



**O IMPEACHMENT FORJADO COMO VOTO DESTITUINTE: ANÁLISE DOS VOTOS  
DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO CASO DO BRASIL DE 2016**

*THE IMPEACHMENT FORGED AS RECALL: THE LOWER HOUSE VOTES  
ANALYSIS OF BRAZIL'S 2016 CASE*

---

**Cícero Krupp da Luz**

Doutor em Relações Internacionais pela USP. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM, Coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq: "Paradoxos do Direito Global.

**Thanus Luiz Nogueira Zenun Messias**

Mestre em Direito, Constitucionalismo e Democracia, pela Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM, Pouso Alegre, Minas Gerais.

**Resumo**

O artigo problematiza o direito de revogação de mandatos políticos por meio do voto destituente e o impeachment. A investigação considera as fontes bibliográficas e documentais, estrangeiras e nacionais. Como fonte primária, é proposto um estudo de caso com foco na votação da Câmara dos Deputados do Impeachment de 2016. Por meio da análise da fundamentação dos votos dos parlamentares, quando do julgamento do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade no processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, evidencia-se a desconfiguração da natureza jurídico-política do impeachment, quando aproximadamente 87,30% dos Deputados Federais votantes não mencionaram os motivos jurídicos aventados na denúncia, desvelando o déficit de legitimidade procedimental institucional no país. Essas evidências fortalecem a percepção da importância de uma saída institucional legítima como o voto destituente, com o direito de revogação de mandatos políticos como um mecanismo legítimo para a saída de graves crises políticas, como a instalada no Brasil. Contudo, não é o caso do impeachment, pois mostrou-se como um instrumento desadequado diante do cenário de 2016, quando as razões para o impeachment não foram demonstradas de forma jurídica, tampouco votadas pelos deputados como um argumento político, reforçando a tese da legitimação de uma farsa.

**Palavras-chave:** Constitucionalismo. Democracia. Direitos Políticos.

Impeachment. Voto Destituente.

### Abstract

This article analyses the viability the *recall* of political mandate through recall and impeachment. The investigation considers national and foreign bibliographic and documental sources. As a primary source, it proposes a case study focusing on the 2016 impeachment voting of the Lower House of Representatives. Through the analysis of congressmen's account for their votes to accept President Dilma Rousseff's impeachment for crimes of responsibility by the Lower House, it highlights the unfitness of the political-legal nature of the institute, since approximately 87,30% of Federal Deputies that voted at the session disregarded the legal reasons presented at the initial petition, revealing the ineffable effect of impeachment and the institutional procedural legitimacy deficit in the country. Such evidence strengthens the perception of the importance of a legitimate institutional output as the recall, with the right to revoke political terms as a legitimate mechanism for the exit of serious political crises, such as installed in Brazil. However, it is not the case for impeachment because it is shown as an inadequate instrument before the 2016 scenario, when the reasons for the impeachment has not been established in legal form, nor voted on by parliamentarians as a political argument, reinforcing the thesis of a scam legitimation.

**Key-words:** Constitutionalism. Democracy. Political rights. Impeachment. Recall.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O voto destituente é um instrumento político diretamente relacionado ao exercício do sufrágio universal tendo objetivo oposto da eleição de representantes, mas de sua destituição. Enquanto o sufrágio universal pode ser definido como o direito de todos os cidadãos de votar e de ser votado, o voto destituente seria o direito político de revogação do mandato ou a destituição de um cargo público eletivo de autoridades eleitas por meio de um ato político exercido pelo povo-ativo, com fundamento constitucional decorrente do princípio democrático e da soberania popular insculpido no parágrafo único do artigo 1º Constituição Federal do Brasil de 1988. No Brasil não há previsão legal ou institucional para esse instrumento, embora haja projetos legislativos em andamento no Congresso Nacional. Ademais, as circunstâncias políticas e legais do impeachment parcial da presidente Dilma Rousseff em 2016 trouxeram de volta a motivação para novos e mais amplos debates sobre esse mecanismo.

O voto é, antes de ato jurídico, um ato de poder, especificamente, de poder político. O poder de organizar e estruturar o Estado, no seu viés Democrático de

Direito, assim como de eleger aqueles por meio dos quais o povo exercerá, indiretamente, o poder, quando não de forma direta e excepcional por meio dos mecanismos de participação popular, com fundamento constitucional no artigo 14, incisos I, II e III da Constituição Federal. Assim, a dimensão política do voto destituente se ampara na dimensão dos direitos políticos enquanto conjunto de direitos e deveres conferidos aos cidadãos, notadamente, ao eleitor, normatizado por meio das condições de sua participação na formação da vontade estatal, através dos processos de eleição, representação ou nomeação (SOARES, 1998. p. 189). O voto também, antes de direito político, é ato político materializador do direito público subjetivo de sufrágio, sendo o próprio exercício deste, imbuído de poder decisório, com dimensão também jurídica, já que a sua emissão é um direito subjetivo com sentido prático (SILVA, 1994. p. 316).

Este ensaio em torno do voto destituente tem o objetivo, primeiramente, de despertar o debate acadêmico e reintroduzir a problemática com o atual cenário político brasileiro do impeachment de 2016. Mesmo não havendo previsão de voto destituente, considera-se que sua ausência demanda a extrapolação do instituto do impeachment e da figura do crime de responsabilidade. Dessa forma, o voto destituente, embora com a mesma natureza do voto conferido aos candidatos a um cargo público, função social da soberania popular como instrumento de atuação desta e, assim sendo, traduz-se como um dever (SILVA, 1994. p. 316), consubstanciado não na possibilidade de eleger, mas de destituir o candidato eleito e investido na função política respectiva. Teria-se, dessa forma, a tese e a antítese ou dois lados da mesma moeda do sufrágio universal voltado à formação do quadro de governantes ou autoridades, que por via de eleição, são escolhidos pelo cidadão-eleitor, portador da cidadania ativa. Cidadania-ativa esta que possibilita a qualquer brasileiro a ascensão à condição de cidadão ativo e, portanto, de eleitor, desde que preenchidas as condições constitucionais e legais (FERREIRA FILHO, 1996, p. 99).

Assim, o voto que pode eleger também carregaria sua antítese configurada com o fim de destituir aqueles já eleitos e investidos na função pública ou mandato político; a síntese, decorrente da diferenciação binária, implicitamente expressa no código referencial sim/não, imprescindível para conferir legitimidade, condição de existência e validade, da representação que se pretende instituir na relação entre Governante e Governado, erigindo aqueles, para atuarem em um governo do povo, em nome do povo, para o povo e pelo povo. A revogação de mandato político por meio do voto destituente se assemelha ao mecanismo jurídico-político denominado de *recall*,

existente nos Estados Unidos da América. Contudo, para uma melhor diferenciação semântica e proposta pragmática, utilizar-se-á o termo voto destituente para se referir ao direito de revogação dos mandatos político individual e coletivo pelo exercício de um voto canalizado através de um procedimento destituente e de eleição destituente, sendo ele caracterizado como um instrumento popular de controle, responsividade e reponsabilidade sobre os agentes políticos eleitos membros dos poderes Executivo e Legislativo. Razão também para diferenciar precipuamente no cenário político brasileiro, diferenciando-o do *recall* da literatura de Direito do Consumidor, que é utilizado contra a existência de real nível de nocividade ou periculosidade decorrente da qualidade de produtos e serviços, que exige do fornecedor a promoção da prevenção e reparação do dano emergente através da chamada dos consumidores para substituição gratuita do produto (GRINOVER et al. , 2007. p. 180), mas também o diferenciando do processo que autoriza o eleitorado a reformar uma decisão judicial da Corte Constitucional no que tange à constitucionalidade de lei (SAMPAIO, 1950. p. 336).

