, deve adotá-las em conformidade com as garantias do devido processo penal⁸⁷. Dessa forma, entende-se que a atuação dessas autoridades tem como limite a proteção dos direitos humanos.

Parte-se dessa afirmação para defender a possibilidade do controle judicial de julgamentos políticos, tanto em seu aspecto formal, quanto material.

É preciso salientar que, do exame do SIDH, não foi encontrada análise direta da possibilidade da existência de controle judicial nos julgamentos políticos de presidentas/ presidentes democrática e constitucionalmente eleitos. Contudo, será realizada uma interpretação extensiva, com o uso da analogia, examinando entendimentos desta Corte em casos relacionados a julgamentos políticos, mas em situações distintas.

Nesse diapasão, faz-se mister destacar o entendimento jurisprudencial da Corte⁸⁸, aqui já exposto, da necessidade da observância do Princípio da Legalidade e das garantias judiciais em processos punitivos, independente de sua natureza. Outrossim, o Poder Judiciário exerce um papel fundamental na proteção dos direitos humanos e da democracia, devendo assegurar o cumprimento de tais direitos e o respeito à ordem democrática. Nessa atuação dos juízes, em prol da proteção dos direitos humanos, é que se insere a possibilidade de controle judicial dos julgamentos políticos de presidentas/ presidentes democrática e constitucionalmente eleitos.

O Poder Judiciário, quando provocado, possui o dever de observar se foram respeitadas as normas constitucionais e os direitos fundamentais em qualquer ato do Estado. Portanto, entende-se que essa obrigação se estende aos julgamentos políticos de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos.

⁸⁶ CORTE IDH. **Vélez Loor Vs. Panamá**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010, §141.

⁸⁷ CORTE IDH. **Vélez Loor Vs. Panamá**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010, §142.

⁸⁸ CORTE IDH. **Baena Ricardo Vs. Panamá**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 2 de fevereiro de 2001, §106; CORTE IDH. **López Lone Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §257.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Nesses julgamentos, o Poder Judiciário deve observar se o Legislativo atuou em conformidade com o disposto na Constituição e nas normas internas que regulam tal procedimento. Destaca-se que é preciso que o ordenamento jurídico interno dos países regule, de forma taxativa e precisa, em quais hipóteses poderá ocorrer o julgamento político de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, bem como a forma que seguirá o procedimento.

Logo, é possível conceber a existência de controle judicial sobre o procedimento do julgamento político, através do qual o Poder Judiciário verificaria a observância das normas processuais internas e do devido processo legal, bem como se fora garantida a proteção aos direitos humanos da pessoa acusada.

No Brasil, existe um precedente do Supremo Tribunal Federal (STF), o órgão do Poder Judiciário de maior hierarquia no país, que se coaduna com esta ideia. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378⁸⁹, o STF decidiu sobre o rito do julgamento político de agentes públicos de hierarquia superior do país, como o presidente e os ministros de estado, delineando o papel de cada Casa do Poder Legislativo Brasileiro.⁹⁰

Ademais, como em todo exercício da função jurisdicional, é necessário que a decisão nos julgamentos políticos de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos seja motivada. Esta motivação deve ser racional, clara e pública. O dever de motivar decorre da exigência que as atuações estatais que interfiram na esfera dos direitos individuais possam ser controladas. Diante disso, entende-se que a motivação é resultado da garantia do devido processo legal e manifestação do Estado de Direito, configurando um conteúdo mínimo do *due process of law*⁹¹.

Outrossim, as decisões, inclusive nos julgamentos políticos, precisam observar a razoabilidade e a proporcionalidade, bem como a proteção aos direitos humanos. Tais julgamentos interferem significativamente na esfera de tais direitos e, por isso, demonstra-

⁸⁹ STF. **ADPF 378: Processo de Impeachment. Definição da legitimidade constitucional do rito previsto na Lei nº 1.079/1950**, 2015.

⁹⁰ O Brasil adota o bicameralismo, sistema no qual o Poder Legislativo é exercido por duas Câmaras. No caso brasileiro, é exercido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

⁹¹ DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 13ª edição - Editora Juspodvm, 2018, p. 122/123; 363.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

se necessária a adoção de medidas efetivas para evitar o arbítrio das decisões do Poder Legislativo.

