
Impeachment: entre direito e política na experiência constitucional sul-coreana

Almir Megali Neto

Doutorando, Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: almir_megali@hotmail.com

Deivide Julio Ribeiro

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático/Universidade de Coimbra. E-mail: deividej@gmail.com

Resumo

Este trabalho tem como objeto de estudo a dinâmica do processo de *impeachment* na Coreia do Sul em uma perspectiva comparada. Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. A primeira se dedica a compreender a conformação jurídica do instituto no naquele país, analisando o início do procedimento junto à Assembleia Nacional até o seu desfecho na Corte Constitucional. Uma vez apresentado este contexto, a segunda parte adota como estudo de caso o *impeachment* instaurado em face do Presidente Roh Moo-hyun, em 2004, com a finalidade de compreender como a dogmática constitucional do *impeachment* foi aplicada em perspectiva comparada. Por fim, na terceira e última parte, serão apresentadas as conclusões de como este estudo comparado pode contribuir para a reflexão do caso brasileiro. A metodologia utilizada é a revisão de literatura.

Palavras-chave

Direito Constitucional Comparado; Impeachment; Roh Moo-hyun; Coreia do Sul. Brasil.

Impeachment: between law and politics in South Korean constitutional experience

Abstract

The purpose of this work is study the dynamic of impeachment in a comparative perspective. To do so, this work it's divided in three parts. The first one is dedicated to understand the legal conformation of impeachment in South Korea, analyzing the beginning of the procedure before the National Assembly, until its conclusion in the Constitutional Court. The second moment adopts the impeachment of the President Roh Moo-hyun, in 2004, in order to comprehend the constitutional dimension of the impeachment from the

Revista Publicum

Rio de Janeiro, Volume 7, Número 1, 2021, p. 59-81

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2021.58126

perspective of Comparative Constitutional Law. Finally, will be presented the conclusions of how this comparative study can contribute to the reflection of the Brazilian case. The methodology utilized is the literature review.

Keywords

Comparative Constitutional Law; Impeachment; Roh Moo-hyun; South Korea. Brazil.

Sumário

Introdução; 1. O proceso de *impeachment* na Constituição Sul-Coreana; 2.1 Assembleia Nacional e moção de impeachment: o início do procedimento; 2.2 O julgamento do Presidente pela Corte Constitucional sul-coreana; 3. O processo de *impeachment* do Presidente Roh Moo-Hyun; 3.1 O conturbado contexto político anterior à instauração do processo de impeachment; 3.2 O impeachment do Presidente Roh perante a Corte Constitucional da Coreia do Sul; 4. Conclusões; Referências.

Introdução

Tem-se apontado que, atualmente, vivencia-se uma era de expansão global do Poder Judiciário.¹ Esse fenômeno seria caracterizado pela expansão de um modelo de constitucionalismo fundado nas premissas da supremacia da constituição e do *judicial review*. Isto é, a constituição seria a norma hierárquica superior nos sistemas jurídico-constitucionais internos, incumbindo ao Judiciário a missão de zelar pela observância de seus preceitos a partir do controle de constitucionalidade das leis.

Com isso, assistiu-se no decorrer do século XX à transformação do próprio sentido atribuído à constituição. A concepção segundo a qual a constituição seria um documento mais político do que jurídico² e de um constitucionalismo sem constituição,³ assim compreendido como aquele modelo constitucional no qual os agentes políticos gozariam de uma espécie de liberdade de conformação em relação às diretrizes constitucionais, migrou-se para um modelo no qual os atores políticos estariam vinculados à constituição, incumbindo ao Judiciário zelar pelo seu fiel cumprimento. Em decorrência disso, o fenômeno da judicialização da política também aparece. Este, por sua vez, é compreendido como o processo pelo qual os órgãos do Poder Judiciário decidem casos tradicionalmente afetos às instâncias políticas de poder. Nesse sentido, cada vez mais, questões relevantes do ponto de vista político e moral passaram a ser decididas por juízes e

¹ TATE, C. N.; VALLINDER, T. *The global expansion of judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

² GINSBURG, T. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, K.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A. *The Oxford handbook of Law and politics*. New York: Oxford University Press, 2009, p. 82-88.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003, p. 96.

não pelos representantes democraticamente eleitos pelo povo. Sendo assim, não raramente, Cortes Constitucionais e Supremas Cortes de diversos países têm se deparado com tais tipos de desafios de legitimidade.

Uma das matérias que, em regra, possui caráter político e que, recentemente, tem desafiado o Judiciário é o *impeachment*. Em países que adotam o sistema de governo presidencialista, o *impeachment* é o instituto destinado à responsabilização do Presidente da República. Seguindo a matriz norte-americana, o processo se desenvolve no âmbito do Parlamento que, no exercício de sua função típica de fiscalizar os atos do Chefe do Poder Executivo, julga o Presidente da República, assumindo, atipicamente, o exercício de uma função “judicialiforme”, e, portanto, atípica.⁴

Nesse sentido, o Judiciário, pelo menos em tese, possui uma participação muito limitada nesse julgamento. Não obstante isso, em alguns casos, após a promulgação da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a intervir no curso do processo de *impeachment*, como na tentativa frustrada de *impeachment* do então Presidente José Sarney e nos *impeachments* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello e da ex-Presidenta Dilma Rousseff.

Nesse último caso, por exemplo, a intervenção do STF em matérias de grande repercussão política ganhou impulso com as constantes impugnações judiciais direcionadas ao Tribunal.⁵ O volume de casos apreciados pelo Tribunal durante este processo político de responsabilização aliado ao compromisso assumido pela própria Corte de se manter fiel aos seus entendimentos anteriormente consagrados em relação à matéria justificaram a escolha do caso Dilma como parâmetro para desenvolvimento do estudo comparado aqui desenvolvido.

No mandado de segurança nº 34.441 (MS nº 34.441), impetrado pela então Presidenta Dilma Rousseff, intentava-se a imediata anulação da decisão proferida pelo Senado Federal, ao fundamento da ausência de justa causa para abertura do processo de *impeachment*, do desvio de finalidade e da inobservância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa no trâmite do feito. Por tais razões, a então Presidenta pleiteava a imediata suspensão da decisão condenatória proferida pelo Senado Federal, bem como seu imediato retorno ao exercício da função presidencial.

Entretanto, o Ministro Teori Zavascki, relator do caso à época dos fatos, ao apreciar o pedido liminar formulado pela ex-Presidenta, afirmou que a medida representaria uma inédita

⁴ HAMILTON, Alexander. Article 65. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James Madison; JAY, John. *The Federalist Papers*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 321.

⁵ BARROSO, Luís. Roberto; BENVINDO, Juliano Zaiden.; OSORIO, Aline. Developments in Brazil constitutional law. In: ALBERT, Richard; LANDAU, David; FARAGUNA, Pietro; DRUGDA, Simon. *2016 Global Review of Constitutional Law*. I-CONnect and the Clough Center for the study of Constitutional Democracy at Boston College, 2017, p. 27-31.

margem de atuação jurisdicional nos contornos jurídicos do impeachment, estando diretamente relacionada à delimitação semântica do princípio da separação dos poderes. Dentre os argumentos suscitados para o indeferimento da medida liminar, constata-se, de um lado, a consideração das consequências de eventual intervenção judicial na vida institucional do país, e, do outro, a repercussão internacional da medida em relação à credibilidade das instituições brasileiras. Ou seja, havia uma questão crucial sobre como enxergar a questão da estabilidade constitucional e, mais ainda, qual seria a função do Judiciário frente a ela.⁶

Apesar de complexa, a revisão judicial da correção da deliberação realizada pelo Plenário do Senado Federal na sessão de julgamento de processo de *impeachment* instaurado contra o Presidente da República não era tema inédito na jurisprudência do STF. Por isso, pelo menos de acordo com a jurisprudência do Tribunal firmada quando do julgamento do mandado de segurança nº 21.689 (MS nº 21.689), reconhece-se a possibilidade de intervenção jurisdicional no curso do feito nesta etapa procedimental sempre que se alegar lesão ou ameaça de lesão ao direito das partes. De todo modo, também não se pode deixar de reconhecer que a complexidade da questão cresce quando se tem em vista que a concessão da segurança no MS nº 34.441 anularia a decisão condenatória proferida pelo Senado Federal, reconduzindo, imediatamente, a Presidenta Dilma Rousseff ao exercício das funções presidenciais.

