

O reexame da legitimidade do processo de impeachment



Por **FÁBIO KONDER COMPARATO***

Por que razão o órgão com capacidade legítima para destituir o presidente da República haveria de ser outro, senão o próprio povo?

Origem

Na Inglaterra, onde foi inventado, o processo de *impeachment* sempre teve a natureza de uma sanção não-judiciária. Na verdade, ele preparou, séculos antes da instauração do sistema parlamentar de governo, a instituição da moção de censura, com a destituição do gabinete de governo ou de um dos seus integrantes. Por isso mesmo, tornou-se anacrônico na Inglaterra, desde o século XIX. O último processo dessa natureza ocorrido no Reino Unido deu-se em 1848, quando David Urquhart pediu o afastamento de Lorde Palmerston, Primeiro Ministro, arguindo que ele havia celebrado um acordo secreto com a Rússia imperial, tendo recebido desta determinada quantia em dinheiro. A acusação foi rejeitada pela Câmara dos Comuns.

O *impeachment* nos Estados Unidos da América

A revivescência do *impeachment* deu-se nos Estados Unidos, exatamente na quadra histórica em que, após a Declaração de Independência de 1776, os representantes dos estados confederados decidiram uni-los mais estreitamente, aumentando os poderes do governo central e redigindo uma Constituição Federal, em substituição aos *Articles of Confederation*.

Era indispensável, porém, livrar a instituição de qualquer traço aristocrático e torná-la essencialmente republicana, no sentido em que a ideia de república era então entendida; ou seja, o regime político em que o poder supremo pertence ao povo. Não foi, assim, por mero acaso que a Constituição Federal, promulgada em 1788, após a ratificação por todos os Estados confederados, principia com a célebre expressão *We the people* (Nós o povo).

Como se vê, a concepção de república dos *Founding Fathers* confundia-se com o conceito moderno de democracia, tal como fixado no curso do século XIX; ou seja, o regime em que os governantes são escolhidos pelo povo. Na época do nascimento dos Estados Unidos da América, a democracia era tida como um regime político controlado por facções, que tendiam a descambar para o exercício violento e abusivo do poder. Foi exatamente o que disse Madison, no ensaio nº 10 do *The Federalist*. Nesse sentido republicano de regime político, no qual o povo soberano não exerce diretamente o governo, mas elege representantes para tanto e pode, igualmente por meio de representantes, destituí-los, a Constituição norte-americana - tal como, antes dela, as de vários dos Estados que vieram a compor a federação - previu o *impeachment*, em seu artigo dois, quarta seção, *verbis*: *"Forfeiture of Offices for Crimes: The President, Vice-President and all civil officers of the United States shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other crimes and misdemeanors"*.

A instituição, no entanto, foi desde logo tida como uma ofensa ao princípio da separação de poderes, pois os *Founding Fathers* eram leitores assíduos de Montesquieu. Como admitir que órgãos do Legislativo possam destituir membros do Executivo, não apenas os de nível inferior, mas até mesmo o chefe de Estado? A grande controvérsia, que consumiu semanas de discussão na Convenção de Filadélfia, foi, pois, a questão do órgão ou autoridade competente para aplicar o *impeachment*. Thomas Jefferson sustentou que o órgão julgador deveria ser composto por juízes e legisladores; ao que Madison retrucou vigorosamente que o processo de julgamento era, sem qualquer ambiguidade, de natureza judicial. Já Hamilton, por sua vez, arguiu que o órgão competente para julgamento deveria ser não outro, senão o Senado.ⁱⁱ Edmund Randolph, diferentemente, propôs a criação de um órgão judiciário especial.ⁱⁱⁱ

Finalmente, chegou-se a uma conclusão, dispondo a Constituição que a Câmara de Representantes teria o poder exclusivo de declarar o *impeachment*, e o Senado a competência exclusiva para julgá-lo.^{iv}

Não foi esta, porém, a única disputa suscitada na Convenção. Discutiu-se também, acirradamente, a natureza do fato causador do processo de destituição, optando-se pela fórmula ampla *high crimes and misdemeanors*, carecedora de toda precisão. Em razão disso, talvez, esse processo de destituição, desde que promulgada a Constituição há mais de dois séculos, só foi aplicado no plano federal contra dezenove agentes oficiais, entre os quais apenas dois Presidentes da República, Andrew Johnson em 1868 e Bill Clinton em 1998, ambos afinal absolvidos.^{iv}

A adoção do *impeachment* na América Latina

À medida que os países da América Latina iam se tornando independentes, passaram todos eles a seguir o modelo político norte-americano; vale dizer, o regime republicano federativo, dotado de uma Constituição.

