



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

RENAN ALBERNAZ DE SOUZA

**O PROCESSO DE *IMPEACHMENT*
VISTO A PARTIR DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

BRASÍLIA-DF

2021

RENAN ALBERNAZ DE SOUZA

**O PROCESSO DE *IMPEACHMENT*
VISTO A PARTIR DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de mestre em direito constitucional da Escola de Direito de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira.

BRASÍLIA – DF

2020

RENAN ALBERNAZ DE SOUZA

**O PROCESSO DE *IMPEACHMENT*
VISTO A PARTIR DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para obtenção do título de mestre em direito constitucional da Escola de Direito de Brasília.

Orientadora: Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Marilda de Paula Silveira – Orientadora

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor

Prof. Dr. Buenã Porto Salgado

BRASÍLIA – DF

2020

Dedico este trabalho a minha família,
combustível das minhas batalhas e progressos.

RESUMO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a democracia brasileira tem se mostrado resiliente diante das mais diversas provações jurídicas e sociais. Em pouco mais de trinta anos de redemocratização, dois processos de impeachment marcaram a trajetória da estabilização político-constitucional de nossa nação. Muito se atribuiu tais rupturas institucionais à conta do modelo presidencialista de coalizão que, por sua vez, pressupõe a existência de diálogos institucionais tendentes à facilitação do cumprimento da agenda do Executivo mediante o compartilhamento de poder. Por essa razão, o objetivo do presente estudo será avaliar se a ausência de coalizão entre poderes Executivo e Legislativo no sistema brasileiro seria fator determinante para a abertura e a juridicidade do processo de impeachment.

Palavras-chave: Sistemas de governo. Presidencialismo de coalizão. *Impeachment*. Democracia. Poder Executivo. Poder Legislativo. Federação. Divisão de poderes.

ABSTRACT

Since the promulgation of the 1988, Federal Constitution, Brazilian democracy has been resilient in the face of the most diverse legal and social trials. In little more than thirty years of redemocratization, two impeachment processes marked the trajectory of our nation's political-constitutional stabilization. Much institutional attribution has been attributed to the account of the presidential coalition model, which, in turn, presupposes the existence of institutional dialogues aimed at facilitating the fulfillment of the executive's agenda through the sharing of power. For this reason, the objective of the present study will be to assess whether the absence of a coalition between executive and legislative powers in the Brazilian system would be a determining factor for the opening and legality of the impeachment process.

Keywords: Government systems. Coalition presidentialism. Impeachment. Democracy. Executive power. Legislative power. Federation. Division of power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 Sistemas de Governo: Parlamentarismo, Presidencialismo, Semipresidencialismo e Presidencialismo de coalizão.....	14
1.1 Sistemas parlamentaristas	19
1.2 Sistemas presidencialistas	23
1.3 Sistemas semipresidencialistas.....	27
1.4 Presidencialismo de coalizão.....	33
2 Análise sistêmica dos poderes Executivo e Legislativo na ordem constitucional brasileira.....	41
2.1 Poder Executivo – o Presidente da República.....	43
2.2 Poder Legislativo – Congresso Nacional.....	49
2.2.1 Câmara dos Deputados.....	53
2.2.2 Senado	56
2.3 Mecanismos constitucionais de estabilização institucional, formação e estabilização das coalizões partidárias.....	59
2.3.1 Emendas Parlamentares e Orçamento impositivo – quebra da lógica tradicional	60
2.3.2 Fidelidade partidária – a serviço da integridade dos partidos	63
2.3.3 Medidas provisórias – a serviço do Executivo?	68
3 O <i>impeachment</i>	73
3.1 Responsabilização política no direito comparado: origem britânica e norte-americana do <i>impeachment</i>	74
3.2 O <i>impeachment</i> na ordem constitucional brasileira.....	81
4 Estudo de caso: Impedimentos de Fernando Collor e Dilma Rousseff.....	86
4.1 Fernando Collor – o governo sem coalização	86
4.2 Dilma Rousseff – o governo e o desfazimento da coalização.....	97
CONCLUSÃO: Prognóstico do <i>impeachment</i> no sistema de governo brasileiro..	108
REFERÊNCIAS	111

INTRODUÇÃO

Com pouco mais de 30 anos da promulgação de nossa Constituição, é necessário observar e entender a qualidade dos sistemas de governo e eleitoral a partir da atuação dos poderes constituídos.

Desde a promulgação da vigente Constituição, o tema Presidencialismo de Coalizão tem ganhado bastante relevo, sobretudo após o acontecimento de embates institucionais entre Executivo e Legislativo, que, inclusive, conduziram à queda de dois Presidentes da República.

Muito embora o sistema presidencialista pressuponha conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo¹ – dada a característica da independência entre órgãos desses poderes –, esse mesmo pressuposto não se mostra tão claro no presidencialismo brasileiro, ao passo que há acentuada carga de interdependência entre Executivo e Legislativo, reforçada pela existência de um quadro multipartidário necessário à coalizão governamental.

Assim sendo, é necessário verificar, como já advertiu Sérgio Antônio Ferreira Victor, se tal quadro próprio pode funcionar como mecanismo de escape tendente ao impedimento do Presidente da República diante dos quadros de graves crises entre Legislativo e Executivo.²

Além do mais, é importante destacar que, antes de constituir característica estranha ao presidencialismo, eventual conflito entre Legislativo e Executivo é algo previsto desde a concepção do sistema.³ Por essa razão, o mote de investigação se concentrará naquilo que ultrapassa, em tese, essa margem de razoabilidade institucional.

O presente trabalho elege algumas relações entre política e direito que exsurtem com a questão do *impeachment* e passa a problematizá-las mediante a contextualização institucional e histórica do Estado brasileiro. Nessa proposta, serão analisados os principais atores e seus principais papéis no processo de formação e reverberação da

¹ Nesse sentido: AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. *In*: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184. p. 183; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 82.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 175

política e do direito, tanto do ponto de vista de avanços como em limitações à busca da melhoria do sistema político pátrio.

Ainda nesse recorte de avaliação sistêmica e interinstitucional, é necessário fixar bases no sentido de que, embora presidencialista, no âmbito da ciência política,⁴ a classificação do nosso sistema – em razão de suas peculiaridades – tende a ser dirigida no sentido da equiparação identitária ao parlamentarismo. É a partir disso que se concebeu o conceito “presidencialismo de coalizão”.

Sérgio Abranches,⁵ antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988 e, portanto, dos debates do plebiscito de 1993, destacou e sistematizou relevantes objeções às engrenagens do sistema presidencialista, tal qual se objetivava instalar no Brasil, dando-lhe o nome de Presidencialismo de Coalizão.

As bases críticas construídas por Sérgio Abranches – acerca da estabilidade do modelo presidencialista brasileiro – podem, em tese, sinalizar a esta investigação possíveis vícios sistêmicos-institucionais propulsores de processos de *impeachment*.

Ainda há de se aferir – tomando por base os *impeachments* de Fernando Collor e Dilma Rousseff – se realmente as possíveis falhas de estabilidade do sistema brasileiro foram decisivas para a ruptura institucional.

Um elemento de fundamental importância – e que dialoga com a ideia de *impeachment* como um instrumento de trauma democrático⁶ – consiste na avaliação e no comportamento do povo em momentos que antecederam processos de impedimento experimentados pelo Brasil. Essa análise demandará aferição das manifestações populares de forma isolada e de forma institucionalizada por intermédio do parlamento.

A avaliação das movimentações populares – isoladamente ou pelo prisma institucional – se mostra de fundamental importância para os fins aqui pretendidos, já que é dali, desde sua ideia de concepção, que se pode gradar a legitimidade do processo de *impeachment*.⁷

⁴ Por todos: ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

⁶ BLACK JR., Charles L. **Impeachment: a handbook**. New Haven, London: Yale University Press, 1998. p. 2.

⁷ No Federalista n. 65, foi lançado o questionamento sobre o “verdadeiro espírito desta instituição”, que serve para submeter ao juízo da nação as ações de homens públicos, de modo que se conferia um freio para a legislatura conter, nos momentos oportunos, em face de suas funções, agentes do Executivo. (HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Viriato Soromenho-Marques; João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003. p. 395.)

Vale constar que, em ambos os processos de impedimento inaugurados no Brasil pós-1988, a movimentação popular foi fator nitidamente presente e, por essa razão, não poderia ser ignorado num ambiente de debate democrático. Assim, avaliar possíveis falhas sistêmicas e relações institucionais não parece ser o caminho mais completo para estudo do instituto do *impeachment*.

O estudo se mostra complexo e, como visto, envolve alguns paralelos e feições. Portanto, o primeiro capítulo é dedicado às análises histórica, doutrinária e legal dos sistemas presidencialistas e parlamentaristas como berços do *impeachment*.⁸

Algumas características típicas do sistema presidencialista de coalizão brasileiro – multipartidarismo e seu poder de influência na governabilidade, por exemplo – poderiam antecipadamente nos conceder bases que apontariam para a possibilidade iminente de crises e rupturas institucionais em caso de não compartilhamento do poder de agenda com o Congresso Nacional.⁹

Diante da proeminência do debate acerca do presidencialismo de coalizão, seu funcionamento institucional e sua influência na construção da hipótese proposta, parte do primeiro capítulo desta obra ainda é dedicado ao lançamento das premissas gerais acerca deste particular sistema.

Mostra-se ainda relevante avaliar, a partir da Constituição Federal, o arranjo institucional dos poderes constituídos e identificar possíveis falhas ou anomalias que pudessem influenciar na estabilidade do nosso sistema presidencialista.

Nessa perspectiva, é necessário considerar que o constituinte previu, de forma evidente, uma estrutura que conta com distribuição de funções e pesos institucionais a cada um dos três poderes a partir de uma matriz de correlação e divisão sistêmica de competências, inclusive mediante a previsão de mecanismos de freios, contrapesos e condicionamentos interorgânicos.

O modelo presidencialista brasileiro, como dito, conta com particularidades que o diferem daquele idealizado para o sistema norte-americano. É nessa premissa que se

⁸ O instituto do *impeachment* surgiu na Inglaterra, no fim da Idade Média. Originou-se da prática de a Câmara dos Comuns promover a acusação dos ministros do rei e de os lordes julgá-los. O impedimento foi perdendo sua razão de ser à medida que o sistema de governo foi evoluindo para o parlamentarismo (século XVII). Neste, a noção de censura – que conduz à queda do Gabinete – veio a fazer-lhe as vezes. A Constituição americana, no entanto, adotou o *impeachment* com a particularidade de reservá-lo para os crimes políticos praticados tão somente por destacadas autoridades (funcionários nomeados pelo Presidente, ficando de fora de sua abrangência os deputados e senadores). (Cf.: BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 372; GALLO, Carlos Alberto Provensiano. **Crimes de responsabilidade do impeachment**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. p. 9.)

⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

assenta a necessidade de determinação dos paralelos entre o modelo clássico americano e o de coalizão estabelecido em solos tupiniquins, com vistas a se concluir se tais diferenças são capazes de ocasionar rupturas institucionais favoráveis ao *impeachment*.

Já o capítulo segundo será dedicado à análise, a partir do texto constitucional e do direito comparado, das características gerais e dos poderes específicos atribuídos ao Executivo – por intermédio do Presidente da República – e ao Legislativo, assim entendido de forma una e bipartida – Congresso Nacional, Senado e Câmara dos Deputados, respectivamente.

De posse das características institucionais de cada um dos órgãos do Legislativo e do Executivo, seguimos com a aferição qualitativa do desempenho das atribuições de cada um deles a partir de singulares atribuições previstas pelo texto constitucional, consideradas, por exemplo, em comparação ao sistema presidencialista norte-americano.

De fato, o ambiente é severamente conturbado e de difícil compreensão social, na medida em que se observa um quadro institucional de intervencionismo do Estado nas áreas econômica, social e financeira, conjugado a um entorpecimento do Congresso Nacional derivado de uma fragmentação partidária excessiva e de sua incapacidade de ser eficaz no atendimento das evoluções trazidas pela sociedade moderna.

Ainda no capítulo terceiro, o estudo irá voltar-se, de forma não exauriente, à análise dos principais mecanismos constitucionais de formação e higidez das coalizões partidárias, bem como daqueles que visam à estabilização institucional na relação Legislativo e Executivo.

Paralelamente, merece destaque o fato de que, na pequena história de nossa Constituição Republicana, há evidências de dois grandes e questionáveis processos de *impeachment*. Tais ocasiões se revelam indispensáveis para o ambiente aqui proposto, já que necessário avaliar se, e em que medida, o presidencialismo de coalizão e seu arranjo constitucional de poderes colaboraram para o desenrolar de tais eventos políticos.

A questão que se coloca, portanto, é em que proporção as normas relativas ao processo de impedimento do Presidente da República em nosso sistema jurídico podem ser desvirtuadas, por meio do nosso presidencialismo de coalizão, e utilizadas como mecanismo constitucional de solução de graves conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo.

A temática do *impeachment* – sua história no direito comparado e brasileiro, conformações jurídicas e políticas – será o objeto do estudo contido no terceiro capítulo.

Em linhas gerais, o *impeachment* seria o mecanismo constitucional de destituição de um detentor de poder político mediante um procedimento jurídico específico com fundamentos formais e materiais no próprio texto constitucional.¹⁰ Em outras palavras, trata-se de um processo político condicionado a bases jurídicas.

Discutir o *impeachment*, sobretudo a partir da ótica do presidencialismo de coalizão, é também trazer a democracia para o centro.

Ganha relevo e matiz constitucional, quando a possibilidade de afastamento do Chefe do Executivo é contrastada com a prática institucional do vigente sistema de governo brasileiro.

Adiante, no capítulo quarto, abordar-se-ão os casos de impedimento experimentados pelo Brasil pós-redemocratização.

O mote do estudo aqui circunscrito se concentrará na aferição imparcial dos motivos determinantes para a inauguração dos respectivos processos, suas razões jurídicas, os cenários políticos e em que medida o sistema de governo firmado pela Constituição influenciou nessa dinâmica.

A partir disso, há um desdobramento prático. Qual seria a consequência de um Presidente não promover essa interação institucional de poder com o Legislativo?

A resposta disso estaria na análise proposta dos principais pontos de tensão constitucional verificados entre o Executivo e Legislativo no segundo capítulo.

Por fim, o trabalho irá perquirir sobre a qualidade do sistema presidencialista brasileiro e se há deformações sistêmicas capazes de influenciar a abertura e a juridicidade de processos de impedimento. Em paralelo, será avaliado se e em que medida podemos atribuir à conta do sistema de coalizão os casos de *impeachment* experimentados no Brasil.

¹⁰ GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 19.

1 SISTEMAS DE GOVERNO: PARLAMENTARISMO, PRESIDENCIALISMO, SEMIPRESIDENCIALISMO E PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O mote desta análise – e, portanto, a ele devemos nos ater – volta-se aos sistemas de governo. Devem ser entendidos como as modalidades de relacionamento institucional entre vários órgãos no exercício do poder político¹¹ e aferidos a partir de um panorama político-normativo-constitucional.

Para melhor compreender os sistemas de governo – que se baseiam na doutrina da separação dos poderes – seria designá-los como “estrutura horizontal” de poder, que se divide entre Executivo, Legislativo e Judiciário no mesmo nível de organização constitucional, em oposição à “estrutura vertical” de poder, que envolve a divisão da autoridade em diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal).¹²

Tal distinção se mostra relevante na medida em que a ciência política traz uma conotação própria sobre o que seriam sistemas de governo, com enfoque no seu funcionamento, descrevendo-os sob uma perspectiva de relacionamento mútuo, causalístico e institucional.¹³

O presente trabalho adotará como matrizes os sistemas parlamentarista e presidencialista, ao passo que o semipresidencialismo e o presidencialismo de coalizão serão tidos como sistemas híbridos ou mistos, conforme já concebido por Carlos Blanco de Moraes.¹⁴

A partir de um enfoque constitucional de sistemas de governo, três premissas devem nos acompanhar durante toda a abordagem: i) a ideia da separação dos poderes; ii) a dependência, independência ou interdependência funcional dos órgãos; e iii) responsabilidade ou autonomia política.¹⁵

¹¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 19-20.

¹² MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26, p. 548.

¹³ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 4.

¹⁴ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 231.

¹⁵ MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 72.

Pois bem, lançadas as premissas básicas de interpretação e o recorte temático, há de se constatar que são três os tipos elementares de sistemas de governo típicos dos regimes democráticos: parlamentarista, presidencialista e semipresidencialista.¹⁶

A separação dos poderes – independentemente do sistema de governo escolhido para organizar essa estrutura horizontal dos poderes – sempre foi a escolha constitucional preferível nas modernas democracias, pois evita (ou dificulta) a atuação de um governo ditatorial, assegurando, assim, a legitimidade das políticas governamentais. Não obstante, as democracias modernas optam por diferentes “estruturas horizontais” de poder (sistemas de governo) que impactam diretamente na forma de inter-relação entre eles. Em um sistema presidencialista, por exemplo, há flagrante distinção entre a atuação do poder Executivo e do poder Legislativo, enquanto, no sistema parlamentarista, há estreita correlação entre eles.¹⁷

Um sistema político é uma forma de exercer a governabilidade em cumprimento de determinadas funções, enquanto ratifica os valores sociais por intermédio de suas instituições. O regime jurídico é entendido como a forma jurídica eleita para governar; e o Estado, como a forma de organização social/política soberana composta pelas instituições independentes (Executivo, Legislativo e Judiciário), unidas pela Constituição.¹⁸

Segundo Konrad Hesse, essa divisão é a constituição de poderes diferentes, e o conteúdo e o alcance do princípio devem ser estudados do ponto de vista da distinção entre as funções da instituição do próprio direito, bem como do estabelecimento “da execução e da jurisdição” dessas funções, bem como “na proibição de exercer funções que são atribuídas a um outro poder (separação dos poderes) e no controle e refreamento recíproco dos poderes (equilíbrio dos poderes)”.¹⁹

¹⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 227. Segundo o autor, Sartori (na obra “Ingeniería constitucional comparada”), quando sustenta a dicotomia classificatória entre Presidencialismo/Parlamentarismo, acaba por dar desenvolvimento ao semipresidencialismo como sistema “misto”. O mesmo autor reconhece o sistema brasileiro – de coalizão – como incluso num mecanismo misto ou híbrido, daí incluí-lo na perspectiva dos sistemas democráticos.

¹⁷ MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26, p. 548.

¹⁸ REYES, Pamela Lili Fernández. **Sistemas políticos hacia la unificación del siglo XXI**. 2013. 676 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política, Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2013. cap. 2.

¹⁹ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 366-370.

A separação dos poderes, agora elevada à condição de princípio constitucional, obtém então delineamentos precisos, para além de uma ideia abstrata, ao tomar forma organizacional verdadeira, com força política real para garantir, com a sua prática, uma “liberdade política asseguradora de ordem”.²⁰

Isso porque as instituições políticas não são fenômenos naturais, mas construções humanas, tendentes a se amoldar no sentido do desenvolvimento daquele povo que as estabelece.²¹

Jorge Miranda²² inicia sua incursão na ideia de sistemas de governo tecendo uma diferenciação entre estes e as assim chamadas formas de governo.²³ Essa diferenciação consiste na ideia de que algumas formas de governo implicam, necessariamente, predeterminados sistemas de governo (como a monarquia absoluta) com os quais guardam relação estrutural lógica já outras não (como a república).²⁴

Assim, Miranda²⁵ entende que os sistemas de governo são “sistemas de relacionamento dos órgãos da função política”. Para o autor, referidos sistemas podem ser abordados sob duas perspectivas: a visão política e a visão jurídica.²⁶

Ao explicar a perspectiva jurídica-constitucional atinente aos sistemas de governo, Miranda²⁷ assinala três categorias que considera fundamentais: a separação de poderes; a relação de dependência, independência ou interdependência dos órgãos; e a responsabilidade política.

²⁰ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 368.

²¹ HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995. p. 369.

²² MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 123.

²³ Para o autor, são oito as principais formas de governo modernas: Monarquia absoluta (dominante até 1789), Governo representativo clássico ou liberal (que se desenvolve na égide da Revolução Francesa e perdura até o século XIX), Democracia jacobina ou democracia radical (desenvolvida por Rousseau e expressa na Constituição Francesa de 1789), Governo cesarista (com Bonaparte), Monarquia limitada (que surge na primeira época da restauração e que prevalece na Alemanha e na Áustria no século XIX), Democracia representativa (forma de governo representativo dominante nos países do Ocidente pós-segunda guerra mundial), Governo leninista (Revolução Russa de 1917) e Governo fascista (sendo paradigmas o Partido Fascista da Itália, o nacional-socialismo alemão e, em expressões mais atenuadas, o salazarismo português e o franquismo espanhol), conforme MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 115-120.

²⁴ MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 124.

²⁵ MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 125.

²⁶ Nesta pesquisa é relevante estabelecer como ponto de partida o estudo da visão jurídica, sendo que, em momento de crise/ruptura, é o fator jurídico que vai determinar a forma de transição. MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 125.

²⁷ MIRANDA, Jorge. **Ciência política: formas de governo**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126.

A primeira consiste, nas palavras do autor, em uma “especialização orgânico-funcional, paralelamente à fiscalização ou à colaboração dos vários órgãos para a prática de actos da mesma função”.²⁸

A “dependência, independência ou interdependência dos órgãos” consiste em como certo órgão vem a projetar-se na composição do outro. Ou seja, como um órgão determina ou escolhe quem ocupará cargos componentes de outros órgãos, inclusive com possibilidade de determinar a cessação dessa função.²⁹

Tanto no plano jurídico-constitucional como no plano político, a grande divisão que precisa ser feita entre os sistemas de governo é a que se dá entre sistema com concentração de poderes (monarquia limitada; sistema de governo representativo simples) e sistemas com desconcentração de poderes (sistema parlamentar; sistema presidencial; sistema diretorial; sistema semiparlamentar).³⁰

Para Zippelius,³¹ as funções do Estado são repartidas, horizontalmente, nas seguintes tarefas: legislação, governo, administração e jurisdição.

Essa divisão de funções, nos dizeres do autor, visa propiciar a realização dos objetivos do Estado, o que se concretiza por intermédio da decretação de “normas jurídicas com força vinculativa geral, ou seja, regulações gerais que designem, segundo o seu gênero, as pessoas e situações concretas, produzindo efeitos jurídicos em relação a todos afetados”. Essa é a tarefa de regulação estatal a que se dá o nome de legislação.³²

À administração do Estado compete aplicar as referidas normas jurídicas, sempre que o interesse público assim o demande. Não obstante, a atividade jurisdicional tem função corretiva das e nas situações em que forem constatadas violações às normas jurídicas predeterminadas³³ – para estabelecer uma distinção mais precisa entre as atividades administrativa e jurisdicional.

²⁸ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126.

²⁹ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126.

³⁰ MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996. p. 126-129. Para o autor, nos sistemas de governo em que não há separação de poderes, a responsabilidade política se verifica em relação a apenas um órgão. Já nos sistemas em que há separação dos poderes e, conseqüentemente, interdependência dos órgãos, a responsabilidade se verifica numa relação de independência recíproca.

³¹ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 125

³² ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 413.

³³ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 413.

A Carta Política de 1988, diversamente dos ordenamentos constitucionais anteriores,³⁴ adotou conceito de autonomia parlamentar abrangente das prerrogativas que habilitam os órgãos legislativos tanto a regular (autonomia normativa) quanto a gerir (autonomia administrativa), por si mesmos, sem quaisquer interferências externas, as suas atividades constitucionais. Entendeu o constituinte brasileiro que, sem referidas prerrogativas, ficariam comprometidos o exercício das funções de legislação e de controle a cargo do poder Legislativo e o funcionamento do próprio sistema constitucional, que se lastreia na noção de separação e limitação recíproca dos poderes do Estado, com divisão e atribuição de funções a órgãos especializados, mas não de forma escalonada, numa relação de hierarquia urdida a partir da primazia de um deles ou de uma de suas funções.

Devido à influência norte-americana, o Sistema presidencialista é predominante na América Latina³⁵. Esses países são, na sua maioria, países em que a democracia se desenvolveu de maneira tardia e tal constatação muitas vezes é associada – além de fatores sociais, políticos e econômicos – a falhas na execução do Sistema Presidencialista de Governo³⁶. Isso pode ser verificado quando o Presidente da República não dispõe do apoio do Parlamento, o que ocasiona a imobilização de propostas governamentais, bem

³⁴ Ao longo da história constitucional brasileira, nem sempre se rendeu respeito à independência parlamentar, embora formalmente declarada. A liberdade de atuação do Legislativo, não raras vezes, foi coarctada, resultando na infirmação nuclear da tripartição funcional dos poderes. Interferências do Executivo na esfera de competência administrativa do Legislativo são perceptíveis em quase todas as Constituições. O art. 30 da Carta Política de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 1/1969, revelava o caráter autoritário do regime militar inaugurado com o golpe de Estado de 1964. Aludido dispositivo era pródigo em enunciar normas de organização e funcionamento do poder Legislativo. Embora no *caput* dissesse que as Casas Legislativas podiam elaborar seus regimentos e dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços, no Parágrafo único, limitava-as bastante. Proibia, por exemplo, que elas realizassem mais de uma sessão ordinária por dia e criassem Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) enquanto estivessem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Por fim, determinava que as CPIs funcionassem na sede do Congresso Nacional, não permitindo despesas com viagens para seus membros. As de 1891 (art. 32) e de 1946 (art. 61) incumbiam o Vice-Presidente da República da presidência do Senado Federal. Na de 1937, o denominado Conselho Federal – composto de representantes dos Estados e de dez membros nomeados pelo Presidente da República (art. 50, *caput*) – era presidido por um Ministro de Estado designado pelo Chefe do Poder Executivo (art. 56). SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder Legislativo e a parlamentarização do poder Executivo no Brasil. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 193, p. 17-43, mar. 2017.

³⁵ Países na América Latina que adotam o Presidencialismo: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. (Belize, ainda colônia britânica e alguns outros países caribenhos possuem o Sistema Parlamentar). Cf.: MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, Andrés (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26, p. 554.

³⁶ MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, Andrés (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26, p. 554.

como no pluripartidarismo que muitas vezes desestabiliza sua continuidade, gerando, muitas vezes, rupturas institucionais.

Buscando perquirir sobre as falhas na implementação do sistema presidencialista na América Latina, busca-se, nas diferenças legais entre este e o Presidencialismo norte-americano, não obstante, fatores sociais que influem de maneira significativa. Na América Latina, no decorrer do século XX, os poderes do Presidente foram ampliados de maneira significativa, como: iniciativa de leis (algumas privativas, como é o caso do Brasil), poder de veto, indicação de altas autoridades do Poder Judiciário e Tribunal de Contas, possibilidade da decretação de intervenção federal e estados emergenciais.³⁷

Essas são as diretrizes gerais sobre a colmatação dos sistemas de governo. Passemos a analisar as principais características de cada um deles.

1.1 Sistemas parlamentaristas

Antes de uma conceituação específica, algumas características institucionais definem o que se entende por parlamentarismo. Basicamente, residem i) no fato de repousar exclusivamente na vontade funcional de um parlamento, democraticamente eleito, a fonte de investidura ou legitimação da responsabilidade política e da subsistência em funções de Governo; ii) no fato de o Chefe de Estado não exercer poderes independentes de direção e controle político com caráter relevante sobre as demais instituições.³⁸

³⁷ MARTINEZ, Jenny S. Horizontal structuring. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. cap. 26, p. 554.

³⁸ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 228.

Para bem entender esse sistema, Reinhold Zippelius³⁹ o dissecou a partir dos seguintes atributos:

- a) Coexistência entre três órgãos soberanos que exercem a função política: Chefe de Estado, Parlamento e Governo;
- b) Fonte do poder assentada na relação de confiança política entre o Governo e o Parlamento. Controles institucionais recíprocos, mas com dependência daquele com relação a este, já que o Governo emana do Parlamento e a ele deve feições de renovação do voto de confiança;
- c) Existência de uma diarquia⁴⁰ institucional no Executivo – formada pelo Chefe de Estado e de Governo. No chefe de Estado se concentra uma característica simbólica quando do exercício do poder;
- d) Menor concentração de peso político no Chefe de Estado, que, na condição de Monarca ou de Presidente, exerce funções eminentemente honoríficas, de representação nacional, arbitrais, reguladoras etc.

