

PROCESSO COLETIVO DEMOCRÁTICO DE *IMPEACHMENT*

COLLECTIVE DEMOCRATIC PROCESS OF *IMPEACHMENT*

Fabício Veiga Costa **1**
Naony Sousa Costa Martins **2**

Resumo: Objetiva-se com a presente investigação científica discutir o Processo de Impeachment enquanto uma modalidade de processo coletivo não jurisdicional sob à perspectiva democrática e da proteção do direito difuso da representatividade democrática. O estudo do objeto de investigação proposto se dará a partir da análise do processo coletivo a partir das proposições teóricas propostas pelo jurista Vicente de Paula Maciel Júnior, que dispõe que as ações coletivas devem ser analisadas a partir do seu objeto, ou seja, do fato ou da situação jurídica discutida e não em razão dos sujeitos envolvidos na pretensão deduzida. Assim, por meio de uma abordagem crítica, análises comparativas, interpretativas e sistemáticas, conclui-se que sob a ótica da processualidade democrática coletiva e da análise científica do processo deve ser o Impeachment vislumbrado como um modelo de processo coletivo democrático não jurisdicional, que deve oportunizar a efetiva participação dos interessados na construção do provimento.

Palavras-chave: Democracia. Processo Coletivo. Participação. Processo Coletivo de Impeachment. Direitos Fundamentais.

Abstract: The objective of this scientific investigation is to discuss the Impeachment Process as a type of non-jurisdictional collective process under the democratic perspective and the protection of the diffuse right of democratic representation. The study of the proposed object of investigation will be based on the analysis of the collective process from the theoretical propositions proposed by the jurist Vicente de Paula Maciel Júnior, who states that collective actions must be analyzed from their object, that is, from the fact or the legal situation discussed and not because of the subjects involved in the claim deduced. Thus, through a critical approach, comparative, interpretive and systematic analyses, it is concluded that from the perspective of collective democratic process and scientific analysis of the process, Impeachment must be seen as a model of a non-jurisdictional democratic collective process, which must to create opportunities for the effective participation of interested parties in the construction of the provision.

Keywords: Democracy. Collective Process. Participation. Collective Impeachment Process. Fundamental Rights.

-
- 1** Pós-doutor em Educação pela UFMG. Doutor em Direito Processual pela PUC/MINAS. Mestrado em Direito Processual pela PUC/MINAS. Especialista em Direito Processual, Direito de Família (2009) e Direito Educacional (2013) pela PUC/MINAS. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Professor do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna –MG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7152642230889744>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2319-3207>. E-mail: fvufu@uol.com.br
 - 2** Doutoranda em Direito. Mestre em proteção e efetivação dos direitos fundamentais – Linha de pesquisa em Processo Coletivo, pela Fundação Universidade de Itaúna/MG. Especialista pela Pós-graduação Lato Sensu 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. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3918069033429128>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9005-1749>. E-mail: naony.sousa@gmail.com

Introdução

A presente pesquisa científica tem por objetivo propor uma análise acerca do Processo de *Impeachment* enquanto modalidade de processo coletivo não jurisdicional. Parte-se da análise do *Impeachment* enquanto um modelo de processo não jurisdicional coletivo que deve oportunizar a criação de um espaço de ampla exauriência argumentativa pelos interessados difusos na construção do provimento (ato final).

Importa destacar que o Processo de *Impeachment* constitui um modelo de processo de natureza política e jurídica, cujo objeto principal é a apuração da prática do denominado crime de responsabilidade pelo agente político. Trata-se de um importante instituto utilizado no contexto das democracias de modo a apurar as condutas dos gestores do Estado.

No Brasil tem por objetivo a determinação da perda do mandato e a inabilitação do exercício de funções públicas, de forma específica do Presidente da República ou Vice-Presidente, quando este é declarado impedido. Desta forma, trata-se de uma espécie de processo cujo provimento atinge um no número indeterminado de indivíduos (interessados difusos), já que incide de forma direta na proteção do direito difuso representatividade democrática.

A escolha do tema se justifica em razão da sua relevância teórica, prática e atualidade, especialmente por se tratar de um estudo destinado a analisar o Processo de *Impeachment* enquanto modalidade de processo coletivo participativo, sob a ótica democrática e da efetiva proteção da soberania popular.

Com o objetivo de sistematizar o estudo do objeto de investigação proposto, em um primeiro momento, a pesquisa apresentará um panorama geral acerca do instituto do Processo de *Impeachment* e evidenciará, inclusive, sua previsão normativa constitucional e infraconstitucional. Ademais, será destacado o instituto do crime de responsabilidade, objeto principal da análise do *impeachment*, e a sua natureza jurídica, já que a prática ou não do crime de responsabilidade, constitui o objeto do provimento do Processo de *Impeachment*.

