

---

## PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO COLETIVO DE *IMPEACHMENT*

### PROCEDURALIZATION OF THE COLLECTIVE IMPEACHMENT PROCESS

**FABRÍCIO VEIGA COSTA**

Pós-Doutorado em Educação pela UFMG. Doutorado em Direito Processual pela PUC/MINAS. Mestrado em Direito Processual pela PUC/MINAS. Especialista em Direito Processual, Direito de Família e Direito Educacional pela PUC/MINAS. Professor do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna –MG.

**NAONY SOUSA COSTA MARTINS**

Doutoranda em Direito. Mestre pela Fundação Universidade de Itaúna/MG. Especialista em Direito Processual do Instituto de Educação Continuada na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais — IEC PUC/Minas. Professora na Faculdade Pitágoras Campus Divinópolis/MG. E-mail: naony.sousa@gmail.com.

#### RESUMO

**Objetivo:** Investigação é a oferta de um novo procedimento para o processo coletivo de *impeachment* do Presidente da República sob a ótica da processualidade democrática. A escolha do tema se justifica em razão da sua relevância teórica, prática e atualidade, especialmente por se tratar de estudo destinado a eliminar o déficit de participação popular na construção da decisão sobre o impedimento e perda do mandato eletivo do Presidente da República democraticamente eleito. Por meio das pesquisas bibliográfica e documental, concluiu-se que a oferta de um novo procedimento, fundado no modelo de processo coletivo de *impeachment*, é imprescindível, já que o atual modelo de processo adotado no direito brasileiro limita a construção discursiva da decisão de mérito, tendo em vista o fato do cidadão não



---

participar da construção discursivo-democrática do provimento final, algo imprescindível para a legitimidade democrática do provimento final de mérito.

**Metodologia:** A investigação científica foi realizada a partir da pesquisa bibliográfica e documental. O método dedutivo foi a ferramenta metodológica utilizada para o recorte do objeto da pesquisa, partindo-se de uma concepção macroanalítica, qual seja, o estudo do processo de *impeachment*, especificando-se no estudo e estruturação da procedimentalização do processo coletivo de *impeachment* sob a ótica democrática.

**Contribuições:** O artigo oferta a análise de temática atual e relevante, sob o ponto de vista social, jurídico e político, já que propõe uma revisitação epistemológica do procedimental do processo coletivo de *impeachment* a partir do modelo constitucional de processo, de modo a garantir a participação discursiva dos interessados difusos no debate racional de mérito do provimento do impedimento. Os resultados obtidos apontam que o atual modelo do processo de *impeachment* acarreta um déficit de participação popular na construção do provimento de mérito. Desta forma, sob a ótica da processualidade democrática, deve o processo coletivo de *impeachment* possuir um procedimento que oportunize a criação de um espaço discursivo-democrático de ampla exauriência argumentativa e que garanta a efetiva participação referendária e plebiscitária dos interessados difusos na construção do provimento final do impedimento.

**Palavras-chave:** Processo coletivo; *Impeachment*; Democracia; Participação popular; Mérito participado.

## ABSTRACT

**Objective:** *this investigation is to offer a new procedure for the collective process of impeachment of the President of the Republic from the perspective of democratic procedure. The choice of theme is justified due to its theoretical, practical and current relevance, especially since it is a study aimed at eliminating the deficit of popular participation in the construction of the decision on the impeachment and loss of the elective mandate of the democratically elected President of the Republic. Through bibliographical and documentary research, it was concluded that the offer of a new procedure, based on the model of collective impeachment process, is essential, since the current model of process adopted in Brazilian law limits the discursive construction of the decision on the merits, in view of the fact that the citizen does not participate in the discursive-democratic construction of the final provision, something essential for the democratic legitimacy of the final provision of merit.*

**Methodology:** *The scientific investigation was carried out based on bibliographical and documentary research. The deductive method was the methodological tool used*



---

to outline the research object, starting from a macro-analytical conception, that is, the study of the impeachment process, specifying in the study and structuring of the proceduralization of the collective impeachment process under the democratic optics.

