

## Natureza dupla fragiliza eficácia do impeachment para corrigir governos

Há quase 10 meses o Brasil vem discutindo se o processo de *impeachment* da presidente afastada Dilma Rousseff é legítimo ou é golpe. Para os defensores da primeira tese, trata-se de um procedimento regular, previsto na Constituição, uma vez que a petista cometeu crimes de responsabilidade ao fazer as pedaladas fiscais e editar decretos de crédito suplementar sem a autorização do Congresso.

Lula Marques



*Impeachment* de Dilma vem mostrando as falhas do mecanismo no Brasil.

Quem se alinha à narrativa do golpe, por sua vez, afirma que essas condutas não constituem delito e foram praticadas por todos os presidentes desde a redemocratização sem maiores consequências, e que o processo foi aberto por vingança do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

Mas esse debate só existe porque o *impeachment* é um mecanismo com falhas. Suas imperfeições decorrem de sua natureza dupla político-jurídica e o cisma que ele gera perante o resultado das urnas. A combinação torna o instrumento inócuo no objetivo de responsabilizar governantes e corrigir a administração pública. Em outras palavras: o desgaste de um processo de *impeachment* é desproporcional à solução que dele é esperada.

### Origem criminal

O *impeachment* nasceu na Inglaterra, no século XIV, como um processo criminal. Ou seja, ele atingia o cargo e a pessoa da autoridade. Dessa maneira, as penas não se limitavam à perda do mandato, e poderiam incluir prisão e até execução. A ideia por trás da criação desse instituto era limitar o poder do rei, evitando que ele concedesse privilégios indevidos a aliados, nomeasse ministros que não eram aptos para exercer essas funções e debilitasse o tesouro público.

Segundo o modelo inglês, a Câmara dos Comuns acusa o político e a Câmara dos Lordes julga se ele cometeu *high crimes and misdemeanors* (algo como “crimes graves e má-governança”). No conturbado século XVII, o instrumento teve suas hipóteses de incidência ampliadas, e passou a ser instaurado devido

---

a qualquer violação funcional dos servidores públicos. Isso fez explodir o número de processos de *impeachment* — só entre 1620 e 1649, houve mais de 100 casos.

Porém, a extensão do procedimento a casos meramente políticos enfraqueceu o instituto, que entrou em declínio. A última tentativa de iniciá-lo ocorreu em 1848, quando o secretário das Relações Exteriores, Lord Palmerston, foi acusado de assinar um acordo secreto com a Rússia czarista. O pedido, entretanto, foi rejeitado. Na ocasião, o ex-primeiro-ministro inglês Robert Peel garantiu que “os dias do *impeachment* acabaram”.

Mesmo em decadência na antiga metrópole, o instrumento foi incluído na Constituição dos recém-independentes Estados Unidos da América, que entrou em vigor em 1789. Os representantes das 13 colônias não queriam criar um “feto da monarquia”, e sabiam que, para isso, era preciso estabelecer formas de responsabilizar os governantes. Assim, aprovaram a inclusão do *impeachment* na Carta Magna mesmo antes de decidirem se o Poder Executivo seria liderado por um conselho ou uma só pessoa.

### **Transformação política**

Nesse processo, os *founding fathers* norte-americanos mudaram a natureza do instituto, que deixou de ser criminal e passou a ser político. O objetivo primordial agora era proteger o Estado, e não punir o infrator. Com isso, as penas ficaram limitadas ao cargo, e deixaram de atingir seu ocupante. Em seu livro *O Impeachment*, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard apontou que o *impeachment* dos EUA equivale ao voto de censura dos regimes parlamentaristas, que dissolve o congresso e gera a convocação de novas eleições.

Reprodução



*O Impeachment*, de Paulo Brossard, é o livro mais completo sobre o tema no país.

Inicialmente, os constituintes das 13 colônias estabeleceram que caberia *impeachment* em casos de *treason* (traição) e *bribery* (suborno). Entretanto, essas hipóteses foram consideradas insuficientes. Então incluíram *maladministration* (má-administração) no rol, termo que deflagrava o procedimento em seis dos 13 estados. Tal sugestão foi rejeitada, por ser vaga. A solução encontrada foi adicionar a expressão *high crimes and misdemeanors*. Esses “crimes graves” são os que apenas autoridades podem praticar. Contudo, para serem condenadas, é preciso haver *proof beyond a reasonable doubt* (prova acima de qualquer suspeita).

De forma semelhante ao processo inglês, nos EUA a câmara baixa (Câmara dos Representantes) acusa, e a câmara alta (o Senado) julga. Lá, apenas dois presidentes sofreram processo de *impeachment*. Em 1868, o democrata Andrew Johnson (vice de Abraham Lincoln, que assumiu quando este foi assassinado) foi acusado de violar o *Tenure of Office Act*, que condicionava a demissão de certos cargos no gabinete à aprovação prévia do Senado, ao dispensar o secretário de Defesa. Por um voto, ele foi absolvido pelos senadores. Ao também democrata Bill Clinton foram imputadas as violações de perjúrio e obstrução da Justiça por ter mentido sobre as relações sexuais que manteve com a estagiária Monica Lewinsky. Mas ele foi inocentado por larga margem.