Somado a isso, a pesquisa se dedicará ao estudo da natureza jurídica do Processo de *Impeachment* com o objetivo de demonstrar que constitui uma modalidade de processo não jurisdicional coletivo. O recorte metodológico do tema da pesquisa se dá no que se refere a análise do processo de *impeachment* enquanto modalidade de processo coletivo. Além disso, busca-se evidenciar que este modelo de processo coletivo deve oportunizar a construção discursiva do provimento por todos os interessados difusos, sob a perspectiva da processualidade democrática.

Importa mencionar, ainda, que a pesquisa se adequa a área de concentração de proteção e efetivação de direitos fundamentais e, de forma específica, a linha de pesquisa de direito processual coletivo e a proteção de direitos fundamentais.

Visando delimitar o objeto da pesquisa, propõe-se a seguinte pergunta-problema: sob a ótica da processualidade democrática coletiva e da análise científica do processo deve ser o *Impeachment* vislumbrado como um modelo de processo coletivo democrático não jurisdicional e como um espaço de ampla exauriência argumentativa?

Para se chegar ao escopo desta pesquisa será utilizada a técnica teórico-conceitual, haja vista a utilização de análise de conteúdo, por meio de levantamento bibliográfico, de dados jurisprudenciais e documentais acerca do tema.

Por meio 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* do Presidente da República, especificando-se a abordagem proposta na averiguação dos reflexos da análise do Processo de *Impeachment* enquanto modelo de processo coletivo não jurisdicional frente à democraticidade do provimento final de mérito.

Quanto ao procedimento técnico, foram utilizadas as análises temáticas, teóricas, interpretativas e comparativas, consideradas essenciais para o levantamento e a identificação de aporias, de modo a apresentar novas visões e perspectivas teóricas que venham a sistematizar outras possíveis pesquisas a partir da temática apresentada.

Breves Considerações sobre o Processo de *Impeachment*

O objetivo do presente item da pesquisa é apresentar fundamentação teórico-bibliográfico-conceitual sobre o Processo de *Impeachment* para que seja possível discutir criticamente a pergunta-problema apresentada, ou seja, o processo *Impeachment* enquanto uma modalidade de processo coletivo democrático.

O *impeachment* “é o processo pelo qual o poder Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político” (RICCITELLI, 2006, p. 2). Ademais, conforme evidência Paulo Brossard, 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).

Por sua vez, Sérgio Resende de Barros o define como “um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível” (2011, p.114). Referido autor, pontua que o objetivo do processo de *impeachment* é impedir que o agente político continue “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).

Edilene Lôbo, por fim, conceitua *impeachment* como modalidade de processo cujo objeto é apurar “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” (LÔBO, 2017, p. 8).

A origem do termo *impeachment* é inglesa, decorre do “processo de destituição e responsabilização de representantes do Rei, entre os séculos XIV e XIX” (GALUPPO, 2016, p. 22). Marcelo Campos Galuppo, destaca o fato de que em que pese a origem inglesa do termo, o modelo de processo nos termos e moldes que utilizamos hoje, remonta ao “constitucionalismo norte-americano do século XVIII” (2016, p. 23). Menciona, ainda, o referido jurista, que o modelo de *impeachment* do sistema norte-americano tem por objeto a destituição do representante do executivo e não o chefe do governo, como ocorre no sistema inglês (GALUPPO, 2016).

Nas palavras de Cass R. Sunstein (1998), esse tipo de processo tem caráter excepcional e somente é adequado em hipóteses em que ficar demonstrada a prática de conduta que configura abuso da autoridade presidencial.

Ronald Dworkin (1999), por sua vez, compara o processo de *impeachment* a uma arma nuclear constitucional, já que oportuniza a destituição do eleito democraticamente pelo povo. Neste sentido, afirma que esse modelo de processo “dá aos políticos os meios para quebrarem os princípios mais fundamentais de nossa estrutura constitucional, e agora sabemos com que facilidade esse terrível poder pode ser abusado”. (DWORKIN, 1999, *online*, tradução nossa¹).

Aníbal Pérez-Liñán (2009) destaca que o Processo de *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.

O cientista político, destaca que 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* (PÉREZ-LIÑAN, 2009). Somado a isso, o autor afirma que aceitar o Processo de *Impeachment* como uma espécie de voto parlamentar de desconfiança², traz como consequência a possibilidade de instituição de uma

1 No original: “It gives politicians the means to shatter the most fundamental principles of our constitutional structure, and we now know how easily that terrible power can be abused”. (DWORKIN, 1999, *online*).