**Contributions:** *The article offers an analysis of current and relevant themes, from a social, legal and political point of view, as it proposes an epistemological revisit of the procedural process of the collective impeachment process based on the constitutional model of the process, in order to guarantee the discursive participation of diffuse interested parties in the rational debate on the merits of providing for the impediment. The results obtained point out that the current model of the impeachment process entails a deficit of popular participation in the construction of the provision of merit. In this way, from the perspective of democratic proceduralism, the collective impeachment process must have a procedure that allows the creation of a discursive-democratic space of broad argumentative exhaustion and that guarantees the effective referendum and plebiscitary participation of the diffuse interested parties in the construction of the final provision of the impediment.*

**Keywords:** *Collective process; Impeachment; Democracy; Popular participation; Shared merit.*

## 1 INTRODUÇÃO

Objetiva-se com a presente investigação científica discutir o processo de *impeachment* enquanto modalidade de processo coletivo sob à ótica da processualidade democrática e da efetivação da participação dos interessados difusos na construção da decisão de mérito. Neste sentido, a pesquisa propõe a criação de um novo procedimental para o referido processo com o escopo de garantir a ampla exauriência argumentativa e discursividade na elaboração do provimento final de modo que este seja reflexo da aplicação do princípio da soberania popular.

Assim, a pesquisa traz como oferta para o processo coletivo de *impeachment* a criação de um mecanismo de consulta popular que viabiliza aos interessados difusos a possibilidade de participar da decisão jurídica de se iniciar ou não a discussão do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados Federais. Somado a isso, propõe, também, a efetivação da soberania popular por meio de uma efetiva



---

participação referendária do cidadão na fase de discussão do mérito do impedimento após a decisão proferida pelo Senado Federal.

Destaca-se que o estudo do objeto de investigação proposto se dará a partir da análise do processo coletivo enquanto um modelo de processo cujo mérito deve ser impreterivelmente construído de forma dialógica pelos interessados difusos, ou seja, por aqueles que serão atingidos diretamente pelos efeitos jurídicos e políticos do provimento final, e em um espaço de ampla exauriência argumentativa. Ademais, a pesquisa toma como referencial a análise do processo coletivo a partir do seu objeto e como um modelo de processo essencialmente participativo, conforme preconizado pela Teoria das Ações Coletivas como Ações Temáticas, de autoria do jurista Vicente de Paula Maciel Júnior.

A escolha do tema se justifica em razão da sua relevância teórica, prática e atualidade, especialmente por ser um estudo cujo objetivo é sistematizar um procedimento democrático do processo de *impeachment*, a fim de garantir a ampla e irrestrita participação popular na decisão de mérito do impedimento, em especial do Presidente da República. Importa mencionar que a pesquisa se adequa a área de concentração da proteção dos direitos fundamentais, em especial a participação popular, e a linha de pesquisa do direito processual coletivo.

Com o escopo de sistematizar a presente discussão científica, em um primeiro momento foi realizada uma análise teórica e legal do processo de *impeachment* no Brasil, de forma geral e, após, em específico, do processo de impedimento do Presidente da República. Foi apresentada, ainda, uma distinção teórica-científica dos institutos do *impeachment*, *recall* e do voto de desconfiança. Somado a isso, a pesquisa apresentou proposições acerca da diferença entre processo e procedimento, de modo a evidenciar a natureza jurídica de processo não judicializado do *impeachment*. Por fim, a pesquisa debruçou-se na construção de um procedimental para o processo coletivo de *impeachment* do Presidente da República, compatível com os princípios e fundamentos do processo constitucional democrático.

O que se apresenta como pergunta-problema que esta investigação científica objetiva responder é: sob a ótica da processualidade democrática coletiva e da análise



---

científica do processo, o *impeachment* deve ser vislumbrado como procedimento discursivo e de ampla exauriência argumentativa, pautado em um modelo de processo coletivo não jurisdicional para, assim, garantir amplamente a participação popular de todos os sujeitos diretamente afetados pelo conteúdo da decisão de mérito?

Através da pesquisa teórico-bibliográfico-documental, foi possível construir análises críticas que permitiram o debate da problemática científica proposta. O método dedutivo foi a ferramenta metodológica utilizada para o recorte do objeto da pesquisa, partindo-se de uma concepção macroanalítica, qual seja, o estudo do processo de *impeachment*, especificando-se no estudo e estruturação da procedimentalização do processo coletivo de *impeachment*.

Assim, por meio de uma abordagem crítica, análises comparativas, interpretativas e sistemáticas foi possível concluir que o processo coletivo de *impeachment* deve possuir um procedimento que oportunize a criação de um espaço discursivo-democrático de ampla exauriência argumentativa e que garanta a efetiva participação referendária e plebiscitária dos interessados difusos na construção do provimento final do impedimento.