Não obstante isso, em alguns sistemas constitucionais, compete à Corte Constitucional a decisão definitiva em processos de impeachment. Como exemplo dessa afirmação, tem-se a Coreia do Sul, onde o texto constitucional prevê, de forma expressa, que, depois de aprovada a moção de *impeachment* pela Assembleia Nacional, a decisão final de afastar de forma definitiva o Presidente de suas atividades cabe à Corte Constitucional daquele país.⁷ Como apontou Samuel Issacharoff, o desenho institucional do *impeachment* na Coreia do Sul “demonstra o potencial do escrutínio da Corte para impedir conflagrações políticas que ameaçam os fundamentos do regime democrático”.⁸

⁶ Em dezembro de 2018, o Ministro Alexandre de Moraes, novo relator do caso, denegou a segurança ao argumento da ausência de provas pré-constituídas que embasassem as alegações da impetração. Após sucessivos recursos, em março de 2020, o Plenário virtual do STF, seguindo o entendimento preconizado por Moraes, unanimemente, extinguiu o processo, em virtude do fim do mandato presidencial para o qual a Presidenta Dilma Rousseff foi eleita. Para uma análise do caso, Cf. MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 2020. Dissertação de Mestrado, 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.

⁷ Existem outros desenhos institucionais que chamam o Judiciário para participar da decisão final em casos de impeachment. Exemplares nesse sentido são as Constituições da Albânia, da Hungria e da República Tcheca. Cf. SAN JUAN, Ronald Ray K.; TIOJANCO, Bryan Dennis G. *Impeachment*. Oxford Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, 2016.

⁸ Tradução livre de: “shows the potential of court scrutiny to dampen a political conflagration that threatens the foundations of democratic governance”. ISSACHAROFF, Samuel. *Fragile democracies: contested power in the era of constitutional courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 198.

Em 2004, a Assembleia Nacional da Coreia do Sul instaurou processo de *impeachment* em face de Roh Moo-hyun, Presidente em exercício àquele momento, e ato seguinte aprovou a moção de *impeachment* que seria julgada pela Corte Constitucional. Ocorre que, dois meses depois desta decisão, a Corte Constitucional da Coreia do Sul o reconduziu à Presidência da República. Com base no princípio da proporcionalidade, a Corte argumentou que, em que pese Roh Moo-hyun ter violado a Constituição e a lei no exercício de seu mandato, tais infrações não seriam suficientes para afastá-lo do cargo. Para a Corte, o afastamento seria possível somente se os atos praticados por ele colocassem em risco os elementos essenciais que compõem a ordem constitucional sul-coreana, quais sejam: o respeito aos direitos humanos fundamentais, à separação de Poderes, à independência do Poder Judiciário, às instituições parlamentares, ao sistema político multipartidário e às instituições eleitorais. Tudo isso tendo em vista as repercussões que o eventual afastamento do Presidente da República causaria para a vida institucional do país.

Em decorrência desta narrativa, a análise do *impeachment* de Roh Moo-hyun se torna relevante, pois, em que pese a diferença entre o sistema constitucional brasileiro e o sul coreano, há semelhanças entre os casos do Presidente Roh e da Presidenta Dilma Rousseff. Em ambos os casos, a jurisdição constitucional foi provocada a se manifestar a respeito da validade do afastamento do Presidente da República de suas funções, bem como, nas duas situações, o órgão jurisdicional competente para apreciar a questão levou em consideração a repercussão política que uma eventual intervenção judicial proporcionaria na vida institucional dos respectivos países. Some-se a isto, o fato de que, no MS nº 34.441, a ex-Presidenta Dilma Rousseff requereu que o STF a reintegrasse ao cargo, tendo em vista as alegadas nulidades do processo que culminou em seu definitivo afastamento da Presidência da República. Por sua vez, no caso do então Presidente Roh Moo-hyun, a Corte o restabeleceu ao cargo, apesar da condenação pela Assembleia Nacional, assemelhando-se, portanto, à pretensão da ex-Presidenta Dilma Rousseff no mencionado mandado de segurança. Sobre este último fato, Lee ressalta que este caso é peculiar por ter sido a primeira vez que um presidente eleito foi reconduzido ao cargo por uma Corte Constitucional depois de ter seu processo de *impeachment* iniciado pela Assembleia Nacional.⁹

Em virtude disso, observa-se uma tentativa por parte da academia brasileira em incluir a experiência constitucional sul-coreana em sua agenda de pesquisa. No dia 19 de fevereiro de 2018, o Centro de Estudos Legais Asiáticos (CELA) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), realizou o evento “O Processo de *Impeachment* na Coreia e no Brasil”, com o objetivo de debater as diferenças e as semelhanças entre o arranjo institucional do *impeachment* nos dois países. O evento contou com a presença do Ministro Ricardo Lewandowski, que presidiu o Senado

⁹ LEE, Youngjae. Law, Politics, and Impeachment: The Impeachment of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective. In: *American Journal of Comparative Law*, New York, v. 53, n. 2, jan. 2005, p. 7.

Federal durante o julgamento da ex-Presidenta Dilma Rousseff, e com a presença do Juiz da Corte Constitucional da Coreia do Sul, Seo Kiseog, que participou do julgamento do processo de *impeachment* da ex-Presidenta Park Geun-hye.¹⁰

A respeito deste último caso, é importante dizer que o presente trabalho optou por não analisá-lo, tendo em vista que Park Geun-hye teve seu processo de *impeachment* admitido pela Assembleia Nacional, o qual restou julgado pela Corte Constitucional que, por sua vez, a condenou. Verifica-se, dessa forma, que suas características são distintas das pretensões do mandado de segurança impetrado pela ex-Presidenta Dilma Rousseff, qual seja, que o STF, anulasse a decisão do Senado e a reintegrasse às funções presidenciais. Mesmo com ressalvas da diferença entre os países quanto à organização institucional, essa situação é semelhante ao processo de impedimento de Roh Moo-hyun, por isso a escolha deste último.

Buscar-se-á, então, proceder a um estudo de casos comparativo entre ordens constitucionais de regiões diversas do globo, mas que enfrentam problemas semelhantes de instabilidade política e constitucional. Aqui, a ideia é levar adiante uma análise *small-N*, no sentido de Hirschl.¹¹

O desenvolvimento de novas tecnologias da informação facilitou o acesso a informações de diferentes sistemas constitucionais em quase todos os países do mundo, tornando possível, agora, realizar pesquisas no âmbito do Direito Constitucional Comparado de uma forma mais aprofundada. Assim como o Brasil, a Coreia do Sul passou pela transição de um regime autoritário de caráter militar para um regime democrático no final da década de 1980. Na fundação do novo regime, a Corte Constitucional daquele país foi pensada para auxiliar no processo de transição e para contribuir com a proteção dos direitos fundamentais, o que de uma certa maneira pode ser assemelhado ao papel institucional do STF como guardião precípua da Constituição no caso brasileiro. Como é de se imaginar, esse papel tem contribuído bastante para a ocorrência do fenômeno da judicialização da política e para a influência direta das decisões da Corte na realidade político-social do país em questões relativas ao reconhecimento de direitos não enumerados e de direitos de ordem socioeconômica, ao controle da regularidade dos processos políticos bem como dos legados do regime autoritário anterior.¹²

¹⁰ CENTRO DE ESTUDOS LEGAIS ASIÁTICOS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Evento: O Processo de Impeachment no Brasil e na Coreia*. Disponível em: <<https://celafdup.wordpress.com/2018/03/05/evento-o-processo-de-impeachment-na-coreia-e-no-brasil/>>. Acesso em 02 abr. 2018.