2 O voto ou moção de desconfiança é um mecanismo utilizado nos sistemas parlamentaristas ligado à ideia de ausência de legitimidade do governo por questões de interesse público. De acordo com Luís Lima Verde Sobrinho e Filomeno Moraes o “voto ou moção de desconfiança ou censura é, por excelência, o instrumento 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. [...] Para que haja a destituição do gabinete, basta, de ordinário, que pela 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, sendo-lhe imputado um voto de desconfiança”. (SOBRINHO; MORAES, 2017, p. 15). Por sua vez, Marcelo Campus Gallupo, estabelece que “não se deve confundir

espécie de golpe legislativo que possui garantia no texto constitucional (PÉREZ-LIÑAN, 2009).

O Processo de *Impeachment* encontra previsão legal no âmbito constitucional e infraconstitucional. No texto constitucional aparece estampado nos artigos 51, inciso I; 52, incisos I e II; 85 e 86, todos da Constituição Federal de 1988 e no âmbito infraconstitucional encontra respaldo na Lei 1.079/50. Destaca-se que a Lei 1.079/50, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Sérgio Resende de Barros, evidencia que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu dois tipos de *impeachment* (2011, p. 130). O primeiro deles, segundo o referido autor, seria o que ele denomina de “*impeachment* propriamente dito, tradicional”, no qual são processados o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, a partir da previsão do artigo 52, inciso I, da Constituição Federal de 1988 (BARROS, 2011, p. 130).

O segundo tipo de Processo de *Impeachment*, por sua vez, seria aquele em que são processados o *impeachment* dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União (BARROS, 2011, p. 130). Importa mencionar, ainda, como aponta Sérgio Resende de Barros (2011, p. 130), que os dois tipos de Processos de *Impeachment* são processados e julgados privativamente pelo Senado Federal (art. 52, I e II), após a autorização da Câmara dos Deputados para instauração do processo, por dois terços de seus membros, (inciso I do art. 51).

Com escopo de demonstrar a natureza coletiva do Processo de *Impeachment*, a pesquisa optou por trazer uma análise específica do procedimento do *Impeachment* do Presidente da República. Assim, somente a fundamentação teórica e legal acerca deste tipo de processo serão apresentadas. Importa destacar, também, que o fato da pesquisa optar pela análise apenas do *Impeachment* do Presidente da República, não significa que os demais processos de *Impeachment* não constituam um modelo de processo coletivo, pelo contrário. Na verdade, todos possuem por objeto a proteção da própria democracia, constituindo, portanto, evidente modalidade de processo coletivo.

Análise Teórica e normativa do procedimento e objeto do Processo de *Impeachment* do Presidente da República

Para a delimitação do objeto de estudo desta pesquisa, faz-se necessário compreender o procedimento do Processo de *Impeachment* do Presidente da República, para tanto, é essencial a análise dos artigos 51, inciso I; 52, inciso I, 84 e 86, da CRFB/88, bem como da Lei 1.079/50. Inicialmente, cumpre destacar que o objeto de análise do Processo de *Impeachment* do Presidente da República é a apuração da prática do denominado crime de responsabilidade. As condutas descritas como crime de responsabilidade encontram previsão legal no artigo 85, da CRFB/88, de modo geral, são detalhados na Lei 1.079/50, nos artigos 5 ao 12.

Para doutrina majoritária o crime de responsabilidade constitui uma infração político-administrativa. Marcus Faver afirma que os crimes de responsabilidade “não são crimes em sentido próprio, uma vez que não há uma pena em sentido criminal. Há uma punição, com a perda do cargo e a inabilitação temporária para função política” (2016, p. 335).

Alguns juristas, por outro lado, defendem que estas condutas possuem caráter penal. Para Marcelo Neves (2015), os denominados crimes de responsabilidade “ficam em uma área de confluência entre direito político e direito penal; o respectivo processo encontra-se em uma área de intersecção entre processo parlamentar e processo penal”.

No mesmo sentido, Marcelo Campos Galuppo destaca que o fato dos crimes de responsabilidade constituir uma infração política, não retira a sua natureza de tipo penal, desde que estas condutas observem os princípios e as tipificações apresentadas pelo Direito Penal

o instituto do impeachment, próprio do sistema presidencialista de governo, com o voto de desconfiança, próprio do sistema parlamentarista de governo. [...] 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).

(2016). Somado a isso, o jurista lança mão do argumento do Código de Processo Penal aplicado de forma subsidiária ao regramento previsto pela Lei 1.079/50, conforme previsão do artigo 38 da Lei 1.079/50.

No que se refere ao procedimento do Processo de *Impeachment* do Presidente da República, a Lei 1.079/50 oportuniza que qualquer cidadão apresente denúncia contra Presidente da República por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados (art. 14). Esta denúncia, nos termos do artigo 15, da referida legislação, só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. Apesar da oportunidade de 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.

Neste momento, cumpre destacar que o único momento que o cidadão participa de forma direta no Processo de *Impeachment* é no momento da denúncia. Ou seja, o povo participa de forma direta e democrática da eleição do representante político, mas não tem a oportunidade de discutir, no contexto do Processo de *Impeachment* acerca da possibilidade ou não da manutenção do mandato do agente político.