## 2 ANÁLISE TEÓRICA E LEGAL DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

O objetivo do presente tópico da pesquisa é apresentar considerações de natureza teórica e legal acerca do processo de *impeachment*, em específico, do Presidente da República no Brasil. Inicialmente cumpre destacar que o *impeachment* constitui um modelo de processo de natureza eminentemente política, que possui como objetivo “apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível” (BARROS, 2011, p.114).

O jurista Bruno Galindo afirma que o *impeachment* constitui “uma forma constitucional de destituição de um detentor de poder político através de um procedimento jurídico específico com fundamentos formais e materiais na própria



---

constituição” (2016, p. 19). Edilene Lôbo, por sua vez, conceitua *impeachment* como modalidade de processo que tem “por objetivo sindicatizar condutas dos mandatários das várias esferas e órgãos de governo, cuja pena *in abstracto*, atinge o mandato e a elegibilidade imediata do envolvido, sem caráter criminal típico, encontrando seu regulamento primaz na Constituição da República” (L ÔBO, 2017, p. 8).

Para Sérgio Resende de Barros, por sua vez, o objetivo central do processo de *impeachment* é impedir a manutenção do agente político “na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo” (2011, p.114).

De forma demonstrar a relação do referido processo com a própria democracia, Paulo Brossard destaca que a “ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia. E o impeachment constitui eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia” (1992, p. 7). Cass R. Sunstein (1998), por sua vez, enfatiza o caráter excepcional desta modalidade de processo, que, conforme pontua o jurista, somente é adequado em hipóteses em que ficar demonstrada a prática de conduta que configura abuso da autoridade presidencial.

No que se refere a origem do instituto do *impeachment* no direito brasileiro, verifica-se que este possui matriz no direito norte-americano. Nas palavras de Maurizio Oliviero e Jacopo Paffarini, “na época de seu surgimento, durante a Primeira República de 1889, o *impeachment* brasileiro emprestou quase todas as suas características e os seus aspectos procedimentais do protótipo norte-americano” (2019, p. 162). Desta forma, o modelo de processo brasileiro nasce tomando como inspiração o procedimento adotado na Constituição estadunidense de 1787 (OLIVIERO; PAFFARINI, 2019, p. 163).

No Brasil, o processo de responsabilização política encontra previsão no texto constitucional (artigos 51, inciso I; 52, incisos I e II; 85 e 86, todos da Constituição Federal de 1988) e na legislação infraconstitucional (Lei 1.079/50). A Lei 1.079/50 em que pese anterior ao texto da Constituição Federal de 1988, foi por ela recepcionada. Desta forma, a sistemática do processamento do *impeachment* resta presente na



---

referida legislação infraconstitucional, bem como nos regimentos internos da Câmara dos Deputados Federais, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Conforme previsão na legislação infraconstitucional, qualquer cidadão pode apresentar denúncia contra Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados Federais (art. 14, da Lei 1.079/50). Esta denúncia, nos termos do artigo 15, da Lei 1.79/50, só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Resta claro, portanto, que a legislação oportuniza ao cidadão a possibilidade de ofertar denúncia com o objetivo de dar início ao procedimento do impedimento perante a Câmara dos Deputados Federais. No entanto, após o momento da participação da oferta da denúncia, o cidadão não participa da construção do mérito processual no processo de *impeachment*, que se desenvolverá perante a Câmara dos Deputados Federais e o Senado Federal, com a participação exclusiva dos seus membros. Ademais, no âmbito do Senado Federal, o Presidente do Supremo Tribunal Federal presidirá o julgamento, conforme previsão do artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Fica evidente, portanto, que cidadão participa de forma direta do processo eleitoral para eleição do representante político, de forma específica, nesta pesquisa, do Presidente da República, mas não tem assegurada a possibilidade de apresentar considerações, no curso de um processo de *impeachment*, para a destituição do representante legitimamente eleito. Daí a importância da presente investigação: evidenciar a necessidade de um procedimental para o processo de *impeachment* mais compatível com a processualidade democrática.



---

### 3 DIFERENCIAÇÃO TEÓRICA ENTRE *IMPEACHMENT*, *RECALL* E VOTO DE DESCONFIANÇA

O presente tópico da investigação tem por objeto apresentar a diferença teórico-científica entre os institutos do *impeachment*, *recall* e voto de desconfiança. Importa mencionar, que referida análise torna-se imprescindível para a compreensão do objeto de investigação desta pesquisa, qual seja, a oferta de um novo procedimental para o processo de *impeachment* sob a ótica do processo coletivo democrático. Ademais, referida análise é importante para se diferenciar e compreender os fundamentos dos mecanismos de destituição dos agentes políticos do poder, no âmbito dos sistemas de governo presidencialistas e parlamentarista.