Dessa forma, realiza-se um recorte temático para investigar o voto destituente como resultante do direito político de revogação da investidura ou mandato, políticos eleitorais, referindo-se aos mandatos conferidos aos representantes do povo na democracia representativa, notadamente, no caso brasileiro, quanto aos mandatos ou cargos de Presidente da República e Vice-Presidente da República, de Governador e Vice-Governador, inclusive Distrital, de Senador, de Deputados Federal, Estadual e Distrital, de Prefeito e Vice-Prefeito, e Vereador. Frisa-se: mandatos eletivos de membros do Poder Executivo e Legislativo.

O instituto sob análise encontra marco original nos Estados Unidos da América, tendo origem no início do Século XX, como direito político e instrumento do cidadão no combate à corrupção e à ineficiência dos agentes públicos. Trata-se, de uma forma sumária, de impeachment popular (TRIGUEIRO, 1942. p. 140.), que facultaria ao povo a destituição, substituição e revogação do mandato através de nova manifestação do eleitorado (CAGGIANO, 1987. p. 30.). É um instrumento democrático formal por meio do qual o eleitor tem a possibilidade de remover e substituir um agente público (CRONIN, 1989. p.125).

O artigo busca explorar os principais conceitos e debates em torno do voto destituente e também se propõe a analisar comparativamente os dois institutos do voto destituente e do impeachment na votação na Câmara dos Deputados, tendo como fonte

primária e material de observação a justificativa oral dos votos dos parlamentares, quando do julgamento do recebimento da denúncia por crime de responsabilidade no processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff de 2016 pela Câmara dos Deputados. Com isso, a investigação procura demonstrar a problemática da ausência do direito de revogação de mandatos políticos antes de seu término regular no Brasil, na contramão de países altamente democráticos, consubstanciando o seu viés de controle popular sobre o poder institucionalizado e o seu potencial reducionista do distanciamento entre representantes e representados na relação política de representação, servindo como ponto de maior (re)equilíbrio, diante da preocupação que vai além da questão democrática, mas tem seu ponto de apoio na questão da qualidade da democracia. A análise foca, portanto, no debate em torno de um instituto legitimamente democrático, que tem o povo-ativo como instância global de legitimação do poder (MÜLLER, 1998. p. 43-57), conferindo-lhe mais um meio de controle, responsividade (MOISÉS, et al. p. 122) e responsabilização dos representantes políticos no presidencialismo brasileiro, para além do impeachment, como dimensão eleitoral e política de *accountability* vertical (O`DONNELL, 1998. p. 40).

## 2. VOTO DESTITUINTE: A REPRESENTAÇÃO DO DESCONTENTAMENTO

A titularidade do poder se funda na soberania nacional expressa no artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos Cidadãos. Assim, transcende-se a relação entre representados e representantes, pois estes últimos estavam munidos do poder de decisão pela nação, subjugando a soberania popular como meio impróprio do exercício do poder, em razão da convicção, amparada nas teorias liberais da representação da nação e da duplicidade, de Montesquieu e Siéyès, respectivamente, de que o povo não possuía capacidade para discutir os assuntos de natureza política (MONTESQUIEU, 2013. 171). Todos aqueles cidadãos, que reúnem as condições necessárias para ser eleitor, têm direito de ser representado, contudo sua representação não pode ser uma fração da representação do outro, destacando-se na representação duas vontades, a primeira decorrente do cidadão-eleitor manifestada nas eleições, a segunda dos representantes no exercício do mandato (SIEYÈS, 1997. p. 37-38).

Nos Estados Unidos da América, as ideias voltadas para o autogoverno, a representação, as instruções dos eleitores aos representantes, o bem público, a

república, tensionada pelos ideais federalistas e nacionalistas, amparados na crença de que o ato de votar e a representação seriam a garantia da liberdade democrática, fizeram emergir a noção de soberania popular, destinando ao povo o papel de governo. O seu exercício se daria por meio de representantes, por razões de ordem prática, dentre elas a questão da impossibilidade da democracia direta pela impossibilidade de reunião de um grande número de pessoas no mesmo lugar, prevalecendo um modelo de representação que estabeleceu um Poder Legislativo composto de duas casas: o Senado e a Câmara dos Representantes (DALLARI, 1986, p. 31-32).

A teoria socialista fundada nos ideais de Marx, Engels e Lênin estabeleceu o princípio da responsabilidade dos representantes para com os seus eleitos, ideia atualmente expressa e debatida sob o termo *accountability*. Sobretudo a sua forma vertical, que se refere ao “escrutínio direto dos governantes exercido pelos eleitores por meio do voto” (MOISÉS et al. 2013, p. 123). Também se encontra no debate do conceito de responsividade (*responsiveness*) que significa “a obrigação de governos e representantes de tomar decisões quanto a políticas públicas em consonância com as demandas e expectativas dos membros da comunidade” (MOISÉS et al. 2013, p. 122). É a partir do momento em que a classe trabalhadora passa a tomar consciência de seus interesses que emerge uma nova relação de correspondência e independência entre representantes e representados, permitindo aos eleitores o direito de revogar a qualquer tempo o mandato concedido (ENGELS, 1986. p.17-30).

A sedimentação do poder legislativo, partidos de massa, eleições periódicas, ampliação do sufrágio universal, a intensificação das relações na sociedade hipercomplexa da modernidade, resultou, no século XX, no surgimento de questões e inúmeras teorias sobre outras formas e a natureza da representação política que inserissem no sistema liberal de representação mecanismos da democracia semidireta. Uma nova perspectiva da relação entre representantes e representados retoma a questão do mandato imperativo. Hans Kelsen fez duras críticas ao fato de que o eleito representa a nação e não seus eleitores, e que argumentos contrários ao mandato imperativo seriam despidos de cientificidade, embasados apenas em ideologia política, sendo a soberania nacional, mera ficção política, enfatizando a existência de um vínculo jurídico entre governantes e governados, já que o estabelecimento da relação de representação exige uma garantia jurídica da obrigação dos representantes na execução da vontade do representados, sendo que, “A garantia típica é o poder dos

representados de cassar o mandato do representante caso a atividade deste não se conforme aos seus desejos” (KELSEN, 1998. p. 413-414).

A relação jurídico-política entre Governantes e Governados, autorizada e legitimada por meio do voto, é espécie do gênero direitos políticos, assim como o voto destituente. Há divergências quanto à origem do *recall* e os estudos demonstram que desde a antiguidade já haviam mecanismos semelhantes como na Grécia Antiga quando os magistrados eram destituídos pelos próprios eleitores. Assim como em Atenas por meio do ostracismo (CARDOSO, 2015. p. 176). Na Idade Média o mandato imperativo condicionava, sob pena de destituição, o representante à estrita observância das instruções dos representados (AVILA, 2009. p. 56). O parlamentarismo na Suíça previu o *abberufungsrecht* ou *abwahlrecht* como instrumento de controle sobre os mandatos dos membros da assembleia. A diferença para o voto destituente ou *recall* está na *revogação* coletiva dos mandatos e na dissolução coletiva da assembleia, desencadeando eleições gerais (BONAVIDES, 2000. p. 378-379). Observa-se, assim, a proposta da implantação do voto destituente com a função coletiva dissolutiva, sempre que houvesse a desconfiança dos representados para com os seus representantes e as instituições políticas.

