

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Rebeca de Paula Pires

**A UTILIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT* COMO *RECALL* POLÍTICO SOB
A PERSPECTIVA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
BRASILEIRO: Aproximações e distanciamentos entre os dois institutos.**

Florianópolis

2017

Rebeca de Paula Pires

A UTILIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT* COMO *RECALL* POLÍTICO SOB A
PERSPECTIVA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO:
Aproximações e distanciamentos entre os dois institutos.

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação
em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal de Santa Catarina como
requisito para a obtenção do Título de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Orides Mezzaroba

Florianópolis

2017

Ficha de identificação da obra

Pires, Rebeca de Paula A UTILIZAÇÃO DO IMPEACHMENT COMO RECALL POLÍTICO SOB A PERSPECTIVA DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO : Aproximações e distanciamentos entre os dois institutos. / Rebeca de Paula Pires ; orientador, Orides Mazzaroba, 2017. 70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Presidencialismo de coalizão. 3. Impeachment. 4. Recall político. I. Mazzaroba, Orides. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

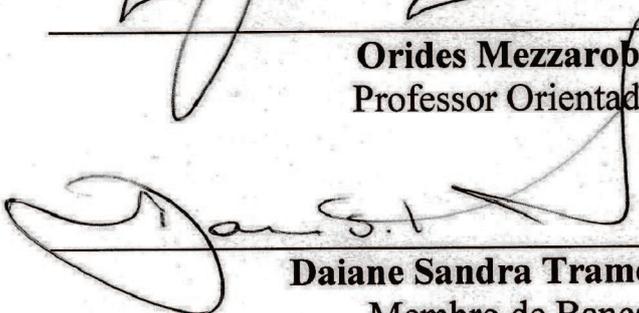
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “**A utilização do *Impeachment* como *Recall* Político sob a perspectiva do Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: aproximações e distanciamentos entre os dois institutos**”, elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Rebeca de Paula Pires**, defendido em **05/07/2017** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 05 de Julho de 2017



Orides Mezzaroba
Professor Orientador



Daiane Sandra Tramontini
Membro de Banca



Rodrigo Steinmann Bayer
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): Rebeca de Paula Pires

RG: 5.484.568

CPF: 089.586.259-02

Matrícula: 12203789

Título do TCC: **“A utilização do *Impeachment* como *Recall* Político sob a perspectiva do Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: aproximações e distanciamentos entre os dois institutos”.**

Orientador(a): Orides Mezzaroba

Eu, **Rebeca de Paula Pires**, acima qualificada; venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 05 de mês de Julho 2017.

Rebeca de Paula Pires

Rebeca de Paula Pires

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha família. À melhor mãe do mundo, Giselle, pela dedicação sem limites, pelas noites sem dormir, por ser parceira em todos os momentos - inclusive nos mais difíceis e desgastantes -, pelo amor de mãe, que só ela é capaz de me dar. Sem ti, eu não teria chegado até aqui, mãe. Ao meu pai, José Nazareno, e ao meu irmão, Gabriel, por serem os homens da minha vida, preocupados e sempre a postos quando os imprevistos surgem, pelo carinho a todo momento. Vocês três são as pessoas mais especiais da minha vida, obrigada por esse amor sem fim.

Agradeço ao Professor Matheus Felipe de Castro, pelo incentivo quando da ideia de escrever o presente trabalho e por ter me ajudado a traçar os rumos dessa pesquisa. Muito obrigada!

Ao Professor e amigo Antonio Carlos Wolkmer, por ser meu grande exemplo de pesquisador na área jurídica, pelo incentivo à pesquisa desde o início da minha graduação, pelo carinho com que sempre me tratou.

Ao Professor Orides Mezzaroba, por ter aceitado a orientação do presente trabalho, quando em momento já tão avançado.

Ao Professor Claudio Ladeira de Oliveira, pela conversa esclarecedora e fundamental para o desenvolvimento e finalização da pesquisa.

Ao Professor e amigo Rodrigo Steinmann Bayer, por toda atenção, carinho, e por ter me ajudado a encarar e superar as "crises do TCC". Muito obrigada, Prof.

À Professora Daiane Sandra Tramontini, por, desde o primeiro momento, ter aceitado participar da banca de apresentação desse trabalho.

À equipe do escritório Olinger . Farinelli . Sierra . Kowalski Advogados Associados, Mario Olinger, Felipe Farinelli, Joana Sierra, Eduarda Tonolli, Luisa Colossi, Rafael Santos, André Kowalski, Marcelo Kowalski e Vanessa Hasckel, pelo carinho e pela compreensão nos momentos de minha ausência. Vocês foram fundamentais!

Às amigas, que tornaram a caminhada da graduação muito mais leve e cheia de amor:

Especialmente, às meninas do "Rolê Glitter", Ju Machado, Manu, Ju Padova e Ju Bordin, pelas zoeiras sem limites e pelas risadas sem fim. Sem dúvidas sou muito mais feliz com vocês!

Às amigas Pri Silva e Bru Costa, por sempre me acolherem com os abraços mais fortes e quentes em meio aos gélidos corredores do CCJ.

Ao "migo" Bob, por sempre estar disposto a ajudar e por ser uma das pessoas mais incríveis que tive o prazer de conhecer.

Ao amigo Gu Quint, pelo carinho diário, pelas conversas sem fim, pela parceria e por todo amor envolvido.

Ao João Victor Krieger, por ter compartilhado tantos momentos importantes dessa trajetória, desde as tardes de terça-feira, no NEPE, até os últimos trabalhos em dupla na graduação.

Ao João Pedro Sartori, por ter surgido nos quarenta e cinco do segundo tempo, pelas risadas garantidas, pela paciência em ouvir meus desabafos e pelas ajudas intermináveis para que eu conseguisse chegar até aqui.

Ao Leo Moraes, pela amizade e pela ajuda, que foi fundamental para que eu desse prosseguimento a essa pesquisa.

Ao Wesley Marcos Santos pelas longas conversas, no ônibus, a caminho do estágio.

Ao Isaac Kofi Medeiros, pelo incentivo na realização dessa pesquisa e pelos materiais disponibilizados. Obrigada!

Aos amigos da Luterana, que tive o prazer de conhecer há tão pouco tempo, mas que ocupam um lugar tão grande no meu coração. Especialmente, agradeço ao Robson e ao Mateus pela preocupação e pelo incentivo diários, pelas ajudas e por acreditarem em mim!

Às amigas da Medicina, Taís, Karol, Gabi e Raíssa, por serem um dos melhores presentes que a UFSC me proporcionou.

Às amigas de tanto tempo, Ju Laurindo, Paulinha e Ma Portella, por me incentivarem e compreenderem minha ausência nos últimos tempos. Amo vocês.

A toda minha família e amigos!

RESUMO

O *impeachment*, inserido na realidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, suscita reflexões sobre a sua natureza, já que podem ser verificadas aproximações ao instituto do *recall* político. Com o objetivo de aprofundar essa investigação, foi proposta a análise da legislação que prevê o instituto brasileiro, bem como a forma como os poderes se estruturam e se interrelacionam, podendo influenciar, de certa forma, na aplicação do mecanismo de destituição do cargo do Chefe do Executivo. Por meio do método dedutivo, partindo de teorias inerentes à discussão, concluiu-se que o *impeachment*, nos moldes executados no Brasil, pode apresentar aproximações ao *recall*, vez que, apesar de formalmente possuir caráter político e jurídico, há situações em que apenas é evidenciada sua natureza política - o que decorre das fragilidades verificadas na legislação que regulamenta o instituto e das questões inerentes ao multipartidarismo.