O voto de desconfiança ou moção de desconfiança é um mecanismo utilizado nos sistemas parlamentaristas e está ligado à ideia de ausência de legitimidade do governo em razão de questões de interesse público. De acordo com Luís Lima Verde Sobrinho e Filomeno Moraes o voto de desconfiança é um mecanismo “de responsabilização política do sistema de governo parlamentar, cuja noção se traduz na possibilidade de o Parlamento julgar os atos do Poder Executivo no que concerne à observância do interesse público, baseado em razões de conveniência e oportunidade”.

Interessante notar que o voto de desconfiança está ligado a ideia de que o Primeiro-Ministro deve manter o apoio da maioria do parlamento (GALUPPO, 2016). Conforme destaca Luís Lima Verde Sobrinho e Filomeno Moraes, para a destituição do Primeiro-Ministro será necessária apresentação de “proposta de um grupo de membros da Câmara de representação popular, aprovada pela maioria absoluta dos respectivos pares, conclua-se que o governo não é mais capaz de satisfazer o interesse público, [...]”. (SOBRINHO; MORAES, 2017, p. 15).

Por sua vez, Marcelo Campus Gallupo esclarece que o “pressuposto da moção de desconfiança é que o primeiro-ministro tem o dever, senão jurídico, pelo menos político de manter a maioria do parlamento” (2016, p. 22). O jurista destaca, também, ante a diferenciação supracitada que “não se deve confundir o instituto do



---

*impeachment*, próprio do sistema presidencialista de governo, com o voto de desconfiança, próprio do sistema parlamentarista de governo.” (2016, p. 22).

Resta claro, portanto, que no âmbito do sistema de governo presidencialista não há falar-se em voto ou moção de desconfiança, já que o Presidente da República não possui o dever jurídico e nem político de manter o apoio da maioria no Congresso Nacional, sob pena de destituição (GALLUPO, 2016, p. 22). Além disso, conforme já mencionado, para que ocorra o impedimento, no âmbito do direito constitucional brasileiro, será necessário a prática do crime de responsabilidade.

No que se refere ao instituto do *recall*, próprio dos sistemas de governo presidencialistas, este constitui mecanismo de revogação do mandato do representante legitimamente eleito, antes do término do seu mandato, concretizado pelo próprio eleitorado (BONAVIDES, 2000).

Diferente do *impeachment*, que demanda a demonstração da caracterização do crime de reponsabilidade, no *recall* basta a insatisfação do eleitorado que será manifesta de forma fundamentada por meio de uma petição, subscrita por um número mínimo de eleitores, com a solicitação da substituição do representante político ou que ele se retire do cargo ocupado (BONAVIDES, 2000). Bruno Galindo explica que o *recall* constitui uma forma de “revogação de mandatos eletivos de forma antecipada, quando o eleitorado demonstra razoável insatisfação com as condutas dos agentes públicos eleitos e pretende vê-los fora do exercício das funções correspondentes” (GALINDO, 2016, p. 39).

Após o peticionamento pelo eleitorado, será convocado um referendo por meio do qual o cidadão manifestará a sua vontade de modo a referendar a aprovação do *recall* e a consequente destituição do representante ou a sua rejeição o que significa a manutenção do mandato (GALINDO, 2016). Conforme evidencia Bruno Galindo, diversos países da América Latina, que se situam no contexto do denominado “novo constitucionalismo latino-americano” adotam o *recall* como mecanismo de revogação de mandato (GALINDO, 2016).

O *recall*, portanto, constitui mecanismo de destituição do poder de caráter eminentemente político, diferente do *impeachment*, que demanda um devido processo



---

legal apto a demonstrar a prática de crime de responsabilidade pelo representante político. No Brasil, não se adota o instituto do *recall*, desta forma, conforme evidência Bruno Galindo, “as únicas formas de destituição de um chefe de executivo eleito são a condenação formal em um processo de *impeachment* [...] ou o final do mandato com a eleição direta de outro governante” (2016, p. 43).