O *recall*, instrumento tipicamente progressista e estadunidense, encontrou solo fértil para se desenvolver, pois o espírito democrático do povo americano fundou-se na soberania popular e manteve o controle do poder nas mãos do cidadão, e o espírito comunal, patriótico e livre, erigiu o dogma da soberania popular que se fez em princípio não oculto ou estéril, como em certas nações, mas é reconhecido pelos costumes, proclamado pelas leis, estende-se com liberdade e chega sem obstáculos às últimas consequências (TOCQUEVILLE, 2014. p. 65 e 78). Contudo, a discussão da sua viabilidade na democracia representativa, de mandato livre ou imperativo, não é mais o único obstáculo para a implementação do mecanismo. Atualmente, Estados democráticos, inclusive aqueles com sistema de governo presidencialista, já possuem o direito de destituir representantes eleitos dos cargos que ocupam, antes do término regular dos seus mandatos. Assim, o intuito do voto destituente não é desconstruir o instituto da representação na democracia representativa de mandato livre, tampouco condicioná-lo ao direito de destituir representantes eleitos ao retorno do mandato imperativo, embora, a depender de sua configuração, ele possa apresentar uma tendência a este.

O direito de revogação de mandatos políticos coaduna-se com os princípios republicanos que conferiram temporalidade ao mandato, pois a temporalidade passaria a ter uma dimensão total ou parcial, ou seja, a primeira se verificaria quando a autoridade eleita cumprisse o período total do mandato, ao passo que a segunda se encerraria com a sua destituição antes de seu término regular por vários motivos, dentre os quais a própria violação aos princípios republicanos, como, por exemplo, quando agisse de modo a privilegiar o interesse privado em detrimento do interesse público ou coletivo. Esses mesmos princípios, que também conferiram caráter irrevogável ao mandato representativo, comportam exceções diante das hipóteses previstas na Constituição Federal, o que demonstra que não há princípio absoluto, permitindo-se que o mecanismo, uma vez inserido na Constituição, seja mais uma dessas hipóteses de perda do mandato antes do seu término regular.

O debate em torno do voto destituente deve confrontar a idealização da representação com a sua realidade, pois como promessa não cumprida da modernidade, seu manto distanciou-se da prática democrática. A sua própria ficção parece ter se tornado um álibi inaceitável diante da prova inequívoca dos reais interesses do poder. Dito de outro modo, é necessário profanar o manto sagrado da representação. Amparado no pensamento de Giorgio Agamben no “Elogio da Profanação” (AGAMBEN, 2007. p. 57-71), adaptamo-lo ao seguinte silogismo: É preciso tornar puro e profano o manto sagrado da representação. Despir-lhe o nome sagrado e torná-lo útil aos homens comuns. Utilizá-lo e reutilizá-lo de outra forma. Reprogramá-lo, aquebrantando a sua secularização. Após desativado o seu poder, em um consenso neutralizante, devolver-lhe ao uso comum e para o espaço para o qual foi criado, a democracia. Aliás, sobretudo na pós-modernidade, observa-se que as instituições políticas, antes invioláveis, e para só ficar nelas, assim como os semideuses detentores do poder político na sociedade política, tem sofrido constante profanação, com o objetivo, talvez, de despir-lhes da vaidade do poder.

### **3. A PERSPECTIVA COMPARADA DO VOTO DESTITUENTE**

O panorama comparado, permite observar, que inúmeros instrumentos de revogação de mandatos, em variadas configurações e fins, estão previstos nas mais diversas constituições dos países, precipuamente democráticos, como por exemplo: o Canadá, a Bielorrússia (Constituição de 1994); a Hungria (Constituição de 2011); a

Romênia (Constituição de 1991); a Etiópia (Constituição de 1994); a China (Constituição de 1982); o Japão (Constituição de 1946); o Panamá (Constituição de 1972, revisada em 1994); Cuba (Constituição de 1972, revisada em 2002); a Colômbia (Constituição de 1991); o Equador (Constituição de 2008); a Bolívia (Constituição de 2009); a Venezuela (Constituição de 1999); e o Peru (Constituição de 1993). A própria Constituição de Weimar, de 11 de agosto de 1919, em seu artigo 43, trazia uma modalidade de revogação de mandato do Presidente da República alemã, determinando que a duração do seu mandato fosse de sete anos, podendo ele ser deposto através de plebiscito sugerido pelo parlamento alemão por meio do voto de dois terços de seus membros. A instauração do plebiscito implicava a suspensão do exercício do mandato, ou, caso rejeitada a proposta, ele seria reconduzido ao cargo, com a dissolução do parlamento (ALEMANHA, 1919).

Nos EUA, o *recall* no nível estadual foi primeiro adotado no Estado do Oregon, em 1908, sendo sucessivamente adotado nos Estados da Califórnia, em 1911; Arizona, Colorado, Nevada e Washington, em 1912; Michigan, em 1913; Kansas e Louisiana, em 1914; Dakota do Norte, em 1920; Wisconsin, em 1926; Idaho, em 1933; Alaska, em 1959; Montana, em 1976; Geórgia, em 1978. Em nível municipal o *recall* foi adotado nos Estados de Illinois, Iowa, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, Nova Jersey, Carolina do Sul, Ohio, Dakota do Sul e Wyoming. Registra-se que em 19 Estados norte-americanos há, oficialmente, o processo de *recall*, havendo, na Virgínia, um procedimento similar de remoção das autoridades eleitas. Ressalte-se que os cargos eletivos federais não são alcançados pelo *recall*, já que a Constituição dos Estados Unidos estabelece maneira própria para a sua remoção.

A Constituição da Califórnia, estabelece um quórum de convocação equivalente a um coeficiente de 12% do número de votantes da última eleição, distribuídos por 5 Municípios, observando-se o mínimo de 1% em cada um deles (SOUZA et al. 2014. p. 49). Nesse Estado Federado, em 2003, o *recall* obteve expressão midiática e internacional, pois o ator hollywoodiano e republicano Arnold Schwarzenegger foi eleito Governador em eleição convocada em decorrência de um recall realizado em 07 de outubro, que culminou na destituição do ex-governador democrata Gray Davis, por 55,4% de votos a favor e 44,6% contra a sua destituição. Percebe-se que o próprio Governador Schwarzenegger, eleito em oportunidade criada pelo procedimento de *recall* e reeleito governador da Califórnia nas eleições de 07 de novembro de 2006, sofreu investidas de destituição infrutíferas por *recall*, mas acabaram arquivadas em

razão da insuficiência de quórum que autorizasse chamar eleições revocatórias (PADILHA, 2016, s.p.). Assim, o *recall* foi criado e continua sendo utilizado precipuamente como instrumento de controle dos representados sobre os representantes estadunidenses para conter os abusos econômicos praticados por cartéis, o tráfico de influência e o combate à corrupção.

Na Venezuela, república presidencialista, o denominado referendo revocatório ou o direito de revogação de mandato político já estava previsto desde 1989 para o âmbito estadual e municipal. Em agosto de 2004, o ex-Presidente Hugo Chávez, após a concordância da oposição, foi submetido à consulta popular e manteve-se no poder pela maioria dos votos dos eleitores. O resultado foi capaz de estancar a crise política, fortaleceu a relação da Venezuela com a América Latina, impulsionou a democratização da comunicação no país, embora tenha demonstrado uma cidadania polarizada, que, no entanto, não interferiu na estabilidade política do país (ZOVATTO, 2010. p. 118).