Palavras-chave: *Impeachment*. *Recall* político. Presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

Within the reality of the Brazilian coalitional presidentialism, the *impeachment* raises questions regarding its nature, since similarities to the *political recall* mechanism can be verified. To address this issue, it was proposed an analysis of the legislation that institutes the Brazilian *impeachment* mechanism as well as the way the branches of government are structured and interact with each other, which may, somehow, influence in how the instruments of destitution of the head of the executive are applied. By means of the deductive method and, considering the theories inherent to the discussion, it has been concluded that the *impeachment*, as executed in Brazil, may present approximations to the *recall* process, once, although it formally has political and legal character, there are situations in which only its political nature is evidenced – which comes from the fragilities in the legislation that institutes the *recall* mechanism and from the inherent questions to the multiparty system.

Keywords: *Impeachment*. Political *recall*. Coalitional presidentialism

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> E SUA NATUREZA NO DIREITO BRASILEIRO:.....	12
2.1 - O CONCEITO DE <i>IMPEACHMENT</i>	12
2.2 - BREVE HISTÓRICO DA ORIGEM DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> :	13
2.3 - O <i>IMPEACHMENT</i> NO BRASIL:	16
2.3.1 - Breve Histórico:	16
2.3.2 - A Natureza do <i>Impeachment</i> no Direito Brasileiro:	20
3 PRINCÍPIOS QUE REGEM O ESTADO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO.....	33
3.1 - NOÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO ESTADO BRASILEIRO E DE SEUS PODERES:.....	33
3.1.1 - O conceito de Estado:	33
3.1.2 - O Federalismo como forma de Estado no Brasil:	34
3.1.3 - A República como forma de governo no Brasil e o desdobramento dos três poderes:	35
3.2 - O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA:.....	39
3.2.1 - O Presidencialismo de coalizão brasileiro:	41
4 OS MECANISMOS DE REVOGAÇÃO DO MANDATO DO EXECUTIVO E A APLICAÇÃO DO <i>IMPEACHMENT</i> NO BRASIL	57
4.1 - FORMAS DE REVOGAÇÃO DO MANDATO DO EXECUTIVO:	57
4.1.1 - O Voto de desconfiança:.....	57
4.1.2 - O <i>Recall</i> Político:.....	59
4.1.2.1 - Projeto atual de <i>Recall</i> no Brasil:.....	60
4.1.3 - O <i>Impeachment</i> e o presidencialismo de coalizão brasileiro:	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	73

1 INTRODUÇÃO

Na República Federativa do Brasil, o impeachment é o instrumento utilizado para o afastamento permanente do Presidente da República de seu cargo político.

Esse poderoso mecanismo está previsto tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quanto na Lei nº 1.079/50, a qual prevê os crimes de responsabilidade e regulamenta seu respectivo processo de julgamento.

Assim sendo, para que seja processado e julgado, é necessário que a conduta praticada pelo governante se enquadre em alguma das hipóteses de crimes de responsabilidade, previstas no art. 4º, da Lei 1.079/50. Contudo, o rol taxativo do referido artigo traz conceitos amplos e genéricos para tipificar as condutas que serão sancionadas com a perda do mandato político, o que gera um grande dilema no que diz respeito à aplicação do referido remédio constitucional na realidade brasileira.

Além da fragilidade das normas que preveem a aplicação do instituto, consolida-se, no contexto brasileiro, o que Sérgio Henrique Hudson Abranches chamou de "presidencialismo de coalizão".

De fato, parece consenso entre os estudiosos do assunto a existência do "presidencialismo de coalizão" na realidade brasileira. Contudo, as divergências surgem a partir do momento em que alguns veem no regime das coalizões uma forma de enfraquecimento da ordem institucional brasileira, enquanto outros a encaram como mecanismo necessário para que haja o fortalecimento da capacidade de governança.

É diante desse cenário regado de relações e alianças firmadas entre partidos políticos, poderes Executivo e Legislativo, que encontra-se o cerne da questão: poderia o presidencialismo de coalizão influenciar de alguma forma na aplicação do instituto do impeachment na realidade brasileira?

A partir desse questionamento abriram-se vistas para outros mecanismos de revogação de mandatos, os quais não estão previstos na legislação brasileira, porém em certos aspectos se assemelham ao impeachment aqui adotado. Dentre eles, está o *recall* político, instituto utilizado também em repúblicas presidencialistas, que possui como fundamento de aplicação a insatisfação popular frente aos trabalhos de autoridades políticas.

Assim, visando apreciar a possível relação entre os três elementos impeachment, presidencialismo de coalizão e *recall* político, surgiu o questionamento que fundamenta a presente investigação: Quais as aproximações e distanciamentos entre o *recall* político e o impeachment, na realidade do presidencialismo de coalizão brasileiro?

Diante dessa questão foi traçado como objetivo geral desse estudo compreender as aproximações e distanciamentos entre o *recall* político e o impeachment, na realidade do presidencialismo de coalizão brasileiro.

A partir do objetivo principal, definiram-se os seguintes objetivos específicos:

- Compreender o contexto histórico do instituto do impeachment e sua natureza na realidade brasileira.
- Investigar a estrutura do Estado brasileiro e o funcionamento do presidencialismo de coalizão.
- Analisar relações existentes entre o *recall* e o impeachment no contexto do presidencialismo de coalizão.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foi utilizado o método dedutivo, que consiste em "[...] utilizar a dedução, ou seja, partindo de verdades preestabelecidas para chegar a conclusões a respeito de casos particulares". As proposições do "[...] método dedutivo são abstratas e tratam de estabelecer o significado dos fenômenos segundo o raciocínio do pesquisador".¹

No Capítulo um, fundamentou-se teoricamente o contexto histórico de surgimento do instituto do impeachment no mundo e no Brasil, bem como analisou-se a natureza do impeachment no direito brasileiro.

Já o Capítulo dois, tratou de características próprias da formação e estrutura do Estado brasileiro, passando-se à discussão a respeito do modo como o sistema presidencialista funciona na realidade brasileira, baseado nas coalizões.

Por fim, no terceiro Capítulo, buscou-se analisar de forma conjunta o impeachment brasileiro à luz do presidencialismo de coalizão, buscando pontuar aproximações e distanciamentos entre esse remédio constitucional e outros métodos de revogação de mandato de autoridades políticas, especialmente relacionando-o ao *recall* político.

¹ MIRANDA NETO. Pesquisa para planejamento. Métodos e técnica. FGV. Rio de Janeiro. 2005.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* E SUA NATUREZA NO DIREITO BRASILEIRO

2.1 O Conceito de *Impeachment*

O termo "*impeachment*" surgiu na Inglaterra, onde o instituto teve origem, significando "impedimento", "proibição de entrar".² Esse instituto, muito utilizado nas repúblicas presidencialistas, é conceituado, em termos gerais, como o instrumento pelo qual uma autoridade pública é destituída de seu cargo político por conta do exercício de determinada conduta, a qual foi previamente sancionada pelo Poder Legislativo.

No ordenamento jurídico brasileiro, contudo, não há menção ao termo "*impeachment*". Todavia, apesar da ausência da terminologia específica, seus efeitos estão bem estabelecidos tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei especial 1.079/50.

Sobre a definição de *impeachment*, entende Sérgio Resende de Barros:

Processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por um órgão legislativo, contra um agente público, para impedi-lo de continuar no exercício da função pública, mediante sua remoção do cargo atual e inabilitação para qualquer outro cargo ou função por um certo tempo. Processo jurídico-político previsto na Constituição Federal, pelo qual altas autoridades políticas podem ser processadas e julgadas pelos chamados crimes políticos ou de responsabilidade, possíveis de aplicação de penas políticas, as quais são: a perda do cargo ou função e a inabilitação durante um certo tempo, oito anos, para exercer qualquer outro cargo público ou função.³

Isto é, a existência da previsão legal do referido instituto, bem como sua utilização, tem como principal objetivo possibilitar, diante do cometimento de crime de responsabilidade, o afastamento da autoridade infratora de seu cargo, a fim de que ela não possa continuar exercendo sua função pública.