Acrescente-se a essa sistematização a função de controle político, que deve ser exercida de forma recíproca entre Governo e Parlamento. Assim sendo, o Parlamento tem a possibilidade sempre presente de exigir a responsabilidade política do Governo e de qualquer um que o integre. Esse processo de responsabilização pode ser materializado por uma moção de desconfiança.⁴¹

A tônica desse sistema, até aqui se pode observar, se concentra nos mecanismos institucionais de controle mútuo entre o parlamento e o governo.

Nos sistemas parlamentares de regime republicano, os Presidentes eram tradicionalmente eleitos pelo Parlamento, o que conduziu relevante doutrina a integrar esse atributo na definição de parlamentarismo ou de parlamentarismo de assembleia.⁴²

Contudo, é de se advertir que tal atributo de determinação do sistema pela forma/processo de escolha do Chefe de Estado deve ser posicionado à margem de uma definição geral de parlamentarismo, haja vista existirem presidentes e monarcas eleitos pelo mecanismo do sufrágio universal, a exemplo da Sérvia, Lituânia, Eslováquia, Irlanda e Bulgária.⁴³

³⁹ ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971. p. 185 e ss. No mesmo sentido, MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 228.

⁴⁰ Duunvirato ou diarquia consiste em um sistema em que dois titulares dividem entre si o exercício do poder de acordo com algum critério. Pode ainda ser caracterizado, por exemplo, por arranjos institucionais como o do parlamentarismo dualista ou o do semipresidencialismo, que são marcados pela divisão funcional de governo entre dois órgãos.

⁴¹ LOWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 60 e ss.

⁴² SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito constitucional**: introdução à teoria da constituição. Braga: Livraria Cruz, 1979. p. 329

⁴³ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 332 e ss.

A multiplicação de sistemas com idêntico arquétipo político, marcadamente após a queda dos regimes comunistas na Europa, em 1989, justifica que se deixe de falar em parlamentarismo “atípico” para que se passe a crismá-lo como parlamentarismo com arbitragem presidencial.⁴⁴

Ou seja, há a proeminência de um Chefe de Estado eleito por vias democráticas, mas que conta com poderes reduzidos. Com a ressalva de que podem se alargar na medida em que se faça necessária uma postura arbitral ou reguladora em determinados assuntos de Governo, a exemplo da nomeação de titulares de altos cargos públicos num ambiente de fragmentariedade parlamentar, definição de políticas externas e controles interorgânicos atenuados (poder de veto, controle de constitucionalidade etc.).

Sem embargo de abordagem mais profunda em tópico específico, é de se destacar que, em contrapartida, o presidencialismo traz consigo a ideia de um presidente com poderes previamente alargados e sem divisão sistêmica de governo.

O parlamentarismo, portanto, é assentado no binômio Governo/Parlamento, tendo este último sua legitimação na vontade popular expressa de forma democrática e periodicamente.

Tal circunstância de representatividade direta do povo, portanto, alça o Parlamento ao nível de fonte primária de poder, outorgando-lhe, por exemplo, credenciais para gestão interna da nação por intermédio do Primeiro-Ministro, da designação de órgãos igualmente soberanos e, sobretudo, da exigência de responsabilidade interna aos dirigentes confiados.

Segundo Loewenstein,⁴⁵ o ápice estrutural do sistema parlamentarista estaria na função de controle político que deve existir reciprocamente entre Governo e Parlamento. Nessa estrutura, o Parlamento tem a prerrogativa inafastável de aferir a responsabilidade política do Governo e, sendo o caso, pelo mecanismo da moção de desconfiança, punir quaisquer de seus integrantes.

O contrapeso do sistema outorgou poderes institucionais ao Chefe de Estado, que, de ofício ou por provocação do Primeiro-Ministro, pode dissolver a Câmara Baixa do Legislativo e impor a abreviação dos mandatos dos Deputados que a compõem; para tanto, deverá convocar novas eleições.⁴⁶

⁴⁴ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 228.

⁴⁵ LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1968. p. 60.

⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 10-11.

A ideia até aqui esboçada nos conduz à descrição de um sistema que conta com engenharia de relações institucionais próprias, inclusive para mediação de possíveis conflitos.

Outra característica destacada por Carlos Blanco de Moraes quanto ao sistema parlamentarista diz respeito à sua composição/formação partidária, que, para ele, exerce influência considerável na configuração do sistema. Em suas palavras:

A maior ou menor dispersão da representação partidária no Parlamento e o peso em número de mandatos dos maiores partidos constituem elementos fulcrais da dinâmica político-institucional do Parlamentarismo. Este, pese a sua designação, pressupõe que o Parlamento se afirme com a instituição estatutariamente mais importante, mas não significa, necessariamente, que o mesmo Parlamento seja a instituição politicamente liderante.⁴⁷

A existência de um Parlamento fragmentado, marcado pela pluralidade de partidos independentes, concede maior grau de dificuldade para a existência/formação de governos coesos e homogêneos, tornando o Executivo ainda mais dependente de alianças e arranjos gestados no Parlamento. Nesse cenário, é esta última instituição quem lideraria de fato e de direito.⁴⁸

Nesse sistema, tal como lançado, é relevante avaliar o funcionamento do próprio parlamento sob o ponto de vista destacado das lideranças partidárias, de fato e de direito. Nesse particular, Sartori adverte:

Existe uma diferença muito expressiva entre os chamados sistemas parlamentaristas racionalizados, com relevo singular para o sistema de gabinete britânico, onde o Governo, suportado de um modo geral por uma maioria parlamentar absoluta é a instituição faticamente liderante e os sistemas parlamentares de assembleia, onde fluidas combinações e compromissos parlamentares sustentam governos frágeis e absolutamente dependentes de apoio ou da tolerância de Parlamento liderante.⁴⁹

⁴⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 230.

⁴⁸ SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. 3. ed 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 2005. p. 116-134. Em contraposição à ideia de Sartori no sentido de que o governo parlamentar não seria equilibrado, Loewenstein informa que os recíprocos poderes de dissolução concedidos tanto ao Governo quanto ao Parlamento se mostram essenciais para definição do sistema parlamentarista, já que essa característica se prestava eficazmente ao serviço de equalização entre os poderes. (LOWENSTEIN. Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986. p. 107.)

⁴⁹ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 112.

Para Carlos Blanco de Moraes,⁵⁰ no sistema bipartidário, o grau interno de disciplina partidária se mostra maior e de mais utilidade do que em sistemas marcadamente pluripartidários, o que reforça a apresentada premissa de Sartori.

Pois bem, até aqui foram analisadas as premissas e características estruturais dos sistemas parlamentaristas, seus mecanismos de diálogos institucionais, forma de desenvolvimento do governo e medidas de freios e contrapesos tendentes ao resfriamento recíproco de possíveis rupturas institucionais.

Estudar o modelo parlamentarista nos ajudará, adiante, a contextualizar o instituto do *impeachment* a partir da sua matriz de criação histórica e como o funcionamento do sistema pode influenciar na abertura de tais processos.

Muito mais poderia ser lançado acerca do sistema parlamentarista, contudo, para os fins que se almeja nesta obra, a sistematização empreendida parece ser suficiente.

De posse dos principais tópicos estruturais do parlamentarismo, partiremos para a investigação do sistema presidencialista, suas bases funcionais, atuação e comportamento dos poderes e como o instituto do *impeachment* pode ali ser comportado.

1.2 Sistemas presidencialistas

A primeira experiência presidencialista no mundo foi verificada na Convenção de Filadélfia, em 1787, que lançou bases legitimadoras para a edição da Constituição dos Estados Unidos da América.⁵¹

Nos parece igualmente pacífico que o sistema presidencialista, a partir do seu ideal de concepção verificado na Constituição americana, buscou inspiração em Montesquieu por intermédio de sua teoria de separação rígida e sistêmica entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Tal premissa é verificada por Karl Loewenstein, acrescentando que a interdependência entre os poderes constituídos somente se dará por ato de coordenação.⁵² Começamos aqui a verificar uma mudança substancial de paradigma não visualizada no parlamentarismo.

⁵⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 230.

⁵¹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 76; LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1968. p. 131.

⁵² LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1968. p. 108; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 76.

A engenharia institucional originalmente elaborada para o presidencialismo está, portanto, vincada na independência recíproca entre os poderes Executivo e Legislativo.

Adiante, deixando por ora o aspecto histórico-fundacional do presidencialismo, Sartori⁵³ destaca que os pontos marcantes do arquétipo presidencialista clássico estão centrados:

- a) Na legitimação popular do Presidente da República por via de uma eleição por sufrágio universal;
- b) Na chefia direta do Governo pelo mesmo Chefe de Estado;
- c) Na independência política e funcional estabelecida entre Presidente e Parlamento, sem prejuízo de controles recíprocos.

Como visto, estamos a tratar de um sistema em que a separação de poderes teorizada por Montesquieu é a tônica, com relevo para o modelo originário de presidencialismo a partir do paradigma norte-americano. Nesse modelo, o Presidente, em síntese, desempenha funções executivas e políticas, enquanto o Parlamento, funções políticas e legislativas.⁵⁴

Sem embargo do Parlamento, o Presidente conta com autonomia de escolha de seus auxiliares e secretários de Estado, ainda que mediante aprovação/sabatina do Senado Federal.⁵⁵

O Executivo norte-americano, portanto, é vinculado à pessoa do Presidente da República, que goza de legitimação democrática notadamente mais forte que aquela destinada ao Congresso, em que pese ser eleito por votação indireta. Essa separação rígida de poderes, tal como acima constatado, produz uma concentração maior de poder na pessoa do Presidente da República, que, por sua vez, exerce importante liderança política e administrativa em seu próprio nome.

Vale ainda considerar que esse modelo parece ter se alinhado àquele verificado na monarquia limitada, em vigor na Inglaterra antes da consolidação do parlamentarismo. Como hiato sistêmico, era necessária uma resposta à questão da formação de um Executivo Nacional, tido por necessário para a formação de um país novo, com foco na união dos Estados até então, independentes, sob um comando unitário e homogêneo.⁵⁶

⁵³ SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. 3. ed 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 2005. p. 97.

⁵⁴ TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York: New York Foundation Press, 2000. v. 1. p. 124-630 e ss.

⁵⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 12.

⁵⁶ QUEIROZ, Cristina. **O sistema de governo semipresidencial**. Coimbra: Coimbra, 2007. p. 31.

Nas palavras de Sérgio Victor:

Desse modo, é possível explicar as origens quer do sistema parlamentar, quer do sistema presidencial, como uma passagem da monarquia para a democracia, que, no primeiro caso, deu-se a partir da perda do poder por parte do soberano em favor do Parlamento, o que transformou seu gabinete de auxiliares em um gabinete de governo parlamentar; e, no segundo caso, o soberano foi deliberadamente substituído por um “monarca”, eleito democraticamente, o que caracterizou o sistema presidencial.⁵⁷

Outra característica consiste no fato de que o Presidente – Chefe de Governo e de Estado, simultaneamente – conta com eleição independente, desvinculada dos parlamentares. Isso reforça e explica outra característica do presidencialismo: o presidente, desde a sua investidura, não tem seu mandato à mercê da confiança do Parlamento, perante o qual não responde politicamente, contudo, como mecanismo de contrapeso institucional, não tem o direito de dissolvê-lo tal como se verifica no parlamentarismo.⁵⁸

Para Sérgio Victor, a relativa estabilidade institucional do sistema presidencial norte-americano se deve a seis fatores – três políticos e três jurídicos, respectivamente:

- a) O sistema de eleição dos presidentes norte-americanos – extravagante – escalona as decisões, o que reduz a margem de demagogia dos ocupantes;
- b) A “cortesia senatorial” impede o Presidente de tornar-se um déspota, já que a operacionalização de decisões de maior relevância depende dos Senadores, que funcionam não como inibidores, mas como freios ao Presidente;
- c) O Presidente está sujeito à Suprema Corte, sem ambiente para revolta;
- d) Independência e harmonia entre os poderes, que só será excetuada na hipótese de se restabelecer a ideia-fim do respectivo poder, impedir abusos ou de propiciar o aspecto harmônico entre eles;
- e) Impossibilidade de abdicação da competência constitucionalmente atribuída que é objeto de delegação e estabelecimento de limites claros para a atuação do poder delegado – indelegabilidade;
- f) Impossibilidade de um membro representante de um poder exercer funções de outro – inacumulabilidade.⁵⁹

⁵⁷ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 77-78.

⁵⁸ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 65.

⁵⁹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 78-79

Essa sistematização trazida por Sérgio Victor nos fornece modesta base que será útil quando da análise do sistema presidencialista brasileiro, já que com raízes institucionais no modelo americano.

Mantendo a matriz outrora utilizada para análise do parlamentarismo, o sistema partidário no presidencialismo norte-americano também se mostra de singular importância. Bipartido e com clivagens ideológicas bastante tênues, muito colabora para a limitação do poder na ordem constitucional, imprimindo grande consenso no interior da sociedade em relação aos debates de questões políticas, econômicas ou sociais que se mostrarem controversas.⁶⁰

A legislatura nos Estados Unidos é marcadamente curta, com alternância integral na Câmara dos Representantes a cada dois anos. Quanto ao Senado, este é renovado em um terço no mesmo período bienal, o que, para Jorge Reis Novais, se presta ao desfazimento de uma possível convergência política entre as cores da Casa Branca e da maioria parlamentar.⁶¹

Podemos concluir que esse critério de alternância – fixa para a Câmara dos Representantes e variável para o Senado –, aferido sob a perspectiva do eleitorado, pode ser encarado como uma forma adicional de controle do poder, já que concede nítida possibilidade de influência popular na distribuição e na equalização das forças partidárias durante o mandato presidencial. Claro critério sistêmico de estabilidade do sistema.

Lançadas as premissas do presidencialismo norte-americano, entenderemos com maior fluidez o presidencialismo brasileiro ou de “coalizão”,⁶² que será tratado em tópico especial. De antemão, neste a separação de poderes entre Executivo e Legislativo se mostra mais atenuada, já que o Presidente da República conta com poderes reforçados. Carlos Blanco de Moraes dá ênfase a dois de maior destaque: i) maior poder de articulação de alianças parlamentares com vistas à obtenção de maiorias e apoio no Congresso; e ii) poder de emissão de legislações transitórias sobre matérias de competência parlamentar – medidas provisórias.⁶³

⁶⁰ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 82-83; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 81.

⁶¹ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 82-83.

⁶² ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

⁶³ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 231.

O sistema presidencialista brasileiro, conforme se observará em tópico específico, concede uma supremacia política ao Presidente em detrimento do Parlamento, já que as regras constitucionais vigentes permitem um maior diálogo ativo com os parlamentares e a faculdade de formação de maiorias parlamentares variáveis.

Em contrapartida, Carlos Blanco de Moraes nos adverte:

Essa proeminência tende a reduzir-se se o Chefe de Estado passar a enfrentar uma oposição da maioria política das câmaras para fazer aprovar as leis constantes do seu programa político. Certos divórcios altamente conflituais em partidos que integrem coligações maioritárias seguidas de uma clivagem entre o Presidente e o Parlamento pode, inclusivamente, levar à sua destituição pelo Senado através de um processo de *impeachment*, caso pratique crimes de responsabilidade, sendo este julgamento político a arma mais forte e extrema de um Congresso fraco.⁶⁴

Esse é um dos principais fatores que, segundo Jorge Reis Novais, tendem a degenerar o sistema presidencialista na América Latina. Ainda, o autor destaca que conflitos sistêmicos tendem a ser resolvidos por mecanismos de responsabilização do Presidente – *impeachment* –, o que o torna figura vulnerável a um possível golpe. Destaca que há ainda a tendência de o Chefe do Executivo se socorrer de meios ilícitos com vistas à composição de maiorias de apoio para as medidas de governo ou para, pura e simplesmente, domesticar as oposições em caso, por exemplo, de ameaça à estabilidade institucional.⁶⁵

Daqui, já contamos com premissas e enunciados suficientes para iniciarmos o estudo dos sistemas semipresidencialista e presidencialista brasileiros, como exemplos de sistemas híbridos e importantes para a investigação que se pretende com o presente trabalho.

1.3 Sistemas semipresidencialistas

O sistema semipresidencialista só ganhou genuína autonomia dogmática, segundo Blanco de Moraes, com a emergência da Constituição francesa de 1958, em razão

⁶⁴ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 231.

⁶⁵ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 85.

do debate acerca da natureza híbrida do sistema político consagrado pela Constituição da V República.⁶⁶

O semipresidencialismo envolve a existência de um mecanismo híbrido ou misto em que o Governo é comandado por um Primeiro-Ministro, duplamente responsável perante o parlamento – plano político e/ou institucional – e a um Presidente eleito por sufrágio universal. Vale considerar que este Presidente, que traduz a feição presidencialista do modelo, conta com poderes consideráveis em nível de controle e direção institucional, destacando-se a competência livre e autônoma para dissolver o Parlamento.⁶⁷

Apesar de larga doutrina, nos parece que a conceituação, sistematização e alcunha do sistema semipresidencialista remonta à obra do politólogo francês Maurice Duverger.⁶⁸

Duverger⁶⁹ destaca as seguintes características do semipresidencialismo:

- 1) Presidente da República eleito, por sufrágio universal, de forma direta e com poderes significativos;
- 2) A este Presidente se contrapõe o Primeiro-Ministro, que exerce diretamente o Poder Executivo;
- 3) Primeiro-Ministro mantém-se em funções, não obstante não goze da oposição ou falta de confiança do Parlamento.

Blanco de Moraes⁷⁰ informa que esses são os pontos que, em tese, definiriam um sistema como semipresidencialista, pois, para ele, o pendor das relações e os poderes exercidos pelo Presidente serviriam como o fiel da balança. Como reforço argumentativo, traz o exemplo do sistema vigente na Finlândia, que ostenta todos os atributos destacados

⁶⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 22. O autor, numa análise retrospectiva, já aponta a existência de um sistema semipresidencialista já na Constituição alemã de Weimar – 1919 –, que teria concedido refrações na Constituição da Finlândia – 1919 – e na reforma constitucional austríaca em 1929.

⁶⁷ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 231.

⁶⁸ Vide, numa definição mais consolidada: DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 165-187, 2006.

⁶⁹ DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 165-187, 2006. p. 170. No mesmo sentido: MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 423.

⁷⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 423.

por Duverger, mas que é classificado como sistema parlamentarista de mera arbitragem presidencial.⁷¹

Vejamos que, para os fins que se pretende com o presente estudo, a teoria de Duverger, em que pese seu caráter pioneiro, peca não pelo que diz, mas pelo que omite, porque não se preocupou em destacar os mecanismos de responsabilização política ou institucional do Governo ante o Presidente e sua faculdade de, em prol de razões fundadas, poder dissolver o parlamento com alguma autonomia decisória ou rejeitar o pedido acaso iniciado por outro órgão.

Por essa e outras razões, Sartori⁷² propõe um incremento ao pioneirismo de Duverger. São as bases:

- 1) Presidente eleito por voto popular, de forma direta ou indireta;
- 2) Partilha dualista do Poder Executivo entre o Primeiro-Ministro e o Presidente;
- 3) Independência do Presidente ante o Parlamento;
- 4) O Presidente não deteria capacidade autônoma de governo, sem prejuízo das suas diretivas deverem ser acatadas pelo Governo – equilíbrio variável no interior do Executivo;⁷³
- 5) O governo seria independente do Presidente, estando, contudo, à mercê da desconfiança do parlamentar.

Aqui, mais uma vez, verificamos o incremento das diretrizes identificadoras do sistema semipresidencialista, o que, contudo, ainda não nos traz de forma clara, a possibilidade de responsabilização política e institucional do Presidente perante o parlamento.

⁷¹ Na mesma obra, Moraes caracteriza esse sistema como forma híbrida de parlamentarismo, que se caracteriza por incorporar, num quadro compósito, atributos próprios e dominantes deste sistema político, associados a outros institutos oriundos dos sistemas políticos distintos, que, todavia, não assume relevo bastante para alterar a componente principal do sistema. Predominariam, nesse contexto, as formas de governo que, de um modo geral, se caracterizam pelo fato de o Chefe de Estado ser eleito, não pelo Parlamento, mas por sufrágio universal, citando como exemplos Finlândia, Irlanda, Islândia, Lituânia, entre outros. MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 375.

⁷² SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 146 e ss.

⁷³ Moraes discorda de Sartori, na medida em que, em observância aos principais modelos de semipresidencialismo (Portugal, Áustria, Polônia e Romênia), o Governo não seria presidido pelo Chefe de Estado e, ao contrário do quanto afirmado por Sartori, este órgão não é obrigado a acatar as diretrizes presidenciais (MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 424.)

Outros atributos foram apontados por diversos outros estudiosos, a exemplo de Mauro Volpie⁷⁴ e Robert Elgie.⁷⁵ No entanto, sem embargo à maestria típica de cada um deles, nos valeremos, para fins do presente estudo, da sistematização trazida por Jorge Reis Novais.⁷⁶

Reis Novais esboça uma apreciação crítica dos atributos dos diversos arquétipos doutrinários acerca da definição do sistema semipresidencialista. Para isso, traça uma linha mista entre alguns atributos de Duverger e Elgie, fixando a seguinte matriz:

- 1) Eleição presidencial por voto popular;
- 2) Poderes significativos outorgados ao Presidente;
- 3) Governo se submete à confiança parlamentar em termos de formação e subsistência.

Aqui, já enquadrando o objetivo pretendido, vemos que, no semipresidencialismo, o Presidente conta com poderes consideráveis, que vão desde a nomeação do Primeiro-Ministro à dissolução, passando pelo veto político.

Nesse modelo, segundo parece ser pacífico nas linhas doutrinárias alinhavadas, o Governo – que não se confunde com o Presidente – fica submetido à responsabilização política e institucional junto ao parlamento, inclusive mediante moção de desconfiança.

O principal mecanismo que se destaca é o quesito da governabilidade.

Os sistemas semipresidencialistas, a partir de uma consolidação dos contributos doutrinários acima descritos, pode se mostrar mais eficiente para apresentar uma resposta a uma possível crise política que o sistema presidencialista, pois permite uma mudança mais rápida nesses dois poderes (Legislativo e Executivo) em caso de falta de governabilidade ou representatividade popular – considerando que o Primeiro-Ministro é subordinado à confiança do Parlamento.

Em outras palavras, se o Primeiro-Ministro não possui apoio do Congresso, ele pode ser substituído de maneira mais eficaz e menos traumática – já que dispensadas novas eleições – ou, até mesmo, sem a necessidade de inauguração de processos de *impeachment* ou de *recall*.

⁷⁴ VOLPIE, Mauro. Esiste una forma di governo semipresidenziale?. In: PEGORARO, L.; RINELLA, A. (ed.). **Semipresidentialismi**. Padova: Cedam, 1997. p. 31 e ss.

⁷⁵ ELGIE, Robert. Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations. **Political Studies Review**, Dublin, v. 2 n. 3, p. 314-330, 2004.

⁷⁶ NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo**: teoria do sistema de governo semipresidencial. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1. p. 141-143.

À guisa de exemplo, tal previsão está assentada no art. 133, alínea “g”, da Constituição da República Portuguesa,⁷⁷ ao se conceder poderes de demissão e destituição do Governo ao Presidente mediante critérios deveras subjetivos.

Contudo, como exemplo da geometria variável, acaso se verifique que o Congresso não mais representa os interesses populares, o presidente tem o poder de destituí-lo e convocar novas eleições.⁷⁸

Para Marcelo Rebelo Sousa, eminente Presidente da República Portuguesa, esse modelo misto recolhe atributos do Parlamentarismo e do Presidencialismo, compreendendo no seu bojo subtipos de maior pendor presidencial – França –, de forte pendor parlamentar – Áustria –, ou de geometria variável, que vacila entre o pendor parlamentar e o governamental – Portugal.⁷⁹

Para fins de estudo, elegemos o modelo semipresidencialista da República Portuguesa, com vistas à dissecação e análise dos elementos doutrinários até aqui postos, bem como para aferir outros tendentes à estabilização, ao afastamento e à governabilidade.

O primeiro atributo identitário do semipresidencialismo português, para os fins aqui estudados, se concentra na dupla responsabilidade do governo diante do Presidente da República e do Parlamento, com previsão constitucional nesse sentido (art. 190 da Constituição Portuguesa).⁸⁰ Os instrumentos mais destacáveis de materialização dessa responsabilidade traduzem-se na faculdade de o Presidente e do Parlamento determinarem, isolada ou cumulativamente, a demissão do Governo.⁸¹

A sobredita responsabilidade – na relação Presidente/Governo – cessou seu vinco político para se revestir de uma responsabilidade institucional.

⁷⁷ Artigo 133.º

Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos:

(...)

g) Demitir o Governo, nos termos do n.º 2 do artigo 195.º, e exonerar o Primeiro-Ministro, nos termos do n.º 4 do artigo 186.º.

⁷⁸ A exemplo do Artigo 133.º, alínea “e”, da Constituição portuguesa, *in verbis*:

Artigo 133.º: Compete ao Presidente da República, relativamente a outros órgãos: (...)e) Dissolver a Assembleia da República, observado o disposto no artigo 172.º, ouvidos os partidos nela representados e o Conselho de Estado;

⁷⁹ SOUSA, Marcelo Rebelo de. **O sistema de governo português**. Lisboa: AAFDL, 1992. p. 10 e ss.

Nesse mesmo sentido, MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 232.

⁸⁰ Artigo 190.º – Responsabilidade do Governo

O Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República.

⁸¹ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 487.

Com a revisão de 1982, a Constituição deixou de regular a responsabilidade política do Governo e o n.2 do art. 195 passou a regimantar que o Presidente só poderia demitir o Governo quando isso se torne necessário para assegurar o funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado.⁸² Daqui extraímos a adoção de medidas de valor como mecanismo de equalização de crises institucionais.

Sartori, inclusive, ponderou que esse poder de demissão se converteu numa faculdade de último recurso para resolução de grave crise institucional, o que, para ele, teria desvirtuado a lógica de concepção do sistema, aproximando-o do parlamentarismo.⁸³

A toda sorte, e sem embargo da qualidade da assertiva trazida por Sartori, nos parece lógico que tal mecanismo se mostra deveras mais eficaz e de apreço ao propósito de estabilizações institucionais.

É claro que a apuração de responsabilidade do governo em face do Presidente não se traduz simplesmente nesse quadro limitado e extremado do poder de demissão.

O ponto fulcral – e de interesse ao nosso trabalho – traduz-se na disposição constitucional do art. 130 da Constituição Portuguesa, no sentido de que a responsabilidade criminal do Presidente da República deve ser apurada junto ao Supremo Tribunal de Justiça, após requerimento de um quinto e deliberação da maioria de dois terços do Parlamento.⁸⁴

Note-se que, na engenharia semipresidencialista de Portugal, não sobrou espaço para responsabilização política ou institucional diretamente do Presidente. Todo o arcabouço constitucional, conforme demonstrado, parece ser estruturado sob o paradigma da proteção e da estabilização do cargo de Presidente.

⁸² MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 488.

⁸³ SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996. p. 143.

⁸⁴ Artigo 130.º – Responsabilidade criminal

1. Por crimes praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça.
2. A iniciativa do processo cabe à Assembleia da República, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções.
3. A condenação implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição.
4. Por crimes estranhos ao exercício das suas funções o Presidente da República responde depois de findo o mandato perante os tribunais comuns.

Conforme ponderou Blanco de Moraes,

a dupla responsabilidade do Governo ante o Presidente e o Parlamento é assimétrica: menos acentuada junto do Presidente, dado que opera numa base de regularidade institucional e não de confiança política; mais acentuada junto do Parlamento, com quem estabelece uma relação fiduciária de intensidade variável, dado que é do apoio parlamentar que depende ordinariamente a manutenção do governo em funções, devendo este último gozar pelo menos, da sua não desconfiança política.⁸⁵

Até aqui, as diretrizes nos parecem suficientes para a compreensão do quanto proposto para o presente tópico, sobretudo quando nos propomos ao entendimento dos mecanismos de responsabilização do Presidente e de estabilização institucional previstos para o arquétipo semipresidencialista.

Em assim sendo, passemos a analisar o modelo híbrido/misto adotado pelo Brasil.