A Constituição Bolivariana de 1999 em seus artigos 6º, 70, 72, 197, 198 e 233, trata do referendo. É exigido um quorum para a convocação da revogação do mandato equivalente a um coeficiente de 20% dos eleitores. Não há motivação para a destituição do cargo e mandato. A revogação ocorre se o número de votantes for superior ao número de votantes do cargo revogado, exigindo a participação de pelo menos 25%. É vedada temporalmente a realização da revogação antes da primeira metade e no último ano do mandato. Não há eleições simultâneas, sendo substitutos os respectivos suplentes. O referendo é possível apenas uma única vez por mandato, sendo proibidas as reedições (VENEZUELA, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 20 de diciembre de 1999).

No Brasil não há, ou havia, casos onde tenha-se experimentado eleição revocatória nos moldes propostos neste estudo, qual seja, pelo voto dos próprios eleitores. Aventa-se que Oswaldo Aranha teria noticiado em declaração que “a cassação de mandato se tem exercido com grande e real benefício para a comunidade rio-grandense”, entretanto, não há registro seguro sobre tal fato na bibliografia consultada, tampouco fonte precisa que demonstre que o instrumento teve aplicação no país (PORTO, 2012. p. 297-300).

No Brasil do Império e da República Velha haviam mecanismos semelhantes que tratavam da possibilidade de cassação ou revogação de autoridades. Contudo, eram restringidas pelas Constituições republicanas estaduais do Rio Grande do Sul

(1891), Goiás (1891), Santa Catarina (1892 e 1895) e São Paulo, pioneiras no estabelecimento do instituto, possibilidade decorrente da autonomia deferida aos Estados-membros pelo princípio federativo (CALIMAN, 2005. p. 197). O artigo 6º, §3º da Constituição paulista de 1891 estabelecia que “a qualquer tempo cassado o mandato legislativo, mediante consulta feita ao eleitorado por proposta de um terço dos eleitores e na qual o representante não obtenha a seu favor metade e mais um, pelo menos, dos sufrágios com que houver sido eleito” (BRASIL, Constituição do Estado de São Paulo, 1891). Já o artigo 39 da Constituição gaúcha de 1891 estabelecia que “o mandato de representante não será obrigatório; poderá ser renunciado em qualquer tempo, e também cassado pela maioria dos eleitores” (BRASIL, Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, 1891).

Em âmbito nacional, esse instituto foi ignorado pelas Constituições do Brasil. Apenas tendo sido nomeada durante a última Assembleia Nacional Constituinte, nos debates políticos que foram descritos pelo relatório da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias, cujo relator tratou-se do Deputado Liysanêas Maciel do Partido Democrático Trabalhista, além de outra proposição semelhante do Deputado Domingues Leonelli, embora não tenham tido êxito em razão da forte oposição que acabou por converter a ideia na materialização da ação de impugnação de mandato eletivo (MACIEL, 1987. p. 2-30).

Após a promulgação da Constituição de 1988, várias propostas de emenda constitucional, trataram do assunto, estando em trâmite as Propostas de Emenda Constitucional n.º 8 de 2015, n.º 21 de 2015 e n.º 17 de 2016. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares do Partido Socialista Brasileiro, instituía como forma de exercício da soberania popular, tratando de assunto jurídico relacionado a direito eleitoral e alterando a redação do artigo 14 da Constituição Federal de 1988, dois institutos da democracia participativa que ampliando as maneiras do exercício da soberania popular pelo eleitor, sendo um deles, o direito de revogação de mandatos políticos, de maneira individual ou coletivamente, relegava à Lei Ordinária a regulamentação da matéria, conforme constava em sua justificativa (BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003).

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 82/2003, de autoria do Senador Jefferson Péres do Partido Democrático Trabalhista, estabelecia o plebiscito de confirmação de mandato, desencadeado por meio de petição de revogação de

mandato, como nova forma de exercício da soberania popular, alterando os artigos 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição Federal de 1988, desencadeado por meio de petição de revogação de mandato subscrita por um percentual mínimo de eleitores, abrangendo todos os mandatos políticos do Poder Executivo, englobando no Poder Legislativo apenas os mandatos políticos dos Senadores.

A Proposta de Emenda Constitucional n.º 73/2005, de autoria do Senador Eduardo Suplicy do Partido Trabalhista, estabelecia o referendo popular para a revogação de mandato, desencadeado por iniciativa popular, alterando os artigos 14 e 49 da Constituição Federal de 1988, e acrescentando o artigo 14-A. A Proposta de Emenda Constitucional n.º 477/2010, de autoria do Deputado Federal Rodrigo Rollemberg do Partido Socialista Brasileiro, instituía a Petição Destituente e o Plebiscito Destituente, acrescentando o artigo 14-A na Constituição Federal de 1988. Os cargos revogáveis seriam os de Governador, Senador e Prefeito por meio de petição assinada por no mínimo 10% do eleitorado votante no Estado ou Município do representante questionado, exigindo-se motivação, ou seja, desde que este tenham praticado, no exercício de sua função pública, atos de improbidade administrativa, de malversação e desvio de recursos públicos, incompatíveis com o exercício responsável, ético e transparente da função pública, e contrários aos princípios constitucionais republicanos. A Proposta de Emenda Constitucional nº 8/2015, de autoria do Senador José Antonio Machado Reguffe do Partido Democrático Trabalhista, institui a revogabilidade de mandatos políticos no Brasil. Submete à revogação os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador do Estado e Distrito Federal, de Prefeito e Vice-Prefeito, de Senadores, de Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores; Proposta de Emenda Constitucional n.º 21/2015, proposta pelo próprio Senador Antonio Carlos Valadares do Partido Socialista Brasileiro, encontra-se na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal aguardando distribuição e designação de Relator, pois passou a ter tramitação autônoma em relação à proposta n.º 8/2015. (Ressalta-se, que a referida proposta é idêntica à proposta n.º 80/2003). Por fim, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 17/2016, proposta pelo Senador Randolfe Rodrigues do Partido Rede Sustentabilidade, cria o referendo revocatório, conferindo nova redação aos artigos 49 e 81, e inserindo o artigo 86-A, todos da Constituição Federal de 1988, e instituindo o direito de revogação de mandato do Presidente e Vice-Presidente da República.

Contudo, nenhuma dessas propostas foi votada ou aprovada até o momento. Dessa forma, as instituições brasileiras contam com uma difícil lacuna para o enfrentamento de alternativas políticas ao descontentamento popular, crise política e/ou econômicas. Ao não aceitar o governo eleito, a oposição política buscou a construção de um impeachment por meio da acusação de um questionável crime de responsabilidade.