Necessário destacar que, de acordo com o art. 2º da Lei 1.079/50 - lei, esta, que define os crimes de responsabilidade e regula o processo de julgamento; somente o Presidente da República, os Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, podem sofrer *impeachment*. Contudo, em seu art. 74, a lei estabelece que

² Cf. RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar?. Barueri: Minha Editora, 2006, p. 1.

³ BARROS, Sérgio Resende de. *Impeachment*.

Disponível em URL: <<http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=25>>. Acesso em: 12/06/2017.

também estarão sujeitos, ao processo, os Governadores e Secretários dos Estados que venham a cometer os crimes de responsabilidade.

O processo de *impeachment* ocorre de forma bastante peculiar no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque, diferente do que acontece com os demais crimes previstos, o processo de *impeachment* é instaurado, processado e julgado pelo Poder Legislativo, e não pelo Judiciário, admitindo, assim, uma forte feição política.

2.2 - Breve Histórico da Origem do Instituto do *Impeachment*

Após essa breve conceituação do instituto, necessária se faz a análise de seu surgimento e de sua evolução histórica ao longo do tempo para, posteriormente, passar-se ao estudo de seu funcionamento na realidade brasileira. Para isso, procedeu-se a análise da obra "*Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?*", de Antônio Riccitelli.

Desde o passado mais remoto, os crimes cometidos pelos homens sempre foram julgados, seja por membros das tribos, seja pelos posteriores tribunais criados, ou ainda pelas assembleias populares.⁴

Contudo, a partir do Século XIII, surgiu na Inglaterra o instituto do *impeachment*, que, naquela conjuntura, servia especificamente para atender aos clamores populares que reivindicavam pela punição de nobres ou daqueles que participavam da Corte, de modo que, diante das acusações, processos de investigações passavam a ser abertos pelo Parlamento.⁵

Foi a partir do reinado de Eduardo I, ainda no Século XIII, que cada uma das Casas Parlamentares da Inglaterra passaram a ter competência específica no que diz respeito ao processo de *impeachment*. Enquanto a Câmara dos Comuns ficava responsável por dar início ao processo através do recebimento da acusação feita pela população, cabia à Câmara dos Lordes proceder o julgamento.⁶ Dessa forma, o novo instituto passou a ser encarado como uma possibilidade de dar voz aos anseios populares, tendo como fim a instauração de processos penais contra os acusados.⁷

⁴ Cf. RICCITELLI, A. Op. cit., p. 5.

⁵ Cf. Ibidem.

⁶ Cf. MORAES, Leonardo Bruno Pereira de. **Processo e julgamento dos crimes de responsabilidade: a judicialização da política**. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Cap. 2.

⁷ Cf. RICCITELLI, A. Op. cit., p. 6.

Importante ressaltar que, à época, o instituto apresentava caráter judicial, concedendo ao réu o direito da ampla defesa, porém tinha como predominância a natureza criminal, de forma que todo aquele que fosse acusado e condenado poderia sofrer as mais diversas penas, que variavam desde a perda do cargo que exercia, ao pagamento de multas, chegando até à morte em determinados casos.⁸

Contudo, em regra, durante o Estado Monárquico Absolutista na Inglaterra, enquanto vigorou a teoria do direito divino, o rei acabava por não ser responsabilizado por seus atos⁹ - pois era considerado representante de Deus na Terra. Assim, quem respondia pelos danos causados aos particulares eram os funcionários do Rei e a isso se dava o nome de "*The king can do no wrong*".¹⁰

Foi através do princípio de que o rei nunca errava que surgiu a teoria da irresponsabilidade, que vigorou até 1947. Contudo, após esse ano, certa transformação começou a ser percebida, quando tal teoria caiu em desuso e foi aprovado o "*Crown Proceeding Act*", por meio do qual a Coroa Inglesa passou a ser responsabilizada pelos atos, praticados por seus funcionários ou agentes, que geravam danos aos particulares.

No entanto, por mais que não imune, a responsabilidade da Coroa sobre os atos de seus funcionários estava limitada, de modo que respondia "*desde que houvesse infração daqueles deveres que todo patrão tinha em relação aos seus prepostos e também daqueles que toda pessoa comum tinha em relação à propriedade*"¹¹.

Desse modo, aqueles Ministros do Rei que perdiam a confiança do Parlamento passavam a ser diretamente pressionados, e diante das graves penas a que estavam submetidos, caso instaurado o processo de *impeachment*, acabavam preferindo pela renúncia de seus cargos.¹²

Note-se que aqui já não era mais empregado o perdão por conta do poder real, mas passou a ser aplicado o *impeachment*, agora como um procedimento adotado unicamente pelo Parlamento.¹³

Cabe destacar que, já em 1376, quando ocorreram os primeiros casos de maiores repercussões de utilização do *impeachment* na Inglaterra, contra os Lordes Latimer, sir

⁸ Cf. RICCITELLI, A. Op. cit., p. 6..

⁹ Cf. Ibidem, p. 7.

¹⁰ Cf. Ibidem.

¹¹ Cf. Ibidem.

¹² Cf. Ibidem, p. 8.

¹³ Cf. Ibidem.

William e Neville, o instituto já havia sido racionalizado como processo, foi bastante empregado e possuía um forte caráter político.¹⁴

Contudo, tempos depois o instituto inglês caiu em desuso e só ressurgiu em 1620, quando a Câmara dos Comuns propôs que o *impeachment* fosse reavivado, pois, naquela oportunidade, havia o objetivo específico de submeter dois cidadãos, o Sir. Giles Mompesson e o chanceler Francis Bacon, ao processo. Nessa ocasião, os Comuns deixaram claro quais seriam seus objetivos e defenderam a necessidade do retorno da utilização do instituto, pois somente assim teriam competência política própria para afastar os dois senhores, acusados de corrupção, de seus cargos.¹⁵

A partir de então, altas personalidades do Reino passaram a ser atacadas e a simples ameaça de utilização do *impeachment* pelos Comuns passou a ser motivo de desestabilização ou até mesmo de renúncias ou perdas de cargos dessas autoridades.¹⁶

Importante destacar que a essa altura, o Rei já não possuía mais o poder de atravancar o processo, e como consequência, ocorreram cerca de cinquenta casos de *impeachment* na Inglaterra, no período entre 1621 e 1715.¹⁷

Além da Inglaterra, a França, em 1875, também adotou constitucionalmente o instituto do *impeachment*. Nessa realidade, o impedimento era aplicável contra o Presidente da República, quando cometia crimes de alta traição, bem como contra os Ministros de Estado. Da mesma forma como na Inglaterra, as penas previstas para aquele que fosse condenado no processo de *impeachment* variavam em administrativas, civis e criminais.¹⁸

Anos depois, a Constituição Francesa de 1946 previu a formação de uma alta Corte (*Haute-Court*) para que os processos de impedimento fossem julgados. Tal Corte era composta por trinta juízes, sendo alguns parlamentares e outros não. Além disso, na *Haute-Courte* os votos eram secretos, bastando maioria absoluta para que o acusado fosse condenado.¹⁹

Tanto a realidade francesa, como a Inglesa, fizeram com que o instituto entrasse em desuso justamente porque o procedimento previsto legalmente tornava o processo extremamente complexo e lento, haja vista, inclusive, a concessão do direito à ampla defesa

¹⁴ Cf. RICCITELLI, A. Op. cit., p 8.

¹⁵ Cf. Ibidem.

¹⁶ Cf. Ibidem.

¹⁷ Cf. Ibidem.

¹⁸ Cf. Ibidem, p. 9.