Percebe-se, portanto, que por meio do *recall* o eleitorado tem a chance de influenciar na decisão sobre a retirada do poder de um representante legitimamente eleito. O ponto negativo, a se destacar, diz respeito ao fato de a argumentação apresentada ser apenas política, o que pode comprometer a credibilidade do sistema democrático. No processo de *impeachment*, por sua vez, não há possibilidade de participação do cidadão na construção da decisão, no entanto, está tem teor jurídico, já que demanda a caracterização do crime de responsabilidade. Nesse sentido, a oferta da presente investigação é atribuir ao processo de *impeachment* roupagem democrática de modo a permitir a participação ampla do cidadão na construção da decisão, ou seja, o seu acesso ao debate jurídico do mérito.

#### 4 IMPEACHMENT COMO MODELO DE PROCESSO COLETIVO

O objeto central da presente pesquisa é o estudo crítico-sistemático da procedimentalização do processo coletivo de *impeachment* sob a ótica democrática. A partir desta premissa, a presente pesquisa científica visa demonstrar, em um primeiro momento, que o processo de *impeachment*, de forma específica, do Presidente da República, constitui uma modalidade de processo coletivo que deve oportunizar ao cidadão a possibilidade de participação na construção discursiva do provimento.

Após, partindo-se da referida análise, qual seja, a natureza jurídica de processo coletivo do *impeachment*, ofertar um novo procedimental para este modelo de processo, mais compatível com a processualidade democrática, já que o atual procedimento estabelecido pela legislação acarreta um déficit de participação popular



---

na sua *ratio decidendi*. Neste sentido, faz-se necessário, em um primeiro momento demonstrar que o *impeachment* não constitui mero procedimento de caráter político, mas sim uma espécie de processo. Somado a isso, que se trata de modalidade de processo coletivo democrático.

Enquanto processo, importa mencionar que o *impeachment* constitui procedimento que se desenvolve em contraditório. Conforme preconiza o processualista Elio Fazzalari “o processo é um procedimento que possui estrutura dialética: o contraditório” (2006, p. 119). Em suma, o elemento que diferencia o processo do procedimento é o contraditório, elemento este, presente no processo de *impeachment*. Por sua vez, trata-se de modalidade de processo coletivo, já a que decisão produzida por este modelo de processo atinge de forma direta a própria democracia de uma nação ao permitir a destituição de um representante democraticamente eleito.

Importa destacar, que como modalidade de processo coletivo o *impeachment* deve atender as perspectivas do modelo constitucional democrático. Assim, a pesquisa parte do pressuposto de que o processo deve ser um espaço não judicializado de ampla exauriência argumentativa, ou seja, um espaço em que os interessados possam apresentar de forma ampla e irrestrita todos os argumentos fáticos e jurídicos aptos a contribuir para a construção discursiva do mérito processual.

Referida análise é possível, pois o processo de *impeachment* tem por objeto uma situação jurídica que atinge um número indeterminado de sujeitos: a representatividade democrática e a soberania popular. Para a presente discussão científica, a ação coletiva tem como análise principal o seu objeto. Deste modo, o processo coletivo não deve ser analisado sob a ótica dos sujeitos que participam do processo, mas sim do seu objeto (MACIEL JÚNIOR, 2006).

Conforme ensina o jurista Vicente de Paula Maciel Júnior, “não é possível explicar o fenômeno difuso ou coletivo a partir do sujeito porque não há interesse coletivo ou difuso. Interesse é sempre individual” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 175). Desta forma, diferente do que estabelece a doutrina tradicional, que visualiza o



---

processo coletivo a partir dos sujeitos que compõe a litigiosidade de massa, Vicente de Paula Maciel Júnior estuda e analisa as ações coletivas a partir do seu objeto.

Nesse sentido, o que caracteriza o processo coletivo não é o fato de existir um número indeterminado de sujeitos, mas sim a existência de um fato, bem ou situação jurídica que atinge um número indeterminado de interessados, ou seja, o estudo do processo coletivo, dos seus princípios e institutos se dará em torno do objeto da ação coletiva (MACIEL JÚNIOR, 2006). Desta forma, além de ser um processo de caráter político e não judicializado, o *impeachment* é, também, uma modalidade de processo coletivo.

Assim, para fundamentar o caráter coletivo e democrático do processo de *impeachment* parte-se em um primeiro momento da análise da ação coletiva enquanto um modelo de processo eminentemente participativo, conforme estabelece a teoria das Ações Coletivas como Ações Temáticas (2006), de autoria do jurista Vicente de Paula Maciel Júnior.