1.4 Presidencialismo de coalizão

Inicialmente, vale destacar que o Presidencialismo de Coalizão é, em boa medida, uma doutrina descritiva, não normativa.⁸⁶ Isso nos diz bastante sobre a sistemática desenvolvida no Brasil.

Para Derly Barreto e Silva Filho,⁸⁷ diante de seu objeto, finalidade e amplitude constitucional, verifica-se que os regimentos parlamentares brasileiros não são apenas instrumentos de ordenação de relações internas das Casas Legislativas com seus componentes – parlamentares e servidores – nem meros mecanismos de definição de órgãos e processos *interna corporis*. Na medida em que disciplinam o modo pelo qual os órgãos legislativos exercitam as suas competências constitucionais típicas e atípicas –, que, no Estado Democrático de Direito, não se adstringem a reger assuntos de economia doméstica –, as normas regimentais transpõem a área doméstica das Casas Legislativas, para se projetarem pela sociedade e por outros órgãos constitucionais. Presentemente,

⁸⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998. p. 489.

⁸⁶ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez., 2017. p. 363.

⁸⁷ SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder legislativo e a parlamentarização do poder executivo no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 81, p. 157-217, jan./jun. 2015. p. 164.

portanto, os estatutos regimentais prestam-se a dinamizar, integrar e aperfeiçoar o funcionamento do sistema político e, particularmente, a conformar as relações orgânicas entre os poderes Legislativo e Executivo.

A marca trazida por esta nova ordem constitucional, a exemplo do que previsto na Constituição de 1946, se destaca no sentido de termos o único sistema que esquematiza – além da proporcionalidade, do multipartidarismo e do presidencialismo clássico ou imperial – um Executivo organizado essencialmente por coalizões. Nesse diapasão, a noção de “presidencialismo de coalizão” se mostra central para a ciência política brasileira e será debatida.

Conforme a doutrina enunciada, a experiência presidencialista mais antiga de que se tem notícia vem do modelo norte-americano, datado de 1787, com a aprovação da Constituição.⁸⁸ Esse modelo foi também alcunhado de presidencialismo imperial,⁸⁹ dada a rigidez e divisão de poderes que lhe são características.

Ainda durante os atos preparatórios que antecederam a Constituinte brasileira de 1987-1988, por ocasião dos seus trabalhos e após a promulgação da Constituição, o tema “presidencialismo brasileiro” foi discutido nos meios político e jurídico nacionais. Essa discussão se protraiu para além da data da promulgação da Carta de 1988, já que seu texto previu a realização de plebiscito, em 1993, para que os cidadãos escolhessem diretamente o sistema de governo por meio do qual seriam dirigidos a partir de então.⁹⁰

Aos cidadãos, no gozo dos seus direitos, foi facultada a escolha entre os sistemas de República Parlamentarista, República Presidencialista ou Monarquia.

Não por acaso, o exemplo mundial apontava pela utilização do sistema parlamentarista nas democracias constituídas e mais consolidadas após a segunda grande guerra.⁹¹ Tal fato influenciou os debates políticos no sentido de colocar esse sistema como opção no plebiscito de 1993.

Apesar dessa considerável corrente política que defendia a opção parlamentarista-republicana, a tradição presidencialista mostrou-se suficientemente forte

⁸⁸ O Artigo II, Seção I, Cláusula III, da Constituição Americana, regulamentava as eleições para presidente da República nos EUA. Em 7 de janeiro de 1789, houve o primeiro pleito presidencial.

⁸⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 19.

⁹⁰ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 17.

⁹¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 11-19. Abranches promove uma análise das principais democracias ocidentais do seu ponto de vista do sistema de governo como argumento para determinar a influência do sistema parlamentarista no modelo brasileiro.

para conduzir os cidadãos a essa específica escolha, já que com mais de 100 anos de história.⁹²

Assim sendo, com o resultado sedimentado no plebiscito de 1993, restou definido que o Brasil seria gerido por meio do sistema presidencialista, ocasionando, ao menos no âmbito jurídico, o apaziguamento e a mudança do enfoque dos debates.

A adoção de um sistema de governo com as características até aqui elencadas – sobretudo sob a perspectiva da divisão de poderes – pressupõe que a atuação das referidas esferas de poder seja neutralizada, na medida do quanto idealizado por Montesquieu, pela comunhão de funções entre eles,⁹³ fazendo com que o trancamento do poder, próprio do sistema presidencialista,⁹⁴ seja um fenômeno esperado. Dessa forma, eventuais conflitos entre Legislativo e Executivo, antes de constituir característica estranha ao presidencialismo, é algo previsto desde a sua concepção.⁹⁵

Sérgio Abranches, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988 e, portanto, dos debates contidos do plebiscito de 1993, destacou e sistematizou relevantes objeções às engrenagens do sistema presidencialista tal qual se objetivava instalar no Brasil.⁹⁶ Seu trabalho se mostrou pioneiro e inspirou diversas obras sobre o arranjo institucional recém-adotado pelo Brasil,⁹⁷ portanto é pelas premissas ali levantadas que guiaremos nosso estudo.

O mote de análise levantado por Abranches, em geral, se voltava a uma particular engrenagem política e legal que combina federalismo, presidencialismo clássico,

⁹² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 17.

⁹³ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. In: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184. p. 177.

⁹⁴ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. In: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional**: em homenagem ao Professor Jorge Miranda. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184. p. 183.

⁹⁵ Não há, no modelo tradicional-americano, um dever de subordinação/colaboração/responsabilidade entre poderes que tende a amenizar as relações institucionais. Tal situação já seria típica dos sistemas parlamentaristas. (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 9.)

⁹⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

⁹⁷ Dentre outros: FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001; AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006; INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

multipartidarismo e voto proporcional em lista aberta. Nesse arranjo, o presidente contaria com amplos poderes legislativos por própria disposição constitucional.⁹⁸

Sérgio Abranches encampa essas características e acrescenta o seguinte:

Muitas análises do caso brasileiro e, sobretudo, a imagem que se tem passado para a opinião pública do País é que nossas mazelas derivam todas de nosso sistema de representação e das fragilidades de nosso quadro partidário. O que fica claro, no entanto, é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social. A unidade linguística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer nossas diversidades e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que a sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das classes sociais; têm importantes componentes sócio-culturais e regionais. As regras de representação e o sistema partidário expressam essa pluralidade; não a podem regular, simplificando-a ou homogeneizando aquilo que é estruturalmente heterogêneo. Basta ver que as sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Isto indica, precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade e a estabilidade da ordem política.⁹⁹

Abranches, como se percebe do excerto acima, alertava para as minúcias sociológicas, econômicas, políticas e jurídicas típicas do Brasil como fatores influenciadores negativos na adoção do modelo presidencialista.

No plano sociológico, o intenso fracionamento tenderia a multiplicar as demandas setoriais da sociedade, o que exigiria o prospecto de novos atores em busca de espaço econômico e político, aumentando ainda mais a possibilidade de conflitos diante do fenômeno do assalariamento rural e do declínio das profissões liberais nas cidades.¹⁰⁰

Já no plano econômico, Abranches percebeu as disparidades relativas às evoluções técnica e de nível de renda entre os cidadãos, empresas e regiões do país. Parte da população persistia vivendo em condições socioeconômicas típicas de países desenvolvidos, enquanto a outra vivia em condições precárias de destituição – mais próximas das realidades de países mais pobres.¹⁰¹

No que concerne ao plano político, a existência de atores com perfis distintos e derivados de regiões diversas do Brasil, cada qual com seu nível de desenvolvimento, faria emergir uma diversificada gama de valores que impediria a formação de uma estável

⁹⁸ Vide art. 84 da CF/88.

⁹⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 21.

¹⁰⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 5-6.

¹⁰¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 5-6.

institucionalidade diante do natural dissenso entre estes atores políticos. A existência de multiníveis setoriais na sociedade transportaria as expectativas individuais de cada um deles para o plano político, já que cada grupo tende a se organizar e a introduzir suas reivindicações na política partidária. Tal perspectiva, ainda segundo Abranches, desaguardaria na formação de um intenso conflito no próprio Estado, que passaria a ser alvo das mais variadas espécies de demandas – em razão do fracionamento social e econômico que geraria repercussões inevitáveis no plano político.¹⁰²

Para lidar com tudo isso, Abranches conclui que a organização política seguiu incapaz de processar institucionalmente essa disparidade socioeconômica, e a burocracia estatal só cresceu.

A soma de todos esses fatores poderia obstaculizar, por influência direta na plena adaptação e funcionamento do presidencialismo num ambiente caracterizado, sobretudo, por um sistema eleitoral proporcional de listas abertas para a escolha dos deputados federais.

Na mesma linha, José Afonso da Silva, analisando o modelo brasileiro, assim asseverou:

O sistema de governo presidencialista não é institucionalmente apto para enfrentar graves situações de crise, para promover um consenso a partir de conflitos sociais ou políticos sérios, para controlar o exercício do poder sem obstáculo e para assegurar eficiência na tomada de decisões, conseqüentemente nem para assegurar a estabilidade, a continuidade e a eficácia de uma democracia pluralista, como a que foi instituída na Constituição.¹⁰³

A representação proporcional era considerada como premissa-mor na análise de Sérgio Abranches,¹⁰⁴ visto que o acentuado pluralismo político e as diferenças regionais próprios da geografia política do Brasil anteveriam um complexo quadro de fragmentação partidária e um Presidente eleito por partido, em tese, minoritário. Já naquele momento, Abranches antevia que a opção pelo presidencialismo, somada às outras opções do sistema político – que ele elenca –, ocasionaria a necessidade de formação de coalizões partidárias com vistas à governabilidade. Daí por que o novo sistema de governo

¹⁰² ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 5-6.

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. Crise política e sua solução institucional: reflexões sobre o controle político no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 10-12, out./dez. 2015. p. 10.

¹⁰⁴ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 20.

confirmado na ordem constitucional brasileira foi por ele batizado de “presidencialismo de coalizão”.

Concordando com Abranches, Carlos Blanco de Moraes¹⁰⁵ informa que esse arranjo brasileiro se resume a um “presidencialismo compromissório com equilíbrios variáveis entre o Presidente e o Congresso e entre os parceiros da coligação que no Congresso sustentam o Executivo.”

Esse ponto se mostra de fundamental importância, na medida em que essa variação negativa nas relações institucionais tratadas por Blanco de Moraes e já alinhavadas por Sérgio Abranches poderia ampliar ambientes de ruptura institucional por meio do *impeachment*.

A aferição do desempenho do presidencialismo brasileiro, por regra, parte de uma análise crítica às regras eleitorais e se subdivide em duas correntes críticas.

A primeira defende a absoluta inviabilidade do modelo institucional que combina presidencialismo com representação proporcional,¹⁰⁶ pois o fato de as eleições para o Executivo e o Legislativo obedecerem a processos distintos tornaria altamente instável a dinâmica do processo político, haja vista a inexistência de qualquer garantia de que o partido pelo qual o presidente foi eleito seja o mesmo a alcançar a maioria da representatividade no parlamento.

Para Fabiano Santos,¹⁰⁷ essa corrente chega à conclusão de que as consequências esperadas da fórmula que une sistema presidencialista com representação proporcional se traduzem na dificuldade de formação e manutenção de maiorias estáveis no parlamento. Esse ambiente propiciaria a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Legislativo e do Executivo, ocasionando dificuldade de o Estado responder aos interesses do eleitorado quanto às políticas públicas, o que, por fim, colocaria o próprio regime democrático em risco, diante da inarredável instabilidade, inoperância e patronagem.

¹⁰⁵ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 407.

¹⁰⁶ Dentre vários: MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartidarism systems, and democracy: the difficult combination. **Comparative Political Studies**, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993; LAMOUNIER, Bolivar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia – Revista Do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG**, v. 2, n. 2, p. 9-25, 1991; TAVARES, José Antonio G. **Reforma política e retrocesso democrático**: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.

¹⁰⁷ SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 36; VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 91.

Já para a segunda corrente,¹⁰⁸ esse tipo de problema não é verificado no modelo presidencialista tradicional, bipartidário e majoritário.

Nessa linha, Sérgio Victor adverte:

O presidencialismo combinado com representação majoritária tende a evitar a presença dos principais problemas relacionados ao sistema presidencialista com representação proporcional, especialmente os que concernem à construção de maiorias estáveis e aos mecanismos utilizados para tanto.¹⁰⁹

Essa segunda corrente, de acordo com Otávio Piva,¹¹⁰ ainda ataca o sistema de eleição proporcional sob a perspectiva de que ele permite a formação de coligações pré-eleitorais e o patrocínio ao paroquialismo, também fomentadores de instabilidade institucional. Quanto menor a dependência eleitoral dos candidatos às suas respectivas agremiações partidárias, menor também serão a disciplina e a coesão desses partidos no quesito atuação parlamentar.

Ambas as matizes nos fornecem indícios que se prestam a nos conduzir ao entendimento e possível resposta à problemática apresentada: o modelo brasileiro de presidencialismo conta com maiores probabilidades de *impeachment* em razão de disfuncionalidades institucionais?

Até aqui verificamos que o modelo presidencialista brasileiro é marcado por disfuncionalidades estruturais que podem ambientar processos de *impeachment* por mera ausência de diálogos institucionais – notadamente na relação partidos políticos e governo.

O que se pode depreender do presidencialismo de coalizão, nas palavras de José Levi Mello do Amaral Júnior e de João Marcos Amaral, é que o seu

foco não é pregar que a mecânica que descreve seja a mais adequada à solução do problema da governabilidade (ao que parece correto agregar e destacar a própria questão da estabilidade do mandato presidencial). Seu teor parece pretender, sobretudo, identificar quais foram os mecanismos institucionais que garantiram aos governos mais recentes um razoável nível de êxito em suas agendas político-parlamentares, mormente nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (no primeiro mandato).¹¹¹

¹⁰⁸ Essa corrente traça um paralelo entre os modelos brasileiro e tradicional – norte americano.

¹⁰⁹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 91.

¹¹⁰ PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão**: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. p. 33.

¹¹¹ AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez., 2017. p. 363.

Partindo dessa premissa, entendemos pela necessidade de avaliação da formatação e distribuição sistêmica de competências fixadas pela Constituição aos poderes Legislativo e Executivo como medida de melhor construção da investigação.

Embora se reconheça a amplitude das atribuições dadas a cada um dos poderes que integram a estrutura do sistema brasileiro, para os fins deste propósito acadêmico, dar-se-á destaque às nuances normativas que estejam relacionadas à forma como as forças políticas se inter-relacionam.

2 ANÁLISE SISTÊMICA DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Seguindo a tendência dominante nos estudos comparados e nas análises do sistema político brasileiro, adotamos uma perspectiva analítico- institucionalista.¹¹²

As instituições formais são construídas, em certa medida, de escolhas de atores políticos racionais, feitas em ambientes específicos, em resposta a problemas específicos. Sendo assim, os elementos estruturais e conjunturais que conformaram as escolhas institucionais precisam ser considerados na explicação das instituições existentes em determinado país.¹¹³

Durante os debates da Constituinte de 1988, os problemas dos poderes políticos advindos da Constituição de 1946 se mostraram a tônica. O presidencialismo deveria ser preterido em decorrência de sua tendência a gerar conflitos insolúveis do ponto de vista institucional, conforme já assentado quando da análise desse sistema. Concomitantemente, a legislação partidária deveria ser alterada com vistas à formação de um sistema marcado por um menor número de partidos, mas que contasse com um mínimo de disciplina.

Em suma, a sorte da democracia brasileira era creditada, em boa medida, à sorte da capacidade de engenharia institucional?¹¹⁴

¹¹² O termo “movimento institucionalista” define uma série de teorias, práticas e experiências que têm como premissa a autogestão e a autoanálise, objetivando impulsionar experiências coletivas criadoras de novos saberes. (BAREMBLITT, G. F. *Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1992.)

¹¹³ ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. p. 96.

¹¹⁴ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 19.

Em resposta a essa pergunta, há quem sustente que esse equilíbrio da democracia por meio da engenharia constitucional ficou adiado, já que a Constituição de 1988:

Não adotou qualquer das reformas defendidas pelos adeptos da engenharia institucional. O presidencialismo foi mantido, e o plebiscito de 1993 jogou a pá de cal sobre a “opção parlamentarista”. Da mesma forma, a legislação eleitoral não sofreu qualquer alteração significativa. O princípio proporcional e a lista aberta continuam a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas. Por isso os analistas insistem em afirmar que a base institucional que determina a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não foi alterada e que, portanto, continua a ser a mesma do sistema criado em 1946. Sendo assim, dever-se-ia esperar um sistema com fortes tendências à inoperância, quando não à paralisia; um sistema político em que um presidente impotente e fraco se contraporiria a um Legislativo povoado por uma miríade de partidos carentes de disciplina¹¹⁵.

No entanto, o quadro institucional que emergiu após a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado durante a Carta de 1946, já que o sistema político nacional teve suas bases substancialmente alteradas.

Marcelo Costa Ferreira¹¹⁶ produziu relevante estudo que evidencia as mudanças derivadas dos processos constituintes de 1946 e 1988.

Destacamos o fato de que os poderes legislativos do Chefe do Executivo foram sobejamente aumentados. Tal postura decorreria da manutenção dos ideais constitucionais escritos pelos militares, que defendiam uma maior presteza às intenções legislativas do Presidente da República e sua preponderância na fixação dos rumos da nação.

Outro ponto introduzido – e inovador em relação à Constituição de 1946 – foi a ampliação dos recursos legislativos dispostos aos líderes partidários a fim de que detivessem maior capacidade de integração de suas bancadas.

Dessa maneira, veremos que as reformas tidas por novas na Constituição de 1988 se deram em favorecimento a ambos os poderes avaliados – Executivo e Legislativo. O Congresso recuperou muitos dos seus poderes subtraídos durante os períodos militares. Pela nova ordem constitucional, o Congresso pode contribuir efetivamente para a construção de políticas públicas, por exemplo.

¹¹⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 19.

¹¹⁶ FERREIRA, Marcelo Costa. Os processos constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 23-48, 2010.

Há ainda quem defenda que esse redesenho da estrutura de poderes concedeu ao Congresso sua maior conquista: a participação no processo orçamentário e no controle concomitante das finanças públicas.¹¹⁷

A tônica até aqui, portanto, está centrada nessa nova perspectiva trazida pela Constituição de 1988 – notadamente o arranjo de distribuição de poderes ali previstos. Dessa maneira, nos parece lógica a tarefa de investigar pontos que tensionariam a relação entre Executivo e Legislativo.

2.1 Poder Executivo – o Presidente da República

Figura essencial, o Presidente é o chefe do Poder Executivo – bipartido em Chefia de Estado e de Governo – e comandante supremo das Forças Armadas. Além dessas funções, acumula todas as competências estatuídas no art. 84 da Constituição de 1988.¹¹⁸

¹¹⁷ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 42.

¹¹⁸ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I - nomear e exonerar os Ministros de Estado;

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001);

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Incluída pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Incluída pela Emenda Constitucional n. 32, de 2001)

VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;

X - decretar e executar a intervenção federal;

XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

XII - conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

XIII - exercer o comando supremo das Forças Armadas, nomear os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, promover seus oficiais-generais e nomeá-los para os cargos que lhes são privativos; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 23, de 02/09/99)

XIV - nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, os Governadores de Territórios, o Procurador-Geral da República, o presidente e os diretores do banco central e outros servidores, quando determinado em lei;

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;

XVI - nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição, e o Advogado-Geral da União;

XVII - nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XVIII - convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional;

Observa-se, a partir do texto constitucional vigente, que o Presidente chefia monocraticamente o Poder Executivo Federal, retirando, na linha presidencialista clássica, a marca da colegialidade típica do processo decisório. Isso porque dirige a administração federal, nomeia e exonera – a seu juízo – ministros de Estado, determina os rumos das políticas internas e externa, tudo isso sem a necessidade de confirmação do Congresso – ao contrário do que se verifica no sistema clássico americano.

Sem dúvida, a par do poder de iniciativa legislativa unilateral, a ação de maior relevo nesse ambiente diz respeito à edição de medidas provisórias que podem ser entendidas como espécies normativas¹¹⁹ editadas sob o pressuposto de uma situação de urgência e relevância¹²⁰ e que podem versar sobre diversas matérias, à exceção de um conjunto de domínios reservados ao processo legislativo convencional.¹²¹

XIX - declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional;

XX - celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional;

XXI - conferir condecorações e distinções honoríficas;

XXII - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

XXV - prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei;

XXVI - editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;

XXVII - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.

¹¹⁹ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

(...)

V - medidas provisórias;

¹²⁰ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

¹²¹ Art. 62.

(...)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Para Carlos Blanco de Moraes:

A paralisia do Congresso durante largos anos fez com que o Presidente, graças às medidas provisórias se convertesse de fato no principal órgão legislativo do País, contribuindo para o engrandecimento do poder presidencial, que ocupa uma posição ímpar como centro do poder legiferante de entre os demais sistemas presidencialistas em democracia.¹²²

Trata-se de ponto de fundamental compreensão. Daí uma pergunta: O alargamento das capacidades legislativas do Presidente da República¹²³ com a Constituição de 1988 também o expôs ao enfrentamento direto com a competência principal do Parlamento (legislar) e à criação de ambientes de rivalidade institucional?

Num ambiente de coalizões partidárias e apascentamento de interesses diversos, o gozo dessa prerrogativa legislativa poderia ser lido, no mínimo, a partir de duas perspectivas.

A primeira delas, defendida por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, se daria no sentido de que o poder de agenda legislativa do Presidente da República refletisse na capacidade: i) de determinar quais propostas serão objeto de consideração do Congresso e quando o serão; ii) de o Executivo influir diretamente nos trabalhos legislativos, minorando os efeitos da separação dos poderes, ao tempo em que induz parlamentares à cooperação.¹²⁴

Em resumo, a ideia que acompanha essa linha é a de que há possibilidade de utilização das medidas provisórias – considerando seu trâmite regulamentar e ainda assim suas restrições – como mecanismo de fortalecimento do Executivo e escape ao sistema tradicional de coalizões estatuído pela Constituição Federal.¹²⁵

¹²² MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 410-411.

¹²³ Comparando-se as competências previstas dos arts. 87 e 84 das Constituições de 1946 e 1988, respectivamente.

¹²⁴ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Acesso em: 8 de jun. 2020.

¹²⁵ Nesse sentido, Argelina Cheibub e Fernando Limongi destacam que “o art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência. Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do status quo. Ao analisá-la, o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferências seja verdadeira: SQ > SQmp > MPrej, onde o símbolo > significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a Mp. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar”. (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 26.)

Em segundo lugar, Shugart e Carey¹²⁶ sustentam que os poderes legislativos do Presidente incidem sobre a sua disposição para buscar ou não a cooperação do Parlamento para a aprovação de sua agenda. Isto é, a abordagem é afeta tão somente à estrutura de incentivos posta à disposição do Presidente. Defendem ainda que Presidentes com amplos poderes legislativos tendem a contornar as resistências dos parlamentares e forçar o legislativo a ceder, o que estabeleceria ambientes mais conflituosos entre os dois poderes.

Nesta última análise se destaca relativo risco institucional. Contudo, ele não se mostra suficiente para, sozinho, conduzir as relações institucionais à abertura de processos de *impeachment*. José Afonso da Silva reforça essa linha dizendo o seguinte:

A concentração de poder no Presidente atrai as graves crises para a sua pessoa, com profundo desgaste pessoal, às vezes, fatal. A personalização do poder, por si, como estamos assistindo no momento, determina grandes dificuldades para a organização de acordos nacionais para a solução da crise. Isso tudo sem falar das dificuldades de relacionamento entre Executivo e Legislativo nesse sistema, mormente num sistema multipartidário.¹²⁷

Vale ponderar que não se está a excluir o largo poder legislativo do Presidente da equação que pode desequilibrar a divisão sistêmica de poderes e sua repartição na Constituição brasileira. Logicamente, esse fato pode ser somado a outro fator típico do sistema e juntos convolarem-se na abertura de processos de afastamento.

Avançando para outro recorte, talvez passe despercebido, mas a figura do Vice-Presidente pode se mostrar como elemento de estabilização em casos de *impeachment*.

Nos dois casos de *impeachment* vivenciados no Brasil, se pode denotar uma tônica de alinhamentos ideológicos entre o Parlamento e os respectivos Vice-Presidentes antes dos afastamentos dos titulares. Trataremos disso em momento oportuno.

Aqui, merece a abertura de um recorte comparativo no que tange à figura do Vice-Presidente, tal como concebido no sistema presidencialista imperial, como elemento de estabilização institucional, e no modelo brasileiro.

É que nos Estados Unidos, por força constitucional, o Vice-Presidente preside o Senado,¹²⁸ que integra a estrutura do Legislativo. Essa particularidade do modelo americano é digna de nota, já que, à primeira vista, parece ser relevante para o presente

¹²⁶ SHUGART, Matthew; CAREY, John M. **Presidents an assemblies**: constitucional design na electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

¹²⁷ SILVA, José Afonso da. Crise política e sua solução institucional: reflexões sobre o controle político no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 10-12, out./dez. 2015. p. 10

¹²⁸ Section 3 - Clause 4: The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided.

estudo, sobretudo no que se refere à busca de estabilidade institucional e proteção política do Presidente.

Por um lado, poderíamos conceber que figurar o Vice-Presidente como presidente do Senado – que acumula, por exemplo, funções de representação dos Estados, escrutinador de nomeações do Presidente, ratificação de tratados e definição de políticas externas, revisão constitucional, processo legislativo – concederia maior estabilidade institucional e proteção política ao governo, especialmente no que tange à operacionalização das medidas de governabilidade.

É importante destacar que, de acordo com a cláusula sexta da terceira seção da Constituição norte-americana,¹²⁹ somente ao Senado compete o julgamento final do Presidente que incorrer em crimes de responsabilidade – *impeachment*. Tais colocações, do ponto de vista da estabilidade institucional, poderiam ser utilizadas como argumentos teóricos tendentes à condução de maior salvaguarda e blindagem do Chefe do Executivo, que contaria com a figura do Vice-Presidente como mediador e chefe de poder. A experiência americana nos mostra que nenhum presidente chegou a ser condenado pelo Senado em processo de *impeachment*.

Desde a promulgação da Constituição americana, em 1787, até o século XXI, somente 17 agentes públicos foram submetidos a julgamento pelo Senado, sendo 13 juízes, 1 senador, 1 ministro e 2 presidentes,¹³⁰ já considerada a renúncia de Nixon antes da efetivação do processo de *impeachment*.

A hígidez partidária favorável ao Presidente deve se mostrar sólida, visto que uma possível oportunidade de afastamento poderia inebriar o Vice-Presidente e o conduzir a uma surda competição para ascensão ao cargo-mor. Mas tratamos dessa premissa como secundária e pouco provável, tendo em vista que a manutenção de uma base partidária sólida no Senado, por lógica, já atrairia a fidelidade do Vice-Presidente, que nela foi igualmente eleito.

Tal premissa poderia, em linhas gerais, ser avaliada a partir da análise do caso recente em que a Câmara dos Representantes dos Estados Unidos admitiu um processo de *impeachment* em desfavor do Presidente Donald Trump, sob a acusação de abuso de

¹²⁹ Section 3 - Clause 6: The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

¹³⁰ (Tradução livre) TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York: New York Foundation Press, 2000. v. 1. p. 157.

poder e obstrução do Congresso. Contudo, esse mecanismo institucional se mostrou sólido e hábil aos interesses do Presidente, uma vez que o Senado, composto por maioria Republicana – partido do Presidente –, em votação histórica que durou pouco mais de trinta minutos, o absolveu.¹³¹

O sistema concede um aparente tom de amenidade se analisado sob a ótica de que há previsão no texto constitucional americano estatuinto que, quando do julgamento dos processos de *impeachment*, o Senado será presidido pelo *Chief Justice*.¹³²

Assumindo o risco da superficialidade, parece crível, sobretudo após uma análise da experiência americana, que a figura do Vice-Presidente, nesse arranjo institucional, se mostraria de fundamental importância para concessão de relativa estabilidade institucional e proteção política do Presidente da República contra as intempéries partidárias de ambas as Casas do Legislativo.