¹⁹ Cf. Ibidem.

ao acusado, fazendo com que as sentenças demorassem excessivamente para serem proferidas. Por conta disso, o instituto acabou por ser substituído pela lei condenatória "*Bill of Attainder*", que não possibilitava o direito à defesa ao acusado, pois não era um processo judicial, mas unicamente legislativo (*ex vi legis*) e vinculado ao assentimento do rei.²⁰

A lei *Bill of Attainder* trazia um conceito indefinido do crime, não restringindo sua aplicação à definição jurídica. Dessa forma, havia total insegurança jurídica em face do acusado, que não sabia ao certo quais condutas seriam sancionadas ou não. Ademais, além da pena principal, o então condenado ficava sujeito a não mais possuir direitos civis e políticos, tampouco direito sobre seus bens, sendo impedido de transmiti-los aos seus sucessores.²¹

Diante de toda a insegurança jurídica advinda da aplicação da lei *Bill of Attainder*, em meados do Século XIX, ela foi abolida.²²

2.3 - O *Impeachment* no Brasil

2.3.1 - Breve Histórico

Seguindo a linha da utilização do *impeachment* nos Estados Unidos, em que o instituto foi originado a fim de dar proteção à sociedade contra atos indesejáveis de autoridades públicas²³, o Brasil adotou o instituto com o mesmo objetivo, para utilizá-lo quando não houvesse mais confiança da população em relação a seu governante.

O único momento em que se percebeu a utilização do instituto no Brasil de acordo com o que era aplicado no Estado Monárquico Absolutista Inglês, foi quando da criação da Constituição Imperial de 1824²⁴, que previa a irresponsabilidade total do Monarca. Ou seja, nesse período, foi aplicado no Brasil o princípio inglês do "*The king can do no wrong*". Assim, naquela oportunidade, estava previsto no artigo 99 da Constituição Imperial: "*Art. 99.*

²⁰ Cf. RICCITELLI, A. Op. cit., p. 9-10.

²¹ Cf. Ibidem, p. 10-11.

²² Cf. Ibidem, p. 12.

²³ Cf. CRETELLA JÚNIOR, J. Comentários à Constituição brasileira de 1988. 1992.

²⁴ Cf. FAVER, Marcus. **Considerações sobre a origem e natureza jurídica do 'Impeachment'**. 2008, p.2. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136>. Acesso em: 08 jun. 2017.

A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma".²⁵

Todavia, por mais que o monarca fosse inalcançável à aplicação do instituto do *impeachment* e estivesse esquivado de responsabilização, o mecanismo de destituição de poder estava presente na Constituição do Império e era endereçado aos Ministros de Estado. Dessa forma, para que essas autoridades fossem responsabilizadas bastava que suas condutas se enquadrassem em alguma das situações elencadas no artigo 133 daquela Constituição, sendo assim previsto na norma superior:

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis
 I. Por traição.
 II. Por peita, suborno, ou concussão.
 III. Por abuso do Poder.
 IV. Pela falta de observância da Lei.
 V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.
 VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.²⁶

Ainda em atenção à Constituição Monárquica, é possível perceber que o artigo 134 estabelecia que uma lei particular seria responsável por especificar a natureza desses delitos, aos quais responderiam os Ministros, bem como quais seriam as sanções/procedimentos a que estariam sujeitos. E, para finalizar, o artigo posterior informava, ainda, que a ordem do Imperador não teria poder de excluir a responsabilidade dos ministros quando praticassem os atos previstos no artigo 133.

Contudo, mesmo diante da previsão legal do instituto do *impeachment* na Constituição de 1824, à época, ele não foi utilizado.²⁷

Após, em 1891, foi criada a primeira Constituição Republicana do Brasil e o cenário mudou drasticamente. A Monarquia foi substituída pela República; o Estado unitário tornou-se Federação; a tradição parlamentar do Império foi substituída pelo sistema presidencial; o Imperador deu lugar ao Presidente da República, que respondia legalmente por seus atos.²⁸

Nesse novo momento em que o país se encontrava, a Constituição inovou e elencou pontualmente - diferindo, nesse aspecto, do modelo americano -, em seu artigo 54, o que seriam chamados de crimes de responsabilidade.²⁹

²⁵ BRASIL. Constituição (1824) Constituição Política do Império do Brazil. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

²⁶ Cf. *Ibidem*.

²⁷ Cf. RICCITELLI, A. Op. cit., p. 16.

²⁸ Cf. FAVER, M. Op. cit., Acesso em: 08 jun. 2017.

²⁹ RICCITELLI, A. Op. cit., p. 15.

Contudo, apesar de determinados, os crimes de responsabilidade foram previstos de forma bastante genérica. Veja-se:

- Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:
- 1º) a existência política da União;
 - 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
 - 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
 - 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
 - 5º) a segurança interna do País;
 - 6º) a probidade da administração;
 - 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
 - 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
- § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.
 § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.
 § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.³⁰

Durante a vigência da primeira Carta Magna da República, houve as primeiras tentativas de instauração do processo de *impeachment* contra algumas autoridades. Exemplos disso foram os casos do Marechal Floriano Peixoto, em 1893, que à época era Vice-Presidente da República e estava no exercício da Presidência; e alguns anos após, por duas vezes, o Presidente Campos Sales. Ambos foram alvos de denúncias que requeriam seus *impeachments*. Entretanto, nesses casos, a Câmara dos Deputados sequer acatou às denúncias.³¹

Ademais, em seus artigos 29 e 53, a mesma Carta Magna modificava previsões legais daquela de 1824, e estabelecia novos procedimentos que seriam adotados ao processo de *impeachment*.

Assim, previu que competia à Câmara dos Deputados declarar a procedência ou não da denúncia oferecida contra o Presidente da República, além de que também estariam sujeitos ao processo de *impeachment* os Ministros de Estado, em crimes conexos com os do Chefe do Executivo.³²

Naquela oportunidade, caso a Câmara dos Deputados viesse a dar procedência à denúncia oferecida, a autoridade política deixava de exercer suas atividades, e ficava sujeita ao julgamento do Senado Federal, julgamento, este, que seria presidido pelo presidente do

³⁰ BRASIL. Constituição (1891) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

³¹ RICCITELLI, A. Op. cit., p. 16.

³² BRASIL. Constituição (1891). Op. cit., Acesso em: 8 jun. 2017.

Supremo Tribunal de Justiça. Além do Presidente da República, competia ao Senado julgar também os Ministros do STF.³³

Foi somente após a Constituição de 1946 que também passou a ser competência do Senado julgar o Procurador-Geral da República.³⁴

Atualmente, em seu artigo 85, prevê, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o rol de crimes de responsabilidade que ensejam a abertura do processo de *impeachment* contra o Presidente da República, sendo o atual rol muito semelhante àquele previsto na primeira Constituição Republicana de 1891, que continha determinações bastante genéricas de tais crimes.

Assim, estão, hoje, sedimentados na Carta Magna os crimes de responsabilidade, da seguinte forma:

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.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.³⁵

Além da semelhança à Carga Magna de 1891, no que diz respeito ao rol dos crimes de responsabilidade, a atual Constituição Federal também estabelece ser competência da Câmara dos Deputados a admissão da acusação contra o Presidente da República, bem como do Senado de processar e julgar o governante.³⁶

Porém, hoje para que seja admitida a denúncia endereçada à Câmara dos Deputados, necessária se faz a aprovação por dois terços dos membros dessa Casa Legislativa. A partir daí, o Chefe do Executivo é afastado de suas funções até que seja finalizado seu julgamento.

No entanto, é importante destacar algumas peculiaridades a respeito desse julgamento a que fica submetido a autoridade política.

³³ Cf. RICCITELLI, Op. cit., p. 16.

³⁴ Cf. Ibidem.

³⁵ BRASIL. **Constituição** (1988). **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

³⁶ Cf. FAVER, M. Op. cit., Acesso em: 08 jun. 2017.

