

Margarida Camargo: Sobre o impeachment de governadores

29/11/2020

Introdução

A propósito da criação de tribunais mistos, formados por deputados e desembargadores para o impeachment de governadores de Estado, procuro mostrar que o impeachment no Brasil, em lugar de um instrumento constitucional de natureza jurídica e política, não se mostra nem uma coisa nem outra. O Poder Legislativo, ao fazer com que o impeachment se circunscreva às hipóteses normativas configuradas em lei, transfere a responsabilidade de sua ação para o campo do Direito. Os tribunais, por sua vez, não acatam tal responsabilidade, ao argumento de que o crime é de natureza política e o seu julgamento da responsabilidade do Poder Legislativo. Com isso, o impeachment fica em um limbo que lança ao desamparo institucional e sem possibilidade de recurso, no campo jurídico, não apenas quem por ele é atingido, como também a própria população, que se sente impotente diante da ação contramajoritária do Poder Legislativo, no campo político.



O tribunal misto como expressão da judicialização da

política

Podemos dizer que o tribunal misto nos Estados, conforme prevê a Lei 1.079/50, decorre da exigência de se constituir a Câmara Alta que falta no unicameralismo. A Câmara Baixa avalia o recebimento da denúncia e a Câmara Alta, mais ponderada, garante a ampla defesa e o contraditório indispensáveis no processo penal, subsidiário no processo do impeachment entre nós. No nível federal, a Câmara Alta é composta pelos senadores da República, e nos Estados, por um tribunal misto composto por cinco deputados e cinco desembargadores. Essa composição, obviamente, aumenta a presença do Direito nos processos de impeachment.

O recurso a outra instância surgiu na Inglaterra, em 1376, no primeiro caso de impeachment de que se tem notícia. Lorde William Latimer, oficial do reino, *Lord Chamberlain*, de Eduardo III, sofre o impeachment, por aclamação, na Câmara dos Comuns, mas pede que seja julgado por seus pares, da Câmara Alta [1]. Nos Estados Unidos, o fato de o presidente do Senado ser o vice-presidente da República, a direção dos trabalhos em um processo de impeachment não

cabe ficar a cargo do primeiro beneficiado em caso de eventual vacância do cargo de presidente da República. Esse, possivelmente, é o motivo da escolha do presidente da Corte Suprema para presidir os processos de impeachment, não correspondendo à necessidade de o processo ter uma condução jurídica, como uma interpretação apressada pode sugerir.

A presença expressiva de desembargadores no impeachment de governador fortalece a impressão de que o elemento jurídico prevalece sobre o elemento político, notadamente quando vemos o tribunal misto ser instalado nas dependências do palácio da Justiça, a contar com todo o aparato logístico para a sua realização. É um ambiente que, por si só, afasta a presença da população, impedindo-a de acompanhar de perto os acontecimentos, bem como a dos demais parlamentares, que representam seus eleitores. A liturgia dos julgamentos judiciais impera a ponto de inibir a pressão política própria das atividades parlamentares, como bem ressalta Luís Guilherme Vieira [2], notadamente em momento de tamanha importância para a democracia, quando o voto popular é contrariado. Issopara não falar da capacidade que o Direito tem de obnubilar a visão sobre a realidade.

O perigo da politização do Judiciário

O impeachment é um instrumento jurídico previsto na Constituição e a doutrina já cuidou de estabelecer o seu alcance: apenas para situações gravíssimas e que ponham em risco a República e a democracia, corporificadas na lei constitucional. Mas, na medida em que ele é deslocado para lei complementar, em que configuram-se numerosas as suas possibilidades de incidência, o impeachment se assenta no campo do Direito, fazendo com que a norma jurídica impere e, com isso, fiquem neutralizadas as tensões sociais que lhe dão sustentação. A técnica jurídica, de buscar provas concretas de fatos que guardem correspondência com uma hipótese normativa determinada, faz com que a avaliação da gravidade da conduta do governante se perca para filigranas de dogmática jurídica.

Ora, o impeachment não se circunscreve aos domínios do Direito. O impeachment exige um exame de natureza política, naquilo que a soberania tem de mais próprio e genuíno, e que ultrapassa rivalidades partidárias. O Direito entra em cena quando o pacto democrático é rompido e, por consequência, a Constituição é ameaçada, ou vice-versa. Por isso seu status é constitucional e a sua proteção encontra-se no Supremo Tribunal Federal.