#### **4. O IMPEACHMENT COMO SOLUÇÃO DESTITUINTE: ANÁLISE DOS VOTOS DE 2016**

O impeachment é o instituto que mais se assemelha do voto destituente, sobretudo do ângulo teleológico, pois busca a perda, por um representante político legitimamente eleito, além de outras autoridades, do cargo que ocupa. Dessa forma, por razões de similaridade e considerando-se o atual cenário político brasileiro, de demérito, descrença e desconfiança da população, de um modo geral, em face das instituições jurídico-políticas e para com os representantes eleitos, no qual, de um lado defende-se que o impeachment não é um procedimento legítimo para a solução da situação de crise, e de outro lado defende-se a legitimidade procedimental do instituto e sua devida aplicação diante da falta de popularidade política da então Presidente e, da prática, em tese, de crime de responsabilidade, vulgarmente denominado de “pedaladas fiscais” para se referir ao descumprimento das Leis de Responsabilidade Fiscal e Orçamentárias nos anos de 2014 e 2015, há de se estabelecer suas diferenças e semelhanças para investigar se o voto destituente, se implementado no ordenamento jurídico do Brasil, poderia ser um procedimento legítimo para além do impedimento.

“Por cadeia nos pés!” Derivado do latim *impedicare* (in: em; pedica: cadeia; pes, pedis: pés), tem a finalidade de impedir a continuação do exercício do mandato por certos governantes, evitando prejuízos à coletividade. Assim como o voto destituente, trata-se de um mecanismo capaz de retirar do cargo um mau funcionário ou um funcionário que esteja prejudicando o País, notadamente, afastar um Presidente da República que esteja abusando do poder, negligenciando a coisa pública, faltando com o dever e a dignidade que o cargo exige, enfim, precisamente, praticando crime de responsabilidade.

No Brasil, quase todas as constituições republicanas, com exceção da Constituição de 1937, que silenciou a respeito, estabeleciam que a apuração da responsabilidade do Presidente da República seria apreciada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal (SOARES, 1998. p. 420). A Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950 (BRASIL. Planalto. Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950) definiu os crimes de responsabilidade, sendo que atualmente, na vigência da Constituição Federal de 1988, o impeachment está previsto no seu artigo 85, o qual elenca, taxativamente, os crimes de responsabilidade do Presidente da República. (BRASIL. Planalto. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988). A Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950 que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento do impeachment, foi recepcionada, em parte, pela Constituição Federal de 1988. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2016, p. 59-62).

O processo de impeachment tem natureza mista, sendo um instituto *sui generis* de natureza política e jurídica ao mesmo tempo. Não se trata apenas de um julgamento político pelo corpo de representantes, pois há obrigatoriedade da observância de regras de direito material (MIRANDA, 1973. p 385). Paulo Brossard manifesta-se pela natureza política-administrativa do impedimento. (BROSSARD, 1992. p. 75 e 78). Parte da doutrina ainda o compreende como apenas de natureza política (FERREIRA, 1962. p. 75), e outra parte atribui natureza mista ao impedimento, parte de natureza política, parte de natureza penal (BASTOS, 2002. p. 610), sendo que ao entendê-lo como de natureza política, mas com um viés jurídico-penal, porque destinado a aplicar uma pena, deve-se observar uma série de garantias, sob pena de intervenção jurisdicional (BAHIA, et al. 2016. 24-23).

Dessa forma, ressalte-se que há um *plus* jurídico no impeachment, sobretudo diante do rol taxativo quanto aos crimes de responsabilidade ou necessidade de motivação para o êxito de seu resultado destituente. Assim, pode-se afirmar que embora misto, tem um grau de intensidade jurídica maior em relação ao grau de intensidade política. Sua natureza constitucional é clara, porém, é misto, ainda, porque se trata de um processo político-jurídico com nuança de processo criminal.

Nesse ponto, vale ressaltar que a própria Lei n.º 1.079/50, no artigo 38, possibilitou a aplicação subsidiária das normas de processo penal no processo e julgamento do impeachment. Presenciou-se no Brasil há pouco tempo (17 de abril de 2016), no processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, em julgamento público e televisionado, amplamente divulgado na internet (YOUTUBE.

Votação do processo de Impeachment. 17 abr. 2016.) e constante no site da Câmara dos Deputados por meio de notas taquigráficas (BRASIL. Câmara dos Deputados. Discursos e Notas Taquigráficas. 2016) que os membros da Câmara dos Deputados ao votarem pelo acolhimento do parecer favorável (BRASIL. Câmara dos Deputados. Parecer do Deputado Jovair Arantes. 2016) ao recebimento da denúncia de crime de responsabilidade, motivaram suas manifestações, em sua maioria, em motivos outros que não o crime de responsabilidade, o que acaba por desconfigurar toda a natureza de um instituto tão relevante para a democracia.

Para se extrair essa conclusão, adotou-se a seguinte metodologia de análise<sup>1</sup>: considerou-se a natureza mista do impeachment, ou seja, jurídico-política; considerou-

---

<sup>1</sup> A metodologia desenvolvida nesse trabalho levou em conta a argumentação que fundamentou o voto de cada Parlamentar ao expressar a sua vontade, favorável ou contrária, ao recebimento da denúncia e o crime de responsabilidade nela posto, conforme o Parecer do Deputado Jovair Arantes do Partido Trabalhista Brasileiro do Estado de Goiás – PTB/TO, não considerando a denúncia da Ordem dos Advogados Brasileiros, tampouco as argumentações gerais sobre corrupção. Isto posto, considerou-se como argumentação fundada na motivação pessoal e desvinculada do crime de responsabilidade, entre tantas outras fundamentações já demonstradas, em conjunto ou separadas, aquelas que se utilizaram, em parte ou não, das seguintes expressões durante os respectivos votos: “...pelos crimes que cometeu...”; “...farsa...”; “tribunal de exceção...”; “contra o golpe...”; “...injustiça desse processo...”; “...não ao golpe...”; “tentativa de golpe...”; “contra o impeachment...”; “...pela democracia...”; “...pela moralidade...”; “pelo impeachment...”; “...pelo afastamento...”; “...contra o golpe...”; “...pela Constituição...”; “...pela legalidade...”; “...contra a corrupção...”; “...corruptos...”; “...quebrou o país...”; “...crise política...”; “em defesa dos princípios da administração pública...”; “...pela ética...”; “...em nome dos desempregados...”; “...pelos agricultores...”; “...contra o projeto de poder do Lula...”; “...por Canoas...”; “...pelos gaúchos...”; “...pelo Brasil...”; “...pelos trabalhadores...”; “...pelo voto soberano...”; “...é muita soberba abrir lombos milionários em cofres públicos e achar que não vai acontecer nada...”; “...pela reforma agrária e urbana...”; “...pela prisão na lava-jato...”; “por Caxias do Sul...”; “...pela serra gaúcha...”; “...para corresponder às expectativas dos meus eleitores...” Por outro lado, considerou-se como argumentação fundada na motivação jurídico-política e vinculada ao crime de responsabilidade, entre outras fundamentações, em conjunto ou separadas, aquela que de certa maneira, vinculou o Impeachment ao crime de responsabilidade e à admissibilidade da denúncia, utilizando, em parte ou não, das seguintes expressões durante os respectivos votos: “...pela admissibilidade desse processo...”; “...atentou contra a lei de responsabilidade...”; “...roubos no orçamento...”; “...nos exige responsabilidade jurídica de nossos votos...”; “...as pedaladas fiscais aconteceram...”; “...uma Presidente que publicou decretos sem a autorização dessa Casa...”; “porque além de estarem presentes os pressupostos jurídicos e políticos...”; “...atentou contra o orçamento nacional...”; “...só é aceitável caso haja elementos para isso...”; “...em respeito à Constituição, sabendo lá que houve crime de responsabilidade...”; “votar em Impeachment só é possível com crime de responsabilidade...”; “...todos são considerados inocentes até que alguém apresente prova de um crime...”; “...não, não pelo prosseguimento da denúncia...”; “...fraude jurídica...”; “...não reconheço legitimidade neste processo, quanto mais em um processo que não tem crime...”; “...estamos julgando a admissibilidade da denúncia...”; “...fraude fiscal...”; “...não aludem ao crime de responsabilidade que seria a causa do Impeachment...”; “por um país melhor...e fiscalmente responsável...”; “...querem cassar uma Presidente que não cometeu crime algum...vítima desse processo...”; “...nesse processo jurídico-político minha decisão se baseia em uma parte considerável da comunidade jurídica brasileira, inclusive da respeitadíssima OAB...”; “...meu voto leva em conta o relatório do Deputado Jovair...”; “...impedir a admissibilidade...sendo que não há crime de responsabilidade...”; “...o Brasil já tem a prova de que não há crime...”; “...este processo está se constituindo numa farsa...”; “...contra o Impeachment sem crime de responsabilidade...”; “um governo que cometeu crimes e o AGU não conseguiu defender o indefensável...”; “pedaladas fiscais não é crime...”; “pelo desajuste das contas públicas, contra o aumento da inflação...”; “...meus limitados conhecimentos jurídicos não me convenceram da existência de crime de responsabilidade...”; “acolho a