¹¹ HIRSCHL, Ran. *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford: oxford University Press, 2014, p. 226.

¹² GINSBURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 226-239.

Diante desta breve exposição comparativa entre os dois desenhos institucionais do impeachment, o objetivo do presente trabalho consiste em analisar, de forma sistemático-descritiva, como se deu a instauração do processo de *impeachment* sul-coreano em face do então Presidente Roh Moo-hyun e como ele pode contribuir para a reflexão do caso brasileiro. Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. A primeira se debruça sobre a dogmática constitucional envolta ao processo de *impeachment* na Coreia do Sul, analisando o início do procedimento junto à Assembleia Nacional, para depois compreender seu desfecho na Corte Constitucional. Uma vez apresentado este contexto inicial, a segunda parte dedica-se ao estudo de caso do *impeachment* instaurado em face de Roh Moo-hyun, a fim de compreender de que maneira a dogmática constitucional do *impeachment* foi aplicada. Ao final serão apresentadas as considerações finais e será debatida a contribuição da análise deste caso para a experiência constitucional brasileira.

1. O proceso de *impeachment* na Constituição Sul-Coreana

Em um período de 12 anos, a Coreia do Sul enfrentou dois processos de impeachment: o primeiro contra o Presidente Roh Moo-hyun, em 2004, e o segundo contra a Presidenta Park Geun-hye, em 2016. Ambos os casos são emblemáticos, pois, em que pese a Assembleia Nacional ter aprovado a moção de *impeachment* nas duas oportunidades, o comportamento da Corte Constitucional sul-coreana foi distinto, absolvendo o primeiro e condenando a segunda. Ressalte-se que tais fatos, apesar de peculiares, dizem respeito a uma especificidade do modo pelo qual o processo de *impeachment* se desenvolve na Coreia do Sul, pois a decisão final sobre afastar, ou não, o Presidente compete à Corte Constitucional daquele país.

Países que adotam o presidencialismo como sistema de governo, a exemplo do Brasil e da Coreia do Sul, têm por base, em regra, o modelo desenhado pela história institucional dos Estados Unidos da América, onde o processo de *impeachment* compete apenas ao Poder Legislativo. Para essa tradição, a atuação do Judiciário deve ser limitada tão somente à presença do Presidente da Suprema Corte como Presidente da sessão de julgamento que ocorre perante o Senado.¹³ Para Charles Black, por exemplo, os tribunais não têm qualquer papel a desempenhar nos processos de *impeachment* deflagrados em face do Presidente da República.¹⁴ Isso ocorre porque, como a Constituição norte-americana atribuiu ao Congresso a competência para processar e julgar o Presidente da República, a princípio, não haveria espaço para qualquer intervenção judicial no curso do feito. Referido entendimento, inclusive, foi adotado pela Suprema Corte daquele país

¹³ Para uma recuperação da discussão em torno da formação do modelo institucional do *impeachment* na tradição constitucional estadunidense, Cf. MEGALI NETO, op. cit., p. 114-146.

¹⁴ BLACK JR., Charles L. *Impeachment a handbook*. New Haven: Yale University Press, 1974, p. 63.

que, no caso *Nixon v. United States*, julgado em 1993, relegou o tema do controle jurisdicional do processo do *impeachment* à doutrina das questões políticas.¹⁵

Por adotar o sistema presidencialista, o que torna a análise do processo de *impeachment* sul-coreano peculiar é justamente o fato de ser a Corte Constitucional daquele país o órgão responsável por proferir a decisão final sobre o afastamento definitivo do Presidente da República. O mais interessante é que essa nuance está prevista, de forma expressa, no artigo 111, (1), 2, do texto constitucional sul-coreano.

Diante desta breve narrativa, a presente seção tem como pretensão apresentar os principais mecanismos, institutos e procedimentos que circundam a sistemática do *impeachment* neste país. Yougjae Lee ressalta que a análise sistêmica do modelo da Coreia do Sul pode ser um importante ponto de partida para investigação do crescente fenômeno da judicialização da política.¹⁶ Sendo assim, passa-se à análise das duas instituições que estão diretamente envolvidas na admissão e julgamento do *impeachment*: a Assembleia Nacional e a Corte Constitucional da Coreia do Sul.

2.1 Assembleia Nacional e moção de *impeachment*: o início do procedimento

Como mencionado acima, países que adotam o sistema presidencialista de governo atribuem ao Poder Legislativo a competência para condução de todo o processo de *impeachment*. Em decorrência disso, o procedimento se inicia e termina no Legislativo, como é o caso do Brasil e dos Estados Unidos da América, guardadas as devidas peculiaridades.¹⁷ É importante ressaltar que nesses dois exemplos há um Legislativo bicameral (Câmara dos Deputados/Representantes e Senado). O fato de ter a admissão e o julgamento nessas Casas se justificaria, pois, principalmente no caso do Presidente, o agente que passará pelo processo de *impeachment* é o comandante chefe da nação, cujo mandato é conferido pela manifestação da vontade da maioria dos eleitores do país

¹⁵ Para uma comparação entre a decisão proferida neste caso pela Suprema Corte norte-americana e a jurisprudência formada pelo STF em relação à matéria logo nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, Cf. FALCÃO, Denise de Carvalho. *O impeachment e suas características atuais: possibilidade de controle judicial*. 2002. Dissertação de Mestrado, 2002. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002. Muito embora este entendimento aparentemente seja majoritário, não se pode dizer, contudo, que o mesmo seja unânime no debate estadunidense do *impeachment*. Sobre a defesa da possibilidade de controle jurisdicional do processo de *impeachment* nos Estados Unidos da América, Cf. BERGER, Raoul. *Impeachment: the constitutional problems*. Cambridge: Harvard University, 1973, p. 103-121.

¹⁶ LEE, op. cit., p. 7-8.

¹⁷ As diferenças existentes entre as tradições brasileira e norte-americana do *impeachment*, inclusive, já foram reconhecidas pelo STF. Sobre isso, Cf. mandados de segurança nº 21.564, nº 21.623 e nº 21.689.

sendo, portanto, o único ato para o qual concorre a vontade política de todos os cidadãos. Logo, seria coerente que os representantes do povo fossem os “juízes” desta decisão.¹⁸

Por sua vez, segundo os artigos 40 e 41, da Constituição da Coreia do Sul, naquele país, o Legislativo é unicameral, representado pela Assembleia Nacional, a qual é composta de, no mínimo, 200 (duzentos) parlamentares eleitos pelo voto universal, direto, igual e secreto. Dentre as competências da Assembleia Nacional está prevista a atribuição de propor e aprovar a moção de impeachment, que consiste no documento que irá apresentar os motivos pelos quais o Presidente deve ser afastado do exercício do seu cargo.

Nos termos do artigo 65, da Constituição da Coreia do Sul, a moção deverá ser proposta por, no mínimo, um terço dos membros da Assembleia Nacional e contar com a aprovação do voto da maioria absoluta dos integrantes da Casa. Uma vez aprovada, ela precisa ser novamente aprovada por dois terços dos membros do Parlamento para que o Presidente seja afastado temporariamente de suas funções, até que o processo seja julgado definitivamente pela Corte Constitucional. É importante chamar atenção para o fato de que a moção de *impeachment* deve ser fundamentada em infrações jurídicas possivelmente cometidas pelo Presidente da República, quais sejam: i) violação da Constituição; ou ii) das leis infraconstitucionais no desempenho de suas funções oficiais.

