

RACIONALIZAÇÃO OU RETROCESSO INSTITUCIONAL? O PL 1388 DE 2023 À LUZ DA TEORIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E DA TEORIA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

DOUGLAS GOVEIA RECHIA¹; ALVARO AUGUSTO DE BORBA BARRETO²

¹Universidade Federal de Pelotas – douglas_rechia@hotmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – albarret.sul@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

Ao longo da história das instituições políticas brasileiras desde a Constituição de 1824, o pedido de impeachment tem quase sempre adquirido a forma de um direito de petição atribuído a todo e qualquer cidadão para denunciar autoridades públicas por uso indevido do cargo. O baixo custo do uso dos pedidos de impeachment e a intensificação da participação política da sociedade, no entanto, fizeram com que nas últimas décadas o número dessas demandas de impeachment contra presidentes se multiplicasse grandemente no Brasil, atingindo o patamar de algumas centenas desde a redemocratização em 1988 até o fim do mandato de Jair Bolsonaro em 2022.

Tal realidade é, aparentemente, interpretada por diversos atores políticos, bem como por acadêmicos, como indesejável e causadora de instabilidade política. Ademais, entende-se que a atual Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079 de 1950), que regulamenta a previsão constitucional do processo de impeachment no Brasil, possui uma série de outras inadequações que exigiriam modificações mais amplas no arcabouço legal que regula tais processos. Nesse sentido, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) nº 1388 de 2023, destinado substituir a Lei de 1950 e a promover uma série de mudanças no tratamento dos processos por crimes de responsabilidade no país.

O objeto de análise do presente trabalho consiste nos dispositivos desse PL que tratam da denúncia por crime de responsabilidade. Como fica claro da leitura do artigo 26 do PL nº 1388 de 2023, os pedidos de impeachment, caso a mudança seja aprovada, ficariam a cargo de algumas entidades representativas e de parcela dos cidadãos, desde que cumpridos os requisitos da iniciativa popular de lei.

Parece necessário, todavia, investigar os possíveis impactos dessa eventual mudança do ponto de vista teórico, seja no âmbito jurídico, seja no campo da teoria política, em especial na reflexão sobre a teoria da democracia participativa. Com isso, o presente trabalho se propõe a responder o seguinte problema de pesquisa: como pode ser interpretada a limitação ao direito de pedir impeachment presidencial proposta pelo Projeto de Lei (PL) nº 1388 de 2023?

Sabe-se que o direito de petição é direito fundamental elencado no rol do artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Diferentemente do que acontece em outros países, como os Estados Unidos, os pedidos de impeachment no Brasil vêm seguindo a forma de um direito de petição, de modo que uma mudança radical como a estabelecida no artigo 26 do PL nº 1388 de 2023 pode ter implicações consideráveis, inclusive do ponto de vista de sua constitucionalidade, em razão da possível restrição a um direito fundamental.

Além disso, cabe considerar a mudança proposta a partir do contraste entre uma perspectiva minimalista ou hegemônica de democracia e a perspectiva da teoria participativa da democracia. Para além da defesa que teóricos desta corrente

fazem do aumento da participação da sociedade civil nas ações do governo, autores da área do direito e da ciência política também reconhecem que o texto constitucional de 1988 é permeado de elementos que refletem o ideal político participativo, ainda que de forma esparsa, em um sistema que é preponderantemente representativo.

Dito isto, o objetivo geral do presente trabalho consiste em investigar se as alterações promovidas pelo PL nº 1388 de 2023 representam avanços ou retrocessos institucionais à luz da teoria da democracia participativa bem como à luz da teoria dos direitos fundamentais.

2. METODOLOGIA

O presente trabalho possui metodologia qualitativa e se baseou em análise documental e pesquisa bibliográfica. Para atingir o objetivo proposto, foram realizadas leituras do Projeto de Lei mencionado e seus anexos, como a Justificação apresentada pelo Senador Rodrigo Pacheco, autor do PL, e a Exposição de Motivos feita pelos juristas da Comissão responsável pelo PL, em conjunto com a consulta a autores da área do Direito Constitucional, como: Paulo Bonavides, José Afonso da Silva e Paulo Brossard, além de autores da Ciência Política, como: Carole Pateman, Luís Filipe Miguel, Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na essência do artigo 26 do PL encontra-se a preocupação primordial com a estabilidade política e com a proteção do sistema político representativo. Por meio da limitação da legitimidade para demandar impeachment, os legisladores acabam por diminuir consideravelmente – embora não excluam por completo – o “input” cidadão no tratamento dos crimes de responsabilidade dos agentes públicos, em especial os do Presidente da República.