se a vinculação da motivação dos votos dos parlamentares ao crime de responsabilidade atribuídos à Presidente Dilma no que tange às “pedaladas fiscais”, conforme o parecer do Deputado Jovair Arantes; considerou-se como motivação jurídico-política as argumentações dos Parlamentares que aduziram o crime de responsabilidade; considerou-se como motivação pessoal as argumentações dos Parlamentares que não aduziram o crime de responsabilidade; desconsiderou-se as ausências e abstenções.

A grande parte dos Parlamentares utilizaram argumentos sem qualquer vínculo com a existência ou não de crime de responsabilidade. Embora o considerável número de Deputados Federais, assim como o tempo de trinta segundos disponibilizado pela Mesa da Câmara fosse escasso, as motivações se deram mais por motivações de ordem pessoal do que por motivações jurídico-políticas vinculadas ao crime de responsabilidade, o que acabou por intensificar a crise e causar descontentamento nos cidadãos, aumentando ainda mais a sua decepção, insatisfação e desconfiança nos representantes eleitos.<sup>2</sup>

---

denúncia...”; “...crime de responsabilidade...”; “...processo que na essência ou em seu mérito não deveria ter sido aceito...”; “...a Presidente Dilma não cometeu crime nenhum...”; “...inocente...”; “...não cometeu crime nenhum...”; “...não ouvi o argumento da oposição dizendo a causa da admissibilidade...”; “o que está em jogo...as pedaladas fiscais...”; “...acusações eivadas de vício...”; “...pressupõe que haja um crime de responsabilidade...”; “...estudei o processo e o parecer...”; “...a pauta cuida de um processo...”; “...não considere a corrupção, só sob o ângulo das pedaladas...”; “...não há crime de responsabilidade no parecer do Relator...”; “...pedalada fiscal não é crime...”; “...contra o processo de farsa...”; “... o Relatório é uma farsa...”. Portanto, adotou-se essa metodologia de análise.

<sup>2</sup> A argumentação que motivou a fundamentação da maioria dos votos dos parlamentares, antes de expressarem o sim ou o não, se fundou, única e exclusivamente, em frases como: “Pelo aniversário da minha neta”; “Pelos fundamentos do cristianismo”; “Pelos princípios que ensinei à minha filha”; “Pelo Bruno e o Felipe”; “Pelo meu neto Pedro”; “Pelos maçons do Brasil”; “Pelos produtores rurais, que se o produtor não plantar, não tem almoço nem janta”; “Proposta de que criança troque de sexo na escola”; “Pelo fim da rentabilização de desocupados e vagabundos”; “Pela Família Quadrangular”; “Pelos idosos e pelas crianças”; “Pelo fim da vagabundização remunerada”; “Pela minha mãe nega Lucimar...”; “Pela renovação carismática”; “Pelos médicos brasileiros”; “Pelo fim da CUT e seus marginais”; “Por amor a este país”; “Pelo fim dos petroleiros, digo, do Petrolão”; “Pelos progressistas da minha família, Maria Vitória”; “Pela República de Curitiba”; “Em memória do meu pai”; “Por causa de Campo Grande, a morena mais linda do Brasil”; “Para me reencontrar com a história”; “Pelo estatuto do desarmamento”; “Pelo comunismo que assombra o país”; “Pela nação evangélica”; “Pelo povo destemido e pioneiro do Estado de Rondônia”; “Pelo resgate da autoestima do povo brasileiro”; “Pela BR 429”; “Pela minha esposa, pelo meu filho e minha filha”; “Por Daiane, Mateus e Adriane”; “Por todos os corretores de seguro”; “Pela minha filha Manoela que vai nascer”; “Pela minha mãe que está em casa com os seus 93 anos”; “Pelo meu neto e bisneto”; “Em homenagem ao aniversário da minha cidade”; “Pela minha mãezinha”; “Pela paz de Jerusalém”; “Pelo melhor Estado, o Tocantins”; “Em memória do meu irmão”; “Pela minha mulher que nesse momento luta pela vida”; “Como diz Olavo de Carvalho, “O PT vai dar pt no Brasil: ‘perca’ total!”; “Pelo setor gerador de renda, o setor agropecuário”; “Pelo meu filho Breno e pela minha querida PM de São Paulo”; “Pelos militares de 64”; “Por Sofia e Luna e Guarulhos”; “Sob as bênçãos do grande arquiteto do Universo”; “Pelos meus netos Guilherme, Eliza e Gabriel”; “Pelo povo com nome no SPC”; “Para não sermos vermelhos como a Venezuela e Coreia do Norte”; “Por um pai de 78 anos que me ensinou os princípios da palavra de Deus”; “Pela Sandra, pela Érica, pelo Vítor, pelo Jorge, e por meu neto que está chegando”; “Pelo meu filho que carrega meu nome, Luis Lauro”; “Pelo

O parecer do Deputado Jovair Arantes, para ser aprovado e, conseqüentemente, ser autorizado o recebimento da denúncia e o prosseguimento do processo de impeachment, necessitaria de no mínimo 342 (trezentos e quarenta e dois votos) dos 513 (quinhentos e treze) Deputados ou dois terços do total. A Câmara dos Deputados, por 367 (trezentos e sessenta e sete) votos favoráveis, 7 (sete) abstenções, 2 (duas) ausências e 137 (cento e trinta e sete) votos contrários, autorizou o processamento do impeachment, determinando o envio dos autos ao Senado Federal.

Dessa forma, desconsiderando-se as abstenções e as ausências, votaram um total de 504 (quinhentos e quatro) Deputados Federais. Desse número percebeu-se que, conforme metodologia de análise desenvolvida nesse trabalho, entre os votos favoráveis e contrários, aproximadamente 87,30% (oitenta e sete vírgula trinta por cento) dos Parlamentares fundamentaram seus votos na motivação pessoal e cerca de 12,69% (doze vírgula sessenta e nove por cento) na motivação jurídico-política.