Cabe pontuar que a atual Constituição Federal prevê que quando crimes de responsabilidade forem objeto da denúncia acolhida, competirá ao Senado Federal proceder o julgamento do caso, conforme já esclarecido. "*Se, porém, junto com essa infração que acarreta a perda do cargo, co-existir algum crime comum, crime propriamente dito, [...]*", a Carta Magna vigente, em seu artigo 86, estabelece que a competência de julgamento não é do Senado Federal, mas do Supremo Tribunal Federal.³⁷

Importante destacar, ainda, que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, em 1950 foi criada a Lei especial nº 1.079/50, com o fim de definir os crimes de responsabilidade e regular o respectivo processo de julgamento das autoridades políticas por ela abarcadas. Desde então essa lei é aplicada e vigora até os dias atuais, servindo de base legislativa para processo do *impeachment*, em conjunto com as previsões contidas na atual Carta Magna.

2.3.2 - A Natureza do *Impeachment* no Direito Brasileiro

Destituir o governante de seu cargo político por conta de ter praticado conduta antiética grave prevista em lei é, de fato, sanção bastante rigorosa.

Ocorre que as condutas elencadas tanto na Constituição Federal, quanto na Lei 1.079/50 - que regula o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade -, são identificadas, como bem já dito, como crimes de responsabilidade, os quais ensejam o processo de *impeachment*.

Conforme se depreende do art. 2º da Lei 1.079/50, tais crimes somente podem ser praticados pelos Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, e ainda pelos Governadores dos Estados e seus secretários (art. 74), durante o exercício de suas funções.³⁸

Assim, diante da prática de qualquer um dos crimes de responsabilidade previstos taxativamente na lei especial, deve a autoridade política ser processada e julgada perante o respectivo órgão legislativo (em âmbito nacional, perante o Senado Federal). Já, nos casos em

³⁷ Cf. RICCITELLI, Op. cit., p. 16.

³⁸ Cf. BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1950. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

que o Presidente da República, por exemplo, tiver cometido crime comum, quem será responsável por seu julgamento será o Supremo Tribunal Federal.

Como se sabe, na Justiça ordinária o processo se dá de forma bastante diversa daquela ocorrida perante os órgãos legislativos, de modo que, praticado qualquer um dos crimes previsto na legislação penal, o réu será submetido a processo criminal, sendo processado e julgado perante o órgão judiciário competente, de acordo com as regras previstas no Código de Processo Penal.

Contudo, como já bem demonstrado, esse procedimento que funciona como regra para os crimes e infrações previstas na legislação penal geral não é aplicado aos casos de ocorrência de crimes de responsabilidade, os quais são regulamentados por legislação especial, que adota procedimento completamente diverso.

O procedimento, neste último caso, conta com a admissibilidade, processamento e julgamento por órgãos legislativos, que são políticos por natureza, sendo, tal procedimento, demonstrado de maneira detalhada por José Afonso da Silva, em seu "Curso de Direito Constitucional Positivo":

O processo dos crimes de responsabilidade e dos comuns cometidos pelo Presidente da República divide-se em duas partes: juízo de admissibilidade do processo e processo e julgamento. A acusação pode ser articulada por qualquer brasileiro perante a Câmara dos Deputados. Esta conhecerá, ou não, da denúncia; não conhecendo, será ela arquivada; conhecendo, declarará procedente, ou não, a acusação; julgando-a improcedente, também será arquivada. Se a declarar procedente pelo voto de dois terços de seus membros, autorizará a instauração do processo (arts. 51, I, e 86), passando, então, a matéria: (a) à competência do Senado Federal, se se tratar de crime de responsabilidade (arts. 52, I, e 86); (b) ao Supremo Tribunal Federal, se o crime for comum (art. 86).

Recebida a autorização da Câmara para instaurar o processo, o Senado Federal se transformará em tribunal de juízo político, sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo. Quando o texto do art. 86 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, não deixa a este possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia. Instaurado o processo, a primeira consequência será a suspensão do Presidente de suas funções (art. 86, §1º, I). O processo seguirá os trâmites legais, com oportunidade de ampla defesa ao imputado, concluindo pelo julgamento, que poderá ser absolutório, com o arquivamento do processo, ou condenatório por dois terços dos votos do Senado, limitando-se a decisão à perda do cargo, com inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, parágrafo único). É isso que caracteriza o chamado *impeachment*.³⁹

³⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2014. p.557.

Contudo, tendo em vista que o processo de *impeachment*, que é dotado de procedimento singular, decorre da prática de crimes de responsabilidade, surge a discussão a respeito do instituto de desconstituição de poder do governante: seria ele de natureza jurídica/penal ou política?

A doutrina diverge bastante nesse sentido e toda essa discussão surge justamente pelo fato de que se trata de um processo que ocorre dentro do órgão legislativo, em que partidos políticos manifestam suas vontades e ideais através de seus representantes, trazendo ao instituto do *impeachment* um forte viés político.

Contudo, apesar de contar com um julgamento essencialmente político, há, por outro lado, a necessidade de que o ato praticado pelo governante esteja expressamente previsto como crime de responsabilidade na Constituição Federal em conjunto com lei especial. E é nesse tocante que se evidencia a natureza jurídica/penal do instituto.

Assim, necessário se faz compreender as diversas vertentes que norteiam a natureza do instituto do *impeachment*, a fim de concluir a respeito de qual melhor se aplica à realidade brasileira, para que, então, haja o devido desenvolvimento do presente trabalho.

Diversos são os autores que sustentam seus pontos de vista no tocante à natureza do instituto do *impeachment* e, como destaques, há o ex ministro Paulo Brossard de Souza Pinto, que defende o caráter meramente político, e, em contramão, Pontes de Miranda, que confere a natureza penal ao instituto.

Paulo Brossard, por exemplo, em sua obra "*O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*", defende o caráter político do instituto nas seguintes palavras:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isso ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.⁴⁰

A fim de defender seu ponto de vista, o autor sustenta a exclusividade do caráter político do instituto citando diversos estudiosos do tema, que, em linhas gerais, defendem como única finalidade do *impeachment* a proteção do Estado contra as ações dos maus

⁴⁰ BROSSARD, Paulo. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p.76.

governantes. Assim, os defensores dessa corrente afirmam não ser o objetivo desse instituto punir tais autoridades de modo que seja aplicada uma sanção penal que atinja a pessoa do governante e seus bens, mas o que se busca é unicamente afastá-lo de suas atividades políticas.⁴¹

Nesse íterim, em sua obra, Paulo Brossard fez referência à passagem redigida por Gonzales Calderon, que defende que "*o objetivo do juízo político não é o castigo da pessoa delinquente, senão a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou ofensa pelo abuso do poder oficial, negligência no cumprimento do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo*"⁴², e também citou Epitácio Pessoa, que em outra passagem defende a natureza estritamente política do instituto, da seguinte forma, veja-se:

Mas o '*impeachment*' não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governo não são propriamente crimes; são uns atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo. São noções sabidíssimas, que dispensam o apelo às autoridades.⁴³

Assim, acredita o ex ministro Paulo Brossard que independentemente de ser configurado como crime ou não, basta, para que seja instaurado o processo de *impeachment*, que o ato praticado pela autoridade faça com que se torne insuportável e inconveniente sua permanência no cargo político.⁴⁴ Isto é, partindo do pressuposto de que é um instituto de natureza puramente política, não importa se o ato praticado corresponde a crime no sentido jurídico/penal.

Para além, os defensores dessa corrente utilizam alguns outros elementos e características do instituto a fim de defenderem sua natureza exclusivamente política.