Somado a isso, toma-se como referencial o conceito de mérito processual nas ações coletivas preconizado por Fabrício Veiga Costa. De acordo com o jurista o mérito processual deve ser vislumbrado como um procedimento bifásico (2012). Neste sentido, o jurista propõe que a análise do mérito nas demandas coletivas pode ser dividida em duas fases específicas.

Na primeira fase, tem-se a instauração de um procedimento que oportuniza aos interessados difusos e coletivos o direito de uma efetiva participação na delimitação da matéria de mérito a ser discutida, tomando-se como ponto de partida as questões meritorias apresentadas pelo autor da ação (COSTA, 2012). Por sua vez, na segunda fase do procedimento, inaugura-se um espaço de ampla possibilidade de discussão do mérito processual pelos interessados, tomando-se como base, as matérias já delimitadas na primeira fase da discussão (COSTA, 2012).

Vale mencionar, ainda, conforme pontua Aroldo Plínio Gonçalves que o objetivo do processo é a “preparação de um provimento que irá produzir efeitos na universalidade dos direitos do seu destinatário, é a preparação participada da sentença” (2016, p. 165). Neste sentido, a pesquisa propõe a adoção de um



---

procedimento para o processo coletivo de *impeachment* que oportuniza a participação popular plebiscitária e referendária, de modo a influir de forma direta e discursiva na construção do provimento do impedimento, como será exposto de forma mais detalhada no próximo tópico.

## 5 PROCEDIMENTALIZAÇÃO DO PROCESSO COLETIVO DE *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Constitui objeto central da pesquisa em tela a oferta de um procedimental ao processo coletivo democrático de *impeachment*, ou seja, um procedimento que oportuniza ao cidadão a participação ampla irrestrita e discursiva na construção da decisão de mérito do impedimento. Desta forma, o presente tópico da pesquisa, se dedicará a oferta de um procedimental, por meio de proposições *lege ferenda* e *lege lata*, do processo coletivo de *impeachment*.

Antes de apresentar as etapas do procedimento, cumpre destacar, a afirmação apresentada pela cientista política Chantal Mouffe acerca do denominado populismo de esquerda. Para ela trata-se de “um modo de fazer política que pode ter diferentes formas ideológicas, de acordo com o tempo e o lugar, compatível com diversas estruturas institucionais” (MOUFFE, 2019, p. 31).

Referida afirmação demonstra que a maneira como a política é interpretada acompanha os diversos movimentos sociais e, como pontua a autora, diante desses cenários de mudanças, a participação popular é o elemento essencial para se reestabelecer um novo paradigma social (MOUFFE, 2019).

Neste sentido, o populismo de esquerda, seria vislumbrado como um mecanismo apto a atingir o que Chantal Mouffe denomina como “vontade coletiva”, ou seja, “para construir um “nós”, um “povo”, confrontando um adversário comum: a oligarquia” (2019, p. 48). O procedimento participado do processo coletivo de *impeachment*, que ora será apresentado, pauta-se justamente nesta ideia: a



---

construção de uma vontade coletiva, na construção de um povo, conforme aponta Chantal Mouffe.

Pontua-se, ainda, conforme destaca o cientista político Aníbal Pérez-Liñán (2009), que o *impeachment* tem sido utilizado como um mecanismo para destituir do poder o Presidente da República (de um estado democrático), sem violar a integridade dos sistemas de governo presidencialistas.

Para Pérez-Liñán (2009) a atuação do Poder Legislativo neste tipo de processo, para destituição do Presidente da República, antes do término do mandato, pode parecer legítima, no entanto, compromete a credibilidade futura do processo de *impeachment*. Somado a isso, o autor afirma que aceitar o Processo de *Impeachment* como uma espécie de voto parlamentar de desconfiança, traz como consequência a possibilidade de instituição de uma espécie de golpe legislativo que possui garantia no texto constitucional (PÉREZ-LIÑAN, 2009).

Pois bem, feitas essas considerações, passe-se neste momento a análise do procedimento do processo coletivo democrático de *impeachment*.

Na primeira fase do procedimento do processo coletivo de *impeachment* do Presidente da República, a pesquisa aponta para a necessidade de participação do cidadão na construção da decisão de apreciação ou não do pedido de *impeachment* perante a Câmara dos Deputados Federais. Neste sentido, caberia ao cidadão a possibilidade de participar da decisão sobre a Câmara dos Deputados Federais apreciar ou não a denúncia sobre a prática de crime de responsabilidade por meio de um plebiscito. Após a votação em sentido positivo do plebiscito, caberia a Câmara dos Deputados Federais votar sobre a instauração ou não do procedimento, conforme previsão do artigo 51, inciso I, da CF/88.