Sobre esse ponto, torna-se relevante fazer um paralelo com o caso brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) determina, em seu artigo 85, parágrafo único, que lei especial deverá definir os crimes de responsabilidade e estabelecer as regras de processo e julgamento. Após a promulgação da CRFB/88 não houve a criação da mencionada lei. Sendo assim, no ano de 1992, com o início do processo de *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, o STF, por meio dos mandados de segurança nº 21.564/DF, nº 21.623/DF e nº 21.689, recepcionou a Lei nº 1.079/1950, conhecida como Lei do Impeachment. Posteriormente, no decorrer do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, o STF, por meio do julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 378, recepcionou parcialmente a Lei nº 1.079/1950.¹⁹

Entretanto, essa especificidade brasileira não existe no caso sul-coreano, que tão somente conta com as duas hipóteses previstas no texto constitucional: violação da Constituição ou violação

¹⁸ Para uma justificativa do modelo institucional do *impeachment* nos Estados Unidos da América, Cf. HAMILTON, op. cit., p. 321-330.

¹⁹ Há quem sustente que, por meio da Lei nº 1.079/1950, teria sido introduzido um parlamentarismo de fato no Brasil devido à tipificação um tanto quanto aberta dos crimes de responsabilidade permitindo, portanto, enquadrar qualquer conduta presidencial em seus tipos incriminadores. Para uma discussão nesse sentido, Cf. BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. Mais recentemente, Cf. QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff. In: *e-Pública*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, dez. 2017.

das leis infraconstitucionais no desempenho das funções oficiais. A competência de dizer o que é e o que não é caso de *impeachment* fica a cargo da Corte Constitucional. Isso reforça a compreensão de que, para fins do *impeachment*, é necessário algo além da mera vontade política para afastar o Presidente. Sendo assim, é preciso ter uma razão de Direito para fazê-lo. Algo, aliás, que está na raiz da distinção existente entre *impeachment* e voto de desconfiança.

Portanto, o que se constata é que o processo de *impeachment* se inicia na Assembleia Nacional, por meio da moção de *impeachment*, a qual deve estar fundamentada em dois critérios jurídico-constitucionais: violação à Constituição ou às leis infraconstitucionais no exercício da função oficial. Cabe a esta Casa legislativa delimitar os motivos jurídicos que poderão conduzir o Presidente ao processo de *impeachment*. Apresentadas as causas da moção esta deverá ser submetida à apreciação da Casa. Se aprovada por dois terços dos membros da Assembleia Nacional o Presidente será afastado de suas funções pelo prazo de 180 dias até o julgamento final pela Corte Constitucional daquele país. Caso a moção não consiga alcançar o quórum estabelecido pelo artigo 65 da Constituição sul-coreana, o Presidente continuará no cargo exercendo normalmente suas funções.

2.2 O julgamento do Presidente pela Corte Constitucional sul-coreana

Uma vez proposta e aprovada pela Assembleia Nacional, a moção de *impeachment* será encaminhada à Corte Constitucional para que seu mérito possa ser apreciado.²⁰ É importante ressaltar que a Corte Constitucional da Coreia Sul surgiu com a reforma constitucional de 1987, como uma das medidas tomadas para redemocratizar o país que, durante as décadas de 1970 e 1980, se encontrava sob ditadura militar.²¹ Entre suas atribuições, a principal é julgar matérias de natureza constitucional. Dessa forma, nos termos do artigo 111, (1), da Constituição da Coreia do Sul, a atuação jurisdicional da Corte estende-se sobre cinco áreas. São elas: i) análise de constitucionalidade das leis; ii) dissolução de partidos políticos; iii) resolução de questões de competências que envolvam órgãos do Estado, órgãos estaduais e governos locais; iv) apreciação de matérias constitucionais; e v) julgamento do *impeachment*.

A Corte é composta por nove membros, os quais são denominados juízes. Ressalte-se que, em que pese as nomeações dos juízes serem feitas pelo Presidente da República, suas respectivas

²⁰ A organização do Poder Judiciário na Constituição sul-coreana está prevista em seus Capítulos V e VI. O órgão máximo do Judiciário da Coreia do Sul é a Suprema Corte. Entretanto, o objeto de análise no presente capítulo será apenas a Corte Constitucional do país, pois, por determinação constitucional, a ela compete o julgamento do processo de *impeachment*.

²¹ BAKER, J. M. W. E. J. *The Constitutional Reforms in South Korea 1987: Electoral Processes and Judicial Independence*. Hein On Line, Cambridge, n. 135, p. 135-177.

indicações não estão restritas apenas ao Poder Executivo que, assim como a Assembleia Nacional e o Presidente da Suprema Corte, indicam três membros para a Corte (artigo 111, (2), (3) e (4), da Constituição da Coreia do Sul). O mandato dos juízes da Corte Constitucional terá duração de seis anos, podendo ser renovado nos termos da lei (artigo 112, (1), da Constituição da Coreia do Sul). Com isso, percebe-se uma maior rotatividade dos juízes, assim como uma maior pluralidade entre os membros que integram a Corte.

Por sua vez, o Presidente da Corte será nomeado pelo Presidente da República, contando com o consentimento da Assembleia Nacional. Levando em consideração que os mandatos dos membros da Corte Constitucional são temporários, dentro deste período, para que possam agir com independência e segurança, eles somente podem ser removidos de seus cargos por meio de *impeachment* ou decisão judicial. Para que produzam seus efeitos, as decisões sobre constitucionalidade das leis, dissolução de partidos políticos e *impeachment* deverão ser tomadas por seis dos nove juízes da Corte (artigo 113, (1), da Constituição da Coreia do Sul).

Como não há lei específica que defina quais condutas seriam passíveis de ensejar a deflagração do processo de *impeachment* em face do Presidente da República, a Corte Constitucional terá, em nosso entender, uma responsabilidade argumentativa muito grande, tendo em vista que sua jurisprudência terá que definir em que de fato consiste a violação da Constituição e das leis infraconstitucionais para fins de *impeachment*.

A título de exemplo desta especificidade apresentada, que contará com uma análise mais detida na próxima seção, quando da elaboração da moção que iria explicitar as violações cometidas pelo Presidente Roh, a Assembleia Nacional se orientou por três raciocínios: perturbação do Estado de Direito, corrupção e abuso de poder e má administração. Após receber a moção, a Corte Constitucional sul-coreana decidiu que, em que pese Roh ter violado o ordenamento jurídico do país nas duas primeiras linhas apresentadas pela Assembleia Nacional, tais violações não seriam graves o bastante para retirá-lo do cargo de Presidente.²² Uma vez que o *impeachment* possui natureza jurídica, conforme mencionado, a infração apontada de má-administração, como se verá abaixo, não foi objeto de análise pela Corte, justamente em decorrência de sua natureza política.

3. O processo de *impeachment* do Presidente Roh Moo-Hyun

Uma vez apresentada a sistemática do *impeachment* prevista no texto constitucional sul-coreano, passa-se, agora, à análise do caso Roh Moo-Hyun. A análise deste caso é relevante porque, como mencionado acima, em que pese a Assembleia Nacional ter aprovado a moção de *impeachment*, a Corte Constitucional julgou improcedente a moção, ao argumento de que as infrações apontadas

²² LEE, op. cit., p. 14.

pela Casa não seriam suficientes para afastá-lo do cargo, tendo em vista que o prejuízo de sua remoção seria muito maior para o Estado sul-coreano do que sua permanência. Além deste fato, como já visto, Youngjae Lee ressalta que esse caso é bem peculiar, porque é a primeira vez na história do constitucionalismo moderno que um Chefe do Poder Executivo foi afastado do exercício das funções presidenciais e reconduzido ao cargo após absolvição por uma Corte Constitucional.²³ Hirschl também destaca a relevância deste caso ao enquadrá-lo como expressão daquilo que o autor denomina de judicialização da megapolítica.²⁴ Diante dessas singularidades apresentadas é que se passa à análise do caso.