Na vigente ordem constitucional brasileira, as competências do Vice-Presidente da República se mostram residuais, a teor do disposto no art. 79 da Constituição.¹³³

Encerrando esse recorte, vale constar que essa consideração nos será útil adiante, quando analisarmos os impedimentos vivenciados na vigência da Constituição de 1988 e os pontos que lhes foram comuns.

Até aqui, vimos que o ponto de maior relevo para fins da temática proposta seria a ampla possibilidade legislativa concedida ao Presidente da República e a influência direta de tal usufruto na relação com o parlamento. Contudo, não se detecta qualquer competência que, sozinha, seja capaz de influenciar na abertura de processos de *impeachment*.

Adiante, em busca de novos dados, avaliaremos o arranjo constitucional dado ao Poder Legislativo, haja vista que constitucionalmente estabelecido no Brasil, com prerrogativas de abertura e julgamento de processos de *impeachment* contra o Presidente.

¹³¹ IMPEACHMENT: Trump é inocentado em julgamento no Senado e se mantém presidente. **BBC News – Brasil**, 5 de fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51377699>. Acesso em: 14 abr. 2020.

¹³² Section 3 - Clause 6: The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

¹³³ Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

2.2 Poder Legislativo – Congresso Nacional

Nos termos do art. 44 da Constituição da República,¹³⁴ o Congresso Nacional protagoniza o Poder Legislativo Federal por meio de uma estrutura bicameral – Câmara e Senado –, mantendo a linha constitucional do país.

Para muito além da estrutura bicameral, o Congresso Nacional exerce competências específicas, que demandam reunião dos representantes de cada uma das Casas (arts. 48 e 49, CF).

De uma simples verificação dessas competências firmadas no texto constitucional, podemos sistematizá-las como sendo parte de ordem legislativa (art. 48), outra de natureza política (art. 49), o que acrescenta maior grau de complexidade ao sistema.

Ambas as Casas do Congresso Nacional estão estruturadas em convergência a um órgão plenário, encimadas por seus respectivos Presidentes, que contam com relevante funcionalidade sistêmica, já que são responsáveis pela organização das sessões, aprovação ou rejeição de propostas, vetos, requerimentos e projetos. Essas prerrogativas analisaremos adiante.

Ainda quando do desempenho das competências especiais dos arts. 48 e 49, por meio de sessão conjunta, será o Congresso dirigido pelo Presidente do Senado.¹³⁵

Para fins do presente ensaio, aquelas competências de natureza política entabuladas no art. 49¹³⁶ inspiram maiores cuidados e podem justificar muito da complexidade do sistema presidencialista brasileiro.

¹³⁴ Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

¹³⁵ Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 5º A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

¹³⁶ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
 II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
 III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
 IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

O primeiro apontamento que se promove diz respeito à taxatividade acerca das competências ali firmadas. O texto constitucional as trata em caráter de exclusividade.

Adiante, merecem destaque aquelas previstas nos incisos V e IX do art. 49.

Veja-se, o inciso V concede ao Congresso Nacional a prerrogativa de sustar os atos normativos que – em tese – exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa. A técnica redacional aqui não se mostra elucidativa, já que especificidades não se mostram claras, autorizando a atuação contramajoritária do Supremo Tribunal Federal (STF).

Ao interpretar constitucionalmente esse inciso, o STF reforçou ainda mais a abstratividade empregada na definição/operacionalização deste dispositivo. Vejamos:

Possibilidade de fiscalização normativa abstrata (...). O decreto legislativo, editado com fundamento no art. 49, V, da CF, não se desveste dos atributos tipificadores da normatividade pelo fato de limitar-se, materialmente, à suspensão de eficácia de ato oriundo do Poder Executivo. Também realiza função normativa o ato estatal que exclui, extingue ou suspende a validade ou a eficácia de uma outra norma jurídica. A eficácia derogatória ou inibitória das consequências jurídicas dos atos estatais constitui um dos momentos concretizadores do processo normativo¹³⁷.

Na ocasião – avaliando medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul, que se rebelava contra Decreto Legislativo

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

¹³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 748-MC**. (Tribunal Pleno) Relator Min. Celso de Mello, 1º de julho de 1992, DJ de 6/11/1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346602>. Acesso em: 16 abr. 2020.

editado pela respectiva Assembleia que sustou ato do Executivo com base no inciso V do art. 49 da Constituição –, o Supremo decidiu que, para aferição da legalidade e normatividade do ato legislativo editado sob a influência do inciso V do art. 49 da Constituição, basta que se verifique o intento abstrato da intervenção, mesmo que, sem dialeticidade normativa, se resuma a sustar o ato.

Esse enfrentamento “abstrato”, de que tão sutilmente trata o STF, pode conceder feições tirânicas a essa prerrogativa constitucional. Pode ainda trazer implicações políticas e institucionais severas, considerando existir um liame de pesos relativos-institucionais-constitucionais para cada ato – sustado e sustador.

Portanto, não conseguimos identificar – a partir do critério de pesquisa jurisprudencial da Suprema Corte – quais os limites materiais para o usufruto dessa competência, o que poderia trazer considerável grau de complexidade ao sistema presidencialista brasileiro – no quesito divisão sistêmica e peso relativo dos poderes.

José Afonso da Silva assim destacou:

As relações Executivo-Legislativo são, no presidencialismo brasileiro, um complicador da governabilidade. São poderes independentes e sua relação se baseia no princípio de freios e contrapesos, do que decorre a harmonia, fundada, no entanto, em critérios negativos de vetos mútuos.¹³⁸

Antes de prosseguir, vale considerar que não podemos empregar interpretação tendente a concluir que o ato fundado no inciso V do art. 49 da Constituição se trata de ato de defesa institucional. Isso porque tal nuance já se encontra especificamente aposta no subsequente inciso XI, não fazendo qualquer sentido a edição/previsão de dois dispositivos com premissas idênticas.

Pois bem, conforme proposta, outra competência que merece aferição é aquela prevista no inciso IX do art. 49 – que estabelece o julgamento, pelo Congresso Nacional, das contas do chefe do Poder Executivo.

Essa prerrogativa, à luz do modelo imperial de presidencialismo, se mostra particular e relevante ao presente estudo.

Nesse sistema, o Congresso atua com preponderância da sua função legislativa, a qual é assegurada com amplitude em face das competências normativas do Executivo, pelo modo estrito como Montesquieu idealizou a tripartição de poderes. Não sendo,

¹³⁸ SILVA, José Afonso da. Crise política e sua solução institucional: reflexões sobre o controle político no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 10-12, out./dez. 2015. p. 10.

portanto, titular da faculdade de julgar o Presidente ou suas contas, desempenha funções essenciais de fiscalização.¹³⁹

Conforme se denota do modelo brasileiro, a atuação do Congresso vai para além da atividade fiscalizatória concomitante. O principal ponto é que o julgamento de contas do Presidente da República, não obstante ser previamente submetido a juízo técnico-opinativo do Tribunal de Contas da União,¹⁴⁰ traz uma inegável carga política que concede grande parte da complexidade e instabilidade política do sistema de coalizões.

Malgrado o caráter técnico do parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas da União acerca das contas prestadas pelo Presidente da República, no âmbito do Congresso Nacional, a competência para examinar e emitir parecer sobre essas contas foi conferida pela própria Constituição (art. 166, § 1º) a uma Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados.

Os trabalhos dessa Comissão – que atualmente se denomina Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – são disciplinados pela Resolução n. 01/2001- Congresso Nacional, datada de 4 de outubro de 2001.

Em 28 de agosto de 2003, foi aprovado o Regulamento Interno da CMO, que, em seus arts. 67 e 68, traz o abreviado rito para processamento das contas do Presidente após emissão de parecer prévio pelo TCU.¹⁴¹

Como se pôde aferir, há omissão, inclusive, quanto ao direito ao contraditório e à ampla defesa, tão caros à ordem democrática.

Tal situação, em tese, acentuaria o caráter político do julgamento das contas do Presidente e poderia ser sensível à estabilidade institucional.

¹³⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 393.

¹⁴⁰ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

¹⁴¹ Da Prestação de Contas Anual do Presidente da República

Art. 67. A Comissão apreciará as contas apresentadas pelo Presidente da República, acompanhadas de relatório prévio do Tribunal de Contas da União, e emitirá seu parecer.

§ 1º No início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública com o Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, que fará exposição acerca do seu parecer prévio sobre as contas apresentadas, com vistas a subsidiar a apreciação dessa prestação de contas.

§ 2º O relatório e o parecer sobre as contas concluirão por projeto de decreto legislativo, propondo a aprovação ou rejeição, total ou parcial, ao qual poderão ser apresentadas emendas, na Comissão.

Art. 68. O Relator das Contas do Presidente da República, designado na forma do art. 19, § 1º, deste Regulamento poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União parecer técnico fundamentado e informações, a qualquer órgão ou entidade pública, sobre parte controversa ou obscura, detectada na análise de seu relatório, bem como requisitar a elaboração de estudo técnico específico às comissões de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Ao tratar da mesma situação – quesito simetria constitucional –, agora no que tange aos Prefeitos Municipais e suas contas, veja que a Constituição, em seu art. 31, § 2º – não se sabe qual a razão prática desta opção –, previu sistemática diferida.¹⁴²

O mecanismo utilizado foi o de que somente mediante maioria absoluta da Câmara – dois terços – o parecer-prévio emitido pelas Corte de Contas deixaria de prevalecer. Na prática, por maioria simples, um Prefeito Municipal não aprovaria uma conta marcada com parecer pela rejeição. De outra perspectiva, caso a Câmara detivesse interesse político na rejeição das contas, igual desafio lhe competiria, já que um parecer pela aprovação só seria superado por quórum de dois terços de seus membros. Há uma aparente paridade de armas.

Essa sistemática, como visto, não foi prevista para as contas do Executivo federal, o que reforçaria a premissa do acentuamento do caráter político do julgamento pelo Congresso e a repercussão na esfera da estabilidade dos poderes.

2.2.1 Câmara dos Deputados

Adiante com o diagnóstico constitucional do sistema presidencialista brasileiro, a Câmara dos Deputados, órgão de representação popular, é composta por 513 deputados, eleitos com um mandato de 4 anos, por sufrágio universal e por escrutínio proporcional, calculado a partir do quociente de Hare¹⁴³ e lista aberta.

As características específicas dessa metodologia de cálculo utilizada pelo sistema brasileiro, segundo Blanco de Moraes, promoveram a pulverização

¹⁴² Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

¹⁴³ Segundo TAVARES, a fórmula destinada à atribuição do quociente eleitoral (prevista no art. 106 do Código Eleitoral) foi concebida pelo matemático Carl Christoph Andrae em 1855 para regular as eleições à Câmara Alta da Dinamarca. Mais tarde, em 1957, o inglês Thomas Hare, incorporando a ideia de Andrae, associou a concepção do quociente eleitoral ao voto único transferível, surgindo assim a chamada “Quota Hare”. Conforme o texto legal brasileiro, o partido ou coligação que atinge a “Quota Hare” tem assegurado um número de cadeiras legislativas de tantas vezes quantas forem as que o total de votos perfizer tal quota, número sujeito ainda a acréscimos, num segundo momento, com a aplicação do mecanismo de distribuição das cadeiras que permaneceram vagas nessa primeira divisão. (TAVARES, José Antônio Glusti. **Sistemas eleitorais das democracias contemporâneas**: teoria, instituições, estratégia. Rio de Janeiro: Relume – Dumará, 1994. p. 127.)

centrifugamente da representação dos partidos. Avalia-se que, só nas eleições de 2014, mais de 28 partidos se consolidaram com representatividade na Câmara dos Deputados.¹⁴⁴

A teor do art. 51 da Constituição, a Câmara dos Deputados é articulada a partir das seguintes competências:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

Aqui as funções/competências se dividem entre aquelas de natureza política e outras legislativas. Em comparação com o presidencialismo clássico, vemos que não há muita mudança estrutural, já que as competências, em sua grande maioria, se voltam à atividade legiferante e de fiscalização do Poder Executivo.

No plano político, muito além de poderes próprios – tomar conta do Presidente em caso de omissão, eleição dos membros do Conselho da República –, pode a Câmara sustar atos do Executivo, promover sua fiscalização e criar as Comissões de Inquérito.¹⁴⁵

Os trabalhos da Câmara dos Deputados são coordenados pela respectiva Mesa, sob o comando do Presidente, que, com os demais membros, é eleito pelo Plenário da Casa para um mandato de dois anos.¹⁴⁶

¹⁴⁴ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 413.

¹⁴⁵ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Resolução n. 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Art. 35. A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

¹⁴⁶ Resolução n. 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Dentre as mais relevantes atribuições do Presidente da Câmara, merece destaque a de conduzir o trâmite do processo legislativo, submeter à discussão e votação as matérias perante o plenário da Casa – órgão competente para apreciação e deliberação das iniciativas legislativas.¹⁴⁷

No âmbito do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe destaque ao órgão denominado Colégio de Líderes. Essa instituição ganha relevo por possuir diversas e relevantes atribuições regimentais, inclusive a de opinar sobre a formação/composição das Comissões e conduzir preferências na votação de matérias.¹⁴⁸

Composto por todas as lideranças partidárias da Câmara, o Colégio monopoliza considerável competência quanto ao processo de tomada de decisões dos parlamentares. A força política de cada líder ganha contornos de materialidade ao se avaliar o quanto posto no § 2º do art. 20 do Regimento Interno, que assim determina:

As deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

Vale ainda constar que, a teor do art. 64 da CF, a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. Ou seja, ali se inicia o processo legislativo federal, por regra.

Derivada da competência atípica – sob a perspectiva do presidencialismo clássico – de julgamento das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados residiu ainda a prerrogativa de tomar as contas do Chefe do Executivo, caso não as preste voluntariamente no período de 60 dias após a abertura da sessão legislativa (art. 51, II, da CF).

Na mesma linha, reside na Câmara dos Deputados a prerrogativa de investigação e autorização de processamento do Presidente da República, do Vice-Presidente e dos Ministros de Estado, na hipótese de cometimento de crimes de responsabilidade. Em

Art. 5º Na segunda sessão preparatória da primeira sessão legislativa de cada legislatura, no dia 1º de fevereiro, sempre que possível sob a direção da Mesa da sessão anterior, realizar-se-á a eleição do Presidente, dos demais membros da Mesa e dos Suplentes dos Secretários, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente

¹⁴⁷ Resolução n. 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Art. 16. O Presidente é o representante da Câmara quando ela se pronuncia coletivamente e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem, nos termos deste Regimento.

¹⁴⁸ Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

outras palavras, é onde se iniciam as discussões sobre a origem de um *impeachment* – portanto, de interesse especial.

Na ocasião do capítulo quarto deste estudo, será abordado o instituto do *impeachment* no direito comparado e como seu regular processamento se dá no âmbito constitucional brasileiro.

Já adiantamos que o mecanismo do *impeachment* aqui utilizado guarda profunda semelhança com aquele retomado pelo modelo norte-americano, após o abandono do instituto pelo direito britânico.

2.2.2 Senado

Com inspirações na Câmara dos Lordes da Inglaterra, o Senado foi instituído no Brasil com a Constituição do Império de 1824. Já em 1889, com a proclamação da República, a tradição inglesa foi sucedida pela influência dos federalistas norte-americanos, ao passo que a Constituição brasileira de 1891 não apenas manteve uma segunda câmara legislativa como aumentou sua força para exercer a representação política e o controle constitucional dos demais poderes. Em nível de Brasil, o modelo imperial e a proposta republicana convergiram no tocante à escolha do bicameralismo, permitindo ao Senado tornar-se parte da tradição política nacional.¹⁴⁹

Trata-se, portanto, da Câmara alta do Congresso Nacional, que atua em representação fixa dos estados federados.¹⁵⁰

O Senado Federal, nos termos da Constituição, é composto por 81 Senadores, eleitos pelo sistema de voto distrital em círculos uninominais e detentores de mandato de oito anos. A composição é renovada em um terço, numa parcela diferente a cada eleição presidencial, contando cada Estado com o número fixo de três Senadores.¹⁵¹

¹⁴⁹ ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. p. 95.

¹⁵⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 413.

¹⁵¹ Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

A previsão de renovação parcial para o Senado se mostra um fator que assegura certa continuidade política e partidária. De outro turno, a oportunidade de renovação total da Câmara a torna, do ponto de vista da representação, mais vulnerável à instabilidade e aos sabores das preferências eleitorais, estando mais passível às “ondas” políticas que possam afetar os partidos ou o sistema político.¹⁵²

A par do poder de emenda constitucional e do exercício da função legislativa ordinária que compartilha com a Câmara dos Deputados, o Senado ainda exerce singulares competências políticas descritas no art. 52 da Constituição.¹⁵³

¹⁵² ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. p. 100.

¹⁵³ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar 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;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) Presidente e diretores do banco central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado

Para os fins do presente estudo, a competência de maior relevo é aquela prevista no inciso I do citado art. 52 da Constituição, concernente ao julgamento do Presidente e do Vice por crimes de responsabilidade, assim definidos no art. 85 da mesma Constituição.¹⁵⁴

Quanto a essa competência, em 2016, o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADPF 378/DF,¹⁵⁵ fixou nova orientação interpretativa no sentido de que o Senado – sem embargo da competência da Câmara dos Deputados de autorizar o processamento do pedido de *impeachment* – poderia proceder a novo juízo de admissibilidade, podendo, por maioria simples, rejeitar sumariamente o pedido já admitido pela Câmara.

Ou seja, a tese firmada pela Suprema Corte foi no sentido de que ao Senado a Constituição não reservou apenas o julgamento estancado do pedido admitido pela Câmara, mas também de não o fazer, por exemplo, em caso de ausência de requisitos básicos de admissibilidade.

Em assim sendo, tal como em raízes norte-americanas, o Senado brasileiro exhibe poderes mais relevantes do que aqueles idealizados para a Câmara dos Deputados, tudo isso sob a perspectiva dada pela Constituição de 1988.

Para Moraes, a composição do Senado tem se mostrado de maior qualificação, como teria ficado patenteado nas discussões jurídicas de elevado nível técnico-intelectual travadas, em 2016, durante o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.¹⁵⁶

Nesse mesmo sentido, vale destacar que, no Brasil, por determinação constitucional, a idade mínima exigida para se candidatar ao cargo de senador é quatorze anos superior à exigida para deputado federal, estadual e distrital, e dezessete anos superior à exigida para vereador. Isso daria ao candidato à cadeira senatorial

Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

¹⁵⁴ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

¹⁵⁵ Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur341653/false>. Acesso em: 20 maio 2020.

¹⁵⁶ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 414.

oportunidades para um maior acúmulo de experiências na vida em geral e na vida política em particular — senadores tenderiam a ser politicamente mais experientes e mais qualificados para o ofício da representação política do que os demais parlamentares.¹⁵⁷

Em assim sendo, não nos parece aleatória — conforme já assentado — a conferência, pelo legislador constitucional, de poderes específicos ao Senado para o julgamento do Presidente por crimes de responsabilidade, por exemplo.

Contudo, agora a par das principais competências e características dos órgãos que compõem os poderes Legislativo e Executivo, deriva da lógica a necessidade de análise dos mecanismos constitucionais que serviriam a ambos os poderes como instrumentos de diálogo e estabilização institucionais.

2.3 Mecanismos constitucionais de estabilização institucional, formação e estabilização das coalizões partidárias

A análise até aqui desenvolvida partiu das linhas axiológicas propostas por Sérgio Abranches¹⁵⁸ e Carlos Blanco de Moraes,¹⁵⁹ sobretudo por este último antever a necessidade de aferição do funcionamento das instituições e dos poderes como medida de aferição da qualidade do sistema democrático e detecção de falhas institucionais capazes de ensejarem processos de *impeachment*.

Contudo, ainda há razões para aprofundarmos o estudo acerca dos mecanismos constitucionais de estabilização institucional, formação e estabilização das coalizões partidárias. Para isso, de forma não exauriente, partiremos, basicamente, das matrizes de análise de Sérgio Victor¹⁶⁰ e Abranches.¹⁶¹

¹⁵⁷ ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012. p. 101.

¹⁵⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

¹⁵⁹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

¹⁶⁰ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 91.

¹⁶¹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

2.3.1 Emendas Parlamentares e Orçamento impositivo – quebra da lógica tradicional

Sérgio Victor,¹⁶² investigando possível comportamento paroquial dos parlamentares, promove uma análise detalhada sobre a função das emendas orçamentárias parlamentares como medida de formação de coalizões e fluidez da agenda legislativa do Executivo.

O referido autor traduz uma visão otimista acerca da utilização das emendas parlamentares para formação das coalizões, muito embora outra corrente defenda que tal situação só aumentaria os custos da governabilidade e ensejariam a dificuldade de coesão da coalizão.¹⁶³

O mecanismo é de simples compreensão. O espaço inicialmente dado à participação parlamentar na elaboração do orçamento é resumido na rubrica de investimentos, que é materializado por emendas coletivas, individuais e de relatoria. Significa dizer que o Presidente decide discricionariamente sobre a execução dos gastos previstos a partir da aferição de suas prioridades e da efetiva arrecadação. Nesse cenário, o comportamento dos parlamentares pode se dar no sentido de apoiar a agenda presidencial em troca da execução de suas emendas ao orçamento, de maneira que possam direcionar recursos para suas bases eleitorais, maximizando suas chances de reeleição.¹⁶⁴

Ocorre que recentemente o sentido dado às emendas parlamentares passou a ser mais rígido. Isso porque o Senado Federal propôs a PEC 358/2013,¹⁶⁵ datada de 28 de novembro de 2013, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Por intermédio daquela medida, o Senado vinculou 1,2% da receita corrente líquida do orçamento da União realizado no ano anterior, tornando-o obrigatório para execução de emendas individuais dos parlamentares.

Pensando a partir da sistemática das coalizões, a obrigatoriedade desse percentual para fins de execução de emendas individuais teria retirado talvez o principal

¹⁶² VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 105

¹⁶³ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. p. 266.

¹⁶⁴ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 103-105.

¹⁶⁵ Ficando conhecida como PEC do orçamento impositivo. Convertida na Emenda Constitucional 86/2015. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 20 maio 2020.

“poder de barganha” com que contava o Executivo para fins de incentivo de sua agenda junto ao Congresso, tal como antecipado por Sérgio Victor.¹⁶⁶

Vale ainda destacar que a PEC 358/2013 contou com a Relatoria do Deputado Odair Cunha – PT/MG –, o que nos levaria a pelo menos duas premissas: i) a utilização da coalizão, já que a relatoria do projeto fora concedida a representante do partido da Presidente da República; ii) possível mudança de paradigma da coalizão centrada no fortalecimento institucional, superando naquele momento, ao menos em tese, o individualismo pregado.

Veja-se que, nos dois casos, as teorias inicialmente talhadas se aplicariam¹⁶⁷ ora numa perspectiva otimista do instituto das emendas como formador de coalizões, ora como um prenúncio de alto custo de governabilidade e fortalecimento institucional do parlamento.

Recentemente, o parlamento parece reunir suas bases no entorno da PEC 34/2019,¹⁶⁸ que torna igualmente impositivo o orçamento destinado às bancadas do Congresso, na ordem de 0,8% da receita corrente líquida do exercício anterior, a partir de 2020.

A novidade também engloba a possibilidade de investimentos a longo prazo derivados do orçamento destinado às bancadas, vinculando-os aos respectivos restos a pagar apurados ao final do exercício financeiro.

Merece destaque que o sistema de coalizões partidárias já se mostrou ineficiente quando a matéria a ser debatida conta com alta carga ideológica.¹⁶⁹

Nesses casos, a sistemática evidencia que as bancadas gozam de maior credibilidade e capacidade de movimentação, já que seriam motivadas por ideologias próprias, independentemente do sentimento de pertença à coalizão. Em termos de custos, o Executivo contaria com larga vantagem se considerarmos que não haveria uma relativa movimentação do capital político para cumprimento de sua agenda.¹⁷⁰

¹⁶⁶ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 103-105

¹⁶⁷ De Sérgio Victor e Carlos Pereira/Bernardo Mueller.

¹⁶⁸ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135983>. Acesso em: 20 maio 2020.

¹⁶⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 272-273.

¹⁷⁰ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 272-273.

Contudo, a questão é que a utilização das bancadas como mecanismo de escape ao presidencialismo de coalizão não atenderia aos interesses institucionais de fortalecimento. Em assim sendo, seria evidente a justificativa para a imposição do orçamento também às bancadas, evitando sua possível utilização de forma enviesada e em prejuízo do protagonismo do parlamento.

O ponto central que reforça todo o argumento até aqui construído seria mais perceptível a partir de uma análise das Leis Federais 13.898/2019 e 13.978/2020 – com a instituição das regras e diretrizes orçamentárias da União para o exercício de 2020 e o estabelecimento do orçamento anual da União para o exercício de 2020, respectivamente.

Nunca foi tão clara a movimentação do Poder Legislativo no sentido de assumir os rumos da política de investimentos do país e, com isso, exercer um maior protagonismo num ambiente onde houve a opção expressa do Presidente em não promover termos de coalizão.

No Orçamento de 2020, o Congresso é responsável por R\$ 22,1 bilhões de investimentos, parte das emendas obrigatórias, que somam R\$ 46 bilhões. Já o Poder Executivo (Jair Bolsonaro) terá R\$ 17,4 bilhões para investir.¹⁷¹ É a 1ª vez que o Legislativo fica responsável por mais investimentos do que o Executivo.

Não há qualquer precedente na história do Brasil que justifique tal mudança de paradigma institucional, a não ser uma força reacionária do parlamento à opção de não adoção do sistema de coalizões e a busca de fortalecimento institucional.

Vale ainda destacar, e aí reside a pertinência temática, que a LDO 2020 trouxe, de forma expressa, que o orçamento impositivo direcionado aos parlamentares e bancadas deve ser executado no prazo máximo de 90 (noventa) dias, sob pena de configuração de crime de responsabilidade.¹⁷²

Nos parece dificultoso pensar em mecanismos de coalizão, em sua acepção mais enxuta, sem considerar a liberalidade do Governo quanto ao pagamento das emendas e a correlação de tais atos aos interesses de cumprimento da agenda, discricionariedade e capacidade financeira. Aqui se mostraria um gatilho institucional capaz de gerar um

¹⁷¹ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/congresso-e-governo-fazem-acordo-para-derrubar-veto-ao-orcamento-impositivo/>. Acesso em: 20 maio 2020.

¹⁷² Art. 68. A garantia de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2020 com RP 7 observará o disposto na Emenda Constitucional n. 100, de 2019, compreendendo, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 63.

(...) § 3º Os procedimentos e prazos de avaliação e divulgação de impedimentos das emendas de bancada estadual serão definidos por ato próprio do Poder Executivo, observado o limite de noventa dias após a publicação da lei orçamentária.

processo de ruptura institucional, pois o mero atraso na destinação das emendas já seria suficiente para os fins do *impeachment*.

Vale ainda constar que a lei anterior apontava no sentido de que a rubrica atinente ao pagamento de emendas parlamentares seria de caráter autorizativo, não mandatário.¹⁷³

Com essa mudança paradigmática, o entendimento acima destacado fica superado em parte, considerando que a característica da liberalidade concedida ao Presidente para fins de liberação das emendas figurava como principal mecanismo de incentivo ao Parlamento para fluidez da agenda. Com a aprovação do orçamento 2020, a situação ganha novos contornos.

O que se mostra ascendente é a movimentação do Congresso no sentido de estabelecer possível independência institucional mediante a fixação de maior quantia do percentual de investimentos ao arbítrio dos seus parlamentares.

Até aqui podemos verificar que a lógica primária dada por Sérgio Victor às emendas parlamentares foi mantida, já que continuam pertencendo às rubricas de investimentos e se prestariam a uma melhor fluidez da agenda do governo, não obstante o alto custo da governabilidade.

2.3.2 Fidelidade partidária – a serviço da integridade dos partidos

Aqui, Sérgio Abranches¹⁷⁴ nos adverte que o sistema de coalizões passa invariavelmente por mecanismos de integridade dos partidos políticos, já que os acordos vocalizados pelos líderes devem ser convolados em votos no plenário.

Em tom de concordância, Figueiredo e Limongi¹⁷⁵ informam que a conceituação tradicional do sistema de coalizões passa pela discussão partidária, pela qualidade democrática e dos sistemas eleitorais.