Nas palavras de Sérgio Resende de Barros, “o termômetro do impeachment é a vox populi. Sem a voz do povo, o impeachment é um instituto mudo ou tartamudo. Ela o exige e o impulsiona e, até, em certos casos, a dispensa” (2011, p. 117). E complementa, o jurista “É preciso que o povo queira e manifeste claramente o que quer. Caso contrário, o impeachment pode ser processado e decidido ou arquivado por mera decisão parlamentar, desconsiderando a vontade popular” (2011, p. 117).

O Processo de *Impeachment* é procedimentalizado em duas fases específicas. A primeira delas, perante a Câmara dos Deputados Federais e a segunda perante o Senado Federal. Após a oferta da denúncia, será competência privativa da Câmara dos Deputados Federais autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República (artigo 51, inciso I, da CF/88).

Após a votação positiva da Câmara dos Deputados Federais, no sentido de autorizar a instauração do processo, será competência privativa do Senado Federal, o processamento e o julgamento do Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (artigo 52, inciso I, da CF/88). Durante o julgamento realizado pelo Senado Federal, presidirá a seção o Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigo 52, parágrafo único, da CF/88). O regimento interno do Senado Federal, nos seus artigos 377 a 382, estabelece como se dará o funcionamento do referido órgão enquanto um órgão julgador, estabelecendo, inclusive, os prazos a serem observados no processo de julgamento do impeachment.

Nesse sentido, Edilene Lobo afirma que a composição do Senado Federal, presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, “indiscutivelmente, compõem um tribunal, ainda que temporário, com uma das mais graves missões da democracia representativa”. (LÔBO, 2017, p. 11).

A condenação pela prática do crime de responsabilidade somente será proferida, após votação de dois terços dos membros do Senado Federal. Importa mencionar que são efeitos da condenação pela prática do crime de responsabilidade, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

A partir destas premissas, 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. Após, demonstrar que enquanto modelo de processo coletivo democrático, deve oportunizar ao cidadão a possibilidade de participação na construção discursiva do provimento.

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.

Nesse sentido, Marcelo Neves afirma que ao Processo de *Impeachment* são aplicadas todas as garantias do processo: devido processo legal, contraditório, ampla defesa, presunção de inocência e outras (2015). Deste modo, 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. Desta forma, o fato/situação jurídica objeto do Processo de *Impeachment* possui natureza eminentemente difusa e, mais do que isso, o provimento produzido neste modelo de processo atinge de forma direta a democracia de uma nação. Trata-se, portanto, de uma demanda de caráter político eminentemente coletiva e não jurisdicional.

Natureza jurídica do Processo de *Impeachment*

O objeto central da presente discussão científica é a análise do Processo de *Impeachment* enquanto modalidade de processo coletivo não jurisdicional. Desta forma, faz-se necessário discutir a natureza jurídica do Processo de *Impeachment*, ou seja, demonstrar o que o instituto representa para o direito, ou seja, a compreensão da sua gênese e aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, para a presente discussão mostra-se relevante estabelecer um referencial teórico apto a demonstrar a natureza jurídica de Processo Coletivo de *Impeachment*.

A definição da natureza jurídica do Processo de *Impeachment* é uma temática não unânime na doutrina brasileira. Alguns juristas vislumbram este modelo de processo como um processo administrativo, outros como modalidade de processo que possui característica penal e para outros trata-se de demanda de caráter político.

Para Paulo Brossard o Processo de *Impeachment* tem natureza política, já que “não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – [...]” (BROSSARD, 1992, p. 76). Por sua vez, para Marcelo Neves, o *impeachment* é “um processo de natureza jurídica e mesmo penal, apesar de ter por objeto matéria política e envolver motivações políticas” (2015).

Marcelo Campos Galuppo também adere a teoria de que o Processo de *Impeachment* possui natureza penal (2016). Para o jurista, o próprio processamento do *impeachment* reforça a sua natureza de processo de natureza penal, em que pese político (2016). Além disso, Galuppo fundamenta o seu posicionamento, na Constituição dos Estados Unidos da América, que menciona seu artigo terceiro, que todos os crimes serão julgados pelo tribunal do júri com exceção do crime que configura *impeachment* (2016).

Antes de apresentar o Processo de *Impeachment* enquanto um modelo de processo coletivo, torna-se de suma importância compreender o que é o processo coletivo sob a ótica democrática e apresentar considerações sobre o instituto do interesse de agir. O estudo do interesse de agir é de suma importância para a compreensão das demandas coletivas, de modo a diferenciá-las das demandas individuais e, mais do que isso, é a base para a compreensão dos principais institutos do processo coletivo, a exemplo da legitimidade para agir.