É o caso de José Hygino que, para sustentar seu argumento de que a sanção imposta pelo Senado tem caráter disciplinar - e não penal -, bem como o processo, natureza meramente administrativa e política, afirma que é possível haver a acumulação das penas disciplinares e criminais referentes ao mesmo ato praticado pela autoridade política, sendo tais penas impostas respectivamente pelo Senado e pelos tribunais ordinários. Assim, relembra,

⁴¹ Cf. BROSSARD, P. Op. cit., p.78.

⁴² Cf. Ibidem, p.79.

⁴³ Cf. Ibidem, p.82.

⁴⁴ Cf. Ibidem, p.83.

ainda, que tal prática não seria possível caso ambas as penas possuísem caráter penal, por conta da afronta ao princípio do *non bis in idem*. Em suas palavras:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão porque a acumulação da pena imposta aos Presidente da República pelo Senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo porque esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delicto.⁴⁵

Outrossim, Gabriel Luiz Ferreira, citado por Brossard, busca afastar o caráter jurídico/penal do instituto ao afirmar que não existe a possibilidade de graduação da pena quando da ocorrência do processo de *impeachment*.⁴⁶ Ou seja, para ele, o caráter exclusivamente político do instituto está no fato de que independentemente de qual conduta for praticada pela autoridade e da gravidade dela, a pena aplicada será sempre a mesma: a perda do mandato político e da possibilidade de exercer qualquer outro cargo político, nos termos da Lei 1.079/50.

E, por fim, Paulo Brossard atenta para o fato de que tanto é político o caráter do instituto do *impeachment* que este inclusive foi regulado por estados membros em suas respectivas constituições, ao passo que, no que diz respeito às leis penais, apenas é competente para legislar a União.⁴⁷

Por sua vez, à outra extremidade do debate, encontra-se Pontes de Miranda, que em sua obra "Comentários à Constituição de 1967" sustenta ser a natureza do instituto de ordem meramente penal.

O autor pontua a necessidade da condenação perante o Senado para que então possa haver a propositura de ação criminal frente à Justiça ordinária, mitigando os argumentos de José Hygino e é da seguinte forma que concebe a natureza exclusivamente penal ao instituto:

Sempre que alguém é exposto ao *impeachment*, não se abrem as vias ordinárias sem que, tratando-se de crimes de responsabilidade, se haja dado a condenação pelo tribunal especial. Porque nisso é que consiste a prerrogativa do cargo, e não pode ser condenado em *impeachment* quem não é acusável de crime. Absolvidos o Presidente

⁴⁵ HYGINO, José: Discursos. Anais do Senado Federal (sessão de 1891). Rio de Janeiro, 1892. v. V. p. 36.

Disponível em

<http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1891/1891%20Livro%206.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2017.

⁴⁶ Cf. BROSSARD, P. Op. cit., p.81 e 82.

⁴⁷ Cf. Ibidem, p. 85 e 86.

da República e, no crime conexo, o Ministro de Estado, não podem ser processados pelo mesmo fato, noutra jurisdição.⁴⁸

Ainda para firmar seu ponto de vista, Pontes de Miranda explica que os crimes de responsabilidade constituem crimes no sentido jurídico/penal da palavra e não estão contidos no Código Penal justamente pelo fato de que estão previstos em lei especial. Sustenta, ainda, que a especialidade desses crimes é tanto objetiva - pois estão expressamente previstos em rol taxativo como crimes de responsabilidade -, quanto subjetiva - pelo fato de que apenas podem cometer tais crimes o Presidente da República ou Ministros que praticam delitos conexos ao dele.⁴⁹

Em geral, o entendimento de que o instituto do *impeachment* possui apenas natureza penal advém do fato de que, para que o governante, no atributo de suas funções, sofra sanção por conta da conduta que praticou, esta deve estar expressamente prevista no rol, que defendem ser taxativo, trazido pela Lei 1079/50.

Isto é, há a necessidade de perfeita adequação do ato praticado pela autoridade culpada à previsão legal para que o governante fique submetido à pena da perda do cargo político. Nesse sentido, para os pensadores dessa corrente, trata-se, portanto, de um crime praticado pela autoridade política, em sentido formal.

Contudo, a análise da natureza jurídica do *impeachment* não se detém às correntes que acreditam ser o instituto apenas político ou apenas jurídico, mas ainda há quem defenda sua natureza mista.

A corrente de pensamento que acredita na natureza mista do instituto decorre, em geral, da interpretação de que o conteúdo/a essência do processo por si só possui viés meramente jurídico, porém, aquele que será julgado, bem como aqueles competentes para proceder o julgamento, são figuras políticas, que muitas vezes revestem o procedimento jurídico com suas linhas de pensamento políticas.

Quem defende essa posição intermediária é, por exemplo, José Frederico Marques, em sua obra "Da competência em matéria penal", alegando que o *impeachment* não possui nem apenas natureza política, tampouco somente penal, mas sim ambas as naturezas.

⁴⁸ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967, tomo III, p. 349.

⁴⁹ Cf. *Ibidem*, p. 350.

Contrapondo fortemente o defendido por José Hygino, que utilizou da impossibilidade da dupla condenação criminal, com o fim de sustentar a natureza meramente política do instituto do *impeachment* - como já demonstrado -, José Frederico Marques atenta para o fato de que somente será possível a ocorrência de processo penal na justiça ordinária, caso seja o governante julgado e condenado anteriormente, em processo de *impeachment*, pelo Senado. Nesse sentido, o contrário é consequência: se não há condenação pelo Senado, não existe crime a ser processado perante o Poder Judiciário.

Assim, o autor demonstra a dependência da ocorrência do processo perante o órgão legislativo para que possa ser, a autoridade política, processada em via judicial, e acaba por defender o caráter também penal do instituto do *impeachment*. Em suas palavras:

Uma vez que o julgamento do Senado é condição para o processo do Presidente da República pela justiça ordinária, no tocante aos crimes de responsabilidade que motivaram o *impeachment*, parece-nos evidente que esse juízo político tem também conteúdo criminal. Se a absolvição pelo Senado impedirá, conforme ensina a doutrina, processo ulterior pela justiça ordinária para a aplicação do direito penal comum, é evidente que o julgamento do Senado não é apenas político, por envolver implicitamente uma condição de procedibilidade de natureza penal. A absolvição do Presidente da República pelo crime de responsabilidade, no juízo político, impedirá a propositura de qualquer processo ou ação penal, na justiça comum, em relação aos fatos que foram objeto do *impeachment*.⁵⁰

Ainda nesse sentido se manifestou Pedro Lessa, citado por Paulo Brossard, pelo caráter misto do instituto do *impeachment*. Defendeu não ser possível entender que o instituto é unicamente político, haja vista que o caráter penal está intrínseco por conta de que a condenação do acusado não só o levaria à perda, mas também à impossibilidade de exercer outro cargo.⁵¹

Segundo o ex ministro, nesse sentido foi também o voto no acórdão do Habeas Corpus n. 4.116, tramitado no Supremo Tribunal Federal em 1916, que pela primeira vez entendeu pela natureza mista do *impeachment*:

No mesmo ano, ao julgar o Habeas-Corpus n. 4.116, pela primeira vez se lê acórdão do Supremo Tribunal Federal: "o '*impeachment*', na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior, dando lugar à destituição do cargo e à incapacidade para o exercício de qualquer outro. Os Estados não podem legislar sobre os casos do '*impeachment*', *ex vi* do artigo 34, § 23, da Constituição da República".⁵²

⁵⁰ MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. Campinas: Millennium Editora Ltda, 2000, p. 191.

⁵¹ Cf. BROSSARD, P. Op. cit., p.84 e 85.

⁵² Cf. Ibidem, p. 85.

Através da reflexão das três correntes de pensamento, bem como das formas existentes de destituição do cargo da autoridade política nos sistemas de governo, é possível chegar a certas conclusões.