Por essa razão, devemos voltar importante análise ao sistema de fidelidade partidária construído no Brasil sob a perspectiva da formação de coalizões e interação partidária com as agendas do governo.

¹⁷³ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 105.

¹⁷⁴ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 21; p. 341-344.

¹⁷⁵ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 19.

A capacidade organizacional dos partidos e a possibilidade de coerção/influência dos seus membros se apresentam como medidas aparentemente essenciais para que haja fluidez e relativa estabilidade da coalizão.

A partir dessa lógica, Sérgio Victor aborda:

Para resumir, o primeiro grupo, representado por Pereira e Mueller, afirma que a execução de emendas parlamentares ao orçamento é importante para a disciplina, mas apenas como mais um fator, ao lado de um partido forte e da pertença à coalizão governante. Significa dizer que a execução das emendas afeta a disciplina parlamentar, ainda que em conjunto com outros fatores. Os partidos são fortes, para esses autores, e são eles que fazem a intermediação entre a liberação da execução de emendas e disciplina, isto é, os líderes partidários e o Executivo controlam a liberação de emendas em benefício eleitoral de seus parlamentares e, assim, do próprio partido¹⁷⁶.

Ou seja, as emendas individuais são executadas, mas a negociação é intermediada por líderes partidários.¹⁷⁷

Um governo de coalizão, como o que vigora hoje no Brasil, prevê que o Executivo e sua base aliada no Legislativo convirjam, em tese, em questões primordiais para o país e que focalizem todos na mesma direção.

Seria de fundamental importância que os partidos políticos se mantenham coesos e com capacidade plena de cumprimento de seus acordos, já que a saúde partidária passaria pela liberação de emendas e pelo sentimento de pertença a uma coalizão.¹⁷⁸

O ponto a ser explorado seria exatamente este: a necessidade de coesão partidária como mecanismo de formação de coalizão.

A sanção de perda de mandato por infidelidade partidária foi introduzida no Brasil pela Emenda Constitucional n. 1, editada pela Junta Militar em 17/10/1969, que foi incorporada ao art. 152 da Constituição de 1967.

Por intermédio da Emenda Constitucional 25 – datada de 15/5/1985 –, envolta pelo espírito da redemocratização que passou a dominar o país, foi dada nova redação ao art. 152 da Carta de 1967, suprimindo as hipóteses de perda de mandato por infidelidade partidária, assegurando a mais ampla liberdade de criação de partidos políticos, respeitado o regime democrático.

¹⁷⁶ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 106.

¹⁷⁷ PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003. p. 739.

¹⁷⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 345.

A Constituinte de 1988 não se afastou do espírito que motivou a elaboração da EC 25/1985, excluindo do rol do art. 55 da Constituição, que trata da perda de mandato de Deputado ou Senador, qualquer sanção por infidelidade partidária.

O debate político e judicial sobre a fidelidade partidária ganhou relevo quando o Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), formulou ao Tribunal Superior Eleitoral a Consulta 1.389/DF,¹⁷⁹ com relatoria do Ministro César Asfor Rocha, consubstanciada na seguinte indagação:

Os partidos e coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema eleitoral proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?. O Tribunal Superior Eleitoral, na Sessão de 27/3/2007, respondeu positivamente à supracitada consulta, em pronunciamento assim ementado: Consulta. Eleições proporcionais. Candidato eleito. Cancelamento de filiação. Transferência de partido. Vaga. Agremiação. Resposta afirmativa (Resolução/TSE 22.526/2007).¹⁸⁰

Para Canotilho,¹⁸¹ os partidos políticos são “organizações aglutinadoras dos interesses e mundividência de certas classes e grupos sociais impulsionadores da formação da vontade popular.”

Em que pesem, porém, as imperfeições que ainda caracterizam o sistema partidário brasileiro, não há dúvida de que, hoje, os partidos políticos são indispensáveis ao processo democrático, não apenas porque expressam a multiplicidade de interesses e aspirações dos distintos grupos sociais, mas, sobretudo, porque concorrem para a formação da opinião pública, o recrutamento de líderes, a seleção de candidatos e a mediação entre o governo e o povo.¹⁸²

No Brasil, os partidos políticos sofreram as vicissitudes da alternância entre regimes democráticos e ditatoriais, que pouco contribuiu para conferir-lhes uma base ideológica sólida, capaz de ensejar o surgimento de agremiações partidárias divorciadas do patriarcalismo, do patrimonialismo e dos interesses econômicos dominantes.¹⁸³

¹⁷⁹ Disponível em: [http://sedesc1-03.inter.apps.tse.jus.br:8080/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=consulta 1389](http://sedesc1-03.inter.apps.tse.jus.br:8080/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearchServers.do?tribunal=TSE&livre=consulta%201389). Acesso em: 19 abr. 2020.

¹⁸⁰ A constitucionalidade da Resolução foi avaliada pelo STF, tendo sido fixado entendimento no sentido de que o destinatário do voto viabilizador da candidatura proporcional é o partido político e que o parlamentar que deixa a agremiação sem justa causa estaria passível à perda do mandato eletivo.

¹⁸¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 318.

¹⁸² SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e direitos políticos**. Campinas: Ed. do Autor, 2005. p. 62.

¹⁸³ SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e direitos políticos**. Campinas: Ed. do Autor, 2005.

O ponto de interesse deste estudo se resume à avaliação dos partidos políticos frente ao sistema de coalizões e sua desenvoltura diante do reconhecimento da fidelidade partidária.

Com o reconhecimento do direito à fidelidade partidária, poderíamos concluir que a decisão transmitiu mensagem indireta afeta ao presidencialismo de coalizão, consistente na demonstração de que a identidade partidária e a capacidade de assunção de compromissos com o governo estariam sob olhos atentos.

A decisão sobre fidelidade partidária, do ponto de vista político, evidenciaria o preparo institucional do Parlamento e repercutiria em duas possíveis esferas: na higidez da coalizão – em governos que se dispõem a fazê-las – e no controle dos atos parlamentares – em governos que não se dispõem à coalizão.

Em governos que optem pela formação de coalizão é natural que as decisões dos partidos na transmissão dos interesses daqueles sejam uníssonas e hígdas. O próprio governo exigiria esse resultado naturalístico, se mostra razoável e palatável no presidencialismo brasileiro.

Contudo, é de se considerar que o Brasil não conta com uma obrigatoriedade institucional de adoção do sistema de coalizões. Isso demonstra que o Legislativo deve estar preparado para os governos que quebrem a tradicional fórmula de divisão de poder com o Legislativo.

Para governos que não dispõem à formação de coalizões, poderíamos destacar que há uma tendência de ideologização dos projetos de lei de iniciativa do Presidente. Essa postura apela para o sentimento individual de cada parlamentar ou respectiva bancada temática, evidenciando uma das feições problemáticas do sistema de coalizões, que tende a não se concretizar nesses ambientes ideológicos.

É o que bem destaca Robson Sávio Reis de Souza:

É nesse contexto que a coalizão encabeçada, por exemplo, pela bancada evangélica (em associação com as bancadas ruralista e da bala), ao que tudo indica, será a base de sustentação do futuro governo de Jair Bolsonaro, a substituir o modelo de governança conhecido como presidencialismo de coalizão, que se organizava a partir dos partidos políticos. A implosão do sistema partidário, a ostensiva criminalização da política e a desarticulação do campo de centro-esquerda corroboram o protagonismo dessa nova forma de sustentação do futuro chefe do executivo. Certamente, as pautas morais (ou de costumes) cimentarão a agenda política dessa nova coalizão que está cada vez mais vitaminada, a surfar na onda ultraconservadora que espraia por amplos segmentos sociais¹⁸⁴.

Nesse momento ainda é que o embate se acentuaria e a ideia da fidelidade partidária é posta em prática.

Recentemente a situação da Deputada Federal Tabata Amaral (PDT/SP) foi marcada pela discussão acerca de possível prática de infidelidade partidária ideológica, por ter votado pela aprovação da PEC 06/2019 – reforma da previdência –, contrariando os interesses do seu partido. À época, a Deputada, por decisão da cúpula do partido, chegou a ser suspensa por três meses.¹⁸⁵

Ora, a partir dessas constatações, poderíamos compor pelo menos duas conclusões. De um lado, e em primeiro lugar, o Governo não disposto ao sistema de coalizões poderia se valer de pautas ideológicas como subterfúgio à governabilidade. Por outro lado, como mecanismo de coesão partidária e busca por espaço no governo, os partidos encontram respaldo legal para a cassação do mandato dos seus dissidentes – medida de contrabalanço e coesão partidária.

O resultado parece ser previsível. Nessa verdadeira aferição de forças, o Parlamento tem se mostrado extremamente preparado e com mais opções de ação, o que se pode mostrar prejudicial aos parlamentares dissidentes individualmente considerados.

¹⁸⁴ Disponível em: <https://domtotal.com/blogs/robson/739/2018/11/bancada-evangelica-substituira-presidencialismo-de-coalizao/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

¹⁸⁵ Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/tabata-amaral-e-dissidentes-do-pdt-nao-estao-mais-suspensos/>. Acesso em: 5 maio 2020.

2.3.3 Medidas provisórias – a serviço do Executivo?

Quanto a esse apontamento, diversamente da lógica meramente institucional utilizada quando da análise da larga agenda legislativa concedida ao Presidente da República – tópico 2.1 –, agora focaremos na análise de repercussão das medidas provisórias sob o enfoque do sistema de coalizões.

Um dos pontos de partida consistiria na interpretação dada ao § 10º do art. 62 da Constituição de 1988 – com redação dada pela EC 32/2001 –, no sentido de que não seria possível, dentro da mesma sessão legislativa, a reiteração/edição de medida provisória havida por rejeitada (ADI 2.010 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 30-9-1999, P, DJ de 12-4-2002).

A precedência do enfoque constitucional está ligada ao fato de que todas as possibilidades de ação abertas aos órgãos superiores devem ser pelo menos implicitamente admitidas pela Constituição.

Com essa ponderação, duas premissas se revelariam.

Em primeiro lugar, não pretende este texto interpretar a atuação do Parlamento fora de uma matriz constitucional. De antemão, todas as verificações aqui expostas se dão exatamente no ambiente da legalidade constitucional. Ou seja, a intenção é ir além, é entender aonde se pode chegar com a prática da mudança de paradigmas.

Em segundo lugar, a avaliação política e estratégica nos pode garantir bônus particulares que nos conduziriam a um entendimento eficaz e realístico, a pretexto da situação de fortalecimento institucional do Parlamento e sua colocação estratégica no cenário nacional.

Pois bem, feitas essas ponderações, as medidas provisórias, notadamente, retirariam do Congresso – ao menos em tese – a possibilidade de transação com o Executivo, daí a lógica de destacarmos esse instrumento como integrante do ambiente supostamente prejudicial do sistema de coalizões e a serviço do Executivo:

Como se sabe, o art. 62 da Constituição brasileira prevê a possibilidade de o presidente editar medidas provisórias em casos de relevância e urgência. Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo porque a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do status quo. Ao analisá-la, o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferências seja verdadeira: SQ > SQmp > MPrej, onde o símbolo > significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a MP. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar.¹⁸⁶

Outro ponto de reflexão que merece destaque é o de que quanto menos houver formação de coalizões – do ponto de vista do parlamento – mais haverá a possibilidade de alargamento da utilização das medidas provisórias pelo Presidente:¹⁸⁷

[...] quanto maior for a dificuldade para os legisladores construírem e manterem coalizões, maior será a utilização da via alternativa de implemento de políticas por atribuição de poder de decreto ao executivo e sua utilização. Disciplina partidária, número de câmaras, disponibilidade de informações estratégicas e lentidão de tomada de decisões, pelo parlamento, são questões aqui consideradas.¹⁸⁸

Alguns doutrinadores defendem que essa movimentação de aversão do Congresso ao instituto das medidas provisórias se daria a partir da sua similaridade com os famigerados decretos-lei dos militares, da usurpação da competência legislativa do parlamento e da quebra da divisão sistêmica de poderes.¹⁸⁹

Contudo, duas aferições constitucionais se mostrariam relevantes como contraponto à conclusão acima destacada.

A primeira estaria centrada na ideia de que a alegação de usurpação de competências legislativas não se mostraria relevante, já que a Constituição vigente estabelece limites formais e materiais para a edição das MPs, bem como a carga

¹⁸⁶ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 26

¹⁸⁷ Podemos até destacar que o Presidente pode, inclusive, não se valer do sistema de coalizões. Isso, de igual modo, forçaria o Congresso a uma espécie de coalizão forçada a partir da edição de Medidas Provisórias que contem, na visão do governo, com apoio popular. Estratégia de lançar bases ideológicas nas ações de interesse do governo por intermédio do desgaste do Parlamento.

¹⁸⁸ SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 189.

¹⁸⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 75.

legislativa delegada ao Presidente é notadamente modesta, a teor do que se pode observar do art. 62, § 1º, da Constituição.

A segunda, e assim concluindo esse aparte, derivaria da ideia de Blanco de Moraes¹⁹⁰ de que não haveria mais espaço constitucional para uma formulação estanque de divisão de poderes. A dinâmica político-constitucional importa em mudanças de paradigmas e evolução institucional.

É de se constar mais uma vez que não é objeto de avaliação a qualidade da atuação do Poder Legislativo na sua relação com o Executivo. A proposta, como já posto, será margeada pela matriz constitucional e com os sinais que o cenário político tem nos evidenciado.

Em assim sendo, a proposta permearia uma linha de análise um pouco diferenciada daquela sustentada anteriormente por Abranches acerca das MPs. O foco seria a análise política do instituto das medidas provisórias e sua repercussão nos interesses do Congresso, que poderiam oscilar entre formação de coalizões e o reforço institucional.

O pensamento aqui é sutil e nos conduziria, mais uma vez, a dois pontos completamente diversos, mas que dialogam entre si.

PRIMEIRO, poderíamos concluir que a permissão do Congresso no sentido da ampliação do instituto da medida provisória iria gerar consequências de baixa do sistema de coalizões, atingindo os interesses individuais dos parlamentares.

SEGUNDO, de forma antagônica, poderíamos concluir que a restrição promovida em relação às medidas provisórias fortaleceria institucionalmente o parlamento, já que forçaria a democratização do instrumento e os diálogos institucionais.

As ponderações são antagônicas, mas dialogam entre si. Isso porque o sistema de coalizões é variável do ponto de vista constitucional.¹⁹¹ Deve ser levado em consideração que o Presidente pode simplesmente não optar pela sua utilização, daí haver espaço para colocação estratégica dos dois argumentos, tudo a depender da tendência e do ânimo institucionais do Presidente.

¹⁹⁰ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 41-42.

¹⁹¹ MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 341.

Ainda no que tange às medidas provisórias, o comportamento aferido pelo Parlamento poderia nos conduzir no sentido de que a tendência atual residiria na órbita do fortalecimento institucional. Temos como exemplo a aprovação da PEC 91/2019,¹⁹² que estabelece prazos específicos para cada fase da tramitação das MPs. Pela regra constitucional anterior, o prazo máximo para análise era de 120 dias, ignorando os trâmites internos das comissões (art. 62, § 7º, CF).

A principal mudança se dá na concessão de prazos próprios para cada fase de tramitação da MP no Congresso, assegurando que o plenário tenha prazo alargado para análise detalhada do mérito da medida.

A adoção dessa postura institucional, invariavelmente, reforçaria a atuação do Poder Legislativo como contrapeso/reacionário à liberdade legislativa excepcional do Executivo desenvolva por intermédio do instrumento aqui estudado.

A regra constitucional anterior poderia favorecer o esgotamento de maior fatia do prazo de trâmite das MPs nas comissões, devolvendo o mérito ao plenário, com poucas possibilidades de barganha. Ou seja, o prazo, em muitos casos, poderia ser utilizado como mecanismo de pressão contra o próprio Parlamento.

Essa vigência imediata das MPs favoreceria estrategicamente o Executivo, pois elevaria os custos políticos e de oportunidade de reversão dos efeitos da MP, no caso de rejeição. Desse modo, a rejeição de uma MP traria consigo o ônus ao Legislativo para que, nos termos da Constituição, discipline os efeitos jurídicos gerados durante sua vigência. Os políticos terminam por tratar como fatos consumados as medidas provisórias que gerem efeitos substantivos relevantes, aprovando-as mesmo sem concordar com seu teor.¹⁹³

Outra medida de igual relevância – e que demonstraria essa mesma feição das medidas provisórias – seria a PEC 43/2019,¹⁹⁴ de autoria dos Senadores Randolfe Rodrigues (Rede-AP) e Antônio Anastasia (PSDB-MG), que visa limitar cinco a quantidade de medidas provisórias editadas pelo Presidente a cada ano.

¹⁹² Aprovada pelo Senado no dia 12/06/2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137178>. Acesso em: 5 maio 2020.

¹⁹³ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 100.

¹⁹⁴ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136167>. Acesso em: 5 maio 2020.

A princípio, tais medidas poderiam ser interpretadas como tendentes ao reforço institucional, gestadas, como visto, em períodos em que os Presidentes optaram pela não formalização do sistema de coalizões ou por sua dissolução.

Até aqui, de forma não exaustiva, estudamos medidas pontuais que se prestariam ao contrabalanceamento entre o presidencialismo de coalizão brasileiro e o reforço aos mecanismos de diálogos institucionais.

Contudo, lançadas todas as bases teóricas do sistema, a partir de agora se mostra imprescindível investigar teoricamente como se operaria o instituto do *impeachment* – tanto no direito interno quanto no comparado – e se há falhas institucionais capazes de acentuar sua utilização política no sistema brasileiro.

3 O IMPEACHMENT

À guisa de introdução e referencial teórico sobre a temática do *impeachment* no Brasil, destacamos o que asseverava Paulo Brossard:

Incapaz de solucionar as crises institucionais, o *impeachment*, paradoxalmente, contribui para o agravamento delas. O instituto que, pela sua rigidez, não funciona a tempo e a hora, chega a pôr em risco as instituições, e não poucas vezes elas se estilhaçam. Representadas as forças em conflito, a dinâmica dos fatos termina por fender as linhas do instituto envelhecido e, transbordando do leito constitucional, a revolução passa a ser o rude sucedâneo do remédio tão minuciosa e cautelosamente disciplinado na lei. Desta realidade são testemunho as incursões armadas que pontilham, aqui e ali, os pleitos institucionais.¹⁹⁵

Na linha do quanto exposto até aqui, o quadro institucional do presidencialismo brasileiro se mostra relativamente capaz de lidar com quebras do paradigma democrático, prevenindo mecanismos prévios de estabilização dos poderes.

Contudo, não estamos a tratar de ambientes de normalidade tampouco das ríspidas relações entre Legislativo e Executivo que possam ser tangenciadas, por exemplo, pelos institutos estudados acima.

Precisamos investigar como se opera o *impeachment*, qual sua natureza, sua posição institucional e se o presidencialismo brasileiro se mostra mais fértil para sua incidência.

Via de regra, as discussões sobre o *impeachment* na doutrina brasileira se revestem de sabor polêmico na medida em que, a exemplo de Paulo Brossard, faziam da análise do instituto mais uma arma para a crítica do presidencialismo e a pregação da ideologia parlamentarista.¹⁹⁶

¹⁹⁵ BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 18.

¹⁹⁶ FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões de aplicação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 319-343, jan./abr., 2016. p. 320.

A linha que pretendemos trilhar é aquela trazida, a princípio, por Lucio Jose Dutra Lord, que assim assevera:

Independentemente da abordagem teórica e da corrente de pensamento de análise, o contexto atual traz à baila velhos temas conhecidos entre as ciências que estudam o poder. Tendo em vista o procedimento que antecede e que pode repercutir no *impeachment*, as ciências do Direito e da Política aproximam-se significativamente no momento. Contudo, historicamente, entre essas duas áreas do conhecimento as abordagens e perspectivas sobre o “objeto” *impeachment* são distantes. A partir da posição do Direito o momento atual pode ser entendido como judicialização da política, moralização da política e mesmo *accountability* horizontal. Por outro lado, abordagens da Ciência Política que considerem o momento atual a partir dos estudos sobre a política e o sistema político tendem a depositar menos expectativas acerca do controle jurídico do poder.¹⁹⁷

Em assim sendo, o objetivo primaz será selecionar um conjunto de conceitos e abordagens do Direito e da Ciência Política – áreas mais envolvidas nas discussões sobre *impeachment* – e apresentar alguns aspectos que podem ser considerados na compreensão e na investigação – e até num possível questionamento – do que tem ocorrido na sociedade brasileira e dos possíveis resultados para a democracia e para a estabilização das instituições mediante superação de crises.

Contudo, conforme enunciado, propomos uma análise mais abrangente, centrada, a princípio, no direito comparado, para determos certa capacidade de crítica ao sistema a partir de sua lógica de concepção.

3.1 Responsabilização política no direito comparado: origem britânica e norte-americana do *impeachment*

O que se convencionou denominar *impeachment* – impedimento, em tradução do inglês – teria como origem o direito anglo-americano, podendo ser entendido como o procedimento, de raízes constitucionais, de destituição de um detentor de poder político por meio de um procedimento jurídico guiado por parâmetros formais e materiais previamente estabelecidos. Não estamos a tratar de golpe de Estado, nem podemos chamar, *a priori*, de “golpista” quem porventura defenda o *impeachment*, sobretudo por,

¹⁹⁷ LORD, Lucio Jose Dutra. *Impeachment, relações entre direito e política e accountability no Brasil atual*. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 14, n. 6, p. 252-263, maio/ago. 2016. p. 252.

em regra, estar o início de tal processo condicionado aos limites legais e constitucionais.¹⁹⁸

Uma compreensão mais adequada do *impeachment* e seus problemas teóricos passa pela necessidade de avaliação de seu desenvolvimento histórico e teórico-institucional.

É bastante interessante notar que um instituto marcadamente ligado aos sistemas presidencialistas reporte sua matriz de concepção ao antagônico parlamentarismo, mais especificamente no Reino Unido. Desde sua concepção no ambiente monárquico do Reino Unido, o *impeachment* foi idealizado como um instrumento político-constitucional e criminal de destituição dos ministros do Rei pelo parlamento.¹⁹⁹

Apesar do princípio corrente da irresponsabilidade do monarca (*the king can do no wrong*), ainda em meados da Idade Média, precisamente em 1376, o instituto do *impeachment* foi utilizado pela primeira vez no incipiente Parlamento inglês, como forma de responsabilização de agentes públicos por seus ilícitos. Possuía, entretanto, uma feição essencialmente criminal, estando seu aspecto político em segundo plano.²⁰⁰

É preciso ainda destacar que a origem do sistema parlamentarista não é marcada por uma edificação prévia nem é fruto de um consenso intelectual. Somente a partir de metade do século XIX é que o parlamento britânico esboça feições institucionais semelhantes à atual, notadamente a partir de 1911, com a edição do *Parliament Acts*.²⁰¹

Na mesma lógica caminhou o instituto do *impeachment*, a partir da concepção teológico-ancestral de punição dos Ministros do Rei, já que, em favor deste último, pairava a impossibilidade de punição prática.

Outrossim, somente com a transição da monarquia absoluta para a constitucional, em meados do século XVII, o processo de *impeachment* é parametrizado e alcança os moldes hoje conhecidos. Quando o Parlamento admite sua forma bicameral aristocrática, é admitida a acusação na Câmara Baixa (*House of Commons*) e proferido o julgamento na Câmara Alta (*House of Lords*). A jurisdição desta última se mostrava

¹⁹⁸ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and new political instability in Latin American**. Cambridge: University Press, 2007. p. 49.

¹⁹⁹ GALINDO, Bruno. **Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo** – incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 22.

²⁰⁰ GALINDO, Bruno. **Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo** – incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 23.

²⁰¹ BRADLEY, Anthony. The sovereignty of parliament – form or substance?. In: JOWELL, Jeffrey; OLIVER, Dawn (org.). **The changing constitution**. 5. ed. Oxford: University Press, 2004. p. 40.

plena, envolvendo toda sorte de crimes e penas, até mesmo, em tese, a possibilidade de aplicação de penas de morte.²⁰²

Alguns inconvenientes institucionais depuseram em desfavor do *impeachment*: 1) trata-se de processo penal que supõe um crime previsto e punido pela lei penal, não sendo aplicável às infrações que não constituam crimes; 2) há espaço para que Sua Majestade possa paralisar a ação penal contra o Ministro, abstendo-se de convocá-lo ou até mesmo dissolvendo o parlamento; 3) o monarca ainda pode conceder indulto ou anistia ao ministro.²⁰³

Considerando essas peculiares problemáticas, o sistema britânico concebeu o denominado “*motion of no confidence*”, que permite ao parlamento destituir o ministro pela simples ausência de confiança política, dispensando-se anterior enquadramento típico-penal.

Tal mecanismo se adaptou de forma bastante programática ao sistema parlamentarista, sobretudo pelo fato de que o Primeiro-Ministro, por regra, é eleito por coalizões do próprio parlamento.

A aplicação do voto de desconfiança pode ser verificada pela primeira vez no século XVIII, com a destituição do Primeiro-Ministro Robert Walpole, no ano de 1742. Contudo, o fortalecimento do referido instituto se deu efetivamente no século seguinte, com o correspondente enfraquecimento do *impeachment*.²⁰⁴

O voto de desconfiança não é um instrumento utilizado com frequência no Reino Unido. Em termos históricos, o Parlamento tem tido muita cautela com ele, procurando sempre respeitar a periodicidade eleitoral para que a própria população decida por uma eventual substituição do gabinete mediante eleições gerais para o próprio Parlamento.

Mesmo sendo um instrumento de utilização muito mais facilitada que o *impeachment*, a última vez que um Primeiro-Ministro foi destituído do Parlamento pela aprovação de um voto de desconfiança foi em 1979, no caso, o Primeiro-Ministro James Callaghan.²⁰⁵

Tal colocação demonstra com fidedignidade que o Parlamento possui um direcionamento comum – não obstante possuir um instrumento de destituição

²⁰² BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 22.

²⁰³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 326.

²⁰⁴ SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Tradução Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996. p. 308.

²⁰⁵ KELLY, Richard. **Confidence motions**. Parliament and Constitution Centre: Library house of Commons, 2013. p. 10. Disponível em: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf>. Acesso em 20 maio 2020.

essencialmente político – voltado ao asseguramento da estabilidade das instituições e da segurança jurídico-política.

Seria incorreto afirmar, portanto, que o *impeachment* constitui uma derivação adaptada do *motion of no confidence*. Cada um dos institutos possui suas características e desdobramentos próprios, não havendo qualquer identidade prática ou jurídica entre ambos, salvo suas origens institucionais.

O *impeachment* permanece na ordem constitucional britânica, contudo não é utilizado há mais de 200 anos, pelas razões e obstáculos prático-processuais já esboçados.

Avançando na história, a colmatação do instituto do *impeachment* e seus contornos modernos se deram com o Presidencialismo norte-americano, a partir da experiência institucional dos Estados Unidos da América. Não obstante o país nunca ter destituído qualquer Presidente pela via do *impeachment*, o estudo desse instituto na ordem constitucional americana se faz imprescindível, já que a estrutura sistematizada pelos Federalistas²⁰⁶ serviu de parâmetro para diversos países latinos, a exemplo do Brasil.

Agora avaliando o *impeachment* à luz do constitucionalismo norte-americano, temos que a declaração de independência em relação à metrópole britânica trouxe consigo uma ideia ainda mais acentuada, no ideário político, de responsabilização dos agentes públicos.

A diferença aqui se fará substancial, já que, na antiga tradição britânica, a forma monárquica impedia que medidas de afastamento ou destituição fossem dirigidas ao seu Rei, enquanto, nos Estados Unidos, essa ideia foi literalmente rechaçada. Em contraste com a monarquia parlamentarista, o país adotou a forma republicana e presidencialista com o implemento de sistemas inovadores de *checks and balances* a partir de um panorama de distribuição racional-institucional de poderes.

O fato de os Estados Unidos se organizarem de forma republicana os conduziria à necessidade de previsão expressa e eficaz que guarneça de proteção a ordem institucional de abusos de poder político.

²⁰⁶ James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, 1787-1788.

Tal previsão se encontra na Seção 2 – Artigo 5 – e na Seção 3 – Artigos 6 e 7 – *in verbis*:

Section 2

(...)