Além desses dados, destacam-se a seguinte análise: em relação aos 440 (quatrocentos e quarenta) Deputados Federais que expressaram motivação pessoal em relação ao recebimento da denúncia (impeachment), 333 (trezentos e trinta e três) expressaram votos favoráveis e 107 (cento e sete) expressaram votos desfavoráveis, sendo o equivalente à aproximadamente 75,68% (setenta e cinco vírgula oito por cento) e 24,31% (vinte e quatro vírgula um por cento), respectivamente; em relação aos 64 (sessenta e quatro) Deputados Federais que expressaram motivação jurídica em relação ao recebimento da denúncia (impeachment), 34 (trinta e quatro) expressaram votos favoráveis e 30 (trinta) expressaram votos desfavoráveis, sendo o equivalente à aproximadamente 53,12% (cinquenta e três vírgula doze por cento) e 46,87% (quarenta e seis vírgula oitenta e sete por cento), respectivamente;

A partir desses dados, são delineadas algumas reflexões com base na Teoria dos Sistemas Sociais Autopoiéticos de Niklas Luhmann<sup>3</sup>. O impedimento considerado

---

meu filho de 18 anos.” (ESTADÃO. As 1001 razões dos deputados aos votar o impeachment. 17 abr. 2016.)

<sup>3</sup> O ensaio proposto sob o ângulo da Teoria dos Sistemas necessita de maior aprofundamento, sobretudo quanto às questões da autopoiese e da alopoiese de Nicklas Luhmann e Marcelo Neves, respectivamente. Embora, a princípio, nota-se que eventuais interferências externas do ambiente político sobre os dois procedimentos estudados (como por exemplo, a pressão popular sobre os parlamentares para votarem contra ou a favor do Impeachment (recebimento da denúncia) seriam perturbações legítimas que não deslegitimariam os procedimentos. Pois ambos (o voto destituente se inserido na Constituição como mais um instrumento das regras do jogo democrático) estariam regulamentados pela norma constitucional, considerada como subsistema do sistema jurídico (direito constitucional) através de sua função de acoplamento estrutural entre o sistema do direito e o sistema político, com

em si mesmo, pode ser considerado um sistema ou método procedimental heterorreferencial que para ter legitimidade, validade e sentido democráticos, funda-se em dois sistemas auto-referenciais, ou seja, no sistema referencial do direito através da consideração valorativa do código referencial jurídico (lícito/ilícito) e no sistema referencial da política através da consideração valorativa do código referencial político (poder/não poder) que operacionalizam e condicionam a legitimidade do sistema do impedimento através de uma retroalimentação constante, heterolegitimante e horizontal-funcional (input/output ou re-entry) entre o direito e a política, promovendo a auto-reciclagem do impeachment decorrente da capacidade de aprendizado dos dois sistemas referenciais.

Dessa maneira, legitimando o procedimento, considerando-se a sua natureza híbrida (jurídico-política), somente poderiam ser aceitáveis como válidos, providos de sentido e compatíveis com o caráter heterorreferencial do processo de impedimento, os votos dos parlamentares que se situassem, em conjugação vinculativa, nos códigos referenciais disjuntivos lícito/poder, lícito/não poder, ilícito/poder, ilícito/não poder perfazendo-se na motivação jurídico-política vinculante e compatível com a natureza híbrida procedimental e conteudística do impeachment.

Observa-se ainda que os códigos referências postos, podem ser considerados uma subespécie apenas do código referencial lícito/ilícito, denotando o caráter vinculativo ao sistema do direito, pois a motivação política é ínsita do próprio corpo político representativo, ou seja, ainda que não houvesse expressa motivação política, mas apenas jurídica vinculada aos crimes de responsabilidade (“pedaladas fiscais”), os votos poderiam ser tidos como válidos, legítimos e adequados em relação ao conteúdo e à natureza híbrida do impeachment, já que os parlamentares estão investidos de representação política.

Contudo, nota-se que o resultado, decorrente da análise das fundamentações e votos dos Deputados Federais, demonstrou a ilegitimidade procedimental do processo, pois prevaleceu os votos que se ampararam apenas no código referencial disjuntivo poder/não poder, perfazendo-se em motivação pessoal não vinculante à natureza híbrida procedimental e conteudística do impeachment. Observa-se que o voto destituinte, considerado em si mesmo, é um sistema ou método procedimental homorreferencial que para ter legitimidade, validade e sentido democráticos, funda-se

---

mecanismos próprios de filtragem, contenção e estabilização das irritações ou perturbações legítimas e ilegítimas advindas do ambiente externo.

em apenas um sistema auto-referencial, ou seja, no sistema referencial da política através da consideração valorativa do código referencial político (poder/não poder) não havendo a interdependência do sistema auto-referencial jurídico ou do direito.

Dessa análise pode-se perceber que o procedimento se distanciou de sua forma procedimental legal prevista na Constituição, sendo ilegítimo ainda, porque não estancou a crise política, sobretudo porque considerável parcela dos cidadãos não tomou a decisão parlamentar como satisfatória, haja vista a forma como foi realizado, os sujeitos envolvidos e a desconfiança nas instituições políticas e, portanto, não sendo alcançada a própria função e finalidade legitimante do procedimento, qual seja, tornar inevitáveis e prováveis decepções em decepções difusas e aceitáveis (LUHMANN, 1980. p.29-36).

(...) a função legitimadora do procedimento não está em se produzir consenso entre as partes, mas em tornar inevitáveis e prováveis decepções em decepções difusas: apesar de descontentes, as partes aceitam a decisão. Um comportamento contrário é possível, mas a parte que teima em manter sua expectativa decepcionada acaba pagando um preço muito alto, o que a força a ceder. Neste sentido, a função legitimadora do procedimento não está em substituir uma decepção por um reconhecimento, mas em imunizar a decisão final contra as decepções inevitáveis.”

(...)“sendo a função de uma decisão absorver e reduzir insegurança, basta que se contorne a incerteza de qual decisão ocorrerá pela certeza de que uma decisão ocorrerá, para legitimá-la. Em certo sentido, Luhmann concebe a legitimidade como uma ilusão funcionalmente necessária, pois se baseia na ficção de que existe a possibilidade de decepção rebelde, só que esta não é, de fato, realizada. O direito se legitima na medida em que os seus procedimentos garantem esta ilusão. (FERRAZ JÚNIOR, 1980. p.4-5).

Desta análise, desponta que a porcentagem de votos fundamentados na motivação pessoal é bem maior do que a porcentagem de votos fundamentados na motivação jurídico-política, permitindo concluir que, consideradas as premissas postas, a votação desconsiderou a natureza jurídico-política do impeachment, votando os Parlamentares conforme a sua consciência, fulcrado em motivos outros que não o crime de responsabilidade, desvelando o efeito inefável do processo do impeachment, qual seja, o voto destituente, assim como desvelando o déficit de legitimidade procedimental e institucional do instituto.<sup>4</sup> Entretanto, parte da doutrina entende que a vinculação e motivação do voto ao crime de responsabilidade não se faz necessária,

---

<sup>4</sup> Para acessar a tabela completa da diferenciação da motivação dos votos acessar endereço disponível em: <<https://votosdoimpeachment.wordpress.com/2016/07/31/tabela-1/>> Acesso dia 31 de julho de 2016.

em razão da própria natureza híbrida do instituto, assim como porque o parlamentar está sob o manto da representação e, ao exercer o voto, o faz de maneira política no interesse dos representados, exercendo, inclusive, um juízo de discricionariedade, conveniência, oportunidade e utilidade pública (BROSSARD, 1992. p. 142).