Mas, para isso, com o fim de entender mais a fundo qual foi a real finalidade e a natureza do instituto do *impeachment* no ordenamento brasileiro, importante se faz a análise de pelo menos mais um instituto adotado por outro sistema de governo.

O regime do Parlamentarismo, por exemplo, adota como forma de destituição do cargo da autoridade política o voto de desconfiança.

Esse instituto diverge fortemente do *impeachment* consagrado pela Constituição Brasileira, pois no voto de desconfiança, o Ministro é destituído de seu cargo diante da mera perda de confiança do Parlamento em relação a ele, sem a necessidade de que a autoridade política tenha praticado condutas previamente sancionadas por lei.

Diante disso, ao alegarem que, no Presidencialismo, para que seja instaurado o processo de *impeachment* somente é necessário que o ato praticado pelo governante torne insuportável e inconveniente sua permanência no cargo político, desconsiderando o rol de crimes previstos pela Lei 1.079/50 e pela Constituição Federal, os defensores de que o *impeachment* possui natureza exclusivamente política não o diferem em nada do voto de desconfiança, o que parece irrazoável, pois tratam-se de dois institutos diferentes.

Fortalecendo essa ideia de que não basta o mero descontentamento para a instauração do processo de *impeachment*, ao tratar da Responsabilidade do Presidente da República, a Constituição Federal, em seu artigo 85, estabelece que os crimes de responsabilidade são aqueles definidos em lei especial, de modo que, não dá abertura à interpretação de que pode haver a instauração do processo de *impeachment* quando da prática de atos análogos aos crimes de responsabilidade previstos na referida lei.

Ou seja, da leitura tanto do dispositivo legal da Constituição Federal, quanto da Lei 1.079/50, não há como entender pela existência de um rol exemplificativo de atos que dão azo à instauração do processo de *impeachment*, mas de um rol taxativo.

É o que se pode depreender da leitura do dispositivo legal da Constituição Federal, como segue:

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.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.⁵³

E, em consonância à previsão constitucional, estabelece a Lei especial do *impeachment*, em seu art. 1º: "*São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica*".⁵⁴

Assim, parece razoável entender que há necessidade de que os atos praticados pela autoridade política estejam enquadrados em alguma das hipóteses do art. 4º da Lei 1.079/50, que prevê quais são os crimes de responsabilidade, não bastando a insatisfação referente ao mandato político do governante para que este seja submetido ao processo de *impeachment*.

A necessidade da adequação da conduta da autoridade política à hipótese legal já foi, inclusive, tema de discussão do voto do Ministro Edson Fachin, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378, que assim entendeu:

"A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas. Se assim não fosse, o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista, cujas possibilidades de impedimento reclamam a prática de crime de responsabilidade previsto em lei específica. Inobservada a limitação da possibilidade de responsabilização às hipóteses legais, todo o devido processo cairia por terra".⁵⁵

Somente o rol taxativo da Lei 1.079/50 já seria o suficiente para entender pela existência do caráter jurídico, mas, para além disso, passa-se à análise mais aprofundada a respeito do caráter especificamente penal do instituto do *impeachment*.

A discussão se mantém quando os defensores da natureza unicamente política do instituto do *impeachment* partem do pressuposto de que, por ser o Senado um órgão político, não poderia ele aplicar penas criminais, mas somente políticas, sendo que apenas compete ao Poder Judiciário julgar matérias de ordem penal.

⁵³ BRASIL. **Constituição** (1988). Op. cit., Acesso em: 8 jun. 2017.

⁵⁴ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Op. cit., Acesso em: 8 jun. 2017.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 17 de dezembro de 2015. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

De fato, o modo como ocorre o processo do *impeachment* é peculiar e diverge daquele adotado para o julgamento de crimes praticados, por exemplo, por cidadãos comuns, que não as autoridades previstas na Lei 1079/50.

Porém, é importante destacar que o procedimento ocorre de forma diversa, justamente por se tratar de legislação especial que disciplina a matéria.

Isso não significa necessariamente dizer que por estar fora do Código Penal e da competência do Poder Judiciário não se trate de crime em sentido formal. Em verdade, a própria lei se utiliza de termos típicos e bem definidos do âmbito do direito penal, tais como: "crime" e "pena".

Nesse sentido, segundo Brossard, afirmava Aurelino Leal: "*Dir-se-á que o Senado não impõe penas criminais. Antes de mais nada, há uma lei de responsabilidade, que define crimes de responsabilidade e que prescreve penas. A condenação, portanto, é de natureza criminal*".⁵⁶

Vejam-se os quatro primeiros artigos da Lei 1.079/50, que regula o instituto do *impeachment*:

Art. 1º São **crimes de responsabilidade** os que esta lei especifica.

Art. 2º Os **crimes** definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da **pena** de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Art. 3º A **imposição da pena** referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

Art. 4º São **crimes de responsabilidade** os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

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 - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).⁵⁷ (GRIFEI)

Está claro que, ao estabelecer, em seu art. 4º quais são os atos que constituem crimes de responsabilidade, a lei deixa expressamente determinadas quais as condutas devem ou não ser

⁵⁶ Cf. BROSSARD, P. Op. cit., p 83.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Op. cit., Acesso em 8 jun. 2017.

adotadas pelos governantes, os quais ficam sujeitos a sofrerem as penas de perda de mandato e impossibilidade de exercer função política em outro cargo por determinado período.

Ademais, outra razão existe para demonstrar que o instituto possui, sim, caráter jurídico/penal: a Súmula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal prevê que "*A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.*"⁵⁸, assim como ocorre com as matérias do direito penal.

Por mais que estados membros legislem a respeito de crimes de responsabilidade que ensejam processos de *impeachment* - conforme sustentaram os defensores da natureza meramente política do instituto - já está sedimentada a inconstitucionalidade dessas normas, conforme vê-se dos julgados do STF:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTS. 10, § 2º, ITEM 1; 48; 49, CAPUT, §§ 1º, 2º E 3º, ITEM 2; E 50. **CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO.** [...]

A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República). (ADI 2220, Ministra Relatora Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 16.11.2011, DJe de 7.12.2011).⁵⁹

E, ainda:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PENAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO § 3º DO ART. 136-A DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE RONDÔNIA, INTRODUZIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 21, DE 23.08.2001, E QUE DEFINE, COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE DO GOVERNADOR DO ESTADO, "A NÃO EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, DECORRENTE DE EMENDAS PARLAMENTARES". ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, INCISO I, E 85, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. **A jurisprudência do S.T.F. é firme no sentido de que compete à União legislar sobre crime de responsabilidade** (art. 22, I, e art. 85, parágrafo único, da C.F.).
2. No caso, a norma impugnada violou tais dispositivos.
3. **Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.**

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 46. **Súmula Vinculante**. Brasília, 17 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.220. Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1609913>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

4. Plenário. Decisão unânime. (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.592-9, de Rondônia, rel. Min. Sydney Sanches, j. 23-04-2003).⁶⁰

Por fim:

Liminar. Constituição do Estado de Santa Catarina e Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado. *Impeachment*: (a) Competência para julgar; (b) Regras de procedimento. **A definição de crimes de responsabilidade e a regulamentação do processo e do julgamento são de competência da União (Constituição Federal, art. 85, parágrafo único, e 22, I).** Vigência da Lei n.º 1079/50 e aplicação de seus dispositivos, recepcionados com modificações decorrentes da Constituição Federal. Liminar deferida, em parte, por unanimidade. (STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.628-8, de Santa Catarina, rel. Min. Nelson Jobim, j. 30-06-1997).⁶¹

Se isso não bastasse, o art. 38 da Lei 1.079/50 aproxima novamente o instituto do *impeachment* ao Direito Penal, e confere ao instituto caráter jurídico/penal, ao estabelecer que as normas previstas no Código de Processo Penal serão aplicadas de forma subsidiária no processo e julgamento da autoridade política. Veja-se:

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, **serão subsidiários desta lei**, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como **o Código de Processo Penal**.⁶²

Diante dos fatos expostos, não há razões que caibam para entender pela inexistência do caráter jurídico/penal ao instituto do *impeachment*, de modo que, mais uma vez, não é medida razoável reconhecer crime de responsabilidade por analogia.