Com base no exposto, e, considerando especialmente o dever de motivação/fundamentação das decisões, defende-se a possibilidade de controle judicial nestes procedimentos, inclusive do resultado. O poder atribuído ao Legislativo justifica-se pela representação da vontade popular, mas este não pode ser visto como um poder ilimitado. Como todo ato de Estado, deve ser passível de controle, de uma revisão por um outro órgão.

Todavia, tal controle exige uma especial atenção, a fim de garantir o equilíbrio entre os Poderes Públicos. Por isso, o controle judicial deve ser exercido com base nas normas constitucionais, como um “meio mediante o qual a vontade do povo assegura seu próprio exercício responsável.”⁹², e nos tratados e convenções sobre direitos humanos, através do exercício do controle de convencionalidade⁹³.

O controle judicial deve objetivar conter possíveis abusos do Poder Legislativo, em observância ao sistema de pesos e contrapesos, defendidos pela separação dos poderes. Nesse sentido, destaca-se o entendimento da CIDH em “**Diretrizes para uma análise da situação de Direitos Humanos na Venezuela**”:

*La vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes, en el que exista un control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público, vale decir, presupone el respeto del Estado de Derecho.*⁹⁴ (grifo nosso)

Neste ponto, é importante retomar o já explicitado sobre a revisão da ideia da separação dos poderes. Em razão disso, o controle judicial não caracterizaria uma interferência indevida na atuação estatal, mas uma atuação baseada em uma relação de interdependência, buscando garantir a democracia e a proteção aos direitos humanos.

⁹² WALDRON, Jeremy. **Law and disagreement**. Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 260 (In. VALDÉS, 2003, p.8).

⁹³ CORTE IDH. **Almonacid Arellano e outros Vs. Chile**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006, §124. CORTE IDH. **Boyce e outros Vs. Barbados**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2007, §78.

⁹⁴ CIDH. **OEA/Ser.L/V/II**. Doc. 54. 30 de dezembro de 2009, parágrafo 180.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Nesse diapasão, manifestou-se o juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot em seu voto concorrente à sentença da Corte IDH no caso **Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) Vs. Equador**:

Considerando o princípio de separação dos poderes públicos, é comum afirmar que não pode conceber em nossos dias de maneira absoluta ou rígida, mas que, em uma concepção moderna, implica uma distribuição das funções do Estado realizada através de uma adequada organização de relações e de controles mútuos e recíprocos entre os poderes. Assim, antes de sua separação irrestrita, o que em realidade busca este princípio é evitar a concentração de poderes.⁹⁵

Ademais, é preciso considerar que a situação analisada se refere ao julgamento de membro do poder executivo, eleito pela população, por membro do poder legislativo também eleito por voto popular. Dessa forma, nota-se que ambos os poderes refletem a legitimação pela representatividade popular, existindo, nos julgamentos políticos de presidentes/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, um confronto de legitimidades. Por isso, é ainda mais imperativo que o grau de observância dos direitos humanos nestes procedimentos seja reforçado, visto que em tais julgamentos, além dos direitos da pessoa acusada, são atingidos os direitos de toda a população nacional.

Nesse sentido, torna-se relevante evidenciar o apresentado por Diego García-Sayán, em seu texto **“A proteção internacional dos direitos políticos no contexto interamericano: a Carta Democrática Interamericana”**⁹⁶, ao passo em que defende que, em uma democracia, é necessária não só a legitimidade “de origem”, mas também a legitimidade “no exercício”. Isto posto, importa destacar o entendimento de que, em uma democracia, deve ser viabilizado o controle das decisões pela via difusa, exercido pela população nacional. É necessário que as autoridades públicas tenham consciência que exercem parcela de poder que lhe é atribuída, mas que, em um Estado Democrático de Direito, pertence ao povo⁹⁷⁹⁸.

⁹⁵ CORTE IDH. **Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) Vs. Equador**. Voto concorrente do juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, 2013, §3.

⁹⁶ GARCÍA-SAYÁN, Diego. **A proteção internacional dos direitos políticos no contexto interamericano: a Carta Democrática Interamericana**. Revista IIDH, Vol.42 - 2005, p.110.

⁹⁷ DIDIER JR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada e tutela provisória**. 13ª edição - Editora Juspodvm, 2018, p. 363.