A distorção do uso do impeachment foi clara no caso da presidenta Dilma. A polarização que emergiu logo em que ela foi eleita, quando o PSDB não se conforma com a derrota sofrida nas urnas e parte para o ataque, com o apoio de setores empresariais, do capital financeiro e da grande mídia, levou a Câmara dos Deputados, um ano depois, a receber o pedido de impeachment com base na acusação de "pedaladas fiscais" e decretos de crédito orçamentário suplementar sem autorização do Congresso. A partir daí, a defesa da presidenta se concentrou na falta de comprovação desses dois delitos, sabendo, todos, que forças hegemônicas é que nutriam o processo. O Direito acabou servindo de pretexto para se retirar do poder o inimigo político.

Na medida, portanto, em que se acredita que o impeachment é um instrumento jurídico, exige-se do Judiciário um juízo político para o qual ele não foi preparado e pelo qual não responde perante a população. O Poder Legislativo, a quem cabia o ônus de destituir a presidenta eleita,

sente-se amparado pelo Direito vigente, arvorando-se em interpretar e aplicar a lei, sem o respaldo técnico necessário. Com isso, o Direito acaba emprestando uma legitimidade indevida ao Poder Legislativo, que, por sua vez, se isenta de emitir o juízo político que lhe é cabível. A concomitante judicialização e politização do impeachment, nesses casos, como forças que se anulam mutuamente, faz com ele caia em um limbo e não cumpra sua função, qual seja, a de salvaguardar o Estado democrático de Direito e proteger a Constituição. O impeachment não pode servir de ameaça à soberania popular, uma vez que existe para protegê-la.

Conclusão

O ônus do impeachment é político e recai sobre o Poder Legislativo. O papel do Poder Judiciário é garantir o seu limite e alcance. O Direito não pode emprestar legitimidade a uma ação que é política, isentando o Legislativo da responsabilidade que lhe é própria. O juízo que afere crime de responsabilidade é um juízo de natureza política e deve ser emitido por quem representa a soberania popular. Juízes togados verificam a ocorrência de crimes comuns, conforme conhecimento especializado e poder correspondente para tal. Respeitada deve ser, contudo, pelo Supremo Tribunal Federal a moldura constitucional do impeachment, que, conforme doutrina abalizada, resguarda o seu uso extremo, de acordo com as exigências do regime republicano, da ordem democrática e do sistema presidencialista, consideradas em conjunto.

Nessa arena de intercâmbio de papéis e funções, de esvaziamento e ressignificações, o impeachment, definido como crime de natureza jurídica e política, acaba não sendo nem jurídico nem político. Há de se verificar a devida distinção de papéis e ocupação do poder pelos órgãos do Estado, em casos de impeachment, sob pena de se impedir a defesa de direitos e fragilizar o exercício da cidadania.

A responsabilidade de se afastar do governo a pessoa eleita por maioria de votos não é de natureza jurídica, mas de natureza política. A casa legislativa tem que responder por seus atos, e não colocar a responsabilidade na "conta do Direito". O Poder Judiciário, a seu turno, sai fortalecido nesse processo, uma vez que é chamado a interferir na expressão da soberania popular. Age por ação nos Estados, através dos tribunais mistos e, por omissão, no nível federal, quando a Corte Constitucional se nega a verificar o alcance do impeachment, de acordo com a moldura constitucional, limitando-se a apreciar as regras do processo.

Nos estados, a Câmara Alta para o impeachment de governadores poderia ser constituída dos deputados com o maior número de mandatos, em lugar de desembargadores. A excessiva judicialização da política, no Brasil, ao transferir para o Poder Judiciário a representação da vontade popular, também nesses casos, pode levar à politização de um poder que carece de legitimidade para agir politicamente e nutrir, ainda mais, o *lawfare*, isto é, a guerra política amparada pelo Direito.

Assim, cabe também indagar, como faz Lusmarina Campos Garcia com o olhar para a experiência dos países da América Latina: o instituto do impeachment funciona para as nossas democracias contemporâneas?



[1] Cf. Ranieri L. Rezende, Impeachment e Responsabilidade Jurídica: notas histórico-teóricas de *common law*, em <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45434>.

[2] Cf. Luís Guilherme Vieira no debate pelo mesmo coordenado, disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=056ehy4GFI4>.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-nov-29/margarida-camargo-impeachment-governadores/>