3.1 O conturbado contexto político anterior à instauração do processo de impeachment

Roh foi eleito Presidente da República da Coreia nas eleições realizadas em 2002, mediante voto secreto, direto e universal, de acordo com o artigo 67 da Constituição sul-coreana, para um mandato de cinco anos (artigo 70, da Constituição da Coreia do Sul), com uma pauta política progressista e reformista.²⁵

Ele enfrentou dificuldades já no seu primeiro ano de mandato, pois o partido conservador de oposição detinha o controle de mais da metade das cadeiras da Assembleia Nacional, órgão unicameral do Poder Legislativo na Coreia do Sul. Isto é, o Grande Partido Nacional (GPN)²⁶ detinha a maioria dos membros do Parlamento. Além disso, o próprio partido do Presidente Roh, “o Partido Democrático do Milênio (PDM), estava paralisado por conta de divergências entre as gerações que ascenderam ao poder junto com o Presidente anterior, Kim Dae-jung, e a geração mais jovem de legisladores que se identificava mais com Roh”.²⁷

A divisão interna do partido de Roh indicava que ele não poderia contar com o apoio de todos seus membros, o que dificultava a governabilidade. O quadro se agravou mais ainda quando membros do PDM, apoiadores de Roh, resolveram sair para montar um novo partido, denominado de Uri.²⁸ Sendo assim, aqueles que permaneceram no PDM se aliaram aos membros do GPN, formando uma coalizão contrária a Roh.

²³ Ibid., p. 2.

²⁴ HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. In: *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, 2006, p. 721-753. Por megapolítica, o autor compreende controvérsias políticas centrais que definem e que até mesmo dividem comunidades inteiras.

²⁵ LEE, op. cit., p. 7.

²⁶ Tradução livre de: “Grand National Power (GNV)”.

²⁷ LEE, op. cit., p. 8.

²⁸ Ibid., p. 8.

Esta coalizão passou a formar uma super maioria dentro da Assembleia Nacional, contando com o apoio de duzentos e doze dos duzentos e setenta e dois membros da Casa, representando um grande obstáculo para o governo de Roh, que teve de lidar com a tensão política tanto no plano interno, uma vez que não contava com o apoio da maioria dos membros da Assembleia Nacional, quanto no plano internacional, tendo em vista as relações com os Estados Unidos da América e a Coreia do Norte.²⁹ O cenário para a crise política que Roh enfrentaria em seu governo estava desenhado, vindo a desencadear em outubro de 2003, quando alguns de seus aliados mais próximos foram presos por aceitarem doações de recursos financeiros consideradas ilegais para sua campanha em 2002.

Contando com pouco apoio da Assembleia Nacional e com baixos índices de aprovação de seu trabalho, Roh tomou uma série de medidas, tendo em vista a antecipação das eleições para a Assembleia Nacional. Em outubro de 2003, propôs um referendo para que o povo sul-coreano reafirmasse sua confiança no líder político da nação. Em resposta ao escândalo relacionado com o recebimento ilegal de contribuições financeiras para sua campanha, prometeu renunciar à presidência caso o montante de doações ilegais recebidas por seus aliados excedesse 10% (dez por cento) do total de contribuições ilegais recebidas pelo GPN na mesma eleição. Além disso, Roh não escondeu de ninguém que o sucesso político de seu mandato dependeria do bom desempenho do Partido Uri nas eleições para a Assembleia Nacional que ocorreria em abril de 2004.

Cada uma dessas medidas foi duramente criticada pelos partidos de oposição, GPN e PDM. E, desde então, houve seguidas tentativas para instauração de um processo de *impeachment* em face do Presidente Roh. A situação se tornou insustentável quando o então Presidente conclamou seus apoiadores para votarem no Partido Uri, em uma entrevista coletiva realizada em 24 de fevereiro de 2004. Roh disse ainda que “queria fazer tudo o que fosse legalmente permitido para ajudar o Partido Uri nas eleições [que se aproximavam]”.³⁰

Em reação a esta declaração, o PDM ofertou uma denúncia junto à Comissão Nacional de Eleições,³¹ alegando que o apoio declarado do Presidente ao Partido Uri representava uma violação à legislação eleitoral do país. Como aponta Park, os partidos políticos de oposição sustentaram que a conduta de Roh violou “a Lei de Eleições da Coreia, que proíbe que funcionários públicos,

²⁹ Ibid., p. 8.

³⁰ Ibid., p. 10. Tradução livre de: “[...] he wanted to do everything that was legally permitted to help the Uri Party”.

³¹ A Comissão Nacional de Eleições é um órgão de estatura constitucional independente, cujas principais funções são a gestão de eleições justas para cargos eletivos e referendos nacionais, bem como assuntos relacionados a partidos políticos. É composta por nove membros: três indicados pelo Presidente da República, três indicados pela Assembleia Nacional e três indicados pelo Presidente da Suprema Corte, para um mandato de seis anos. Seus membros não podem estar filiados a partidos políticos e tampouco participar das atividades políticas. Nesse sentido, veja-se o artigo 114, da Constituição sul-coreana.

incluindo o Presidente, tentem influenciar eleições ou processos eleitorais”.³² A Comissão Nacional de Eleições decidiu que Roh havia, de fato, violado as leis eleitorais do país que exigiam neutralidade dos representantes políticos durante o curso de seu mandato. Mesmo a Comissão “não aplicando nenhuma sanção a Roh, ela o advertiu para que não cometesse mais violações”.³³

A oposição exigiu um pedido formal de desculpas de Roh, ameaçando-o, ainda, de impeachment. Em 11 de março de 2004, o Presidente Roh convocou uma coletiva de imprensa na qual se desculpou perante a nação pelo escândalo relacionado ao recebimento ilegal de contribuições financeiras para sua campanha por parte de seus aliados, mas se recusou a pedir desculpas pelo pedido público de apoio ao Partido Uri no pleito que se aproximava.

Em decorrência disso, o GPN e o PDM instauraram processo de *impeachment* em face de Roh. Dos duzentos e setenta e dois membros da Assembleia Nacional, cento e noventa e três votaram a favor do prosseguimento da moção de *impeachment* à Corte Constitucional, dois votaram contra e os quarenta e sete membros do Partido Uri se abstiveram de votar. Sendo assim, Roh foi afastado, temporariamente, do exercício das funções presidenciais, até que a Corte Constitucional decidisse a questão. Enquanto isso, o Primeiro Ministro assumiu as funções do Presidente da República.

É preciso salientar que, historicamente, “a opinião pública era intolerável ao *impeachment* do Presidente. De uma certa maneira, o *impeachment* do Presidente era um tabu político na Coreia”.³⁴ Especificamente, no que se refere ao caso do então Presidente Roh, “o *impeachment* era altamente impopular, com as pesquisas indicando que sete em cada dez cidadãos coreanos eram contra o impeachment, havendo manifestações em todo o país contrárias às ações da Assembleia Nacional”.³⁵

O *impeachment* de Roh dominou os debates eleitorais. De certo modo, “o *impeachment* estava inevitavelmente relacionado às estratégias eleitorais dos partidos da oposição às vésperas da eleição geral”,³⁶ a ponto da própria “Corte Constitucional reconhecer, ao julgar o caso, que o

³² PARK, Jonghyun. The Judicialization of Politics in Korea. In: *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Vol. 10:1, 2008, p. 68. Tradução livre de: “[...] *the Public Official Election Act of Korea, which prohibits sitting public officials, including the President, from trying to influence elections or electoral processes*”. A Lei de Eleições da Coreia do Sul impõe o dever de neutralidade aos representantes políticos durante a realização o processo eleitoral, especificamente, em seu artigo 9 (1).

³³ LEE, op. cit., p. 11. Tradução livre de: “[...] *the Commission did not impose any formal sanctions on Roh, it warned Roh to refrain from further violations*”.

³⁴ KIM, Soon-yang. The Veto Point Politics of the Presidential Impeachment in South Korea: An Analysis of the Parliamentary Impeachment against President Rho Moo-hyun. In: *The Korean Social Science Journal*, v. 39, n. 2, 2012, p. 80. Tradução Livre de: “[...] *public opinion was intolerable to the parliamentary impeachment of the president. In a sense, impeaching the president had been a political taboo in Korea*”.