⁹⁸ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Artigo XXI, parágrafo 3.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Outrossim, importa evidenciar o entendimento da Corte IDH em **Liakat Ali Alibux Vs. Suriname**, no qual analisa o dever do Estado estabelecido no artigo 8.2.h) da CADH. No mencionado caso, a Corte IDH entende que este direito configura uma garantia mínima do devido processo legal, permitindo a revisão de uma sentença adversa por um órgão diferente e de hierarquia superior⁹⁹. Esta obrigação tem como objetivo principal garantir o direito de defesa do acusado e deve garantir a possibilidade de revisão integral da sentença.

Ademais, entende-se que um duplo grau de apreciação judicial outorga maior credibilidade ao ato jurisdicional, além de trazer mais segurança e tutela aos direitos do condenado¹⁰⁰.

Apesar do mencionado caso se tratar de uma situação distinta, entende-se que tal entendimento aplica-se analogicamente aos julgamentos políticos de presidentes/ presidentes democrática e constitucionalmente eleitos. O fato do julgamento ser realizado por órgão de hierarquia superior não pode resultar na impossibilidade de controle de tais decisões.

O Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, no **Comentário Geral nº 32**, destaca que a inexistência do direito de revisão não é compensada pelo fato de ter sido julgado pelo tribunal de maior hierarquia do Estado¹⁰¹. Tal direito deve ser garantido independente da posição da pessoa julgada.

Outrossim, em **López Lone e outros Vs. Honduras**, a Corte IDH trata sobre o direito de defender a democracia, estabelecendo que este constitui uma específica concretização do direito de participar dos assuntos públicos e compreende o exercício conjunto de outros direitos humanos.¹⁰²

Por isto, entende-se pela necessidade de se assegurar o controle das decisões do Poder Legislativo em julgamentos políticos, evitando decisões arbitrárias e desproporcionais que possam resultar em uma ruptura da ordem democrática. Deve-se

⁹⁹ CORTE IDH. **Liakat Ali Alibux Vs. Suriname**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de janeiro de 2014, §84.

¹⁰⁰ CORTE IDH. **Liakat Ali Alibux Vs. Suriname**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de janeiro de 2014, §85.

¹⁰¹ ONU. Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas. **Comentário Geral nº 32**. §47.

¹⁰² CORTE IDH. **López Lone e outros Vs. Honduras**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de outubro de 2015, §164.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

considerar que tais julgamentos são atos de Estado, e, conseqüentemente, devem estar sujeitos ao controle, observando o equilíbrio de poderes em um Estado Democrático de Direito e tendo sempre como objetivo a garantia e proteção dos direitos humanos.

B.3. Direitos Políticos: art. 23 da CADH

6. Em que hipóteses poderia um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo, violar os direitos políticos da pessoa acusada, à luz do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem?

7. Em que hipóteses poderia um julgamento político de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizado pelo Poder Legislativo, violar, de uma dimensão coletiva, os direitos políticos das pessoas que votaram na pessoa indiciada, à luz do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do artigo XX da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem?

Os direitos políticos, enquanto direitos humanos, estão previstos em diversos diplomas normativos internacionais. Para além do disposto no art. 23 da CADH e no artigo XX da DADDH, que serão o foco desta parte do trabalho, estes direitos encontram-se positivados na Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁰³ e, de forma estruturante, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹⁰⁴.

Conforme anteriormente abordado, direitos humanos e democracia são conceitos interdependentes, cujo principal ponto de interseção são os direitos políticos, que têm como essência proporcionar a todos a capacidade de participar, seja de forma ativa ou passiva, da vida política do Estado. Conforme afirmado pela Corte IDH em, na **OC 13/93**:

[...]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”¹⁶¹. Los derechos políticos protegidos en la Convención

¹⁰³ ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, art. XXI, 1948.

¹⁰⁴ ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, art. 1º, 1966.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

*Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.*¹⁰⁵ (grifo nosso)

Feitas tais considerações introdutórias, faz-se mister examinar, a partir das hipóteses analisadas de inadequações formais e materiais que possam ocorrer no bojo de um julgamento político, as consequências destas na esfera dos direitos políticos; tanto na esfera individual - da/o presidenta/presidente - quanto coletiva - do povo.