The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.

Section 3

(...)

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.²⁰⁷

Denota-se que esse esquema guarda uma relação direta com o modelo adotado pelo Brasil, inclusive no que diz respeito ao quórum e à ritualística empregados no processo.

Não obstante se denotar do texto constitucional uma matriz bastante ampla autorizadora do *impeachment*, da sua promulgação, em 1787, até meados do século XXI, somente 17 agentes contaram contra si com processos do tipo, sendo 1 Senador, 1 Ministro, 13 Juízes e 2 Presidentes. Vale ainda destacar que nenhum Presidente chegou a ser condenado,²⁰⁸ considerando-se a renúncia de Richar Nixon antes da efetivação do processo de *impeachment* e o caso do único Senador que chegou a ser processado, William Blount, em 1797, quando o Senado estipulou precedente entendendo que os membros do Congresso não são *civil officers* (expressão constitucional que designa os que são passíveis de *impeachment*) e, portanto, não submetidos ao *impeachment*, e sim aos processos *interna corporis* de suas respectivas Casas parlamentares de julgamento por suas faltas.²⁰⁹

A inspiração do *impeachment* nos Estados Unidos deriva das reflexões teóricas pós-independência. Contudo, foi no bojo dos célebres artigos que compõem “O Federalista” que o instituto se materializa, nos moldes acima positivados.

²⁰⁷ Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁰⁸ GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 28.

²⁰⁹ TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York: New York Foundation Press, 2000. v. 1. p. 157.

No artigo 65, Hamilton aponta diferenças essenciais entre o *impeachment* e um processo criminal comum, destacando que o primeiro se prestaria a combater, talvez com grande sucesso, os excessos porventura praticados pelo Presidente e outros agentes públicos quando do exercício do poder a eles atribuídos por meio de eleição.

A partir dessa premissa, Hamilton, Madison e Jay informam que não seriam os tribunais ou júris imparciais as instâncias apropriadas para julgamento desses casos – sobretudo pela amplitude e complexidade a eles intrínsecos –, a competência do Senado decorreria da prática de crimes que procedem da má conduta de homens públicos ou, em outras palavras, do abuso ou da violação de um mandato público. São de uma natureza que pode, com peculiar propriedade, ser denominada política, pois se relacionam sobretudo com danos causados diretamente à própria sociedade.²¹⁰

Ainda no artigo 65, Hamilton, Madison e Jay arrazoam, de forma bastante clara, sobre a impossibilidade de o indiciamento – abertura do *impeachment* – e o julgamento serem feitos pela Suprema Corte:

A necessidade de um Tribunal numeroso para o julgamento de *impeachments* é igualmente ditada pela natureza do caso. Este jamais poderá ficar preso – seja na formulação do crime pelos demandantes, seja na sua interpretação pelos juízes – a regras tão estritas como as que, em casos comuns, servem para limitar o grau de liberdade do tribunal em defesa da garantia pessoal. Nenhum júri se interporá entre os juízes que deverão pronunciar a sentença legal e a parte que a deverá receber ou sofrer. A tremenda liberdade de que um tribunal de *impeachments* deve necessariamente gozar para determinar a honra ou a infâmia das figuras mais respeitadas e destacadas da comunidade proíbe a entrega dessa missão a um pequeno número de pessoas.²¹¹

Adiante, à luz de casos de *impeachment* ocorridos no Brasil, será analisada a importância da preservação sistêmica de funções e competências detalhadas dos poderes diante de um propósito de preservação democrática, estabilização das instituições e preservação das garantias individuais constitucionais.

Nessa perspectiva, a experiência norte-americana aponta para um construto teórico e institucional que concede ao *impeachment* uma perspectiva mista – jurídico-política –, abandonando, portanto, a ideia de que o instituto seria um processo puramente político, a exemplo de Paulo Brossard em sua obra.²¹²

²¹⁰ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Viriato Soromenho-Marques; João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003. p. 417.

²¹¹ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Viriato Soromenho-Marques; João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003. p. 418.

²¹² BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 22.

A preocupação americana com a desestabilização institucional provocada por um *impeachment* e a juridicidade natural do enquadramento do ato fez o país construir alternativas dotadas de feições puramente políticas, atreladas a juízos subjetivos, por exemplo, que digam respeito à incapacidade de gestão ou não atendimento/desvirtuamento dos propósitos democráticos.

O melhor exemplo desse mecanismo é a criação do referendo revogatório, ou *recall*, que é marcadamente exógeno, diferentemente do *impeachment*.

Em linhas gerais, trata-se de um processo de revogação de mandatos eletivos de maneira prematura, quando, por exemplo, o eleitorado demonstra razoável insatisfação com as condutas dos seus agentes eleitos e os quer fora do exercício do respectivo cargo.

O rito diverge daquele empregado no *impeachment* na medida em que se exige uma petição pública assinada por um percentual mínimo de 10% do eleitorado local, acusando determinado agente de suposta má conduta, sem necessariamente apontar qualquer prática de ilícitos. A partir disso, é convocado o referendo, mediante o qual o eleitorado se pronuncia pela sua aprovação ou rejeição, revogando ou mantendo o agente no mandato, respectivamente.

O único ponto de contato entre esse mecanismo e o *impeachment* seria o intento de abreviação de mandato eletivo, mas até as razões ensejadoras são equidistantes.

O único detalhe que merece especial atenção é o de que não existe o referido instituto na órbita federal – para qualquer ocupante de cargo nesta esfera –, sendo bastante comum em nível estadual e municipal, sobretudo neste último.²¹³

Há experiências em países presidencialistas latino-americanos de incorporação deste instituto, com adaptações, em suas Constituições, inclusive contra mandatos presidenciais e sem a necessidade de demonstração de cometimento de crimes ou outros ilícitos.

Fazem parte desse novo constitucionalismo latino-americano – e, portanto, adotam essa sistemática em suas Constituições – Colômbia,²¹⁴ Venezuela,²¹⁵ Equador²¹⁶ e Bolívia.²¹⁷ Todos esses países contam, simultaneamente, com o *impeachment* e com o referendo revogatório de mandato eletivo – *recall* presidencial.

²¹³ GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 39.

²¹⁴ Promulgada em 1991. Previsão no art. 103.

²¹⁵ Promulgada em 1999. Previsão no art. 72.

²¹⁶ Promulgada em 2008. Previsão nos arts. 105, 106, 130 e 148.

²¹⁷ Promulgada em 2009. Previsão no art. 240.

A marca essencial de distinção entre esses institutos – e que seria importante ao presente estudo – é a conotação meramente política que se empresta ao referendo revogatório.

Autores contemporâneos, como Lawrence Tribe – em sua obra “American Constitutional Law” –, não destoam dessa ordem de ideias ao sustentarem que o *impeachment* é um mecanismo de preservação das fronteiras constitucionais do relacionamento entre poderes e um limite imposto para evitar os abusos de poder praticados pelos agentes públicos.²¹⁸

3.2 O *impeachment* na ordem constitucional brasileira

Caminhando para o Brasil, temos que a matriz sedimentada no direito norte-americano restou preservada, inclusive no que tange à qualificação da natureza jurídica do instituto do *impeachment*. Tanto no corpo da Constituição americana de 1787 quanto no quadro constitucional brasileiro, a adoção do *impeachment* resultou de um processo de recepção. Os EUA herdaram da Inglaterra e nós dos americanos.

Os contornos do *impeachment* aqui no Brasil foram estruturados logo na vigência da Constituição de 1891, sobretudo por intermédio da jurisprudência²¹⁹ e da teorização promovida pelos constitucionalistas.

Há respeitada doutrina no sentido de conferir ao *impeachment* a natureza político-administrativa em razão das consequências da inabilitação para exercício de outra função pública por certo período ou até mesmo pela perda do cargo.²²⁰

Contudo, quando do julgamento da ADPF 378/MC – DF, restou sedimentado que o *impeachment* integra, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei 1.079/1950,²²¹ o rol de procedimentos presentes no Estado Democrático de Direito, configurando-se processo de índole dúplice, de natureza jurídico-política, para o fim de examinar a imputação e definir a ocorrência ou não de crime de responsabilidade

²¹⁸ TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York: New York Foundation Press, 2000. v. 1. p. 153.

²¹⁹ Como exemplo o HC 4116/MT, STF. Naquela ocasião, foi analisada a amplitude do instituto do *impeachment* em nível estadual e sua correlação com a Constituição vigente.

²²⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 2009. p. 969.

²²¹ Que define os crimes de responsabilidade e regula o rito do *impeachment*. Por se tratar de lei anterior à Constituição de 1988, seu juízo de recepção se deu pelo mecanismo da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), tendo sido emitido juízo de compatibilidade com a nova ordem constitucional.

por parte de Presidente da República, devendo o Supremo Tribunal Federal assegurar a realização plena do procedimento nos estritos termos da lei e da Constituição.

Esse entendimento nos acompanhará durante todo o estudo, tendo em vista que, tratando-se, como dito, de um instituto que conta com bases jurídicas, em que medida sua juridicidade pode estar atrelada/dependente às características sistêmicas do presidencialismo de coalizão?

Haveria, a partir do presidencialismo de coalizão, a formação de ambientes de tolerância que desvirtuariam a lógica do *impeachment*?

Mais além, seria o *impeachment* um mecanismo essencialmente político à disposição e ao sabor das coalizões?

Já antecipamos que a base jurídica do instituto do *impeachment* nos parece matéria sedimentada, inclusive por expressa previsão constitucional.

Em tópico específico, analisaremos os *impeachments* experimentados no Brasil pós-1988, de antemão podemos adiantar que a juridicidade do processo é marca evidente, muito embora tenha havido um sentimento social de mudança e alguma parcela da população discutia a existência ou não de crimes de responsabilidade.

Como exemplo, a nossa primeira Constituição, de 1824,²²² por ser marcada pelo regime político imperial, não permitia qualquer responsabilização ao Imperador, não obstante já estabelecer a possibilidade de direcionamento ao seu quadro ministerial, tal como formulado no direito inglês.

Já com a adoção da forma republicana, com inspirações marcadamente norte-americanas, a Constituição de 1891, idealizada por Rui Barbosa, trouxe de forma expressa – art. 54 – os crimes de responsabilidade para o Presidente da República e a autorização de regulamentação do respectivo processo de apuração por lei esparsa. Portanto, estamos a tratar da primeira Constituição que trouxe, com feições republicanas, previsão em moldes tais como hoje conhecidos.

Nessa Constituição, a admissibilidade da acusação se deu da seguinte forma:²²³

i) tanto para os crimes comuns quanto para os de responsabilidade, Câmara dos Deputados; ii) julgamento de crimes comuns, Supremo Tribunal; iii) julgamento de crimes de responsabilidade, Senado Federal.

²²² O seu art. 38 atribuía à Câmara a decretação da acusação de Ministros e Conselheiros de Estado, ao passo que o art. 47, I, previa o julgamento pelo Senado dos crimes praticados pela Família Imperial, Ministros, Conselheiros, Senadores e Deputados; já o inciso II do art. 47 estabelecia a possibilidade de julgamento dos Secretários e Conselheiros por crimes de responsabilidade.

²²³ Arts. 29, 33 e 53 da Constituição de 1891.

Em nível de regulamentação infraconstitucional, os primeiros atos normativos a versarem sobre a temática do *impeachment* se deram no bojo das Leis 27 e 30, ambas de 1892, cuidando, respectivamente, dos crimes de responsabilidade e do procedimento correlato.

Avançando no tempo, a Constituição de 1934²²⁴ previu uma colmatação bastante original quanto ao julgamento dos crimes de responsabilidade. Concentrou na Câmara dos Deputados maior parcela de competência, funcionando o Senado apenas como órgão auxiliar.

Já na Constituição de 1937, marcada pelo regime ditatorial, se percebe o restabelecimento da normalidade institucional quando se devolve ao Senado – ali tratado como Conselho Federal – a capacidade de julgamento do processo de crime de responsabilidade, após juízo de admissibilidade promovido pela Câmara dos Deputados a partir de um *quórum* de 2/3 (art. 85 da Constituição de 1937).

Há um ponto inovador no referido texto, na medida em que se constitucionaliza a imunidade do Presidente da República no que tange aos atos estranhos ao seu mandato e às funções dele derivadas (art. 87 da Constituição de 1937).

No mesmo sentido, a Constituição de 1946, em seu art. 59, inciso II, estabeleceu a competência da Câmara dos Deputados para decretar a procedência ou não da acusação contra o Presidente e os Ministros de Estado em conexão com ele.

Já no art. 62 do mesmo texto constitucional, se manteve a estrutura de competências do Senado para, a partir do voto de 2/3 de seus membros, julgar o Presidente nos crimes de responsabilidade, podendo, inclusive, impor penas de perda de cargo ou inabilitação para função pública pelo prazo de até 05 (cinco) anos, tudo sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A Constituição de 1967 traz a mesma tônica, prevendo, em seu art. 84, a definição dos crimes de responsabilidade e, no art. 85, a fixação das competências da Câmara dos Deputados e do Senado. A única diferença que se verifica é o estabelecimento do prazo de 60 (sessenta) dias para, a partir da procedência da acusação e da suspensão do Presidente do exercício de suas funções, julgamento do mérito sob pena de arquivamento (art. 85, § 2º, da Constituição de 1967).

A Constituição de 1988 manteve apenas em parte os contornos determinados pelo constitucionalismo histórico no que tange ao *impeachment*.

²²⁴ Destaque para os arts. 22 e 58. Neste último concentra-se todo o procedimento ao qual me referi.

Como cediço, a nova ordem constitucional concentrou na Câmara dos Deputados a competência de apenas proceder com o juízo de admissibilidade da denúncia (art. 51, inciso I, da Constituição de 1988). Todavia, concedeu ao Senado a competência tanto para o processo quanto para o julgamento dos crimes de responsabilidade (art. 52, inciso I, da Constituição de 1988).²²⁵

Estabeleceu-se, no art. 85, a definição dos crimes de responsabilidade, bem como: i) se considerou que o período de suspensão não é razão para extinção prematura do *impeachment* (art. 86, § 2º); ii) se manteve a imunidade material acerca de atos estranhos ao exercício das funções Presidenciais (art. 86, § 4º).

Esse misto de natureza política com bases jurídicas empregado ao *impeachment* conduz o sistema a embates notadamente desgastantes, exatamente por não se poder identificar em que medida e até onde se admitiria a atuação da jurisdição constitucional.

Como destacado, o construto do instituto no direito brasileiro passou, em grande medida, pelas diretrizes estabelecidas pelo STF, a exemplo dos julgamentos proferidos no HC 4.116/MT,²²⁶ no MS 21.689/DF e na ADPF 378/2015.²²⁷

A questão é que, com pouco mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil já passou por dois traumáticos processos de *impeachment*, com a correspondente destituição dos Presidentes.

A história acima demonstrou a pouca usualidade do instituto. Devemos nos atentar e tentar identificar os pontos que possivelmente poderiam justificar a inauguração de ambos os processos em tão pouco tempo.

Capitaneando o pensamento clássico, Paulo Bonavides defende o seguinte:

O *impeachment*, o remédio por excelência do presidencialismo para remover do poder os presidentes incursos em crimes de responsabilidade, não teve em nosso Direito Constitucional, nem tampouco na vida política doutros países que seguiram o modelo institucional dos Estados Unidos, a aplicação que dele esperavam os seus defensores teóricos, sendo primeiro um ativador de crises e colapsos da legalidade do que, em verdade, um instrumento de restauração da verdade constitucional lesada pelos abusos pessoais do primeiro magistrado da Nação.²²⁸

²²⁵ Aqui a participação do Presidente do STF somente se dará quando do julgamento do processo no Senado.

²²⁶ Na ocasião, o STF concluiu pela inconstitucionalidade de norma estadual que regulamentava o impedimento em seu âmbito.

²²⁷ Por meio desta, conforme informado, o STF procedeu com o exame de recepção da Lei Federal 1.079/1950 à nova ordem constitucional de 1988.

²²⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 67.

Na medida em que se politiza o *impeachment*, naturalmente, devemos considerar a possibilidade de sua utilização enviesada, retirando qualquer possibilidade de controle judicial. Tal utilização pode ser propulsora de crises institucionais e políticas, bem como poderia favorecer “golpes brancos”.²²⁹

Daqui começamos a chegar ao ponto que se pretende.

A partir de que fato/ato podemos asseverar que um *impeachment* possui legitimidade democrática? Na linha do que previu Hamilton, seria a participação popular suficiente para se conceder feições democráticas ao ato?

De fato, a possibilidade de qualquer do povo promover denúncia contra o Presidente e a participação dos três poderes republicanos no processo se encaixaria, em tese, no ideal da democracia representativa. Contudo, penso que não basta isso. É preciso avaliar o comportamento do parlamento antes, durante e após a ocorrência do *impeachment*.

A representação política, o presidencialismo de coalizão e fatores característicos do sistema político brasileiro possuem feições bastante instáveis e submetem o Presidente a um juízo de “privatização” percebido no parlamento quando o assunto é a prática do impedimento.

Vale ainda considerar que devemos pensar o povo de forma institucionalizada, representado por um Parlamento investido mediante a confiança do voto. É neste último que reside o dever democrático e institucional de controle do processo de *impeachment*, analisado sob uma perspectiva de aprovação popular.

O Parlamento, antes de qualquer coisa, deve funcionar como conciliador das vontades populares. Desse funcionamento devem, de preferência, resultar quadros de pacificação e normalidade institucional

O *impeachment*, portanto, não pode ser encarado como mecanismo de perpetuação dos sentimentos e embates eleitorais, tampouco deve ser usado como substituto da crítica do parlamento sobre atos do Poder Executivo. Assim sendo, crises econômicas, aumento de desemprego ou baixa popularidade, por exemplo, não são causas constitucionalmente previstas de impedimento do Presidente da República.

²²⁹ Isto é, um Presidente que não conta com maioria no Parlamento, e tem baixa popularidade, poderia ser afastado por razões meramente genéricas.

4 ESTUDO DE CASO: IMPEDIMENTOS DE FERNANDO COLLOR E DILMA ROUSSEFF

4.1 Fernando Collor – o governo sem coalização

Em 17 de dezembro de 1989, Fernando Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), ganhou o segundo turno das eleições presidenciais contra Luiz Inácio da Silva (Lula), do Partido dos Trabalhadores (PT), com 35 milhões de votos. Assumiu a presidência num momento em que a população almejava o fortalecimento democrático do país e, ao mesmo tempo, a ideia de uma reforma liberal já vinha sendo construída.

O caso Collor foi paradigmático e traçou as linhas mestras da condução do *impeachment* no direito brasileiro. Fernando Collor foi o primeiro Presidente eleito pelo voto popular em disputa acirrada com Luiz Inácio Lula da Silva. Com falta de apoio parlamentar diante da crise econômica que assolava o país, o então Presidente enfrentou denúncias de seu irmão, Pedro Collor, à revista *Veja*, que ensejou uma investigação por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, para apurar o seu envolvimento, o de Paulo César Farias e outros membros do governo em vários crimes comuns e de responsabilidade.²³⁰

Ao analisar o processo político ocorrido ao longo do governo Collor, Sallum Júnior e Casarões²³¹ apontam que, no primeiro mês de governo, o Presidente anunciou 22 medidas provisórias, no intuito de conter a iminência da hiperinflação (que à época beirava os 80%). Entre as medidas sancionadas, uma reforma administrativa, extinção de entidades públicas e privatizações, redução de 80% da liquidez da economia, que consistiu em converter aplicações financeiras em depósitos no Banco Central indisponíveis por um ano.²³² Todas as medidas provisórias foram aprovadas no Congresso

²³⁰ GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 65.

²³¹ SALLUM JÚNIOR, Brasília; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p. 163- 200, 2011.

²³² Nesse sentido: “fundamentado na redução forçada da liquidez como mecanismo da taxa inflacionária, o Plano Collor I determinou o confisco dos ativos de contas correntes e aplicações financeiras, limitando os saques a Cr\$ 50.000,00 e Cr\$ 25.000,00 respectivamente”. (...) O saldo restante confiscado pelo Banco Central e devolvido após 18 meses em 12 parcelas mensais. Tal medida atingiu principalmente os pequenos correntistas e poupadores, pois as grandes empresas e grandes aplicadores lograram liberar a maior parte de seus ativos por meio de diversos mecanismos, como os leilões de remonetização, a pressão política, a

Nacional mesmo Fernando Collor sendo um Presidente eleito por um partido pequeno e sem disposição para coalizões.

Tem em vista o malogro das medidas aprovadas, a recessão prolongada, a realidade da hiperinflação e ainda uma série de “escândalos de corrupção envolvendo membros do governo e o estilo pessoal de Collor exercer o poder produziram uma redução drástica do prestígio do presidente junto à população”.²³³ Nesse sentido são os dados obtidos acerca do prestígio popular do ex-Presidente Collor.²³⁴

Enquanto o então Presidente se esforçava para conter a inflação, a mídia continuava a esvaziar sua imagem perante a população.²³⁵ Escândalos envolvendo contratos sem licitação (manutenção de estradas e cestas básicas), contratos com agências publicitárias envolvidas na campanha, envolvimento do cunhado do Presidente e Secretário-Geral da Presidência da República, Marcos Coimbra, na tentativa de obter empréstimos especiais para a Vasp.

O Congresso contava com fatores econômicos negativos – a exemplo da hiperinflação – que davam fluidez às medidas de contenção propostas pelo Executivo. Essa conjectura afrouxou a análise da constitucionalidade das medidas aprovadas. Se as medidas lograssem êxito e afastassem o risco de hiperinflação e recessão, o exercício da presidência dependeria do uso pelo Presidente do seu poder constitucional, do seu prestígio popular e de seu estilo de exercício de poder.

fraude contábil ou a ‘compra’ de dívidas”. MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, v. 13, n. 11, p. 98-108, dez. 2011.

²³³ SALLUM JÚNIOR, Brasília; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p. 163- 200, 2011.

²³⁴ Partindo de uma expectativa partilhada por 71% da população de que faria um governo ótimo ou bom, o prestígio popular do presidente cai drasticamente: três meses depois, só 36% o consideravam um governo ótimo ou bom; depois de um ano, este percentual caiu a 24% e, ao final de dois anos, seis meses antes de a Câmara dos Deputados autorizar o processo de *impeachment*, apenas 15% mantinham esta avaliação positiva. Seguindo o movimento inverso, apenas 4% partilhavam uma expectativa de que o governo Collor seria ruim ou péssimo; depois de três meses, 19% já o consideravam dessa forma negativa; após um ano de governo, 34% tinham essa opinião sobre ele e, no seu segundo aniversário, essa avaliação negativa já era partilhada por 48% da população. (SALLUM JÚNIOR, Brasília; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p. 163- 200, 2011.)

²³⁵ Para Dias, a influência da mídia no movimento “Fora Collor” mais tarde desencadeado foi significativa. O alcance de revistas semanais veiculando a entrevista de Pedro Collor, irmão do ex-Presidente, que acusava elementos de corrupção no governo, acabou por provocar um estado de exaltação em todo o país. Cf.: DIAS, Luiz Antonio. Política e participação juvenil: os “caras-pintadas” e o movimento pelo impeachment. **Revista História Agora**, n. 4, jan. 2008.

Sallum Jr.²³⁶ esclarece que, entre 1987 a 1988, a elite empresarial mobilizou-se para moldar as políticas estatais às ideias neoliberais. Ela passou a confrontar o intervencionismo do Estado, exigindo liberdade de mercado, proteção ao direito de propriedade, melhor acolhida para o capital estrangeiro, fim do contencioso com credores externos, privatização das empresas estatais etc.

Nesse contexto, em 15 de março de 1990, Collor assumiu o cargo. Durante a campanha, destacava-se por ser jovem, propor o combate à corrupção e aos marajás – funcionários públicos que não compareciam ao trabalho, mas continuavam a receber salários. Pregava a reforma do Estado e privatizações em nome da eficiência e da modernidade. Quando tomou posse, direcionou esforços para outros setores do governo, especificamente o econômico, instituiu o Plano Collor e confiscou depósitos bancários que ultrapassassem a quantia de 50 mil cruzeiros. O intuito era controlar a inflação, mas o plano não foi bem-sucedido e houve fechamento de empresas e aumento do desemprego. Nesse cenário de crise, começa a se criar a ideia de afastar o presidente.²³⁷

A primeira movimentação do parlamento no sentido do *impeachment* começou com o caso PC Farias. Na ocasião, o irmão de Collor, Pedro Collor, revelou publicamente provas do envolvimento do presidente num caso de desvio de dinheiro.²³⁸

O crime consistia em usar a campanha eleitoral de Collor como caixa 2. Assim, foi desviado dinheiro das verbas públicas por meio da criação de empresas fantasmas e contas no exterior. PC Farias, apelido de Paulo César Farias, foi o tesoureiro da campanha de Collor. Durante o seu governo esteve próximo ao presidente.²³⁹

As acusações foram as seguintes no caso dos crimes de responsabilidade – primeira acusação: “Permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” (art. 85, inciso IV, da Constituição Federal e art. 8º, item 7, da Lei 1.079,

²³⁶ SALLUM JÚNIOR, Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise.** São Paulo: Editora 34, 2015. p. 72.

²³⁷ SALLUM JÚNIOR, Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise.** São Paulo: Editora 34, 2015. p. 72.

²³⁸ A despeito das expectativas muito positivas com que foi empossado em março de 1990, o governo do novo presidente foi aos poucos perdendo prestígio popular e enfrentando dificuldades para liderar politicamente o país. Seu governo foi atingido por um volume crescente de acusações de corrupção até que, em maio de 1992, o presidente foi acusado por seu irmão de estar associado a um esquema de corrupção gerenciado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral. Em seguida, formou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito que confirmou seu envolvimento. No fim de setembro, a Câmara dos Deputados autorizou, por ampla maioria, a abertura do processo de *impeachment* em meio a uma onda de manifestações populares que demandavam isso do Congresso. (SALLUM JÚNIOR, Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise.** São Paulo: Editora 34, 2015. p. 7.)

²³⁹ MAIDANA, Andreia Sena. **Política do impeachment presidencial: uma análise comparativa dos fatores que impulsionaram o impedimento de Collor e Rouseff.** 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019. p. 64.

de 10 de abril de 1950); segunda acusação: “Proceder de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo” (art. 85, inciso V, da Constituição Federal e art. 9º, item 7, da mesma lei). E no caso dos crimes comuns, todos com previsão no Código Penal: corrupção passiva (art. 317, *caput*); corrupção ativa de testemunha (art. 343), coação no curso do processo (art. 344); supressão de documento (art. 305) e falsidade ideológica (art. 299).²⁴⁰

Veja, o Congresso, até aqui, se movimentou dentro de uma colmatação constitucional ao instaurar Comissões de Inquérito, apurar a materialidade do suposto crime e recepcionar o processo de impedimento, lançadas as bases jurídicas de acusação. Difícil concluir que a ausência de coalizão partidária ou o perfil enérgico do Presidente foram motivos suficientes para a abertura do processo.

Ao longo do processo investigativo, foram descobertas diversas contas bancárias fantasmas operadas por PC Farias em nome de laranjas. No âmbito da CPI, novas denúncias foram feitas a respeito de duas questões: a incompatibilidade entre os rendimentos de Collor e suas despesas, e o eventual uso de recursos ao longo da campanha presidencial de 1989 para o pagamento de dispêndios pessoais do então Presidente. Além disso, quantias milionárias foram encontradas em contas atribuídas ao ex-tesoureiro da campanha, sem justificativa aparente.

A partir da continuação das investigações, e mediante relatos de testemunhas, verificou-se que PC Farias fora responsável, por um lado, por um extensivo esquema de desvio de recursos de obras públicas, abrangendo diversos Ministérios; por outro, por viajar o país praticando tráfico de influência, consubstanciado no recebimento de propinas oriundas de empresários em troca de vantagens no relacionamento com o governo.