Importa mencionar, que a participação popular será efetivada por meio de um espaço de discussão racional sobre o tema, de modo a evitar decisões que possuem caráter meramente político, como ocorre, por exemplo, no âmbito do instituto do *recall*. Ou seja, o novo procedimental demanda um espaço de discussão popular pautado na racionalidade crítica e no diálogo jurídico sobre as matérias constitucionais descritas como crime de responsabilidade.



---

Assim, em sua primeira fase e antes da votação do plebiscito, o processo coletivo de *impeachment* contará com a delimitação dos temas referentes aos possíveis crimes de responsabilidade praticados pelo agente político. Com intuito de oportunizar o acesso à informação da discussão jurídica, o cidadão seria informado sobre as modalidades, características e condutas que configuram o crime de responsabilidade. Estas informações devem ser prestadas de forma acessível e compreensível a todos os cidadãos, de modo a tornar conhecida por toda a sociedade as características de cada uma das condutas que configuram crime de responsabilidade.

Após, compreender o que seja o crime de responsabilidade, o cidadão seria cientificado das condutas praticadas pelo agente político e de todos os meios de provas produzidos no curso da fase pré-jurisdicional. Assim, de posse das informações probatórias, bem como cientificado das condutas praticadas pelo representante político, o cidadão teria a oportunidade de votar, através da realização de um plebiscito, sobre a possibilidade ou não da Câmara dos Deputados Federais analisar a denúncia que dará início ao procedimento do processo coletivo de *impeachment* perante o Senado Federal.

O acesso à informação neste modelo de processo coletivo participado, que adota uma fase pré-jurisdicional, é de suma importância, na medida em que garante uma discussão de mérito pautada em critérios de justa causa. Neste sentido, somente se constataria a viabilidade da demanda coletiva na hipótese de existência de fundamentação jurídica e racional apta a autorizar o ajuizamento da ação.

É importante mencionar que os mecanismos de comunicação em massa, como por exemplo as redes sociais e os mecanismos de radiodifusão, poderiam ser utilizados para apresentar ao cidadão quais são as condutas que caracterizam crimes de responsabilidade e as suas características. Os meios de comunicação em massa poderiam ser utilizados, também, para divulgação das condutas que foram praticadas pelo representante político e os respectivos meios de prova. Somado a isso, poderiam ser realizadas audiências públicas virtuais para implementação de discussões racionais e participadas sobre o tema.



---

Após a deliberação positiva sobre a votação na Câmara dos Deputados Federais acerca da instauração ou não do processo coletivo de *impeachment*, pugnando os deputados federais pela instauração do processo, após a implementação da fase procedimental no Senado Federal, seria possível se estabelecer um novo espaço de discussão popular através das audiências públicas virtuais.

Assim, em um segundo momento, caberia ao cidadão o direito de participação da discussão de mérito do *impeachment*, por meio de Audiências Públicas temáticas, inclusive, audiências realizadas por meio virtual. Para melhor efetivação das discussões, as audiências públicas poderiam ser organizadas por grupos temáticos e os cidadãos, caso queiram, poderiam nomear representantes para os grupos que seriam responsáveis por canalizar a vontade dos interessados difusos. Importa mencionar, que o representante, será o responsável técnico/jurídico por transformar as discussões dos temas em considerações de caráter eminentemente jurídico, de modo a tornar o debate racional e crítico.

Por fim, caberia a participação popular o direito de referendar ou não a decisão de declaração do impedimento do Presidente da República proferida pelo Senado Federal. Com o fim da discussão de mérito e, com a decisão de procedência do impedimento pelo Senado Federal ao final do procedimento, caberia a criação de um novo espaço de discussão participada pelos cidadãos interessados através de uma nova consulta popular por meio de um referendo. Assim, ao final do procedimento, por meio da deliberação popular referendária, caberia ao cidadão a confirmação da decisão positiva proferida pelo Senado Federal no processo coletivo de *impeachment*.