Processo coletivo democrático e a análise do instituto do interesse de agir

Objetiva-se com o presente tópico da pesquisa apresentar considerações teóricas do jurista Vicente de Paula Maciel Júnior, acerca do processo coletivo sob a ótica democrática. O estudo de vários institutos do processo coletivo brasileiro, historicamente, recebeu influências liberais e autoritárias, em especial por não se vislumbrar o processo coletivo enquanto um ramo autônomo. Desta forma, torna-se de suma importância para a presente discussão científica a análise do que seja o processo coletivo sob a ótica democrática, delimitando-se seus princípios orientadores e natureza dos seus institutos, em especial interesse de agir e legitimidade.

Para iniciar a presente discussão resta importante fazer um estudo acerca do instituto do interesse de agir nas demandas coletivas. Ante a autonomia do processo coletivo, deve-se destacar

que o instituto do interesse processual, adotado no modelo individual de processo, não pode, de plano, ser aplicado ao processo coletivo, haja vista o próprio objeto a ser tutelado por estes diferentes institutos e modelos de processo.

O interesse processual liga o sujeito ao objeto de sua pretensão, em sede de um processo individual. Em sua obra, Vicente de Paula Maciel Júnior demonstra que os estudiosos do Direito, de forma reiterada e equivocada, se apoiaram na construção teórica de Rudolf Von Ihering acerca do significado do termo “direito”. Para Ihering, direitos são interesses juridicamente protegidos (IHERING, 1946, p. 181).

Neste sentido, Vicente de Paula Maciel Júnior evidencia que o instituto do interesse difere-se do direito, já que pertence a uma fase pré-lógica, ou seja, antecedente a existência do direito, pois os direitos, para sua constituição, “exigem um processo de validação, de legitimação dos interesses na sociedade para que possam ser chamados de direitos” (2006, p. 42 e 55).

Assim, pode-se afirmar que interesses são sempre manifestações de vontade particulares de um indivíduo em face de um determinado bem, ou seja, o interesse é sempre individual. A definição de Ihering do que seja o interesse é resultado de uma perspectiva liberal e individualista. Trata-se, portanto, de um conceito incompatível com as demandas coletivas. Desta forma, não é o fator subjetivo que reúne os indivíduos em um processo coletivo, mas sim o fator fático, já que o interesse sempre será individual.

Na tutela dos direitos transindividuais, portanto, não se vislumbra, em especial ao se tratar de direitos difusos, a possibilidade de identificação dos sujeitos a serem afetados pelo provimento jurisdicional final. Desta forma, o estudo do instituto do interesse de agir, bem como da legitimação para propositura da ação, no campo dos direitos coletivos, demanda uma nova metodologia de estudo.

Para tentar adequar a questão do interesse a tutela coletiva, Rodolfo de Camargo Mancuso (2004, p. 164, 165) propõe duas alternativas. A primeira delas seria “alarga o conceito de direito subjetivo, admitindo que nele se incluem, implicitamente, as situações por ele pressupostas ou que com ele não sejam conflitantes; [...]” (MANCUSO, 2004, p. 164, 165).

A segunda solução apresentada pelo jurista, seria admitir “que o universo dos bens e valores merecedores de tutela jurisdicional é mais amplo do que aquele construído pelos direitos subjetivos, hipótese em que se dará igual guarida jurisdicional aos interesses, desde que legítimos” (MANCUSO, 2004, p. 164, 165).

No tocante a primeira proposta, Mancuso adota a ideia de interesse legítimo, ou seja, um interesse que tem relevância social, que não se limita a esfera individual, mas possui relevância para sociedade (2004, p.167). A primeira solução, não se mostra adequada tendo em vista que o próprio conceito de direito subjetivo é construído em torno de uma concepção individual. Portanto, este conceito somente pode ser utilizado no âmbito da tutela processual individual.

A segunda solução seria a admissão da existência dos direitos difusos como um novo gênero de direitos, cuja tutela se justificaria pelo fato de se tratar de interesses legítimos e relevantes, ao invés de se tentar a conversão de interesses difusos em direitos subjetivos.

Assim, o que se propõe com a presente investigação científica é uma revolução na função da demanda coletiva, seja ela jurisdicional ou não. A demanda coletiva não pode ser vislumbrada apenas como um meio de consecução de direitos subjetivos. Antes deve ser um verdadeiro canal de comunicação e interlocução entre as reivindicações e os anseios dos interessados difusos e coletivos, mesmo que tais aspirações não se encaixem no conceito de direitos subjetivos. Desta forma, o próximo tópico da pesquisa irá trabalhar com um conceito que se adequa mais a análise do fenômeno coletivo.