### **Importação malfeita**

O *impeachment* foi importado para o Brasil logo na nossa primeira Constituição como país independente, a de [1824](#). Sob esta Carta, era um processo penal que podia ser deflagrado contra ministros que cometessem traição, suborno, abuso de poder ou que “obrassem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos”, entre outras hipóteses. Houve apenas uma acusação: contra José Clemente Pereira, que era ministro da Guerra e foi absolvido. Devido ao “parlamentarismo às avessas” que o país viveu na segunda metade do século XIX e ao fato de o imperador poder absolver os condenados, o instituto ficou adormecido.

Com a Proclamação da República e a promulgação de uma Carta Magna fortemente inspirada pela dos EUA (a de [1891](#)), o processo virou político. No documento, foram estabelecidas as regras que, de forma geral, vigoram até hoje. Ou seja: foi fixado que a Câmara dos Deputados dá início ao procedimento e o Senado profere o julgamento.

A principal inovação do modelo brasileiro foi a exigência da prática de crime de responsabilidade para o *impeachment*. Logo, o Brasil não tem um processo criminal, como a Inglaterra, nem um processo político, como os EUA, e sim um processo político-jurídico.

### **Convite à conveniência**

Essa natureza dúplice é responsável pela grande insegurança sobre o *impeachment* no Brasil. É preciso que a autoridade tenha cometido crime de responsabilidade, mas os parlamentares não precisam fundamentar seus votos, como é exigido de magistrados, e acabam decidindo por conveniência política.

Um exemplo disso está na declaração da senadora Rose de Freitas (PMDB-ES) sobre as reais causas do processo contra Dilma. "Na minha tese, não teve esse negócio de pedalada, nada disso. O que teve foi um país paralisado, sem direção e sem base nenhuma para administrar".

Tal falta de certeza faz com que o processo de responsabilização de autoridades brasileiro seja falho, e causador de instabilidades institucionais e econômicas. De acordo com o jurista e colunista da **ConJur** **Lenio Streck**, os congressistas brasileiros estão mostrando que, nesse tipo de procedimento, os requisitos legais não têm peso.

Reprodução



Para Lenio Streck, aspecto jurídico do *impeachment* é ignorado por políticos.

“O *impeachment*, no modo como vem sendo praticado, é um arremedo, um álibi para transformar o presidencialismo em parlamentarismo. Exige-se crime — e isso é jurídico. Mas para dizer o que é esse ‘jurídico’, há liberdade absoluta para dizer qualquer coisa. É uma fraude linguística. Chama-se de jurídico aquilo que é, na prática, político”.

Nessa linha, o cientista político e professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais **Fábio Wanderley Reis** afirma que a legislação brasileira sobre o *impeachment* é “muito ruim”, e permite um jogo “no qual o Supremo Tribunal Federal foge de sua responsabilidade como esteio de nosso sistema constitucional através do ir e vir entre a dimensão jurídica e a dimensão política, que acaba simplesmente por autorizar mal disfarçadas decisões baseadas em interesses político-partidários miúdos”.

Por outro lado, o professor de Direito Constitucional da PUC-SP **Pedro Estevam Serrano** argumenta que a falha não está na [Constituição](#) ou na Lei dos Crimes de Responsabilidade ([Lei 1.079/1950](#)), mas na forma como elas são interpretadas. Segundo ele, todos os tipos de julgamento são jurídicos. Dessa forma, têm que se submeter à legislação. “Senão não é julgamento, é linchamento”, garante.

A diferença entre um juiz e um parlamentar é que este pode absolver o presidente mesmo que constate a prática de crime de responsabilidade, por conveniência política, ao passo que um magistrado é obrigado a condenar se houver delito. Todavia, esse raciocínio não vale no sentido oposto, alerta Serrano: para destituir uma autoridade, é necessário provar que ela cometeu irregularidades.

### Perfil único

Uma solução para esses problemas seria definir uma única natureza para o processo de *impeachment*. O ex-ministro da Justiça **Eugênio Aragão** [sugere](#) que apenas a admissibilidade do processo e sua confirmação sejam políticas.

Nessa proposta, após obtido o aval da Câmara e do Senado, haveria um julgamento presidido pelo presidente do STF com base nos entendimentos de um júri convocado por esta corte. Assim, o ministro faria a instrução, e cidadãos decidiriam se o presidente é ou não culpado pelos atos a ele imputados. Em caso de condenação, a decisão ainda teria que ser homologada por dois terços do Senado para cassar o mandato do governante.

Pedro Serrano também opina que um veredito do Supremo seria mais robusto juridicamente do que um dos senadores. No entanto, o constitucionalista faz a ressalva de que tal via seria menos legítima, pois os ministros do STF não são eleitos diretamente pelo povo.

Ainda assim, o caminho judicial conferiria imparcialidade ao julgamento, que, na forma atual, é promovido por um “tribunal de exceção”, segundo Streck.