Destaca-se que a adoção do referido modelo soluciona a problemática do déficit de participação popular e torna a discussão política um debate eminentemente racional, crítico, jurídico e pautado em critérios de justa causa. Ao se adotar referido procedimento o processo coletivo de *impeachment* alcançaria legitimidade democrática, além de atestar a vontade popular sobre o impedimento ou não do Presidente da República democraticamente eleito. Parte-se do parâmetro de que a democracia implica em participação, ou seja, o princípio do discurso legitima a



---

democracia e, via de consequência, torna legítimo o provimento final do processo de *impeachment*.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do processo coletivo de *impeachment* evidencia a importância de se estabelecer um estudo acerca da sua natureza jurídica enquanto modalidade de processo coletivo, em especial, sob a ótica da proteção do direito difuso da representatividade democrática. Tomando-se por base, os ensinamentos e proposições teóricas do jurista Vicente de Paula Maciel Júnior, de que o processo coletivo deve ser analisado a partir do seu objeto, e não dos sujeitos envolvidos na litigiosidade, pode-se afirmar que o *impeachment* constitui modalidade de processo coletivo, já que a situação jurídica tutelada afeta um número indeterminado de interessados difusos (a própria democracia de uma nação, a soberania popular e a estabilidade do representante democraticamente eleito).

A pesquisa, neste sentido, teve por escopo evidenciar a natureza jurídica de processo do coletivo do *impeachment* e, via de consequência, a necessidade de adoção de um procedimento compatível com este modelo de processo sob perspectiva democrática. A partir dessas proposições foi ofertado um novo procedimental para o processo de *impeachment* do Presidente da República, mais compatível com a processualidade democrática, uma vez que oportuniza uma efetiva participação do cidadão, por meio de consultas populares (plebiscito e referendo), bem como da construção da decisão de mérito a partir das audiências públicas.

Assim, pode-se concluir que a análise do instituto do *impeachment* enquanto um mero procedimento de caráter político, nos moldes exposto pela doutrina e legislação atual, impossibilita a construção discursivo-democrática do provimento final de mérito do impedimento. É importante ressaltar, ainda, que a necessidade deste modelo de processo coletivo ser um espaço procedimental de ampla exauriência argumentativa das questões que permeiam as peculiaridades da pretensão deduzida:



---

impedimento ou não do Presidente da República democraticamente eleito continuar no cargo em que foi eleito pelo voto direto.

Com a oferta de um novo procedimento, que oportuniza um amplo e irrestrito debate sobre o impedimento, a decisão produzida no âmbito do processo de *impeachment* alcançaria legitimidade democrática e externaria a participação e fiscalização de todos os interessados difusos e coletivos. Ademais, como restou demonstrado, referido procedimento constituiria verdadeiro mecanismo para potencializar a efetivação de direitos fundamentais, em especial a soberania popular.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Sérgio Resende de. IMPEACHMENT: PEÇA DE MUSEU? **Revista Brasileira de Direito**, IMED, Vol. 7, nº 1, jan-jun 2011, p. 112-132.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10.ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em Jun. de 2022.

BRASIL. **Lei n. 1079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial da União, Brasília, 12 Abr. 1950. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm) Acesso em jun. 2022.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992

COSTA, Fabrício Veiga. **Mérito Processual: a formação participada nas ações coletivas**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

FAZZARALI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment: O que é, como se processa e por que se faz**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.



---

GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2016.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica Processual e Teoria do Processo**. 2.ed. Belo Horizonte: DelRey, 2012.

HABERMAS, Jünger. **DIREITO E DEMOCRACIA**: entre faticidade e validade. 2.ed. v. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LÔBO, Edilene. O (des)controle judicial do impeachment. **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 3, 2017 p. 7-16.

MACIEL JÚNIOR, Vicente de Paula. **Teoria das Ações Coletivas**: Ações Coletivas como ações temáticas. v.1.1.ed. São Paulo: LTr, 2006.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. Trad. Fernando Santos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2015.

MOUFFE, Chantal. **Por um populismo de esquerda**. Trad. Daniel de Mendonça. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

OLIVIERO, Maurizio; PAFFARINI, Jacopo. **Impeachment**: a origem e a circulação do modelo. Trad. Leonardo Almeida Lage. 1.ed. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. **América Latina Hoy**, v. 26, 11 nov. 2009.

RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar? Barueri: Minha Editora, 2006.

SOBRINHO, Luís Lima Verde; MORAES, Filomeno. Crime ou desconfiança: como caem os governos no presidencialismo brasileiro e no parlamentarismo. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**. v. 3. n. 1. p. 1-22. Jan/Jun. 2017.

SUNSTEIN, Cass R. **Impeaching the President**. 147. U. Pa. L. Rev. 279. 1998. Disponível em: [https://scholarship.law.upenn.edu/penn\\_law\\_review/vol147/iss2/1/](https://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol147/iss2/1/) Acesso em Jun. de 2022.