Processo de *Impeachment* como modelo de processo coletivo

Objetivo central do presente tópico da pesquisa é demonstrar a natureza coletiva e não jurisdicional do Processo de *Impeachment* do Presidente da República. Deste modo, torna-se essencial mencionar que o fenômeno coletivo não decorre apenas de demandas jurisdicionais. É possível falar-se em demandas coletivas, portanto, no âmbito administrativo, legislativo e, também

jurisdicional. Neste cenário, a hipótese levantada pela pesquisa é que o Processo de *Impeachment* é modalidade de processo coletivo de natureza política e não jurisdicional.

Com escopo de fundamentar a hipótese levantada pela presente investigação, sustenta-se que enquanto processo coletivo deve o Processo de *Impeachment* 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 para 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. Para a presente discussão científica, o processo coletivo 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 apresenta as ações coletivas a partir do seu objeto.

A grande discussão na seara das ações coletivas não se dá em torno da existência de um número indeterminado de sujeitos e sim, em razão da existência de um fato, bem ou situação jurídica que atinge um número indeterminado de interessados. Transporta-se, desta maneira, o foco da tutela coletiva dos sujeitos envolvidos na ação para análise do seu objeto. É a partir do objeto da ação coletiva que se promoverá a análise dos diversos institutos da tutela coletiva.

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). Assim, além de ser um processo de caráter político, o *impeachment* é, também, uma modalidade de processo coletivo não jurisdicional.

Ações coletivas como ações temáticas: modelo constitucional democrático de tutela coletiva

Depois de toda a trajetória de análise do objeto de investigação da presente pesquisa, o presente tópico tem por objetivo analisar o processo coletivo de *Impeachment* sob a perspectiva democrática e apresentar um referencial teórico apto a garantir a efetiva participação dos interessados difusos na construção do seu provimento. Assim, busca-se, de forma crítica e por meio da observância das garantias constitucionais fundamentais do processo, sistematizar um referencial teórico do modelo participativo e democrático do Processo Coletivo de *Impeachment*.

Importa mencionar, inicialmente, que a processualística tradicional trouxe para resolução de demandas eminentemente coletivas, as regras do processo individual. A adoção da referida metodologia acarretou uma série de disfunções e inaptidões para análise e aplicação dos institutos do processo coletivo. Além do interesse de agir, a legitimidade para agir nas demandas coletivas também é um instituto que sofreu intervenções do modelo individual.

No que se refere a legitimidade adotou-se no processo coletivo um modelo representativo de legitimidade, ou seja, atribuiu-se a legitimidade coletiva a entidades e organizações estatais previamente constituídas, afastando-se, deste modo, a possibilidade daqueles que sofrerão os efeitos da decisão, quais sejam, os interessados difusos ou coletivos, construir de forma participada o provimento jurisdicional.

Vicente de Paula Maciel Júnior, destaca em sua obra que a adoção da legitimação para agir representativa deve-se ao fato de se observar, no âmbito do direito processual coletivo brasileiro, a chamada teoria subjetiva da legitimidade, teoria preconizada pelo jurista italiano Vincenzo Vigoriti (2006, p. 156). Destaca, ainda, o autor, que ao optar pela teoria subjetiva, Vigoriti e todos aqueles

que o seguirem submeteram o processo coletivo ao padrão do processo civil individual, procurando explicar e aplicar-lhe seus institutos, o que acabou justificando juridicamente os movimentos políticos desejosos de um maior controle e limitação para agir. (2006, p. 156)

A justificativa da adoção deste tipo de legitimação para agir seria a impossibilidade da efetiva participação dos legitimados naturais na construção discursiva da decisão de mérito no processo coletivo, por constituir referida metodologia, um entrave ao exercício da ação, além de constituir um meio moroso de procedimentalização deste modelo de processo.

No entanto, este tipo de sistemática evidencia ainda mais a natureza autoritária, privatística e individualista do processo coletivo brasileiro. Conforme anuncia Fabrício Veiga Costa, o modelo de legitimidade representativa no processo coletivo “é considerado uma das demonstrações mais claras de que temos uma vertente essencialmente autoritária para o entendimento do processo coletivo”. (2012, p. 128)

Deve-se destacar que o modelo estabelecido pelo constituinte originário de processo e, de forma específica, do processo coletivo é o democrático. Assim, ao se atribuir legitimidade a um órgão, em detrimento de ‘maior efetividade e celeridade do feito’, por meio da retirada da legitimação dos interessados difusos ou coletivos, vislumbra-se uma situação em que a produção da decisão é substancialmente ilegítima. (MACIEL JÚNIOR, 2006).

No mesmo sentido, promover a instituição e manutenção dos denominados representantes adequados no processo coletivo brasileiro, conforme se estabelece nas *class action* do sistema norte-americano, seria ferir o Princípio da Inafastabilidade da Apreciação pelo Poder Judiciário (artigo 5º, inciso XXXV da CF/88- Direito Fundamental a Ação), o qual não estabelece qualquer requisito, salvo ameaça ou lesão a direito, para que o cidadão ajuíze uma ação a fim de ter sua demanda apreciada.