³⁵ LEE, op. cit., p. 11. Tradução livre de: “[...] *the impeachment was highly unpopular politically, with the polls indicating that seven out of ten Korean citizens were against the impeachment, and there were demonstrations nationwide protesting the National Assembly’s actions*”.

³⁶ KIM, op. cit., p. 80. Tradução livre de: “[...] *the presidential impeachment was inevitably related to the election strategies of opposition parties at the time when the general election was just around the corner*”.

impeachment se tornou uma questão de campanha nas Eleições Gerais”.³⁷ Era evidente, pois, que o desfecho deste processo político de responsabilização seria suficientemente capaz de influenciar o resultado das eleições que se aproximavam. A falta de apoio popular ao *impeachment* de Roh fez com que o Partido Uri ganhasse cento e cinquenta e dois assentos dos duzentos e noventa e nove disponíveis nas eleições para a Assembleia Nacional. Por outro lado, o GPN ganhou cento e vinte e um assentos perante aquela Casa legislativa. Diante desse contexto, em maio de 2004, aproximadamente um mês após a realização das eleições gerais, havia chegado o momento da Corte Constitucional da Coreia do Sul decidir o caso.

3.2 O impeachment do Presidente Roh perante a Corte Constitucional da Coreia do Sul

Roh teve seu processo admitido pela Assembleia Nacional por ter violado o Estado de Direito, por corrupção e abuso de poder, bem como por má-administração. No que se refere à violação ao Estado de Direito, os partidos políticos de oposição (GPN e PDM) sustentaram que o apoio declarado de Roh ao Partido Uri nas eleições gerais de 2004 foi contrário às disposições da legislação eleitoral do país, que exigem neutralidade dos agentes públicos. Além disso, para a oposição, Roh teria desrespeitado as instituições do país ao questionar a condenação que lhe foi imposta pela Comissão Nacional de Eleições e ao pretender convocar um referendo para que a população reafirmasse a confiança em seu líder político. Quanto às alegações de corrupção e abuso de poder, a oposição alegou que Roh e seus aliados receberam propina e recursos financeiros para financiamento da campanha presidencial em desconformidade com as determinações da legislação eleitoral do país. Por fim, no que tange à má-administração, Roh foi acusado de ser negligente para com seus deveres e de gerar um ambiente político e econômico instável.

Em 14 de maio de 2004, a Corte Constitucional da Coreia do Sul rejeitou a aprovação da moção de *impeachment* realizada pela Assembleia Nacional e determinou o retorno de Roh à Presidência da República. A decisão proferida pela Corte tem duas partes, como dito anteriormente. Na primeira, a Corte apreciou se, de fato, as condutas que levaram à aprovação da moção de *impeachment* teriam violado a Constituição e as leis do país. Por sua vez, na segunda parte, a Corte analisou se as condutas apontadas pela Assembleia Nacional eram graves o suficiente para justificar a destituição de Roh do cargo de Presidente da República.

Como restou consignado pela Corte, o *impeachment* na Coreia do Sul é “projetado para proteger e manter a Constituição nos casos de violação de suas disposições por agentes públicos

³⁷ LEE, op. cit., p. 11. Tradução livre de: “[...] as the Constitutional Court deliberated, the impeachment vote became a campaign issue in the General Election”.

dos poderes Executivo e Judiciário”.³⁸ Sendo assim, no sistema constitucional sul-coreano, o *impeachment* estaria destinado à remoção do Presidente da República “não por motivos políticos, mas por violações ao Direito”.³⁹ Isso porque, segundo o artigo 65 da Constituição da Coreia do Sul, a violação da Constituição ou das leis do país seria causa para o *impeachment* do Presidente da República.

Interpretando referido dispositivo constitucional, a Corte decidiu que o vocábulo “Constituição” se referiria não apenas à Constituição escrita, mas, também, à Constituição não escrita do país, formada e estabelecida pelos precedentes da própria Corte. Já o vocábulo “lei” incluiria não apenas as leis em seu sentido formal, mas, também, por exemplo, os tratados internacionais.⁴⁰

Com base em tais premissas, a moção de *impeachment* aprovada pela Assembleia Nacional foi apreciada pela Corte. Em síntese, restou consignado pela Corte que Roh: i) violou seu dever de neutralidade ao declarar publicamente apoio ao Partido Uri nas eleições gerais de 2004; ii) violou a Constituição e o princípio do Estado de Direito ao questionar a legitimidade da decisão condenatória proferida pela Comissão Nacional de Eleições; e iii) violou seu dever de proteger a Constituição ao propor um referendo sem fundamento constitucional, ou seja, em desconformidade com o que estabelece o artigo 72 da Constituição sul-coreana.

Sendo assim, é interessante notar que a Corte rejeitou a moção de *impeachment* aprovada pela Assembleia Nacional no que se refere às condutas relacionadas à corrupção, ao abuso de poder e à má-administração. A rejeição foi fundamentada com base no artigo 65, (1), da Constituição sul-coreana, segundo o qual o Presidente será passível de sofrer *impeachment* caso tenha violado a Constituição ou as leis do país no exercício do mandato. Portanto, nem o baixo desempenho do governo de Roh e tampouco as ilegalidades relativas ao financiamento de sua campanha eleitoral seriam motivos bastantes para a fundamentar a abertura de processo de *impeachment*.

Pois bem, ao reconhecer que Roh havia violado a Constituição e as leis do país nos termos acima expostos, a Corte passou à análise das hipóteses nas quais poderia afastar de forma permanente o Presidente do cargo.⁴¹ A questão giraria em torno da interpretação que seria

³⁸ CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA. *Nun-na! impeachment of the president (roh moo-hyun)*, 2004, p. 158. Tradução livre de: “*The impeachment adjudication procedure is a system designed to protect and maintain the Constitution from infringement by high-ranking public officials of the executive and judicial branches*”.

³⁹ CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA, op. cit., p. 158. Tradução livre de: “[...] *the purpose of the impeachment system lies in the removal of the President ‘not for political grounds but for violations of law’*”.

⁴⁰ Cf. CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA, op. cit., p. 159.

⁴¹ Cf. CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA, op. cit., p. 178-179.

conferida ao artigo 53, (1), do *Constitutional Court Act*.⁴² Referido dispositivo legal dispõe que o Presidente será definitivamente afastado do cargo quando houver motivo válido para a confirmação da moção de *impeachment* aprovada pela Assembleia Nacional. Nas palavras da Corte, o “fundamento válido para o julgamento do *impeachment* previsto no artigo 53 (1) do *Constitutional Court Act* não significa toda e qualquer violação da ordem jurídica, mas a ocorrência de uma ‘grave’ violação ao Direito que justifique a remoção de um agente público do cargo”.⁴³

Nesse sentido, a Corte consignou que uma interpretação literal do mencionado dispositivo normativo levaria o afastamento automático do Presidente da República de suas funções quando houvesse a confirmação da moção de *impeachment* aprovada pela Assembleia Nacional. Neste caso, a Corte estaria impedida de apreciar se a gravidade da ilegalidade cometida pelo Chefe do Poder Executivo seria suficientemente apta a justificar seu afastamento definitivo do cargo. Dessa maneira, seguindo esta linha de raciocínio, o Presidente “deveria ser removido definitivamente de seu cargo por toda e qualquer conduta antijurídica cometida durante o desempenho de suas funções”.⁴⁴

Ocorre que, para a Corte, referida interpretação do artigo 53, (1), do *Constitutional Court Act*, violaria o princípio da proporcionalidade, o qual estaria implicitamente garantido pelo artigo 37 da Constituição sul-coreana. Este dispositivo constitucional dispõe que somente poderá haver restrição às liberdades e aos direitos dos indivíduos quando for necessário para a segurança nacional, para a manutenção da lei e da ordem ou para o bem-estar público. Nesse sentido, a Corte Constitucional entendeu que o motivo válido previsto no artigo 53, (1), do *Constitutional Court Act*, exigiria que apenas uma grave violação da ordem jurídica poderia ser capaz de afastar definitivamente o Presidente do cargo. Logo, essa decisão deveria ser precedida de um balanceamento entre a “gravidade da violação da ordem jurídica pelo Presidente e o impacto político da decisão de removê-lo de suas funções”.⁴⁵

Para a Corte, afastar de modo permanente um Presidente da República de suas funções seria um tanto quanto complexo, pois contrariaria a vontade popular que o concedeu o mandato mediante o voto e provocaria instabilidade política, tendo em vista a necessidade de convocação

⁴² O *Constitutional Court Act* tem como objetivo estabelecer disposições necessárias para a organização e funcionamento da Corte Constitucional e seus procedimentos internos de julgamento.

