

A DESTITUIÇÃO EXTEMPORÂNEA DE MANDATOS POLÍTICOS: O IMPEACHMENT E O RECALL

THE EXTEMPORANEOUS OVERTHROWS OF POLITICAL MANDATES: IMPEACHMENT AND RECALL

Igor Gomes Duarte Gomide dos Santos

Resumo

A crise entre soberanos e súditos não é novidade na Teoria do Estado. Desde o surgimento do Estado Moderno, várias tratativas sobre o assunto foram realizadas e instrumentos concebidos para que os súditos pudessem interferir, limitar e até destituir os soberanos. Dois desses instrumentos de destituição (o impeachment e o recall) são analisados por este trabalho para entender seu funcionamento e escopo, bem como a forma com que se eles fortalecem o processo democrático.

Palavras-chave: Eleição, Democracia, Recall, Impeachment, Mandato eleitoral

Abstract/Resumen/Résumé

The crisis between sovereigns and subjects is not new in Theory of State. Since the rise of the Modern State, various discussions on the subject have been made and instruments designed so that subjects could interfere, limit, and even overthrow the sovereigns. Two of these instruments of impeachment and recall are analyzed by this work to understand their operation and scope, as well as the way in which they strengthen the democratic process.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Election, Democracy, Recall, Impeachment, Political term

Introdução

As discussões sobre as crises e problemas da democracia representativa existem desde que esta foi concebida – a formação de castas no poder político, a dissociação entre os representantes e os anseios populares, a manipulação de massas, o desvio de poder, são inúmeras as possibilidades de defraudação da representação política, seja na esfera executiva ou legislativa.

A concepção de instrumentos de limitação dos mandatos bem como de participação popular (como referendos, plebiscitos, *recall* e iniciativas populares) são algumas soluções para este afastamento da população de seus representantes, trazendo-a de volta ao protagonismo das relações políticas.

O encerramento precoce do mandato público é escopo tanto do *recall* quanto do *impeachment*, embora tenham regulamentação e pressupostos bem distintos entre si. Enquanto um tenha sua essência no esvaziamento da legitimidade popular do seu alvo, o outro tem por essência a conduta questionável dos eleitos durante o seu mandato.

Deste modo, tem-se que ambos institutos, em conjunto, constituem em uma atuação complementar entre população e mandatários de cargos eletivos em fiscalização conjunta para a manutenção dos valores republicanos e segurança democrática dos Estados Modernos.

(1) Instrumentos políticos de encerramento extemporâneo de mandatos

A participação popular seja o fundamento do conceito democrático, mesmo que a atuação direta do cidadão no governo se torne, quanto maior a sociedade e mais burocrática, cada vez mais rara e complexa.

Para se falar acerca da relação entre indivíduos e Estado na modernidade, é sempre necessário voltar aos clássicos contratualistas – afinal de contas, a própria criação do Estado seria resultado de um acordo de vontades entre os cidadãos.

Embora a cultura ocidental tenha chegado à democracia representativa como o melhor modelo possível, conforme aponta Auad (2004, p.233), o próprio Rousseau (2002, p.++) defendia que a democracia ideal só seria atingida com a participação direta dos cidadãos: “Não se pode representar a soberania pela mesma razão que não se pode alienar, consiste ela essencialmente na vontade geral, e a vontade geral não se representa; ou ela é a mesma, ou outra, e nisso não há meio-termo”.

A representação pode causar diversos problemas, como afirma Bobbio (1986, p.++)– “o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia,

entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”. Desta forma, a busca por institutos que regulamentem a participação popular ativa na democracia representativa é essencial para evitar a formação de castas políticas que afastem o poder da população – neste sentido, aponta SAKAMOTO (2013, p. 100): “há um déficit de democracia participativa que precisa ser resolvido. Só votar e esperar quatro anos não resolve mais. Uma reforma política que se concentre em ferramentas de participação popular pode ser a saída”.

Neste sentido, é interessante observar dois diferentes institutos que são consagrados na doutrina jurídica moderna para a destituição extemporâneas de mandatários de cargos públicos eleitos: o *impeachment* e o *recall* – ambos com pressupostos e regulamentações bem distintas, mas com o mesmo objetivo de afastar representantes legitimamente eleitos pela população.

A interferência externa nos mandatos políticos é uma limitadora importante no exercício de cargos eletivos, sendo um instrumento de vigilância e responsabilização dos mandatários, visando prevenir atos incompatíveis com a democracia e a soberania popular, um através de um processo legislativo e outro através de um processo participativo.