Assim, sob o prisma do processo democrático, o modelo ideal de processo coletivo seria aquele no qual são “legitimados para demanda coletiva todos aqueles que direta ou indiretamente são afetados pela situação jurídica que atinge um determinado bem” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 156). Para análise da legitimação para agir em matéria de ações coletivas, conforme ensina Vicente de Paula Maciel Júnior (2006, p. 175, 176), deve-se tomar como pressuposto o fato, ou seja, a situação jurídica daqueles que estão envolvidos no processo.

Como destaca Vicente de Paula Maciel Júnior: “O fato, o bem ou a situação jurídica em que se afirme o direito lesado ou ameaçado que atinge um número indeterminado de pessoas que são, portanto, o eixo na interpretação desse fenômeno processo de legitimação para agir no processo coletivo” (2006, p. 175, 176).

Partindo do pressuposto de que as ações coletivas são demandas que devem ser essencialmente participativas, esta pesquisa tem por objetivo demonstrar a necessidade da criação de um procedimento dialógico e democrático para a construção do mérito no processo de *impeachment*.

A participação dos interessados difusos e coletivos, ou seja, do cidadão, na construção do mérito do Processo de Impeachment constitui a melhor maneira de se assegurar um processo substancialmente legítimo sob a perspectiva democrática. Evidencia-se que a compreensão das demandas coletivas enquanto demandas participativas requer o estudo teórico, científico e analítico do modelo que deve orientar o Estado Democrático de Direito, qual seja, o da discursividade das decisões.

Nenhuma democracia poderá ser chamada legítima se não oportuniza aos cidadãos a efetiva participação em todos os atos de gestão do estado por meio de interlocuções entre os agentes públicos e a coletividade. No que tange ao espaço procedimental do Processo de *Impeachment*, isto não pode ser diferente. Assim, por meio de uma abordagem crítica, análises comparativas, interpretativas e sistemáticas, conclui-se que o Processo Coletivo de *Impeachment* deve constituir um espaço de ampla exauriência argumentativa, que garante a efetiva participação dos interessados na construção do provimento.

Mérito participado no Processo Coletivo de *Impeachment*

A compreensão das ações coletivas enquanto demandas participativas reclama o estudo do paradigma que deve orientar o Estado Democrático de Direito, qual seja, o da discursividade das decisões. De acordo com Habermas, “são válidas as normas de ação as quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais” (HABERMAS, 2003, 142).

Ao assim afirmar, Habermas demonstra que para que o Direito possua validade deve ser construído de forma dialógica entre os seus interlocutórios e destinatários e não ser fruto de um sistema impositivo, exclusivistas e autoritário de normas.

Neste sentido, bem esclarece Vicente de Paula Maciel Júnior (2006, p. 118), ao explicitar o pensamento do filósofo alemão: “Para Habermas o princípio democrático deve fixar o processo de legítima produção jurídica. Para ele isso significa que somente podem pretender validade as leis que são aprovadas por todos os envolvidos em um processo discursivo de deliberação [...]”. E complementa: “O princípio democrático para Habermas explica o sentido dado à práxis ao pressupor que todos os sujeitos envolvidos em uma questão sejam livres e iguais para se autodeterminarem” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 118).

Desta forma, o princípio do discurso, ou seja, a possibilidade dos sujeitos participarem de forma ativa da produção normativa e de todos os atos de gestão do Estado torna estes atos jurídicos e governamentais legítimos nas democracias. Além disso, para Habermas é fundamental a criação de uma “linguagem através da qual a comunidade possa se entender enquanto uma voluntária associação de pessoas livres e iguais”. (HABERMAS, 2003, p. 135)

Esta participação, também, deve ser observada no âmbito do Processo de Impeachment, ou seja, deve-se assegurar as partes no processo o pleno direito de construírem dialogicamente a decisão final, de modo a não apenas legitimá-la, mas somando-se a isto, exercer uma fiscalidade dos princípios constitucionais do processo. Sob a ótica da discursividade, deve-se destacar que as “demandas coletivas ressaltam temas que muitas vezes afetam um número indeterminado de pessoas e inclusive o próprio Estado” (MACIEL JÚNIOR, 2006, p. 118).

Como afirma Vicente de Paula Maciel Júnior, as ações coletivas possuem “uma grande força participativa” e tudo isso, “representa uma forma de controle participativo e a ação coletiva é uma forma de linguagem jurídica adequada à colocação em debate do discurso sobre questões controvertidas na sociedade” (2006, p. 118).

Deste modo, tomando como referência a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas, que dispõe que a democracia implica em participação, ou seja, o princípio do discurso legitimaria a democracia, afirma-se que o processo de Impeachment constitui uma modalidade de processo coletivo participativo no qual os interessados difusos devem ter a garantia de ampla possibilidade de discussão em um espaço procedimental de debate jurídico democrático e ampla exauriência argumentativa.