⁴³ CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA, op. cit., p. 178-179. Tradução livre de: “the ‘valid ground for the petition for impeachment adjudication’ in Article 53(1) of the *Constitutional Court Act* means the existence of a ‘grave’ violation of law sufficient to justify removal of a public official from his or her office and not merely any violation of law”.

⁴⁴ CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA, op. cit., p. 179. Tradução livre de: “[...] should the respondent be removed from his office for any and all miscellaneous violations of law committed in the course of performing his official duties”.

⁴⁵ Ibid., p. 179. Tradução livre de: “Thus, whether or not to remove a public official from office should be determined by balancing the ‘gravity of the violation of law’ by the public official against the ‘impact of the decision to remove’”.

de novas eleições. A questão, então, seria definir quais violações à ordem jurídica seriam capazes de autorizar a Corte a enfrentar o custo político da decisão de afastar o Presidente de suas funções.

Considerando que o *impeachment* seria um instituto apto a proteger a Constituição, a Corte decidiu que a gravidade da conduta antijurídica cometida pelo Presidente tem de ser analisada à luz dos elementos essenciais que compõem a ordem constitucional sul-coreana. Segundo Lee, tais elementos “consistiriam no respeito aos direitos humanos, à separação de poderes, à independência do Judiciário, às instituições parlamentares, ao sistema multipartidário e as instituições eleitorais”,⁴⁶ representando aquilo que o autor denomina de *fundamental liberal democratic order*.

A Corte argumentou que nenhuma das condutas de Roh seria capaz de violar os elementos essenciais da ordem constitucional sul-coreana, razão pela qual, decidiu mantê-lo no cargo. A decisão proferida pela Corte não foi unânime e os votos dos juízes vencidos não foram disponibilizados. A Corte estava preocupada com os efeitos que poderiam ser gerados pela revelação dos votos divergentes. Temia-se que, com a divulgação destes, o quadro de instabilidade política do país poderia se agravar. Como afirma Park, “a Corte Constitucional sabia que a divulgação de algum voto divergente não construiria estabilidade política, mas poderia ter produzido confrontos políticos intermináveis”.⁴⁷ Sendo assim, a partir da interpretação conferida ao artigo 34, (1), do *Constitutional Court Act*, foi decidido que a Corte não publicaria os votos divergentes.

4. Conclusões

O caso sul-coreano chama atenção, pois, por ser um país que adota o sistema presidencialista de governo, o processo de *impeachment* não se restringe apenas ao Poder Legislativo. Ele se inicia no Parlamento com a moção de *impeachment* aprovada pela Assembleia Nacional e termina com o julgamento perante a Corte Constitucional. Outra peculiaridade deste instituto nesta tradição constitucional consiste no fato de que as hipóteses que permitem sua deflagração pela Assembleia Nacional são apenas duas: i) violação da Constituição; ou ii) das demais leis no exercício das funções oficiais. Não há uma lei que especifique de forma mais detalhada quais hipóteses se enquadram

⁴⁶ LEE, op. cit., p. 19. Tradução livre de: “More specifically, the Court equated ‘constitutional order’ with ‘fundamental liberal democratic order’ (*chayuminjujökkibonjilsö*). The ‘fundamental liberal democratic order’, the Court explained, consists of respect for fundamental human rights, separation of powers, independence of judiciary, parliamentary institutions, multi-party system, and electoral institutions”.

⁴⁷ PARK, op. cit., p. 70-71. Tradução livre de: “[...] the Constitutional Court was concerned that the revelation of a dissenting opinion would not build political stability, but could have produced endless political confrontation”.

nestes dois critérios. Dessa forma, cabe à Corte Constitucional decidir quais casos são, ou não, suficientemente aptos a configurar a hipótese de impeachment.

Por isso, a Assembleia Nacional deverá ter atenção ao elaborar a moção de impeachment, pois, como visto, na Coreia do Sul, assim como nos demais países que adotam o sistema de governo presidencialista, o *impeachment* exige, para a sua válida e regular deflagração, a existência de uma conduta praticada pelo Chefe do Poder Executivo que seja, pelo menos em tese, contrária à ordem jurídica.

É interessante ressaltar, ainda, certa similitude entre as causas do impeachment do Presidente Roh e as causas que são apontadas pelo diagnóstico de Aníbal Pérez Liñán para as interrupções dos mandatos presidenciais na América Latina. Segundo o cientista político argentino, na América Latina, o instituto do *impeachment* teria se tornado um novo fator de instabilidade política na região. De acordo com o seu estudo, a partir da década de 1990, cada vez mais, os mandatos presidenciais dos presidentes democraticamente eleitos na região estariam sendo encerrados antes de seu termo final, em virtude da deflagração de processos de *impeachment* pelos órgãos legislativos locais. A combinação de quatro fatores seria decisiva para tanto: i) crise econômica; ii) escândalo de corrupção envolvendo o Presidente ou seu grupo político; iii) indignação popular; e iv) falta de apoio do Executivo no Legislativo.⁴⁸ Como demonstrado no decorrer deste trabalho, alguns desses fatores se fizeram presentes no caso sul-coreano. Além do mais, como destacado pela própria Corte Constitucional, o *impeachment* estava sendo usado como questão de campanha nas Eleições Gerais pelos partidos de oposição a Roh. Esses motivos fomentam ainda mais a necessidade de aprofundamento do estudo comparado deste instituto.

Não obstante isso, outro ponto merece atenção: a Corte Constitucional sul-coreana, ao julgar o Presidente Roh, analisou apenas as matérias de natureza jurídica, afastando os juízos políticos, como foi o caso das alegações de má-administração. Entretanto, essa mesma Corte, ao julgar o caso, demonstrou uma extrema preocupação com a repercussão política do julgamento e como isso poderia impactar na estabilidade política do Estado sul-coreano. Em outros termos, ao menos neste caso, a Corte afastou os argumentos políticos como tipificadores do impeachment, utilizando-os, contudo, como argumentos consequencialistas da decisão para manter o Presidente no cargo, o que é, no mínimo, curioso.

O *impeachment* de Roh é um caso paradigmático para o Direito Constitucional Comparado, tendo em vista que foi a primeira vez da história do constitucionalismo moderno que um Presidente foi reconduzido ao cargo, mediante decisão de uma Corte Constitucional, após o afastamento do mesmo de suas funções pelo órgão competente do Poder Legislativo. Dessa

⁴⁸ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in latinamerica*. New York: Cambridge University Press, 2007.

maneira, trazendo esta análise para o caso brasileiro, se a pretensão da ex-Presidenta Dilma Rousseff nos autos do MS nº 34.441 representou uma inédita margem de atuação jurisdicional nos contornos jurídicos do *impeachment* no plano interno, o mesmo não se pode dizer em uma perspectiva comparada.

Sem a pretensão de sustentar a adoção de um modelo constitucional do *impeachment* semelhante ao da Coreia do Sul no Brasil, o resgate do referido caso é importante, pois, a partir dele, torna-se possível vislumbrar o papel que pode ser desempenhado pelo Poder Judiciário quando instado a se manifestar sobre a matéria. Diferentemente dos Estados Unidos da América, onde o *impeachment* é concebido como uma questão política por excelência, no Brasil, desde o início da era republicana, os contornos jurídicos do *impeachment* contaram com a atuação da jurisdição constitucional.⁴⁹ Por outro lado, a atuação da jurisdição constitucional em relação ao *impeachment* do Presidente da República no Brasil em nenhum momento se assemelhou à atuação exigida da Corte Constitucional da Coreia do Sul pelo desenho institucional daquele país.