Há, do ponto de vista jurídico, uma limitação e, talvez até descaracterização, do direito de petição que vinha consubstanciado no pedido de impeachment. Visto que o direito de petição é um direito conferido a qualquer pessoa (SILVA, 2017) ou qualquer cidadão (BONIFÁCIO, 2004) para a defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, pode-se argumentar que a exigência de um número mínimo de subscrições para a interposição de denúncia por crime de responsabilidade desfaz uma das características fundamentais do direito de petição naquilo que se extrai da doutrina constitucionalista.

Por outro lado, também se pode alegar que o direito de oferecer o pedido de impeachment ainda pode ser exercido por qualquer pessoa, mas desde que obtenha o número mínimo de subscrições. Embora o presente trabalho não se proponha a aprofundar a discussão, fica registrado o problema jurídico a ser enfrentado em razão da limitação ao pedido de impeachment promovida pelo PL 1.388 de 2023 e a possível questão da constitucionalidade da medida, visto que o direito de petição consiste em direito fundamental previsto no artigo 5º.

Consequência mais propriamente política da medida proposta é a redução do elemento participativo no tratamento da responsabilização de autoridades políticas. Como se pode constatar não apenas na leitura do texto do PL como também da exposição de motivos e da justificação anexos ao texto, o paradigma de democracia que orienta o processo em curso não vê de forma positiva o elemento participativo.

É, sem dúvida, reflexo da perspectiva que Avritzer e Santos (2002) denominaram como hegemônica, centrada principalmente no processo eleitoral e no respeito pelos seus resultados, de modo que democracia é vista como um arranjo institucional destinado a formar governos (PATEMAN, 1992). Em outras palavras, de acordo com a perspectiva hegemônica ou minimalista de democracia, modelos participativos não são capazes de se auto-estabilizar. O excesso de “input” cidadão no desencadeamento de processos de impeachment presidenciais teria provocado indesejável instabilidade e, portanto, deve ser mitigado pela legislação.

No entanto, é de se questionar se a prerrogativa individual para demandar impeachment realmente produz a instabilidade alegada pelos atores políticos responsáveis pelo PL em questão. De 194 pedidos apresentados de 1988 até 2018, apenas 2 levaram à efetiva desestabilização política e remoção de presidentes eleitos, sendo a maior parte dessas denúncias subscritas por cidadãos individuais (RECHIA, 2021). A limitação da participação popular nas demandas pelo impeachment tende a colocar maior poder nas mãos dos atores tradicionais do sistema político, que passariam a ter um controle maior do processo de destituição das autoridades públicas desde o seu momento inicial.

4. CONCLUSÕES

Ao longo do artigo, concluiu-se que a intenção de limitar o direito de pedir o impeachment, em especial o presidencial, reflete uma perspectiva minimalista da democracia representativa, para a qual é necessário evitar ao máximo a instabilidade política advinda das demandas por vezes excessivas provenientes da sociedade civil. Tal perspectiva, hegemônica atualmente, se contrapõe à visão da democracia participativa, a qual propõe o máximo de participação popular nas ações governativas, com o objetivo de se promover não apenas um bom governo, mas também a educação do indivíduo para a prática da democracia. À luz dessa perspectiva teórica, a mudança proposta, se aprovada, pode ser considerada um retrocesso institucional e uma vitória da perspectiva hegemônica, por conduzir as instituições políticas no sentido contrário ao aumento do “input” cidadão.

O Projeto de Lei parece ir além da limitação do direito constitucional de petição, consistindo em uma descaracterização do pedido de impeachment enquanto modalidade de direito de petição, visto que este deveria, em tese, ser permitido a qualquer pessoa. Embora o texto constitucional não estabeleça explicitamente que a denúncia por crime de responsabilidade deve possuir tal forma, o fato de este ser uma prerrogativa prevista dentro do rol dos direitos e garantias individuais no texto constitucional tem o potencial de levar o tema a debates e questionamentos quanto à constitucionalidade da medida.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo; SANTOS, Boaventura de Sousa. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito de petição: Garantia Constitucional**. São Paulo: Método, 2004.

BRASIL. **Lei 1.079 de 10 de abril de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. SENADO. **Projeto de Lei nº 1388/2023**. Dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9297683&ts=1683930522484&disposition=inline&_gl=1*5hb6ra*_ga*NDA3NjQ1NjQ3LjE2ODU2Mzk4OTE.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4NTYzOTg5MS4xLjAuMTY4NTYzOTg5MS4wLjAuMA..>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BROSSARD [DE SOUZA PINTO], Paulo. **O *Impeachment*: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965.

MIGUEL, Luís Filipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. **Lua Nova**, São Paulo, v.100: 83-118, 2017.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RECHIA, Douglas Goveia. **Impeachment no Brasil: uma análise das denúncias contra o presidente da república no período 1990-2018**. 2021. 124f. il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pelotas, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 40ed., rev. atual. até a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016. São Paulo: Malheiros, 2017.