Assim, ao se tratar de uma demanda coletiva torna-se elemento intrínseco de validade e legitimidade da decisão, a garantia de participação simétrica de todos os interessados difusos e coletivos na construção do provimento. Logo, torna-se essencial para a validade da decisão no Processo de *Impeachment*, a possibilidade de participação dos interessados de modo a influenciar na construção da decisão. Somente desta forma, o processo coletivo alcançará legitimidade sob o crivo do processo constitucional democrático.

Desta forma, o cidadão que participa de forma direta da eleição do representante nacional do país (Presidente da República), tem limitada a sua possibilidade de participação no debate processual sobre a iniciativa ou não do início do Processo de *Impeachment*, bem como sobre a possibilidade ou não de referendar a decisão de mérito que declara o impedimento. Ao cidadão, portanto, não é ofertado o direito de dialogar, de forma racional e jurídica, acerca da viabilidade ou não do impedimento.

Por fim, deve-se destacar que a construção discursiva da decisão, também, é um instrumento de efetivação de direitos fundamentais, em especial, aqueles ligados ao processo. Tudo isso evidencia a urgência da presente discussão sob a perspectiva da processualidade coletiva democrática, a fim de oportunizar aos interessados difusos e coletivos a participação efetiva e direta na construção

racional das decisões do Processo de *Impeachment*.

Considerações Finais

A análise do Processo Coletivo de *Impeachment* evidencia a importância de se estabelecer um estudo acerca da sua natureza jurídica enquanto modalidade de processo coletivo não jurisdicional, em especial, sob a ótica da proteção do direito difuso da representatividade democrática. Diferente do que preconiza a doutrina majoritária, o Processo de *Impeachment* possui natureza de processo coletivo político e como tal deve assegurar a observância de todas as garantias fundamentais previstas no texto constitucional: contraditório, ampla defesa e recursos.

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 não jurisdicional, já que a situação jurídica tutelada afeta um número indeterminado de interessados difusos (a própria democracia de uma nação e a estabilidade do representante democraticamente eleito).

Nesse sentido, a presente pesquisa demonstrou a necessidade de se analisar o Processo Coletivo de *Impeachment* em consonância com o paradigma de Estado Democrático. Desta forma, a procedimentalização deste processo deve oportunizar uma ampla e irrestrita possibilidade de participação dos interessados difusos na construção do provimento.

De modo a estabelecer um ponto de equilíbrio para sistematização desta procedimentalização, lançou-se mão da teoria das Ações Coletivas como Ações Temáticas, de autoria do jurista Vicente de Paula Maciel Júnior. Referida teoria estabelece a necessidade de se oportunizar a construção de temas nos processos coletivos, de modo a efetivar participação, na construção do provimento, dos interessados difusos e coletivos.

Assim, pode-se concluir que a análise do instituto do *impeachment* enquanto um mero procedimento de caráter político que impossibilita a construção discursivo-democrática do provimento final de mérito. É importante ainda ressaltar que este modelo de processo deve ser um espaço procedimental de ampla discursividade das questões que permeiam as peculiaridades da pretensão deduzida.

Neste sentido, o provimento deste modelo de processo será democrático e garantirá a efetivação de direitos fundamentais, em especial a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sustentabilidade.

Desta forma, após o amplo e irrestrito debate da questão 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.

Referências

BARROS, Sérgio Resende de. *Impeachment: peça de museu?*. **Revista Brasileira de Direito**, IMED, Vol. 7, nº 1, jan-jun 2011, p. 112-132. Disponível em: file:///C:/Users/Naomy/Downloads/260-908-1-PB.pdf. Acesso em: Jun. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Impeachment - Crime de responsabilidade - Exoneração do cargo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 212, p. 161-174, abr. 1998. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642>. Acesso em Jun. 2020.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 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. 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. 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.

DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. **The New York Review of Books**, Nova Iorque, v. 46, n. 1, 1999.

FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para Aplicação. **RDA –Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 319-343, jan.-abr. 2016.

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.

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

IHERING, Rudolf von. **La dogmática jurídica.** Buenos Aires: Losada, 1946.

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.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos:** conceito e legitimação para agir. 6. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição e coisa julgada- Teoria geral das ações coletivas.** 2.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NEVES, Marcelo (2015). **Parecer.** Disponível em: <https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>. Acesso em 10 de Jun. de 2022.

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.

SOUTO, Luana Mathias. **Do tiranicídio ao impeachment:** as formas de destituição do poder. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SoutoLM_1r.pdf. Acesso em Jun. 2022.

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/. Acesso em Jun. 2022.

Recebido em 18 de julho de 2022.
Aceito em 08 de setembro de 2022.