Por óbvio, é o impeachment, um instituto legítimo, porém, o que se percebe é que a falta de legitimidade dos parlamentares perante as desconfianças dos cidadãos em um cenário tomado pela corrupção, macula a representação e coloca em dúvida o resultado do impedimento, fortalecendo a defesa pela implementação do impeachment popular como alternativa para o estancamento de quadros drásticos de graves crises políticas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo explora a utilização da revogação do mandato político por meio do voto destituente ou *recall* no Brasil na forma de impeachment. O direito de revogação de mandatos políticos individual e coletivo por meio do voto destituente seria perfeitamente compatível com os sistemas político e jurídico brasileiros, caso fosse previsto na constituição federal brasileira. Esse, estaria de acordo com os princípios republicanos, democráticos, a forma federal do Estado, o sistema de governo presidencialista e o processo de impeachment adotados pela República Federativa do Brasil. E, por conseguinte, teria o potencial como mecanismo típico da democracia semidireta, de equalizar a relação entre democracia representativa e direta, e de servir como lenitivo ao estancamento da crise política.

A pesquisa do caso concreto brasileiro de 2016, com a descrição e análise dos votos dos Deputados Federais brasileiros no processo de impedimento em trâmite no Congresso Nacional, ainda que em sede de recebimento ou rejeição de respectiva denúncia por crime de responsabilidade, permitiu a conclusão pela existência de *déficit* de legitimidade procedimental e institucional no País. Desvelando o efeito infável do impeachment como voto destituente, em razão da motivação estritamente pessoal (ou apenas política) desvinculada dos fatos narrados na denúncia e incompatível com a natureza híbrida do procedimento. Desvelou-se, também, a existência de *déficit* de legitimidade procedimental e institucional diante desta inobservância da forma procedimental legal-constitucional do processo de impedimento e porque não se contornou a crise política, já que expressiva parcela do povo brasileiro não tomou a

decisão parlamentar como satisfatória, haja vista a forma como foi realizado, os sujeitos envolvidos e a desconfiança nas instituições políticas. Portanto, não se alcançou a própria função e finalidade legitimante do procedimento, ou seja, tornar inevitáveis e prováveis decepções em decepções difusas e aceitáveis, e a farsa de um procedimento forjado e questionável, em um procedimento legítimo.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Profanações**. Tradução de Selvino J. Assman. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALEMANHA. **Constituição de Weimar. 1919**. Disponível em: <[http://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vve.php](http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php)>. Acesso em 04 de junho de 2016).

AVILA, Caio Marcio de Brito. **Recall - A revogação do mandato político pelos eleitores: uma proposta para o sistema jurídico brasileiro**. 2009. 152f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. **O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: História e Teoria Constitucional Brasileira**. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

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

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Discursos e Notas Taquigráficas**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/discursos-e-notas-taquigraficas>>. Acesso em 18 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Parecer do Deputado Jovair Arantes**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>> Acesso em 18 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 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 20 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Planalto. **Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 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 10 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Constituição Estadual de 1891**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891/>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Constituição Estadual de 1891.** Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/LinkClick.aspx?fileticket=frKwldvbn2g%3D&tabid=3456&language=pt-BR>>. Acesso 10 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2003.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/63404?o=d>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Ação de descumprimento de preceito fundamental – ADPF n.º 378/DF Medida Cautelar. Direito constitucional. Medida cautelar em ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de Impeachment. Definição da legitimidade constitucional do rito previsto na Lei nº 1.079/1950. Adoção, como linha geral, das mesmas regras seguidas em 1992.** Relator Min. Edson Fachin. DJe n.º 043. Brasília, 08 mar. 2016, p. 59-62.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas eleitorais x representação política.** 1987. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

CALIMAN, Auro Augusto. **O recall no Estado de São Paulo.** Brasília. Revista de Informação legislativa a. 42. n. 165. jan./mar. 2005.

CARDOSO, Filipe Paiva. **Temístocles: Apogeu e Ostracismo.** As duas faces da mesma moeda. Revista Cadernos de Clio. Curitiba. v. 6. nº 1. 2015. p. 176. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/clio/article/view/43610/26468>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CRONIN, Thomas E. **Direct democracy: the politics of the initiative, referendum and recall.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1989.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal.** São Paulo: Ática, 1986.

ENGELS, Friedrich. Introdução. In: MARX, Karl. **A Guerra Civil na França.** São Paulo: Global, 1986.

ESTADÃO. **As 1001 razões dos deputados aos votar o impeachment.** Por Sonia Racy. 17 abr. 2016. 20h59. Disponível em: <<http://cultura.estadao.com.br/blogs/direto-da-fonte/as-1001-razoas-dos-parlamentares-ao-votar-o-impeachment/>>. Acesso em 18 de abril de 2016.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Apresentação.** In: LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução de Maria da Conceição Córte Real. Brasília: UNB. 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 23 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno.** 4. ed.

São Paulo: Saraiva, 1962.

GRINOVER, Ada Pellegrini; VASCONCELLOS E BENJAMIN, Antônio Herman et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. Comentado pelos autores do anteprojeto. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 3 ed. São Paulo: Martins Fonte, 1998.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento**. Tradução de Maria da Conceição Córte Real. Brasília:UNB. 1980.

MACIEL, Lisâneas. **Relatório e Anteprojeto. Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher. Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Relatório da Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e Garantias. Câmara dos Deputados**. Vol. 76. 1987. p. 2-30. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-76.pdf>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição Federal de 1967**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. (Org). **A desconfiança política e os seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2013.

MONTESQUIEU, Baron de. **Do Espírito das Leis**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2013. Livro XI. Capítulo VI.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo? A questão fundamental da democracia**. Tradução de Peter Nauman. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado Democrático de Direito a partir e além de Luhmann e Habermas**. Trad. do autor. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 2012.

\_\_\_\_\_. **A Constitucionalização Simbólica**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Das abas do livro**. In: BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. n.º 44. 1998. p. 40.

PADILHA, Alex. Estados Unidos da América. Califórnia. **Complete List of Recall Attempts**. Secretário de Estado da Califórnia. Disponível em: <<http://www.sos.ca.gov/elections/recalls/complete-list-recall-attempts/>>. Acesso em 10 de abril de 2016.

PORTO, Walter Costa. **Dicionário do Voto**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O “recall” no direito brasileiro**. Revista Forense. v. 47, n. 128. Rio de Janeiro, 1950.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

SOUZA, Raphael Ramos Monteiro de.; VIEIRA, José Ribas. **Recall, democracia direta e estabilidade institucional**. Revista de Informação Legislativa, a. 51., n. 202., abr./jun. 2014.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa: que é o Terceiro Estado?** 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997 .

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Leis e Costumes. Livro I. Tradução de Eduardo Brandão. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

TRIGUEIRO, Osvaldo. **O regime dos Estados na união americana**. Rio de Janeiro: Companhia Ed. Americana, 1942.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 20 de Diciembre de 1999**. Disponível em <<http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html>>. Acesso 06 de junho de 2015.

ZOVATTO, G. Daniel. **Las instituciones de democracia direta a nível nacional em América Latina um balance comparado: 1978-2002**. Revista de Sociologia, n. 24., 2010. p. 118. Disponível em: <<http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2404-Zovatto.pdf>> Acesso em 10 de junho de 2016.

YOUTUBE. **Votação do processo de Impeachment**. 17 abr. 2016. Completo. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wcxN2WZRcEU>>. Acesso em 06 de junho de 2016.

Recebido em 28/08/2016

Aprovado em 14/10/2016

Received in 28/08/2016

Approved in 14/10/2016