Com base nesse modelo, estabeleceu-se como regra o processo de destituição do Presidente da República através do *impeachment*. Acontece que o poder político, praticamente em todos os países latino-americanos, nunca foi efetivamente democrático, mas seguiu sem descontinuar a linha oligárquica. Ora, para os oligarcas latino-americanos, a destituição de um presidente da República fazia-se muito mais rapidamente por meio de um golpe militar, do que por um processo decisório, de natureza judicial ou não.

E efetivamente, com apoio explícito ou implícito do imperialismo norte-americano, até o final do século XX o instituto do *impeachment* para destituir chefes do Executivo tinha função meramente figurativa nas Constituições de países latino-americanos. As facções oligárquicas resolviam seus conflitos de interesse pelos meios militares, com ou sem apoio popular, mas contando sempre com o *background* ianque.

Tal situação permaneceu imutável até a última década do século XX quando, subitamente, ao que parece em razão de uma mudança de orientação do governo norte-americano, o recurso ao *impeachment* para a destituição de presidentes da República na América Latina tornou-se a solução habitual, em casos de conflito político no quadro oligárquico. Entre 1992 e 2016, nada menos do que quinze chefes do Executivo foram destituídos por meio de processos de *impeachment* em toda a América Latina.

A imprescindível revisão do instituto do *impeachment*

Como se viu, a reconstituição do *impeachment* nos Estados Unidos no século XVIII, concomitantemente ao seu progressivo abandono na Inglaterra, fundou-se na concepção então vigente de que a república tinha como princípio supremo a exclusividade da designação pelo povo dos agentes políticos encarregados de tomar as grandes decisões políticas; ou seja, o regime que no curso do século XIX passou a ser designado como democracia representativa.

Sucedeu, no entanto, que se nos Estados Unidos o sistema de representação política atuou em geral sem distorções, em toda a América Latina ele jamais foi capaz de suplantar a vigência do poder oligárquico, falsamente apresentado como democrático. Eis por que nos países latino-americanos o instituto de *impeachment* jamais funcionou a contento. Numa

longa primeira fase, ele foi simplesmente posto à margem, sendo substituído pela aplicação de golpes de Estado, em geral militarmente comandados. Já numa segunda fase, a partir da última década do século passado, os casos de *impeachment* multiplicaram-se, mas sem nenhuma participação do povo. Ou seja, passou-se a aplicar formalmente o instituto, tal como previsto nas Constituições, como simples meio de resolução de conflitos entre facções oligárquicas.

Como sair desse impasse? A solução, a meu ver, consiste em se fazer reviver o instituto no quadro de um legítimo regime democrático, no qual, como sabido, a soberania ou poder supremo pertence exclusivamente ao povo, ou seja, ao conjunto dos cidadãos, com obediência aos princípios máximos de liberdade e igualdade.

Nessas condições, o *impeachment* deveria constar de duas fases. Na primeira delas, continuariam a ser aplicadas as regras tradicionais, concernentes aos órgãos competentes para a tomada de decisão, tal como previsto nas Constituições. Uma vez, porém, decidido o afastamento do agente político tido como autor dos atos considerados ofensivos à ordem constitucional, passar-se-ia a uma segunda fase, na qual a palavra final competiria ao povo, através de referendo.

Trata-se, a rigor, de uma questão de pura legitimidade. Com efeito, se de acordo com o princípio democrático a soberania pertence ao povo e é este que elege o chefe do Poder Executivo, por que razão o órgão com capacidade legítima para destituí-lo haveria de ser outro, senão o próprio povo?

Atente-se, aliás, que no Brasil essa atualização do mecanismo do *impeachment* não exige nenhuma alteração constitucional, pois a Carta Magna de 1988 já prevê em seu art. 14, inciso II, que o referendo é um dos instrumentos pelos quais é exercida a soberania popular.

***Fábio Konder Comparato** é Professor Emérito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e Doutor Honoris Causa da Universidade de Coimbra. Autor, entre outros livros, de *A civilização capitalista* (Saraiva).

Notas

[i] *The Federalist*, nº 65.

[ii] Cf. Cass R. Sunstein, *Impeachment - A Citizen's Guide*, Harvard University Press, 2017, p. 42.

[iii] Constituição dos Estados Unidos da América, artigo um, seção dois, alínea 5; e artigo um, seção três, alínea 6.

[iv] Contra o Presidente Richard Nixon, em razão do escândalo do *Watergate*, foi aberta uma investigação na *House of Representatives* em 1974, havendo Nixon renunciado ao cargo antes de concluir o procedimento.