Portanto, o estudo comparado aqui realizado tem potencial para contribuir com a adequada compreensão da forma pela qual a jurisdição constitucional deve se comportar quando o Presidente da República, condenado pela prática de crime de responsabilidade pelo Senado Federal, requerer a anulação da decisão condenatória, bem como seu imediato retorno à função presidencial. O órgão do Poder Judiciário competente para tanto, no caso, o STF, não está autorizado a se abster de apreciar a questão recorrendo à doutrina das questões políticas, proveniente da jurisprudência da Suprema Corte norte-americana.

Isso porque, segundo o entendimento jurisprudencial historicamente consolidado pelo STF em relação à matéria, bem como na trilha do juízo formado no julgamento do mandado de segurança nº 20.941, este Tribunal, enquanto guardião precípua da Constituição, e diante do princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional, tem se reconhecido competente para exercer o controle do devido processo legal do processo de *impeachment*.

Isso, contudo, não autoriza o Tribunal a rever o mérito da condenação proferida pelo Senado Federal, assim como faz a Corte Constitucional sul-coreana ao apreciar a moção de *impeachment* aprovada pela Assembleia Nacional, em virtude das distinções do arranjo institucional do *impeachment* nos dois países. Essas são apenas reflexões iniciais que, de alguma forma, tentam refletir a respeito do instituto do *impeachment* no Direito Constitucional

⁴⁹ BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre de Melo Franco; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Os contornos do *impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidade e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro. In: BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre de Melo Franco; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Orgs.). *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 25.

Comparado e como este estudo pode, de alguma forma, ajudar no aperfeiçoamento do caso brasileiro.

Referências

BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre de Melo Franco; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Os contornos do *impeachment* no Estado Democrático de Direito: historicidade e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro. In: BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre de Melo Franco; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade (Orgs.). *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 17-32.

BAKER, J. M. W. E. J. *The Constitutional Reforms in South Korea 1987: Electoral Processes and Judicial Independence*. Hein On Line, Cambridge, n. 135, p. 135-177. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/hrj1&div=9&id=&page=>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

BARROSO, Luís. Roberto; BENVINDO, Juliano Zaiden.; OSORIO, Aline. Developments in Brazil constitutional law. In: ALBERT, Richard; LANDAU, David; FARAGUNA, Pietro; DRUGDA, Simon. *2016 Global Review of Constitutional Law*. I-CONnect and the Clough Center for the study of Constitutional Democracy at Boston College, 2017, p. 27-31.

BERGER, Raoul. *Impeachment: the constitutional problems*. Cambridge: Harvard University, 1973.

BLACK JR., Charles L. *Impeachment a handbook*. New Haven: Yale University Press, 1974.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 1.079/50*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm>. Acesso em: 02 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental 378*. Relator: Edson Fachin. Relator para o acórdão: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em: 17/12/2015. DJe 08/03/2016. ago. 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=10444582>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança 20.941*. Relator: Ministro Aldir Passarinho. Redator do acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 09/02/1990. DJ 31/08/1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança 21.564*. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Redator do Acórdão: Carlos Velloso. Julgamento em: 23/09/1992. DJ 27/08/1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança 21.623*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgamento em: 17/12/1993. DJ 01/02/1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança 21.689*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgamento em: 16/12/1993. DJ 07/04/1995.

Revista Publicum

Rio de Janeiro, Volume 7, Número 1, 2021, p. 59-81

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum>

DOI: 10.12957/publicum.2021.58126

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida cautelar no mandado de segurança nº 34.441*. Relator: Ministro Teori Zavascki. Decisão monocrática proferida em sede liminar em: 20/10/2016. DJE 24/10/2016.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CENTRO DE ESTUDOS LEGAIS ASIÁTICOS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Evento: O Processo de Impeachment no Brasil e na Coreia*. Disponível em: <<https://celafdup.wordpress.com/2018/03/05/evento-o-processo-de-impeachment-na-coreia-e-no-brasil/>>. Acesso em 02 abr. 2018.

CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA. *Nun-na1 impeachment of the president (roh moo-hyun)*, 2004. Disponível em: <<http://english.ccourt.go.kr/cckhome/eng/index.do>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CONSTITUTIONAL COURT OF KOREA. *Justice Seo Lectured at University of Sao Paulo Law School*. Disponível em: <<http://english.ccourt.go.kr/cckhome/eng/introduction/news/newsDetail>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

FALCÃO, Denise de Carvalho. *O impeachment e suas características atuais: possibilidade de controle judicial*. 2002. Dissertação de Mestrado, 2002. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2002.

GINSBURG, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GINSBURG, Tom. The global spread of constitutional review. In: WHITTINGTON, K.; KELEMEN, R. D.; CALDEIRA, G. A. *The Oxford handbook of Law and politics*. New York: Oxford University Press, 2009, p. 81-98.

HAMILTON, Alexander. Article 65. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James Madison; JAY, John. *The Federalist Papers*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

HIRSCHL, Ran. The new constitutionalism and the judicialization of pure politics worldwide. In: *Fordham Law Review*, v. 75, n. 2, 2006, p. 721-753.

HIRSCHL, Ran. *Comparative Matters: The Renaissance of Comparative Constitutional Law*. Oxford: oxford University Press, 2014.

ISSACHAROFF, Sammuell. *Fragile democracies: contested power in the era of constitutional courts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

KIM, Soon-yang. The Veto Point Politics of the Presidential Impeachment in South Korea: An Analysis of the Parliamentary Impeachment against President Rho Moo-hyun. In: *The Korean Social Science Journal*, v. 39, n. 2, 2012, pp. 79-106.

KULUGYMINISZTERIUM. *A magyarköztársaságalkotmánya.* Disponível em: <http://www.kulugyminiszterium.hu/nr/rdonlyres/66014aaa-414b-4757-8e71-ca6866eb9fa0/0/xx_1949tvalkotmany.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

LEE, Youngjae. Law, Politics, and Impeachment: The Impeachment of Roh Moo-hyun from a Comparative Constitutional Perspective. In: *American Journal of Comparative Law*, New York, v. 53, n. 2, p. 403-432, jan. 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30038701?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal.* 2020. Dissertação de Mestrado, 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in latinamerica.* New York: Cambridge University Press, 2007.

PARK, Jonghyun. The Judicialization of Politics in Korea. In: *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, Vol. 10:1, 2008, p. 62-113.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff. In: *e-Pública*, Lisboa, v. 4, n. 2, p. 220-245, dez. 2017. Disponível em <<http://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a10.html>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

REPUBLIC OF KOREA. *Constitutional Court Act.* Disponível em: <http://english.ccourt.go.kr/cckhome/images/eng/main/constitutional_court_act.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2018.

REPUBLIC OF KOREA. *Constitution of the Republic of Korea 1987.* Disponível em: <http://korea.assembly.go.kr/res/low_01_read.jsp?boardid=1000000035>. Acesso em: 02 abr. 2018.

REPUBLIC OF KOREA. *Public Official Election Act.* Disponível em: <http://www.nec.go.kr/engvote_2013/05_resourcecenter/02_01.jsp>. Acesso em: 02 abr. 2018.

SAN JUAN, Ronald Ray K.; TIOJANCO, Bryan Dennis G. *Impeachment.* Oxford Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, 2016. Disponível em: <<http://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e311>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

TATE, C. Neal; VALLINDER, T.. *The global expansion of judicial Power.* New York: New York University Press, 1995.

TATE, C. Neal. *Why the expansion of judicial Power.* New York: New York University Press, 1995.

Enviado em: 03/03/2021

Aprovado em: 07/10/2022