(2) O *impeachment*

Já o *impeachment* é o afastamento de um representante não pela insatisfação popular ou pelos seus índices de popularidade, mas pelo cometimento de crimes de responsabilidade – ações essas que não são crimes na sua aceção penal. Conforme GALLO (1992, p.49):

Os crimes de responsabilidade, cujas definições são dadas pela lei federal, mesmo quando sua prática ocorre sob a modalidade tentada, acarretam a desqualificação funcional da autoridade incriminada, isto é, a perda do cargo, bem como a sua inabilitação temporária para o exercício da função pública seja ela eletiva ou de nomeação. (grifo nosso)

No Brasil, os crimes de responsabilidade estão descritos no art. 85, embora o seu rol, conforme entendimento tanto doutrinário quanto jurisprudencial é exemplificativo, e não taxativo. Sobre isso TEMER (2001, p. 169) é esclarecedor:

Essa enumeração é exemplificativa, pois o Presidente poderá ser responsabilizado por todos os atos atentatórios contra a constituição Federal. Mas essa exemplificação ressalta a convicção de que somente certas pessoas, no exercício de certas funções, “podem” praticar crimes de

responsabilidade. (grifo nosso)

Desta forma, os sete atos trazidos pelo art. 85 (quais sejam: a existência da União; o livre exercício do poder legislativo, poder judiciário, ministério público e dos poderes das unidades federativas; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e decisões judiciais) seriam exemplos de ações possíveis a serem classificadas como crimes de responsabilidade – regulamentados estes pela Lei 1.079/50.

Para que seja iniciado o processo de denúncia, o art. 14 da referida lei afirma:

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

A denúncia poder ser realizada por qualquer cidadão não significa que o processo de *impeachment* presidencial é um procedimento de participação popular, tendo em vista que a sua execução é realizada exclusivamente pelo Poder Legislativo e Judiciário, sem consultas à população.

Desde 1988, o Brasil passou por dois processos de *impeachment* – o do presidente Collor, em 1992 e da presidente Rouseff em 2016. Collor foi o primeiro presidente da América Latina a sofrer *impeachment*, conforme trazido por ROSENN & DOWNES (in PEREIRA, 2016, p.72) por:

A Câmara dos Deputados decidiu pelo *impeachment* do presidente Collor com base em dois argumentos: o de ter ele permitido “de forma expressa ou tácita, a infração da lei e da ordem pública [Lei nº. 1.079, art. 8]; e o de ter ele procedido “de modo incompatível com a dignidade, a honra e a decência do cargo” [Lei nº 1.079, art. 9].

A presidente Rouseff, por sua vez, foi alvo de 37 pedidos de *impeachment* durante seus mandatos, tendo prosperado o último relativo a denúncias de desrespeito à Lei Orçamentária e à Lei de Improbidade Administrativa, incluindo omissões e ações de manipulação de dados contábeis.

A realização de dois procedimentos de *impeachment* em um período tão curto de tempo é alvo de preocupação de diversos estudiosos, conforme aponta PEREIRA (2016, p. 81): “a importância do *Impeachment* pode até ter sido subestimada por alguns, porém, quando se trata de forma de punição contra quem ocupa um cargo de tamanha

relevância, não há forma melhor para exercer a democracia”.

DAUSTER, em entrevista no início de 2016 ao jornalista Marcelo Moura, da Época, destacou um questionamento acerca dos dois processos em questão:

O pedido de *impeachment* de Dilma não se baseia num crime de fácil identificação, como ocorreu com o presidente Collor, em 1992. O pedido de afastamento foi deflagrado num gesto de vingança pessoal do presidente da Câmara, Eduardo Cunha, e seria conduzido por um Congresso com baixa credibilidade, impedindo que grandes segmentos da sociedade o considerassem válido.

Segundo o entrevistado, a existência de um procedimento diverso, conduzido pela população, poderia ter o mesmo resultado com menor desgaste das instituições.

(3) O *recall* político

Embora ambos institutos tenham como objetivo encerrar previamente o exercício de uma função de um servidor público, suas regulamentações e exercício são bem distintos. Enquanto o *impeachment* é exercido pelo Poder Legislativo quando o representante popular tenha cometido certas classes de crimes, o *recall* é exercido diretamente pela população ao se insatisfazer com a atuação do representante.

O *recall* político não é regulamentado pela Constituição – de fato, sua aplicação é restrita a poucos Estados e contextos específicos. Referenciando o instituto de Direito do Consumidor, em que os produtos defeituosos são retirados do mercado em nome da segurança pública, o *recall* político é definido por BIRD (*apud* FERREIRA, 1962, p. 152) como “técnica política destinada a permitir ao eleitorado, mediante uma eleição especial, a substituição de um funcionário público antes da extinção normal do tempo de exercício das suas funções”.

URBINATI (2006, p. 208) afirma que a regulação sensata do *recall* “permite [à população] investigar, julgar, influenciar e reprovar seus legisladores” permitindo a remoção governantes eleitos cuja atuação esteja em desconformidade com os anseios populares, e seja verificada que a sua seleção tenha sido errônea. Têm-se aí as primeiras limitações para a aplicação do instituto, limitando-o a situações políticas específicas.

Um instituto de tal impacto social não poderia ser acionado a qualquer momento ou por qualquer simples insatisfação. COMPARATO (1987, p. 105) defendia, em seu anteprojeto de Constituição Brasileira, a introdução de um sistema de atuação restrita dos representantes, como pode se ver:

Art. 111 (...) § 2o A lei regulará as condições de admissibilidade de mandatos imperativos, **com a cominação de sanções pelo descumprimento das exigências fixadas pelo eleitor e aceitas pelo candidato, por ocasião do registro de sua assinatura.** (grifo nosso)

Porém a principal dificuldade de se regulamentar o *recall* é fazê-lo de uma forma em que o voto (bem como os anseios) das minorias não seja asfixiado em destituições arbitrárias pela insatisfação de uma maioria dominante. Neste sentido, um número elevado de peticionantes precisa ser a primeira das dificuldades de destituir um representante, bem como um prazo para fazê-lo.