“Se pegarmos os votos do Senado no modo como foram dados para a pronúncia, a maioria é nula. Por exemplo, o senador João Alberto Souza (PMDB-MA) confessou que não há crime. Logo, como votou a favor do recebimento da acusação, seu voto é nulo. Chegamos a um absurdo: no tribunal do júri, quando alguém é condenado contrariamente à prova dos autos, qualquer tribunal anula esse veredito. No *impeachment*, os ‘jurados’ nem escondem sua parcialidade. Até nisso o júri popular é mais honesto que o julgamento do Senado. Mais: do modo como o Senado se comporta, transforma-se em tribunal de exceção, o que é vedado pela Constituição”.

Por três anos, o Brasil chegou a ter um modelo mais jurídico de *impeachment*. A [Constituição de 1934](#) atribuiu o julgamento dos crimes de responsabilidade do presidente da República a um Tribunal Especial, composto por nove integrantes: três ministros do Supremo (incluindo o presidente), três senadores e três deputados federais. A corte seria comandada pelo líder do STF, que só votaria em caso de empate. Em 1937, contudo, a “[Constituição polaca](#)” restabeleceu a palavra final ao Senado, então chamado de Conselho Federal.

### **Proximidade política**

Nem todo mundo entusiasma-se um processo de *impeachment* jurídico, entretanto. Paulo Brossard, em seu livro sobre o assunto, explica que os senadores receberam competência para julgar crimes de responsabilidade porque magistrados, que não participam do dia a dia da política, não têm adequada aptidão para avaliar a qualidade dos atos dos governantes.

“O tribunal que fosse chamado a intervir nessas questões, ou correria o risco de decidir de maneira inadequada, se preso a critérios de exclusiva legalidade, ou, para decidir bem, talvez tivesse que recorrer a critérios metajurídicos e extrajudiciais; e não teria nenhum sentido o recurso ao judiciário”, avaliou o jurista em *O Impeachment*.

Na obra, ele destaca as virtudes de um procedimento puramente político, como o dos EUA, e lamenta que o brasileiro não tenha seguido o mesmo caminho – embora reconheça que o vago crime de “atentar contra a Constituição” possa dar ao instrumento nacional o caráter genérico que o norte-americano possui.

### **Contra o voto**

---

---

Mesmo com uma só natureza, o *impeachment* ainda não resolveria o que talvez seja seu principal problema: a falta de legitimidade de parlamentares (ou juízes) para retirar um mandato que foi conferido ao governante pelo povo — que, conforme destaca Serrano, é a fonte de todo o poder.

Pior ainda é destituir um governante sem que ele tenha praticado delitos, somente por ele ser impopular, aponta o ex-ministro da Educação **Renato Janine Ribeiro**. Em sua visão, isso cria um trauma no país, e afeta a legitimidade dos próximos presidentes. Receosos de perder aprovação popular e, conseqüentemente, o cargo, eles podem ser forçados a adotar medidas populistas para manterem o mandato.

Uma saída seria inserir na Constituição o [referendo revogatório](#), também conhecido como *recall*. O instrumento permite que seja convocada uma consulta popular a respeito da permanência ou deposição do governante. Nesta situação, o vice assume ou são convocadas novas eleições, dependendo do tempo que falta para o fim do mandato. O mecanismo existe na Venezuela, no Equador e na Bolívia, e em estados e cidades de EUA, Argentina, Canadá e Suíça.

Reprodução



Serrano afirma que o *recall* seria mais legítimo para destituir um governante.

Esse instituto aumenta a insegurança jurídica e a instabilidade política. Porém, o viés democrático de suas decisões compensa esses pontos negativos, analisa Pedro Serrano. Para o professor da PUC-SP, o *recall* conviveria com o *impeachment*, e seria usado para resolver crises políticas, quando o presidente perdeu apoio popular parlamentar.

### **Apego à formalidade**

Os brasileiros, por terem sido colonizados por portugueses, têm apego à formalidade. Tanto que a primeira medida para resolver um problema social ou econômico é criar ou alterar uma lei. Mas Janine Ribeiro defende que, dessa vez, deixemos de lado a via institucional e nos concentremos em elaborar uma solução cultural.

Essa guinada consistiria em substituir o atual ambiente político e conflito por um onde predominasse a conciliação. Foi esse caminho que mantém congelado há quase 170 anos o *impeachment* na Inglaterra, ressalta o filósofo. “Quando há um impasse, eles negociam. Isso gera resultados mais legítimos e duradores”.

Independentemente da opção a ser adotada, é consenso que algo precisa ser feito. Fábio Wanderley Reis considera perigoso o fato de um procedimento tão grave ter sido aplicado duas vezes em 24 anos. E o professor afirma que, sem mudanças, o processo de responsabilização de autoridades será banalizado. “A desmoralização que vemos agora (e que de certa forma já ocorreu com Collor, absolvido judicialmente depois da condenação política) arrisca transformá-lo em arroz de festa”.

**Date Created**

30/08/2016