Também foi descoberto que dinheiro da campanha eleitoral de 1989 estava sendo utilizado para pagar despesas pessoais de Collor, como foi o caso da reforma da Casa da Dinda, orçada à época em cerca de \$ 3 milhões, tipificado como descumprimento à legislação eleitoral. Gastos que foram publicados na revista Isto É: “Na entrevista, o motorista declarou que PC Farias custeava despesas da casa do presidente da República, a casa da Dinda, e fazia depósitos para seus parentes (esposa, ex-esposa, irmã etc.).²⁴¹

²⁴⁰ BRASIL. Senado Federal. **Autos do Processo de “Impeachment” contra o Presidente da República n. 12**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DF de 1992. Diário Oficial da União. Brasília: Senado Federal, 1 dez. 1992.

²⁴¹ SALLUM JÚNIOR, Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 223.

Além dos recursos captados junto às empreiteiras que não foram declarados, o que configurava um esquema de caixa 2.

Na tentativa de justificar os vultosos recursos encontrados em contas fantasmas, o secretário particular de Collor, Cláudio Vieira, afirmou que eles seriam oriundos de um empréstimo captado junto a uma *trading* no Uruguai – algo também jamais declarado ao fisco. A defesa, portanto, mudara subitamente seu argumento: de restos de campanha, os recursos suspeitos passaram a significar empréstimos internacionais. A documentação apresentada pela defesa foi periciada e revelou-se falsa. Na verdade, o que ocorreu foi um esquema de lavagem de dinheiro, efetivado por meio da conversão de recursos ilícitos enviados ao vizinho sul-americano – e, à época, paraíso fiscal – em empréstimos legais.²⁴²

O rastreamento do trâmite dos recursos levou os órgãos de investigação a identificar uma rede de contas fantasmas que desembocava, ao fim, em contas de secretárias particulares de Collor. O automóvel Elba, adquirido por PC Farias para o ex-chefe de governo, adentrou na mitologia brasileira por representar o “único” motivo pelo qual o ex-presidente teria sofrido *impeachment*, na verdade foi apenas um dos casos comprovados de uso de recursos públicos para a quitação de despesas pessoais.²⁴³

Afora a crise econômica, a inflação em alta e a recessão enfrentadas pelo Governo Collor, em maio de 1992 irrompem contra o então Presidente denúncias de envolvimento em extenso esquema de corrupção gerenciado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral Paulo César Farias.²⁴⁴ A denúncia informal foi apresentada à Revista Veja pelo seu irmão Pedro Collor²⁴⁵ e, em síntese, alegava que Fernando Collor seria

²⁴² SALLUM JÚNIOR, Brasília. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise.** São Paulo: Editora 34, 2015. p. 223.

²⁴³ MAIDANA, Andreia Sena. **Política do impeachment presidencial: uma análise comparativa dos fatores que impulsionaram o impedimento de Collor e Rouseff.** 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019. p. 66.

²⁴⁴ Paulo César Farias, mais conhecido como PC Farias, teria sido “um personagem que desempenhou um papel de grande importância nos bastidores da eleição presidencial. (...) Homem de confiança de Collor, ele foi encarregado de administrar o dinheiro das doações para a campanha eleitoral de 1989. Mesmo sem ocupar nenhum cargo público na gestão de Collor, ele exercia certa influência: como um sinal de força, conseguiu indicar dois irmãos, Augusto Farias e Luís Romero Farias, para trabalhar, respectivamente, na Secretaria de Transportes e na Secretaria Executiva do Ministério da Saúde. A magnitude do poder exercido por PC Farias demonstrava que ele era o principal responsável em realizar negócios ilícitos no governo”. JUCHEM, Vinícius Viana. A cobertura jornalística da Revista Veja sobre a crise política de 1992. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

²⁴⁵ Nesse sentido: A manchete da capa da edição de 27 de maio de 1992 não deixava dúvidas a respeito da seriedade do assunto – “Pedro Collor conta tudo” – (...), mas tanto aqueles leitores eventuais de Veja que compraram seus exemplares nas bancas quanto aqueles que a assinavam ficaram intrigados com o teor das revelações: além de contar detalhes da vida privada do presidente da República, como o suposto uso de drogas na juventude, o próprio irmão o acusava de ser o principal beneficiário de um amplo esquema de corrupção arquitetado por Paulo César Cavalcanti de Farias (também conhecido como PC Farias), ex-tesoureiro da campanha eleitoral de Collor em 1989. JUCHEM, Vinícius Viana. A cobertura jornalística da

sócio oculto de PC Farias para atividades de corrupção, o que ensejou a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração dos fatos.

No dia 27 de maio, por solicitação de parlamentares do Partido dos Trabalhadores (PT), o Congresso instaurou uma CPI para apurar as denúncias contra PC Farias em virtude de denúncias inicialmente feitas pelo irmão do então presidente, Pedro Collor, a respeito da existência de uma rede sistêmica de corrupção chefiada por Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha do Chefe de Governo.

Conforme explica Sallum Jr.,²⁴⁶ “a publicação das acusações de Pedro Collor e as disputas subsequentes dele com PC Farias e o presidente da República tiveram impacto político considerável”.

Foi com base nesse conjunto de escândalos que Barbosa Lima Sobrinho (Associação Brasileira de Imprensa) e Marcelo Lavenère (Ordem dos Advogados do Brasil) apresentaram o pedido de abertura de *impeachment* de Fernando Collor. O então presidente teria cometido crime pessoal de responsabilidade, na medida em que, particularmente, desviava recursos públicos para benefício próprio.

Com um total de 29 denúncias, em 1º de setembro de 1992, uma das denúncias foi recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Ibsen Pinheiro (PMDB), oferecida por Barbosa Lima Sobrinho (Jornalista) e Marcelo Lavenere Machado (Advogado) em desfavor do presidente Fernando Collor de Mello. O teor do processo o denunciava pela prática de crimes de responsabilidade.

Acerca dos crimes de responsabilidade e com base nas conclusões da CPMI, a denúncia contra o então Presidente foi formalmente apresentada à Câmara do Deputados, em 1º de setembro de 1992.

A partir daí se deflagraram as discussões a respeito das controvérsias do procedimento da Lei n. 1079/1950, inclusive quanto à recepção ou não dos seus dispositivos diante da novel Constituição de 1988 e dos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, no que concerne à votação ser aberta ou secreta.²⁴⁷ O Presidente da

Revista Veja sobre a crise política de 1992. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

²⁴⁶ SALLUM JÚNIOR, Brasilio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015. p. 196.

²⁴⁷ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília. maio 2016. *apud* VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019.

Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro regulamentou o procedimento, concedendo ao Presidente acusado 5 (cinco) sessões para apresentar defesa.²⁴⁸

Em 25 de setembro, o parecer da Comissão Especial foi lido em Plenário, tendo sido amplamente discutido nos dias 28 e 29 de setembro. O presidente da Câmara anunciou em plenário que a votação, além de ostensiva e nominal, seria por chamada e por ordem alfabética. O presidente Collor não compareceu à sessão de debates, nem enviou procurador que, em seu nome, falasse – o que lhe foi facultado pelo presidente da Casa. Até que, em 29 de setembro de 1992, o processo de *impeachment* foi acolhido pela Câmara os Deputados. Acusado de envolvimento em corrupção e fraudes financeiras, houve grande agitação nas ruas com o movimento dos Caras Pintadas.²⁴⁹

Em 29 de dezembro de 1992, o Senado se reúne para votar o *impeachment*. Pouco depois de iniciada a sessão, o advogado de defesa de José Moura Rocha anunciou a sua renúncia. Os senadores, porém, valendo-se da prerrogativa de que o *impeachment* se convolaria em um processo político, decidiram continuar a sessão, que acabou resultando na condenação à inelegibilidade por 8 anos, conforme dispôs a Resolução n. 101, de 1992.

“No outono de 1992, Fernando Collor de Melo, o primeiro presidente eleito pelo povo no Brasil após vinte e nove anos de regime militar, foi impedido pela Câmara dos Deputados e foi privado de seus direitos políticos (cassado) pelo Senado”.²⁵⁰ Fernando Collor foi sucedido pelo seu vice, Itamar Franco.

²⁴⁸ Essa decisão ficou conhecida como “Lei Ibsen”, e assim regulamentou o procedimento: “a) É competência da Câmara dos Deputados admitir ou não acusação contra o Presidente da República, dando, em caso positivo, conhecimento ao Senado Federal, para fins de processo e julgamento; b) os dispositivos da Lei no 1.079, de 1950, são aplicáveis, com exceção dos que traduzem atos típicos do processo, uma vez que a instrução e o julgamento passaram à competência privativa do Senado Federal; c) proferido o parecer pela comissão especial, no prazo de sete sessões, a matéria irá ao exame do plenário em votação única pelo processo ostensivo nominal, considerando-se admitida a acusação se nesse sentido se manifestarem dois terços dos Membros da Casa. Sendo a decisão sobre a admissibilidade ou não da denúncia o ato que autoriza a instauração ou não do processo, a regência é de ordem legal e não regimental, por efeito da aplicação do art. 85, Parágrafo único, da Constituição Federal; d) considera inaplicável o art. 188 do Regimento Interno inclusive porque conflitante com o art. 218 do mesmo regimento; Lei no 1.079, de 1950; art. 23, combinado com o art. 184, *caput*, e 187, parágrafo 1º, inciso VI, do Regimento Interno”. VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019.

²⁴⁹ Esse movimento, que foi fundamental para o processo de *impeachment* de Fernando Collor, ficou conhecido como “Caras pintadas” pelo fato de os jovens pintarem o rosto com as cores da bandeira nacional em forma de protesto contra a falta de ética na política.

²⁵⁰No original: “In the fall of 1992, Fernando Collor de Melo, the first popularly elected president in Brazil after twenty-nine years of military rule, was impeached by the Chamber of Deputies and he was deprived of his political rights (cassado) by the Senate”. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. The Collor impeachment and presidential government in Brazil. *In*: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (ed.).

Em 1993, a decisão do Congresso Nacional foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal.

Da mesma forma que no direito norte-americano, como visto anteriormente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a interferência judicial no processo de impedimento no caso de lesão a direito da parte.²⁵¹

Queiroz Filho²⁵² considera paradigmático o acórdão advindo do julgamento do Mandado de Segurança n. 21.564, de relatoria do Ministro Carlos Velloso. Referido mandado de segurança foi impetrado, com pedido de liminar, contra a decisão da presidência da Câmara dos Deputados, sustentando-se “que o rito estabelecido na decisão contrariava as normas constitucionais, legais e regimentais referentes a este tipo de processo, no que chamou de claro desrespeito ao princípio constitucional do *due process of law*”, sob a acusação de cerceamento do direito de defesa, “tendo em vista a redução do prazo para cinco sessões, bem como a adoção da votação nominal ostensiva para a admissão da acusação”.²⁵³

Assim, submetida a matéria ao Plenário da Corte, acerca do prazo de defesa e outras diversas questões procedimentais, em questão de ordem suscitada pelo Relator, Ministro Octavio Gallotti, foi deferida, então, liminar em parte, apenas para conceder o aumento do prazo para a defesa de cinco para dez sessões, sob o fundamento da garantia do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório. Nessa ocasião, inclusive, a Corte entendeu como recepcionado o art. 23 da Lei n. 1.079/1950, que prevê votação aberta e nominal nas sessões deliberativas que ensejam o *impeachment*.²⁵⁴

Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of executive instability in developing democracies. New York, London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 109-127.

²⁵¹ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

²⁵² QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

²⁵³ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

²⁵⁴ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 178.

Gilvan Correa Queiroz Filho²⁵⁵ destaca que, também no sentido do conhecimento do *writ*, o Ministro Sepúlveda Pertence defendeu que a Constituição não excluiu do Poder Judiciário, no caso específico do *impeachment*, o exame de algumas questões *in procedendo* e não *in judicando*. A liminar foi confirmada quando da decisão de mérito, na qual o *writ* foi deferido em parte. Na decisão de mérito, o STF decidiu que a Câmara exerce o juízo de admissibilidade, enquanto o Senado processa e julga. Nesse caso específico, o Senado pode decidir se aceita ou não a denúncia, independentemente da decisão inicial da Câmara dos Deputados.²⁵⁶

Acerca da tese do não conhecimento do *writ*, por entender faltar legitimidade constitucional ao Supremo Tribunal Federal para intervir no *impeachment* e nos atos praticados pelas casas legislativas, restou isolado o voto do Ministro Paulo Brossard, que defendeu a impossibilidade de o STF interferir em atos de competência privativa do Congresso Nacional.²⁵⁷

Em 29 de setembro, a Câmara dos Deputados autorizou o processo e julgamento do então Presidente Collor (com a maioria flagrante de votos: 441 favoráveis, 38 contrários e 1 abstenção). Na sequência, em 1º de setembro, o processo foi iniciado no Senado Federal e o Presidente afastado de suas funções no dia 02. Na mesma toada, o Supremo Tribunal Federal recebeu a denúncia, ofertada pelo Procurador-Geral da República, por crimes comuns.²⁵⁸

Em situação posterior, com o processo de impedimento já instaurado perante o Senado Federal, novamente o réu Fernando Collor, afastado de suas funções, impetrou mandado de segurança, desta vez autuado sob o n. 21.623, de relatoria do Ministro Carlos

²⁵⁵ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

²⁵⁶ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

²⁵⁷ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 23 de setembro de 1992. Diário da Justiça. Brasília, 27 ago. 1993.

²⁵⁸ **BRASIL. Senado Federal. Autos do Processo de “Impeachment” contra o Presidente da República n. 12.** Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DF de 1992. Diário Oficial da União. Brasília: Senado Federal, 1 dez. 1992.

Velloso, sustentando “cerceamento de defesa e impedimento e suspeição de Senadores”. O *writ* foi conhecido e indeferido pelo STF.²⁵⁹

A defesa do então Presidente foi concentrada em negar as acusações e responsabilizar Paulo César Farias como o operador dos delitos, na tentativa de eximir a participação do Presidente. O desfecho do processo já restava iminente. Assim, em 29 de dezembro, horas antes do início da sessão de julgamento, o Presidente, na tentativa de evitar a condenação à perda do cargo e à inabilitação política, renuncia ao mandato (não sendo mais Presidente, o processo perderia o objeto). Não obstante, o Senado Federal deixou de condená-lo à perda do cargo, posto que já efetiva, mas entendeu que a pena de inabilitação política não era acessória da primeira, mas independente. O ex-Presidente assim manteve seus direitos políticos.²⁶⁰

Vejamos. Aqui o mecanismo de coalizão se mostraria essencial para o desempenho das atividades de defesa do presidente. Uma vez afastado, a técnica de defesa institucional por meio da adesão ao sistema de coalizão fica prejudicada.

Collor, ao renunciar, tentou evitar a condenação por entender que tal ato teria o condão de extinguir o processo de *impeachment*, portanto não haveria que se cogitar da aplicação da pena de inabilitação para o exercício de função pública. Quando mesmo assim o Senado a aplicou, o ex-Presidente renunciante impetrou o Mandado de Segurança n. 21.689, o qual foi “conhecido e indeferido, embora o mérito tenha gerado grande controvérsia, tendo havido necessidade, inclusive, de convocação de três ministros do Superior Tribunal de Justiça para desempatar a votação”.²⁶¹

²⁵⁹ VI. - Impedimento e suspeição de Senadores: incoerência. O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, as inteiras, num tribunal judiciário submetido as rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de "função judicialiforme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n. 1.079, de 1.950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cod. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas "a" e "b", o alegado impedimento dos Senadores. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.623**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 17 de dezembro de 1992. Diário da Justiça. Brasília, 28 maio 1993.

²⁶⁰ GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 68.

²⁶¹ QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

Nessa ocasião, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o *impeachment* possui duas penas distintas, independentes e não acessórias, quais sejam: a perda do cargo e a inabilitação por oito anos para o exercício da função pública.

Decidiu ainda que a renúncia ao cargo, quando já apresentada na sessão de julgamento, não teria o condão de paralisar o processo.

Cumprido salientar que todo o processo de impedimento, que culminou no afastamento do ex-Presidente Fernando Collor, transcorreu dentro da legalidade e dos limites constitucionais, sem nenhuma ruptura com o Estado de Direito ou qualquer convulsão social em razão de seu desfecho.²⁶²

O princípio republicano foi fortalecido, bem como a escolha popular acerca da substituição do chefe do poder Executivo, reforçando assim a regra democrática. Pérez Liñán,²⁶³ ao analisar casos de processos políticos que culminaram na destituição de Presidentes latino-americanos, aponta que, no caso de Fernando Collor, foi a combinação de três fatores que ensejou seu *impeachment*, quais sejam: a crise econômica e os infelizes arranjos institucionais; a forte marca do populismo no eleitorado brasileiro; e a explosiva mistura entre traição e ineficácia da administração Collor.

Aqui podemos visualizar que as marcas do sistema presidencialista de coalizão afetaram, de forma pouco contundente, a abertura do processo de *impeachment*. Vemos que o sistema fomentou ambientes ensejadores do impedimento, mas não se mostrou fundamental.

Contudo, após a admissão da denúncia e o afastamento do Presidente, vemos que a ausência da coalizão e de apoio popular se mostrou fundamental para o resultado finalístico. Dali em diante, as feições do processo, conforme amplamente concebido, seguiria a lógica política, não mais jurídica.

²⁶² QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. Natureza do processo de impeachment e controle judicial: estudo técnico. **Consultoria Legislativa**. Brasília, maio/2016. p. 10-12. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em: 9 ago. 2020.

²⁶³ PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential impeachment and new political instability in Latin American**. Cambridge: University Press, 2007.

4.2 Dilma Rousseff – o governo e o desfazimento da coalização

Segundo Marcus Fabiano Gonçalves,²⁶⁴ desde as manifestações de junho de 2013, a popularidade da então Presidente e sua sustentação parlamentar colapsaram, o que resultou em completa ingovernabilidade, vide as manifestações e vaia como as que ocorreram por ocasião Copa do Mundo, “panelaços” e abandono da base aliada, outrora fidelizada à custa do famoso caso “Mensalão”, cujo saldo foram as condenações na Ação Penal 470.

Aqui temos um governo que aderiu ao mecanismo facultativo da coalizão, mas que, contudo, não conseguiu sustentação. Da mesma forma, verificaremos que as movimentações populares se mostraram a tônica do debate. Necessário aferirmos em que nível esse aparente descrédito popular afetou a inauguração do processo de impedimento.

Para Thaís Vandresen,²⁶⁵ do governo Dilma se denota que uma herança negativa proveniente de um esquema de corrupção em que já havia participação de membros do mesmo partido da então Presidente (Partido dos Trabalhadores – PT) serviu como um dos vetores iniciais à revolta popular, que resultou na formação do movimento levado a cabo em junho de 2013.

O movimento engendrado em território brasileiro em junho de 2013 principiou quando uma pequena passeata na cidade de São Paulo reuniu por volta de 2 mil pessoas, que militavam contra o aumento do preço do transporte do público naquela região, tendo sido convocada pelos jovens do denominado Movimento do Passe Livre.²⁶⁶

A partir de então, seguiram-se pequenas manifestações diárias até que, em 17 de junho de 2013, reuniram-se mais de 70 mil pessoas em São Paulo, outro número expressivo de pessoas no Rio de Janeiro e nas demais capitais do país. Foi uma explosão popular que colapsou a popularidade da então Presidente Dilma e que colocou em xeque a ordem vigente.²⁶⁷

²⁶⁴ GONÇALVES, Marcus Fabiano. A retórica do “golpe de estado” e o marketing político. **Revista Lugar Comum**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 21-50, 28 abr. 2018.

²⁶⁵ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 178.

²⁶⁶ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

²⁶⁷ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

No dia 20 de junho de 2013, em aproximadamente 400 cidades, inclusive 22 capitais, pessoas saíram para se manifestar e fazer passeatas. Nas palavras de Antunes, “o país da ‘cordialidade’ mostrava, uma vez mais, que sabe também se rebelar”, tendo o movimento alcançado praticamente todas as regiões do país.²⁶⁸

A primeira delas foi motivada pela percepção, por parte da população, de que o projeto político que vinha sendo desenvolvido no Brasil desde Fernando Henrique Cardoso – levemente alterado nos governos Lula e Dilma – servia mais aos interesses do capitalismo “financeirizado e mundializado, sedimentado em privatizações, superávit primário e desregulamentação dos capitais”, priorizando, assim, os interesses do grande capital.²⁶⁹

O segundo elemento de disseminação do movimento foi marcado pela Copa das Confederações, quando, a despeito dos estádios de primeiro mundo, no seu entorno a população era excluída. Durante o evento, se viu que a população carente e negra não compareceu aos estádios, mas apenas as classes média e alta, excluindo-se daí aqueles que auxiliaram na construção do país nos últimos vinte anos.²⁷⁰

O terceiro ponto seria a tendência mundial de ocupação do espaço público pela população que “não suporta mais a atual forma degradada de institucionalidade, seja no caso dos países do Oriente Médio com suas ditaduras, seja no caso dos países do ocidente com seu modelo de ‘democracia burguesa’ só para os ricos”. A população se deu conta de que os estádios e demais obras (inacabadas, frisa-se) foram viabilizados por imposição da FIFA e dos interesses de empresas esportivas transnacionais.²⁷¹

Inspirada na Operação Mãos Limpas deflagrada na Itália nos anos 90, a Operação Lava Jato, deflagrada em março de 2014, é um extenso e minucioso trabalho de investigação produzido pela força-tarefa do Ministério Público Federal e pela Polícia Federal que comprovou, com fatos e documentos, o grande esquema de lavagem e desvio de dinheiro envolvendo a Petrobras, grandes empreiteiras do país e partidos políticos e seus associados.²⁷²

ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

²⁶⁹ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

²⁷⁰ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

²⁷¹ ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

²⁷² Nesse sentido, prossegue o autor: “E podemos dizer que tal processo de desenvolvimento chegou próximo à sua exaustão. A população não suporta mais o transporte privatizado, a saúde precarizada, degradada (e também privatizada em grande parte), o ensino público profundamente degradado e

Uma das primeiras prisões da operação foi a do então doleiro Alberto Youssef, um dos primeiros personagens a aparecer. A prisão de Youssef elucidou a ligação com o ex-diretor de abastecimento da Petrobras, Paulo Roberto Costa. Ambos assinaram com o Ministério Público Federal acordos de delação premiada para explicarem detalhes do esquema que envolvia os diretores da estatal, grandes empreiteiros e políticos da base de apoio ao governo.²⁷³ Roberto Costa, em seu depoimento, afirmou que “havia um esquema de pagamento de propina em obras da estatal, e que o dinheiro abastecia o caixa de partidos como PT, PMDB e PP”.²⁷⁴

Em dezembro do ano de 2014, a mídia revelou que José Dirceu obteve R\$ 886 mil provenientes da empreiteira Camargo Corrêa, por supostos contratos de assessoria, que simulavam serviços prestados, como “análise dos aspectos sociológicos e políticos do Brasil”, “assessoria na integração dos países da América do Sul” e supostas palestras e conferências internacionais.²⁷⁵

Em 2015, a Lava Jato chega ao PMDB, especificamente a Eduardo Cunha, em 7 de janeiro. O deputado federal vira alvo da Procuradoria na Lava Jato e tem uma investigação a seu respeito pedida pelo Ministério Público Federal ao Supremo Tribunal Federal. Ele é suspeito de ter recebido dinheiro do esquema por meio do policial federal Jayme Alves de Oliveira Filho, o “Careca”, que atuaria como um dos funcionários do doleiro Alberto Youssef. Cunha diz ver motivação política no vazamento da informação – ele era candidato na disputa pela presidência da Câmara quando surgiu essa informação.²⁷⁶

Na sequência, em 5 de fevereiro de 2015, “a Polícia Federal deflagra mais uma etapa da operação e leva o tesoureiro do PT, João Vaccari, para depor e tenta cumprir 62 mandados”. Ciocari destaca que essa nova fase teve como foco “o pagamento de

abandonado. A população, portanto, parece que está chegando a seu ponto de saturação e esgotamento, causados por essa mercadorização da res publica, tipicamente neoliberal”. (ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.)

²⁷³ “E os setores sociais mais afetados com tal processo, são as camadas populares, excluídas dos jogos e percebendo que os recursos que faltam no transporte público, na saúde e educação, sobre para os estádios de futebol ‘padrão FIFA’. Isso fez com que houvesse, a cada jogo, uma ou muitas manifestações, com muita conflagração, onde a população mostrava seu completo descontentamento”. (ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.)

²⁷⁴ CIOCCARI, Deysi. Operação lava jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, São Paulo, v. 2, n. 12, p. 58-78, 2015.

²⁷⁵ CIOCCARI, Deysi. Operação lava jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, São Paulo, v. 2, n. 12, p. 58-78, 2015.

²⁷⁶ CIOCCARI, Deysi. Operação lava jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, São Paulo, v. 2, n. 12, p. 58-78, 2015.

propinas na diretoria de Serviços da Petrobras e na BR Distribuidora”. Por fim, “em 26 de fevereiro tem início a nova fase da CPI da Petrobras, com presidência de Hugo Motta (PMDB-PB) e relatoria de Luiz Sérgio (PT-RJ)” e “em 15 de março de 2015 as manifestações de rua pedindo o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff acontecem em todo o país”.²⁷⁷

Veja-se, aqui o evento popular se mostra marcadamente antecipado aos atos preparatórios do *impeachment*.

A intensa pressão popular sob a qual o governo Dilma foi imergido em face da herança simbólica de um partido político ligado a esquemas de corrupção que se tornaram manchete nacional, combinada também a um cenário econômico gerador de extrema desigualdade social que provocou um movimento popular de cunho igualmente nacional e mais acusações de desvio de verbas públicas ligadas ao mesmo partido, apuradas por intermédio da Operação Lava Jato, se mostraram componente altamente destrutivo da sua gestão e um dos motivos para resultar na promoção do processo de impedimento e na sua futura destituição do cargo de Presidente da República.²⁷⁸

Contudo, conforme já sedimentado, as movimentações populares, isoladamente, não legitimariam ou justificariam a abertura e a juridicidade do processo de impedimento posteriormente movido em desfavor da Presidente Dilma.

Em 07 de outubro de 2015, o Tribunal de Contas da União emitiu parecer prévio recomendando a rejeição das contas apresentadas pelo poder Executivo federal referentes ao exercício do ano de 2014.²⁷⁹ Na sequência, no mesmo dia, o TCU, em sessão

²⁷⁷ CIOCCARI, Deysi. Operação lava jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, São Paulo, v. 2, n. 12, p. 58-78, 2015.

²⁷⁸ Gonçalves partilha de entendimento similar, ao afirmar: “Do ponto de vista do Poder Executivo, tal concepção de soberania popular ainda envolve o controle judicial da constitucionalidade e da legalidade dos atos da Administração, a qual, por sua vez, deve ainda se sujeitar à *accountability*, palavra de origem inglesa que exprime o dever de os mais altos mandatários políticos prestarem contas de seus atos em um regime ético de máxima transparência, capaz de possibilitar a efetiva fiscalização pela cidadania e de ensejar a mais rápida responsabilização dos agentes públicos”. (GONÇALVES, Marcus Fabiano. A retórica do “golpe de estado” e o marketing político. **Revista Lugar Comum**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 21-50, 28 abr. 2018.)

²⁷⁹ “O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às demonstrações contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo, devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as Contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso

extraordinária do plenário, decidiu recomendar a rejeição das contas da presidente, na forma recomendada em parecer prévio.²⁸⁰

Em face da emissão deste parecer prévio no sentido da rejeição de contas do governo Dilma, Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal apresentaram denúncia à Câmara dos Deputados, sustentando o cometimento de crime de responsabilidade pela presidente Dilma Rousseff.²⁸¹

Parcela da doutrina brasileira sustenta que o processo de impedimento que culminou na destituição da Presidente Dilma tratou-se de um golpe de Estado. Entre estes, se pode ressaltar a ideia de Manoel Messias Peixinho,²⁸² para quem “o Vice-Presidente, Michel Temer, um político decadente e representante dos blocos mais conservadores do país, articulou um golpe parlamentar com aliados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e assumiu o poder no lugar da Presidenta”.²⁸³

Na visão desse autor, a ex-Presidente Dilma sofreu a maior sanção política prevista para um processo de impedimento (perda do mandato), pois perdeu o apoio no Congresso Nacional – inclusive da base aliada – e sofreu, no peculiar regime de coalizão partidária, um golpe no intuito de tomada de poder. Reconhece o autor que existiu um

Nacional”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Congresso Nacional. **Ata n. 40, de 7 de outubro de 2015**. Sessão Extraordinária do Plenário. 2015.)