Atualmente, os referenciais democráticos mais próximos do *recall* estão em países latino-americanos com Constituições pós-1990 (PEREIRA, 2016): Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009). Nestes países, para se iniciar o procedimento é necessário entre 10 (Equador) e 40% (Colômbia) dos votos válidos, e engloba todos os cargos elegíveis, exceto na Colômbia, onde apenas os mandatos prefeitos e governadores podem ser revogados.

Outras unanimidades entre tais países são a vedação da revogação antes de completar um ano do mandato (Venezuela e Bolívia proíbem até a primeira metade deste; e Equador e Bolívia proíbem durante o último ano) e a impossibilidade de se realizar novamente o procedimento caso este seja frustrado – reafirmando que o padrão é pela conclusão do mandato no tempo regulamentar, sendo o *recall* a exceção extrema.

Um célebre caso de *recall* ocorreu na Califórnia (EUA), em 2003, quando o governador Joseph “Gray” Davis Jr foi destituído em 7 de outubro mediante votação popular – AVILA (2009, p. 99) mostra que foram mais de 1 milhão e 350 mil assinaturas peticionando pelo afastamento do governador, e, com as eleições (nas quais centro e trinta e cinco candidatos concorreram) o ator Arnold Schwarzenegger conquistou 48% dos votos válidos, superando tanto os votos originais do ex-governador deposto quanto os eleitores que peticionaram pelo afastamento.

No Brasil, algumas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) foram propostas para regulamentar o instituto, denominando-lhe direito de revogação individual e coletivo; plebiscito de confirmação de mandato; referendo revocatório e plebiscito destituente, indiscriminadamente. Quanto a estes, destaca-se a PEC 80 e 82, ambas de 2003; a 73/2005 e a 477/2010 – esta última não inclui a Presidência da República dentre os cargos passíveis de revogação de mandato.

Conclusão

Embora muito se fale em *impeachment* e *recall* como ferramentas de uma democracia ideal, é mister se supor que, em uma construção teórica de democracia ideal não haveria necessidade de tais instrumentos – sem dúvidas instrumentos essenciais na democracia real.

Seja por crimes de responsabilidade ou pela falta de apoio popular, os mandatos eletivos precisam ter limites claros e indisponíveis aos seus detentores, de modo a evitar a usurpação do poder para fins pessoais ou cumprimento de uma agenda que não seja do interesse público. A conscientização popular, bem como o exercício destes institutos quando necessários são lições importantes que reforçam a democracia e as instituições jurídicas.

O Brasil, embora ainda esteja em uma época de maturação democrática passa, atualmente, pelo seu segundo procedimento de *impeachment* e as discussões levantadas acerca da legitimidade de tais procedimentos, bem como a sua motivação política, relação entre o resultado destes e os anseios populares auxilia a formação de uma democracia mais resiliente e duradoura, à medida que opiniões divergentes continuam a ter espaço e impacto tanto na sociedade quanto na academia.

Discutir-se a instituição do *recall* neste momento político parece ser o melhor caminho para se atingir, cada vez mais, a efetiva representação buscada pelos ideais democráticos da Constituição de 1988, reforçando a participação popular crescente desde a sua promulgação.

Bibliografia

AUAD, Denise. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. In: **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. n. 3, 2004. p. 291-322.

AVILA, Caio Marcio Brito de. **Recall** – a revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro. 152 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, USP. São Paulo: USP, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

COMPARATO, Fabio Konder. **Muda Brasil**: uma constituição para o desenvolvimento democrático. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BRASIL. Constituição (1988). “Constituição da República Federativa do Brasil”. Brasília: Senado, 1988.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de Responsabilidade: Do Impeachment**. 1ªed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Princípios gerais de direito constitucional moderno**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1962, t 1.

MOURA, Marcelo. **Um recall político é uma saída para a crise brasileira?** O ex-embaixador Jório Dauster diz que a possibilidade de os eleitores destituírem os governantes antes do fim do mandato é uma forma madura de cidadania. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/01/um-recall-politico-e-uma-saida-para-crise-brasileira-sim.html>> Acesso em: 15 fev 2017.

PEREIRA, Mariana Carvalho. **O impeachment no ordenamento jurídico brasileiro e sua aplicabilidade quanto ao presidente da república**. 86 f. Monografia (Bacharelado) – Faculdade de Direito de Presidente Prudente, UniToledo 2016. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/view/5893/5603>> Acesso em: 12 fevereiro 2017.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social: princípios de direito político**. Tradução de José Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2002.

SAKAMOTO, Leonardo. Em São Paulo, o facebook e o twitter foram às ruas. In: ROLNIK, Raquel et al. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013

TEMER, Michel. “Elementos de direito constitucional”. 17. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** Tradução de Mauro Soares. Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 191-228, 2006.