Conforme preleciona a Corte IDH no caso **Reverón Trujillo Vs. Venezuela**, os critérios e o procedimento para a nomeação, ascensão, suspensão e destituição de cargos públicos devem ser racionais e objetivos - sob pena de violar a dimensão individual dos direitos políticos estabelecidos no art. 23 da CADH e no art. XX da DADDH:

*[...] al no respetarse los requisitos básicos del debido proceso, se vulneran el derecho al proceso debido recogido en el artículo 14 (el homólogo del artículo 8 de la Convención Americana), en conjunción con el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país amparado por el artículo 25.c (el homólogo del artículo 23.1.c de la Convención Americana)*¹⁰⁶.

Neste mesmo sentido, cumpre destacar a **Observação Geral n. 25 do Comitê de Direitos Humanos da ONU** referente aos direitos políticos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, que aborda a questão procedimental de destituição de ocupantes de cargos públicos. Tal documento afirma que estes direitos não se restringem a:

*[...] el derecho a acceder a un cargo público, sino a hacerlo en “condiciones generales de igualdad”. Esto quiere decir que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos.*¹⁰⁷ (grifos nossos)

Tal constatação também é verificada em **Quintana Coello e outros Vs. Equador**, oportunidade em que a Corte IDH esclarece - citando a Observação Geral acima destacada - que:

¹⁰⁵ CORTE IDH. **Opinião Consultiva OC 13/93**, *Ciertas Atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, 1993, §31.

¹⁰⁶ CORTE IDH. **Reverón Trujillo Vs. Venezuela**, Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de junho de 2009, §138.

¹⁰⁷ ONU. Comitê de Direitos Humanos. **Observação Geral n.25**, §23, 1996.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

[...] el acceso en condiciones de igualdad constituiría una garantía insuficiente si no está acompañado por la protección efectiva de la permanencia en aquello a lo que se accede.¹⁰⁸

No que tange a relação entre as esferas individual e coletiva dos direitos políticos, destaca-se o entendimento do juiz Diego García-Sayan, em seu voto concorrente no caso **Yatama Vs. Nicaragua**:

Así, pues, como en otros componentes de los derechos políticos expresados en el artículo 23.1 de la Convención, el concepto fundamental de “libre expresión de la voluntad de los electores” se ha ido enriqueciendo al calor de importantes evoluciones institucionales en el derecho interno y en el propio sistema interamericano a la luz de las cuales tiene que ser interpretada y aplicada esta disposición general de la Convención, tanto en lo que respecta a los derechos de los ciudadanos como a los deberes del Estado.¹⁰⁹

Isto posto, violações aos direitos políticos na esfera individual de presidentas/ presidentes, decorrentes de deformações formais e/ou materias em juízos políticos, em razão do caráter representativo-participativo do regime democrático, projetam violações na dimensão coletiva social.

Nesse sentido, importa apresentar o disposto na CDI, em seu preâmbulo:

[...] que o caráter participativo da democracia em nossos países nos diferentes âmbitos da atividade pública contribui para a consolidação dos valores democráticos e para a liberdade e a solidariedade no Hemisfério¹¹⁰.

Diante desta perspectiva, entende-se que, em se tratando dos direitos políticos dos cidadãos, o efetivo respeito a estes transcende a mera possibilidade de votar e de eleger um representante a um cargo público, estes alcançam o exercício efetivo do representante escolhido pelo voto popular na função à qual foi eleito, o que abarca, portanto, a não destituição indevida do representante. É no exercício efetivo desta relação entre representantes e representados que se materializa e se legitima o Estado Democrático de Direito.

Assim, frente ao todo analisado, é fundamental destacar que a violação dos direitos políticos de presidentas/presidentes, no bojo de um julgamento político incoerente

¹⁰⁸ CORTE IDH. **Corte Suprema de Justiça (Quintana Coello e outros) Vs. Equador**. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de agosto de 2013, §151.

¹⁰⁹ CORTE IDH. **Yatama Vs. Nicaragua**. Voto Concorrente do juiz Diego García-Sayán, § 21, 2005.

¹¹⁰ OEA. **Carta Democrática Interamericana**, preâmbulo, 2001.

pode resultar na violação dos direitos políticos da coletividade - estes calcados na representatividade, elemento essencial à legitimação do sistema democrático.