²⁸⁰ “VISTOS, relatados e discutidos estes autos relativos à apreciação conclusiva sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 2014, sob a responsabilidade da Excelentíssima Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei n. 8.443/1992, nos arts. 1º, inciso VI, 221, 223 e 224 do Regimento Interno do TCU, aprovado pela Resolução-TCU n. 246, de 30/11/2011, em aprovar o Parecer Prévio sobre as contas prestadas pela Presidente da República, na forma do documento anexo”. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Congresso Nacional. **Ata n. 40, de 7 de outubro de 2015**. Sessão Extraordinária do Plenário. 2015.)

²⁸¹ “Os ora denunciadores, por óbvio, prefeririam que a Presidente da República tivesse condições de levar seu mandato a termo. No entanto, a situação se revela tão drástica e o comportamento da Chefe da nação se revela tão inadmissível, que alternativa não resta além de pedir a esta Câmara dos Deputados que autorize seja ela processada pelos crimes de responsabilidade previstos no artigo 85, incisos V, VI e VII, da Constituição Federal; nos artigos 4º., incisos V e VI; 9º. números 3 e 7; 10 números 6, 7, 8 e 9; e 11, número 3, da Lei 1.079/1950”. BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment: instrumento da democracia**. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75.

²⁸² PEIXINHO, Manoel Messias. O processo de impeachment no Brasil e o estado democrático de direito. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1-21, 9 ago. 2017.

²⁸³ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 217.

golpe parlamentar, com apoio do Supremo Tribunal Federal, que, ao se negar a examinar o mérito do *impeachment*, contribuiu para a derrocada do governo Dilma.²⁸⁴

Na mesma linha, Bercovici²⁸⁵ explica que o processo de *impeachment* deve ser evento raro e expediente utilizado em casos extremos que revelam, de maneira contundente, atos de comprovada violação à Constituição, dotados, inclusive, de apoio popular e “não apenas de uma eventual maioria parlamentar exasperada por interesses econômicos e políticos contrariados com a preservação da estabilidade das instituições democráticas no Brasil”.²⁸⁶

Souza²⁸⁷ acusa ter sido a remoção da Presidente Dilma uma reação da elite econômica do país à vitória da batalha pelos juros altos, com o auxílio da mídia e dos deputados que ajudou a eleger pela via do financiamento privado de campanha.

Gonçalves,²⁸⁸ em contrapartida, acerca de qualquer teoria de “golpe de estado” ou “golpe parlamentar”, deixa claro que tal assertiva demonstra um total despreparo e “falta de imaginação” para compreender a singularidade da crise ética e política que tomou conta do cenário nacional.

A Presidente foi denunciada por ter editado, nos anos de 2014 e 2015, uma série de decretos que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores sobejamente elevados e sem autorização do Congresso Nacional.²⁸⁹

Referidos decretos teriam sido publicados após constatação, pelo Tesouro Nacional, de que “as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual não haviam sido cumpridas, como revelado pelo Relatório de

²⁸⁴ PEIXINHO, Manoel Messias. O processo de impeachment no Brasil e o estado democrático de direito. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1-21, 9 ago. 2017.

²⁸⁵ Nesse sentido: “O processo de *impeachment* é um processo político, mas depende de sólida fundamentação jurídica. Estamos vivenciando no Brasil o que autores como Paulo Bonavides denominam de “golpe de Estado institucional”, ou seja, o regime mantém as aparências democráticas, mas as instituições mudam em sua essência, promovendo a derrubada da Constituição de 1988 para implementação das políticas econômicas neoliberais, anunciadas no programa denominado “Uma Ponte para o Futuro” pelo grupo ligado ao Vice-Presidente Michel Temer”. BERCOVICI, Gilberto. O golpe do impeachment. In: CITTADINO, Gisele *et al* (org.). **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016. p. 141-145.

²⁸⁶ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 218.

²⁸⁷ SOUZA, Jessé. A Radiografia do golpe. Rio de Janeiro: Leya, 2016. p. 129-130.

²⁸⁸ GONÇALVES, Marcus Fabiano. A retórica do “golpe de estado” e o marketing político. **Revista Lugar Comum**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 21-50, 28 abr. 2018.

²⁸⁹ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 218.

Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2014 do Tesouro Nacional”.²⁹⁰

A partir do aludido relatório, os denunciantes afirmaram que se evidenciou o fato de o resultado das metas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias não estar sendo cumprido pelo poder Executivo federal, ressaltando que o resultado das metas do superávit primário foi alterado pela Lei n. 13.053/2014.²⁹¹ Referido projeto de lei foi de autoria da Presidência da República.

A denúncia sustentou que a ex-Presidente sabia que a meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não foi cumprida, e que não seria cumprida naquele período, e assim foi apresentado projeto de lei para a alteração da meta do resultado primário. Da mesma forma, sustentaram que a ex-Presidente conhecia a impossibilidade de cumprir a meta aprovada e almejada e que, mesmo assim, expediu os decretos”.²⁹²

Dessa forma, a Presidente foi acusada de agir em descompasso com o que determinam o art. 167, V, da Constituição da República de 1988²⁹³ e o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014,²⁹⁴ uma vez que “a abertura de crédito suplementar não

²⁹⁰ BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment**: instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75.

²⁹¹ BRASIL. **Lei n. 13.053, de 15 de dezembro de 2014**. Altera a lei n. 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 15 dez. 2014. *apud* VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 219.

²⁹² BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment**: instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75.

²⁹³ Art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. Cf.: BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF.

²⁹⁴ Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas (...). Cf.: BRASIL. **Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 jan. 2014.

poderia ocorrer se houvesse incompatibilidade com a meta estabelecida por lei”.²⁹⁵ Não obstante tal constatação, a mesma conduta teria sido praticada também no ano de 2015.²⁹⁶

A defesa da Presidente sustentou:²⁹⁷ (a) que só haveria incompatibilidade com a obtenção da meta “se, além da abertura do crédito suplementar, fosse alterada a programação orçamentária, reduzindo-se o limite de empenho e movimentação financeira, de modo a permitir um gasto adicional de recursos”, o que não teria ocorrido no caso concreto; e (b) “a mudança de entendimento do egrégio Tribunal de Contas da União sobre a matéria constante da denúncia, ressaltando que a conduta idêntica, praticada em exercícios anteriores, não levou aquela corte a propor a rejeição das contas da presidência”.

O Senado Federal julgou procedente a acusação.²⁹⁸ Na denúncia, afirmou-se que a ex-Presidente, representando a União e o poder Executivo federal, realizou operações de crédito ilegais a partir do não repasse de recursos a entidades do Sistema Financeiro Nacional controladas pela própria União.²⁹⁹

²⁹⁵ BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment**: instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75.

²⁹⁶ Cf.: “Referidos decretos, cuja publicação no Diário Oficial da União encontra-se comprovada pelos documentos anexos, importam dotação orçamentária concernente a suposto Superávit financeiro e excesso de arrecadação, na ordem de R\$ 2,5 bilhões (R\$ 95,9 bilhões menos R\$ 93,4 bilhões). Todavia, esses superávit e excesso de arrecadação são artificiais, pois, conforme se pode verificar a partir do PLN n. 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconheceu que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n. 13.080/2015, não seriam cumpridas”. BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment**: instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75. BRASIL. **Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2 jan. 2015.

²⁹⁷ BRASIL. Advocacia-Geral da União. Presidência da República. **Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1, de 2015**. 2015.

²⁹⁸ Quanto à “edição de decretos, abrindo crédito suplementar, sem a devida autorização do Congresso Nacional”, argumenta-se que isso resultou “em afronta à constitucional separação dos poderes” (fl. 1 do Libelo Acusatório). Isso porque “amparada em metas fiscais constantes unicamente de projetos de lei, a Presidente da República editou, tanto em 2014 como em 2015, decretos de abertura de créditos suplementares que ampliaram despesas autorizadas pela lei orçamentária. De acordo com o TCU, esses atos editados sem lastro fiscal, ou seja, de modo incompatível com a obtenção da meta em vigor no momento da sua edição. (BRASIL. Congresso Nacional. **Senado Federal como Órgão Judiciário – Sentença**. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>. Acesso em: 8 abr. 2020.)

²⁹⁹ BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment**: instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75.

Segundo Thais Vandresen,³⁰⁰ esta prática teria se dado a partir de “adiantamentos realizados pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco do Brasil, em diversos programas federais de responsabilidade do Governo Federal”.³⁰¹ Referido adiantamento de recursos realizado por entidades do sistema financeiro se caracterizaria como operação de crédito para fins do que determina o art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.³⁰²

Em 31 de agosto de 2016, a então Presidente Dilma Rousseff foi julgada e condenada no processo de impedimento instaurado em seu desfavor, conforme a parte dispositiva da respectiva sentença.³⁰³

Sobre o tema, Annibal Freire da Fonseca³⁰⁴ menciona que essa questão foi levantada em face da já mencionada Lei n. 30, de 8 de janeiro de 1892, em que se discutia se o Senado Federal poderia separar as sanções ou se teria que impô-las conjuntamente.

³⁰⁰ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 222.

³⁰¹ BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment: instrumento da democracia**. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75.

³⁰² A denúncia descreve a forma como a operação teria sido realizada, narrando o procedimento teoricamente adotado: “A União contratou a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil como operadores de programas desenvolvidos pelo Governo Federal. Para tanto, deveria repassar, diretamente da conta do Tesouro, os recursos necessários para a efetivação dos programas a cada mês, mais precisamente, teria a obrigação de transferir para as instituições financeiras os valores relativos à equalização de juros, aos dispêndios e às transferências legais dos já mencionados programas de governo. Porém, deixou de operar essas restituições e as entidades do sistema financeiro contratadas realizaram os pagamentos aos beneficiários com recursos próprios e conseqüentemente, promoveram a constituição de crédito em seu favor, contra a União”. (BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment: instrumento da democracia**. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75).

³⁰³ “O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil. Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício do cargo público, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções”. (BRASIL. Congresso Nacional. **Senado Federal como Órgão Judiciário – Sentença**. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contra-dilma-rousseff>. Acesso em: 8 abr. 2020.)

³⁰⁴ FONSECA, Annibal Freire da. **O poder executivo na República Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981. p. 86.

O autor salienta que a alternativa estatuída pela lei, que faculta ao Senado Federal aplicar ou não, além da perda do mandato, a inabilitação para a função pública, contraria os princípios consubstanciados, constitucionalmente, na previsão do *impeachment*.³⁰⁵

De acordo com Carlos Velloso,³⁰⁶ a preposição “com” escolhida pelo constituinte e prevista no Parágrafo único do art. 52, acima transcrito, ao contrário do conectivo “e” (previsto no art. 33 da Constituição de 1891), não autoriza a interpretação de que uma ou outra poderia ser aplicada, mas ao contrário, é explícita ao prever que ambas as sanções previstas devem ser aplicadas pelo órgão julgador. Para o autor, portanto, a preposição “com” é oposta à preposição “sem”. Em conclusão, no sistema constitucional vigente, ambas as sanções deverão ser aplicadas pelo órgão julgador, em razão da condenação.³⁰⁷

No caso específico da ex-Presidente Dilma Rousseff, tendo em vista a imposição constitucional de que ambas as penas comináveis, em decorrência da condenação em processo de impedimento, devem ser decretadas de forma conjunta, entende-se que se violou a Constituição da República de 1988, especialmente o Parágrafo único de seu art. 52, ao passo que a parte dispositiva da sentença condenatória de Dilma Rousseff decidiu condenar a ex-Presidente à perda do mandato, mas afastou a pena de inabilitação para o exercício do cargo público, em virtude de não se haver obtido votação permissiva de 2/3 dos votos dos Senadores.³⁰⁸

Um fator aqui nos chama a atenção. Esse “fatiamento” do julgamento político mantendo os direitos políticos da Presidente parece ser resquício de um sistema de coalizão partidária dissolvido.

³⁰⁵ FONSECA, Annibal Freire da. **O poder executivo na República Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981. p. 86.

³⁰⁶ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. o impeachment no constitucionalismo brasileiro. *In*: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (org.). **Crise dos poderes da república**: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Revista do Tribunais, 2017. p. 1043-1067.

³⁰⁷ E prossegue o autor: “A Constituição, Parágrafo único do art. 52, é expressa, está-se a ver. A Lei 1.079, de 1950, a seu turno, também é expressa, ao dispor que, no caso de condenação, o Senado, por iniciativa do Presidente – que presidente? O presidente da sessão de julgamento, é dizer, o presidente o Supremo Tribunal Federal – fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado. (Lei 1.079/1950, art. 33). (VELLOSO, Carlos Mário da Silva. o impeachment no constitucionalismo brasileiro. *In*: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (org.). **Crise dos poderes da república**: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Revista do Tribunais, 2017. p. 1043-1067.)

³⁰⁸ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 222.

Vemos aqui pontos comuns com o quanto estudado no caso do Presidente Collor: i) movimentações populares; ii) ausência/desfazimento da coalizão; iii) início do processo após procedimento de aferição dos requisitos jurídicos.

Não podemos concluir, ao contrário do que muitos sustentam, que as manifestações populares acima narradas foram fundamentais para a abertura ou se converteram em requisito de legitimação para o processo de impedimento. Fizemos constar que a denúncia partiu de uma lógica jurídica, construída sob argumentos votados pelo Tribunal de Contas da União. De fato, seria deveras criativa a assertiva que aponta a situação para ocorrência de golpe de estado.

CONCLUSÃO: PROGNÓSTICO DO *IMPEACHMENT* NO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO

Pois bem, à vista do exposto, algumas conclusões nos parecem razoáveis.

A princípio, duas imediatas já se mostrariam panorâmicas: i) a ausência de coalizão poderia constituir ambientes de baixa popularidade e, em seguida, justificar aberturas de processos de impedimentos;³⁰⁹ ii) contudo, essa razão de baixa popularidade e ausência de coalizão, sozinha, não se mostraria suficiente para conduzir ao afastamento definitivo do Presidente da República.

O arranjo de poderes e a divisão de competências institucionais previstos na Constituição Federal se mostram relativamente suficientes para o alcance do sistema dos freios e contrapesos. Isso porque, a partir do quanto posto durante todo o terceiro capítulo, os poderes outorgados ao parlamento se mostram mais acentuados e tendentes ao fortalecimento da lógica das coalizões, o que serviria como um dos argumentos para justificar a influência das coalizões na formação da baixa popularidade e na fluidez da governabilidade.

O desenvolvimento da agenda e a governabilidade, invariavelmente, passam pela necessidade de diálogos institucionais e a necessidade de conformação dos interesses da coalizão o que, num ambiente de fragmentação partidária, se mostra tarefa demasiada e complexa. Contudo, ainda não podemos visualizar tal situação como um fator decisivo para a abertura de um processo de afastamento.

Conforme dissertamos no Capítulo 5, a ausência ou a quebra do panorama das coalizões não foram razões suficientes para o afastamento dos Presidentes Dilma Rousseff e Fernando Collor, mas detiveram seu grau de influência no processo.

Da mesma forma, não há indícios suficientes de que ambos os processos tenham sido motivados, também, pela vontade popular expressada nas ruas.

Conforme assentado, a jurisprudência do STF se uniu no sentido de reconhecer o *impeachment* como um processo político de bases jurídicas.³¹⁰ Ou seja, mesmo com as movimentações populares e a ausência, dissolução ou saturação das coalizões, ainda se

³⁰⁹ Tal conclusão pode ser observada nos seguintes autores: ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 342-343; MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017. p. 406-408.

³¹⁰ HC 4.116/MT; MS 21.689/DF; ADPF 378/2015.

faz necessária a evidenciação da prática de crime(s) de responsabilidade previamente definido(s).³¹¹

A proposta trazida no presente trabalho se articulou no sentido de que devemos analisar o povo de forma institucionalizada, representada por um parlamento devidamente constituído pela confiança do voto. Pensar o contrário disso poderia servir para o falso argumento que legitima destituições de governos a partir de uma pseudovontade da maioria,³¹² isoladamente considerada.

Daqui já conseguimos igualmente concluir que as manifestações populares não se mostraram suficientes para, isoladamente, legitimar a abertura dos processos de *impeachment* estudados. As bases jurídicas do instituto são requisitos essenciais e concedem validade à quebra da normalidade institucional.

Conforme anunciado no Capítulo 4, a Constituição Federal³¹³ determina que, uma vez admitida a acusação e instaurado o processo de *impeachment* pelo Senado, o Presidente será afastado de suas funções. Daqui vemos que tal disposição pode ser observada pela perspectiva de que a ausência ou a saturação da coalizão se mostraria fundamental para os rumos do Presidente, nesta fase.

Veja-se, estamos dividindo a análise em dois momentos: i) as movimentações populares e a ausência, saturação ou dissolução da coalizão não são elementos que legitimam a abertura do *impeachment*; ii) contudo, após a inauguração do processo e a admissão da denúncia a partir de bases jurídicas, aqueles elementos contam com significativa carga decisória. A experiência brasileira provou isso.

Vale aqui destacar que, de uma análise geral do *impeachment* na ordem constitucional brasileira, podemos concluir que a essência britânica do instituto foi transportada para cá. Para ficar em um só exemplo, a previsão de afastamento cautelar do Presidente – com a admissão da denúncia – se assemelha às feições penais originariamente insculpidas para o instituto, já que, antecipadamente, promove

³¹¹ Art. 85 da Constituição da República e Lei Federal n. 1079/1950.

³¹² Sobre a problemática dessa suposta maioria: HOLMES, Stephen. Gag rules or the politics of omission. In: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (org.). **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 19-58; HOLMES, Stephen. Precommitment and the paradox of democracy. ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (org.). **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 195-240.

³¹³ Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;
II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

reprovação da conduta e retira do Chefe do Executivo mecanismos de defesa propriamente institucionais, a exemplo da coalizão.³¹⁴

É inegável que o modelo presidencialista brasileiro apresenta problemas que podem gerar crises de governança e governabilidade, dentre vários outros problemas: a) o efeito lento da eficácia das medidas governamentais, por conta da necessidade de grande negociação; b) as diferenças ideológicas entre os partidos são muito pequenas, assim, ora os partidos representam a base aliada, ora a oposição; c) se o Presidente da República representar um partido pequeno, pouco apoio pode negociar.³¹⁵

Apesar de haver uma aproximação com o parlamentarismo – não se pode perder de vista que, no que concerne ao controle e à relação entre os poderes, a “ferramenta” política da coalizão não implanta o sistema parlamentarista no Brasil –, pode-se dizer que a *accountability* do governo, no sistema parlamentarista, se expressa e é assegurada pelas moções de confiança/desconfiança (com suas diferenças para cada país em que o sistema se consagra), enquanto no Presidencialismo esta é assegurada por eleições diretas e voto popular, sendo que o poder do parlamento para destituição presidencial pode ocorrer apenas por um processo de impedimento (*impeachment*), bem diferente e mais custoso que o voto de desconfiança do sistema parlamentar.³¹⁶

³¹⁴ O conceito de “Presidencialismo de coalizão” ainda é de difícil precisão. Entretanto, neste trabalho, optamos por entender que o fenômeno ocorre, especialmente na América Latina, pela junção de dois elementos principais: a existência concomitante de um Sistema de Governo Presidencialista com coligações partidárias, fazendo com que a Presidência da República ocupe lugar central de Responsabilidade pelo equilíbrio entre Executivo e Legislativo, conforme ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Timothy Power também reconhece que o termo “presidencialismo de coalizão” pode ser creditado ao cientista político brasileiro Sérgio Abranches Cf.: POWER, Timothy. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. *Bulletin of Latin American Research*, Oxford, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

³¹⁵ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 90.

³¹⁶ VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019. p. 111.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Sobre a organização de poderes em Montesquieu: comentários ao capítulo VI do livro XI de o espírito das leis. *In*: ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira; MEYER, Samantha Ribeiro. **Lições de direito constitucional: em homenagem ao Professor Jorge Miranda**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 169-184.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi) presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez., 2017.

AMORIM NETO, Octavio. **Presidencialismo e governabilidade nas américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006; INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

ANTUNES, Ricardo. As rebeliões de junho de 2013. **Observatório Social de América Latina**, Cidade do México, v. 14, n. 34, p. 37-49, nov. 2013.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 83-135, jul. 2012.

BAREMBLITT, G. F. **Compêndio de análise institucional e outras correntes: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Rosa dos Ventos, 1992.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. O golpe do impeachment. *In*: CITTADINO, Gisele *et al* (org.). **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016. p. 141-145.

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaina Conceição Paschoal. Denúncia em face da presidente da república, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (coord.). **Impeachment: instrumento da democracia**. São Paulo: IASP, 2016. p. 20-75.

BLACK JR., Charles L. **Impeachment: a handbook**. New Haven, London: Yale University Press, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRADLEY, Anthony. The sovereignty of parliament – form or substance?. *In*: JOWELL, Jeffrey; OLIVER, Dawn (org.). **The changing constitution**. 5. ed. Oxford: University Press, 2004.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Presidência da República. **Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nºn. 1, de 2015**. 2015.

BRASIL. Congresso Nacional. **Senado Federal como órgão judiciário – Sentença**. 2016

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF.

BRASIL. **Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 jan. 2014.

BRASIL. **Lei n. 13.053, de 15 de dezembro de 2014**. Altera a lei nºn. 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 15 dez. 2014.

BRASIL. **Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2 jan. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Autos do Processo de “Impeachment” contra o Presidente da República n. 12**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Brasília, DF de 1992. Diário Oficial da União. Brasília: Senado Federal, 1 dez. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 748-MC**. (Tribunal Pleno) Relator Min. Celso de Mello, 1º de julho de 1992, DJ de 6/11/1992. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346602>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 23 de setembro de 1992. Diário da Justiça. Brasília, 27 ago. 1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.623**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 17 de dezembro de 1992. Diário da Justiça. Brasília, 28 maio 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Congresso Nacional. **Ata n. 40, de 7 de outubro de 2015**. Sessão Extraordinária do Plenário. 2015.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CIOCCARI, Deysi. Operação lava jato: escândalo, agendamento e enquadramento. **Revista Alterjor**, São Paulo, v. 2, n. 12, p. 58-78, 2015.

DIAS, Luiz Antonio. Política e participação juvenil: os “caras-pintadas” e o movimento pelo impeachment. **Revista História Agora**, n. 4, jan. 2008.

DUVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal of Political Research**, v. 8, p. 165-187, 2006.

ELGIE, Robert. Semi-presidentialism: concepts, consequences and contesting explanations. **Political Studies Review**., Dublin, v. 2 n. 3, p. 314-330, 2004.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os processos constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 23-48, 2010.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. The Collor impeachment and presidential government in Brazil. *In*: LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (ed.). **Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of executive instability in developing democracies**. New York, London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 109-127.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FONSECA, Annibal Freire da. **O poder executivo na República Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, Universidade de Brasília, 1981.

GALINDO, Bruno. **Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análises dos casos Collor e Dilma**. Curitiba: Juruá, 2016.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de responsabilidade do impeachment**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

GONÇALVES, Marcus Fabiano. A retórica do “golpe de estado” e o marketing político. **Revista Lugar Comum**, Rio de Janeiro, n. 51, p. 21-50, 28 abr. 2018.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução Viriato Soromenho-Marques; João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: SAFE, 1995.

HOLMES, Stephen. Gag rules or the politics of omission. *In*: ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (org.). **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 19-58.

HOLMES, Stephen. Precommitment and the paradox of democracy. ELSTER, J.; SLAGSTAD, R. (org.). **Constitutionalism and democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988. p. 195-240.

JUCHEM, Vinícius Viana. A cobertura jornalística da Revista Veja sobre a crise política de 1992. 2013. 160 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2013.

KELLY, Richard. **Confidence motions**. Parliament and Constitution Centre: Library house of Commons, 2013. Disponível em: <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf>. Acesso em 20 maio 2020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>. Acesso em: 8 de jun. 2020.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1968.

LORD, Lucio Jose Dutra. Impeachment, relações entre direito e política e accountability no Brasil atual. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 14. n. 6, p. 252-263, maio/ago. 2016.

LOWENSTEIN. Karl. **Teoria de la constitución**. 2. ed. 4. reimp. Barcelona: Ariel, 1986.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**, Goiânia, v. 13, n. 11, p. 98-108, dez. 2011.

MAIDANA, Andreia Sena. **Política do impeachment presidencial**: uma análise comparativa dos fatores que impulsionaram o impedimento de Collor e Rouseff. 2019. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) –Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2019.

MARTINEZ, Jenny S. Horizontal Structuring. *In*: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, Andrés (ed.). **The Oxford handbook of comparative constitutional law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MARTINEZ, Rafael. **El juicio político em América Latina**: um golpe de Estado Encubierto. **Condistingtosacentos**, 10 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.condistingtosacentos.com/el-juicio-politico-en-america-latina-un-golpe-de-estado-encubierto/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocência Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

MIRANDA, Jorge. **Ciência política**: formas de governo. Lisboa: Pedro Ferreira, 1996.

MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MORAIS, Carlos Blanco de. **As metamorfoses do semipresidencialismo português**. Lisboa: AAFDL, 1998.

MORAIS, Carlos Blanco de. **O sistema político no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. **Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial**. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1.

PEIXINHO, Manoel Messias. O processo de impeachment no Brasil e o estado democrático de direito. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1-21, 9 ago. 2017.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. Rio de Janeiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and new political instability in Latin American**. Cambridge: University Press, 2007.

PIVA, Otávio. **Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor**. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

POMPEU, Lauriberto. Tabata Amaral e dissidentes do PDT não estarão mais suspensos. **Congresso em Foco**, 22 de outubro de 2019. Congresso em foco. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/tabata-amaral-e-dissidentes-do-pdt-nao-estao-mais-suspensos/>. Acesso em 5 maio 2020.

QUEIROZ, Cristina. **O sistema de governo semipresidencial**. Coimbra: Coimbra, 2007.

REYES, Pamela Lili Fernández. **Sistemas políticos hacia la unificación del siglo XXI**. 2013. 676 f. Tese (Doutorado em Direito) – Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política, Universidade Complutense de Madrid, Madrid, 2013.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p. 163- 200, 2011.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia constitucional**: como mudam as constituições. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**. 3. ed 2. reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Tradução Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996.

SHUGART, Matthew; CAREY, John M. **Presidents an assemblies**: constitucional design na electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder Legislativo e a parlamentarização do poder Executivo no Brasil. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 17, n. 193, p. 17-43, mar. 2017.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder legislativo e a parlamentarização do poder executivo no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 81, p. 157-217, jan./jun. 2015.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. A presidencialização do poder legislativo e a parlamentarização do poder executivo no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 81, p. 157-217, jan./jun. 2015.

SILVA, Daniela Romanelli da. **Democracia e direitos políticos**. Campinas: Ed. do Autor, 2005.

SILVA, José Afonso da. Crise política e sua solução institucional: reflexões sobre o controle político no Brasil. **TV Direito**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/tvdireito/jose-afonso-da-silva>.

SILVA, José Afonso da. Crise política e sua solução institucional: reflexões sobre o controle político no Brasil. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 13, n. 51, p. 10-12, out./dez. 2015.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **Direito constitucional**: introdução à teoria da constituição. Braga: Livraria Cruz, 1979.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. **O sistema de governo português**. Lisboa: AAFDL, 1992.

SOUZA, Jessé. **A Radiografia do golpe**. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

SOUZA, Robson Sávio Reis. Bancada evangélica substituirá presidencialismo de coalizão. **Dom Total**, 26 de novembro de 2018. Disponível em: <https://domtotal.com/blogs/robson/739/2018/11/bancada-evangelica-substituira-presidencialismo-de-coalizacao/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York: New York Foundation Press, 2000. v. 1.

VANDRESEN, Thaís. **O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político**. 2019. 254 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2019.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. o impeachment no constitucionalismo brasileiro. *In*: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (org.). **Crise dos poderes da república**: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Revista do Tribunais, 2017. p. 1043-1067.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão**: exame do atual sistema de governo brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2015.

VOLPIE, Mauro. Esiste una forma di governo semipresidenziale?. *In*: PEGORARO, L.; RINELLA, A. (ed.). **Semipresidenzialismi**. Padova: Cedam, 1997.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado**. Tradução Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1971.