Neste contexto, portanto, o indevido uso e manejo do instituto do juízo político desvirtua o propósito de tal instrumento - a manutenção da ordem constitucional. Dessa forma, este se transmuta em ferramenta propícia a comprometer o regime democrático e a vigência dos Direitos Humanos.

8. Que salvaguardas devem existir, tanto na regulamentação como na prática, para prevenir o uso de julgamentos políticos de Presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, realizados pelo Poder Legislativo, como forma de golpe de Estado velado?

O art. 2º da CADH preceitua que os Estados Partes devem adequar seu sistema jurídico interno aos parâmetros estabelecidos pelo SIDH. Neste sentido, a Corte IDH estabelece, em **Almonacid Arellano e outros Vs. Chile**, que:

*En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.*¹¹¹

Tal posicionamento é reafirmado pela Corte IDH em **La Cantuta Vs. Peru**¹¹², **Boyce e outros Vs. Barbados**¹¹³ e em **Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) Vs. Peru**¹¹⁴, neste último, a Corte IDH estabeleceu, inclusive, que tal adequação legal deve ser realizada de ofício pelos Estados Partes¹¹⁵.

¹¹¹ CORTE IDH. **Almonacid Arellano e outros Vs. Chile**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. §124.

¹¹² CORTE IDH. **La Cantuta Vs. Peru**. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de novembro de 2006. §173.

¹¹³ CORTE IDH. **Boyce e outros Vs. Barbados**. Exceção Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 20 de novembro de 2007. §78.

¹¹⁴ CORTE IDH. **Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) Vs. Peru**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2006. §128.

¹¹⁵ CORTE IDH. **Trabalhadores Demitidos do Congresso (Aguado Alfaro e outros) Vs. Peru**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2006. §128.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Ainda sobre tal tema, destaca-se a opinião em separado do ex-juiz da Corte IDH A.A. Cançado Trindade em **Caesar Vs. Trindade e Tobago**:

*Both the European and Inter-American Courts have rightly set limits to State voluntarism, have safeguarded the integrity of the respective human rights Conventions and the primacy of considerations of ordre public over the will of individual States [...]*¹¹⁶

Dito isto, as balizas normativas traçadas pelo SIDH, no que tange a relação entre direitos humanos e julgamentos políticos de presidentas/presidentes democrática e constitucionalmente eleitos, aqui já expostas, devem ser aplicadas à legislação dos vinte países que se submetem à jurisdição contenciosa da Corte IDH a partir da noção de controle de convencionalidade acima explicitada; garantindo a não violação de direitos humanos e direitos políticos.

Neste ensejo, ressalta-se a necessidade de efetivar o Princípio da Legalidade, previsto no art. 9º da CADH, frente aos tipos legais que prevêm as causas que ensejam os julgamentos políticos em face de presidentas/presidentes, a fim que estas se adequem ao mínimo exigível pelo SIDH no que tange à taxatividade e à irretroatividade no contexto de sanções não penais.

De igual maneira, entende-se que deve haver a adequação dos ordenamentos jurídicos internos para que prevejam expressamente a salvaguarda de garantias e proteção judiciais, assim como a existência da possibilidade de exercício do controle judicial, com relação às decisões oriundas do procedimento de juízo político, de maneira a assegurar o devido processo legal e o duplo grau de jurisdição.

Dessa forma, atentando-se para as observações aqui expostas, acredita-se que é possível prevenir a utilização desvirtuada do instituto do juízo político, impedindo o seu uso para a prática de *coups d'Etat* velados, assim, fortalecendo a democracia e a proteção tanto aos direitos humanos quanto aos direitos políticos no continente americano.

¹¹⁶ CORTE IDH. **Caesar Vs. Trindade e Tobago**. Opinião em Separado do juiz A.A. Cançado Trindade, 2005, §15.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Faculdade de Direito

Subnúcleo de Direitos Humanos do Núcleo de Competições Internacionais

Equipe redatora das presentes observações:

Bruno Simões Biscaia

Diana Andrade Gatti

Gabriel Mota Dinis

Marina Muniz Pinto de Carvalho Matos

Raphaela Rodrigues Neves de Souza

Thales Maia Galiza

NCI DIREITOS HUMANOS

2018