Assim, demonstrado o caráter penal do instituto, devem ser aplicados a ele os princípios norteadores do Direito Penal. Nesse sentido, a tipicidade da conduta é um dos elementos imprescindíveis para a configuração do crime, sendo razoável apenas sofrer processo de *impeachment* aquela autoridade política que tenha praticado ato expressamente previsto no rol dos crimes de responsabilidade.

Sobre o assunto, é o que entendem Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti:

Enfim, tanto a jurisprudência do STF quanto a própria *Lei do Impeachment* e a própria Constituição deixam claro que os *crimes* de responsabilidade são *crimes* e,

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.592-9. Relator: Min. Sydney Sanches. **Coord. de Análise de Jurisprudência**. Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266856>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.628-8. Relator: Min. Nelson Jobim. **Serviço de Jurisprudência**. Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347174>>. Acesso em: 06 jun. 2017. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347174>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

⁶² BRASIL. Lei nº 1.079. Op. cit., Acesso em: 8 jun. 2017.

como tais, devem ser interpretados segundo a interpretação puramente literal (nunca ampliativa nem analógica), como as normas penais em geral. Como crimes, vale a máxima há tanto fixada sobre a aplicação da norma penal: não é possível a analogia “mala partem” e, claro, o princípio constitucional da presunção de inocência.⁶³

Contudo, a questão da natureza especificamente penal do instituto ainda é foco de grandes divergências doutrinárias.

Mas, uma coisa é certa: independentemente se é configurado crime no sentido formal ou não, existe um rol taxativo previsto na lei especial que regula o instituto do *impeachment* e, para que seja admitida a denúncia contra a autoridade política, necessário se faz que o ato praticado por ela se enquadre nas hipóteses previstas no art. 4º da Lei do *impeachment*, o que confere, ao menos, o caráter jurídico ao instituto.

Assim, está mais do que evidenciado que a admissibilidade do processo do *impeachment* deve se dar de tal forma que o ato praticado pela autoridade política se enquadre nas previsões do rol taxativo da Lei 1.079/50 - configurando, assim, o caráter jurídico do instituto -; que, apesar de o processo ocorrer com amparo de garantias fundamentais - como a ampla defesa e o contraditório -, o Senado é tribunal político, por natureza - o que evidencia a faceta política do instituto; e, por fim, que a condenação da autoridade política impõe a ela penas entendidas por alguns como sendo criminais e por outros como sendo administrativas.

Isto é, por mais que o instituto possua o caráter político intrínseco a ele, todo o procedimento é regulado por normas previamente determinadas, o que confere também a natureza jurídica ao *impeachment*.

Desse modo, fica demonstrada, sem mais dúvidas, que o instituto do *impeachment* possui tanto natureza jurídica, quanto política, devendo-se, a partir de agora, passar à análise da forma como se organiza o Estado e o governo brasileiros; as relações entre os três poderes, especialmente entre o Executivo e o Legislativo; com o fim de, mais adiante, compreender as influências desse sistema no processo de *impeachment* de uma autoridade política, especialmente do Presidente da República.

⁶³BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade**. 2016. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/supremo-tribunal-federal-deve-barrar/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

3 PRINCÍPIOS QUE REGEM O ESTADO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

3.1 - Noções Introdutórias sobre Princípios Constitucionais do Estado Brasileiro e de seus Poderes

Antes de adentrar à análise de como funciona na prática o sistema de governo brasileiro, para então entender sua influência na aplicação do instituto do *impeachment* no país, importante destacar algumas noções que envolvem a formação do Estado Brasileiro e como funciona a divisão dos poderes da União.

Para começar, cabe apontar o conceito de Estado e, a partir daí, analisar suas características, especialmente no que diz respeito ao sistema de governo brasileiro.

3.1.1 - O Conceito de Estado

Segundo o doutrinador José Afonso da Silva, para estarmos diante de um Estado, necessária se faz a presença de quatro elementos fundamentais: povo, território, poder e fins.⁶⁴

Assim, em um determinado território é necessário que haja um povo dotado de poder e que este mesmo povo possua certas finalidades, as quais devem ser baseadas em normas (Constituição) que organizam os quatro elementos que dão aporte ao Estado. Isto é, unidos os quatro elementos (povo, território, poder e fins) e verificadas as presenças da autodeterminação do povo, bem como sua independência frente aos demais Estados existentes, passa-se a encará-lo como um novo Estado.⁶⁵

Já Valério de Oliveira Mazzuoli, entende pela necessidade de três requisitos para a formação do Estado, sendo eles: território, povo e governo. Em suas palavras:

Pode-se definir o estado (do latim status = estar firme), em sua concepção jurídica moderna, como um ente jurídico, dotado de personalidade internacional, formado de uma reunião (comunidade) de indivíduos estabelecidos de maneira permanente em um território determinado, sob a autoridade de um governo independente e com a finalidade precípua de zelar pelo bem comum daqueles que o habitam. Assim, pode-se dizer que os Estados nascem a partir do momento em que ele reúne os elementos essenciais à sua constituição.⁶⁶

⁶⁴ Cf. SILVA, J. A. Op. cit., p. 100.

⁶⁵ Cf. *Ibidem*.

⁶⁶ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. 6ª Ed. São Paulo: RT, 2012.

A formação do Estado brasileiro ocorreu quando, em 1822, deixando de ser colônia de Portugal, houve a proclamação da independência. Naquela oportunidade, viram-se presentes os requisitos necessários para que um novo Estado se formasse, sendo ele soberano e independente.

A partir daí, passa-se à análise da atual Constituição do Brasil de 1988, que determina as características fundamentais do Estado brasileiro.

3.1.2 - O Federalismo como Forma de Estado no Brasil

O Brasil, como bem já previsto na Carta Magna, é uma República Federativa. Ou seja, a forma de Estado adotada pela norma superior é a Federação; bem como a forma de governo é a República.

Conforme José Afonso da Silva, tem-se por forma de Estado a relação existente entre o território e a maneira como ocorrerá a realização do poder político sobre ele. Assim, a forma de Estado pode ser tanto unitária, quando o poder atua de maneira una sobre todo o território e as pessoas; bem como ser federada, quando o poder se fraciona nas unidades que compõem o território, fazendo com que haja poder específico atuando em cada região do espaço territorial; ou, ainda, nas palavras do doutrinador, pode-se dizer que o federalismo "*baseia-se na união de coletividades políticas autônomas*".⁶⁷ O que não significa dizer que, apesar da autonomia concedida às unidades federativas, não haja a unidade do Estado. Em verdade, diante do cenário internacional, mesmo os Estados federados são considerados como uma única unidade de poder.⁶⁸

O Brasil adotou o federalismo como forma de Estado quando da proclamação de sua República, em 1889, o que se pode depreender da análise do art. 1º e 2º da Carta Magna de 1891, conforme segue:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.⁶⁹

⁶⁷ Cf. SILVA, J. A. Op. cit., p. 101.

⁶⁸ Cf. Ibidem, 103.

⁶⁹ BRASIL. Constituição (1891). Op. cit., Acesso em: 13 jun. 2017.

Importante destacar que o federalismo adotado pela Carta Magna em 1891, vigora na atual Constituição Federal de 1988, que prevê, em seu art. 1º, que a República Federativa do Brasil é "*formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*"⁷⁰.

Entretanto, para além da forma de Estado federativa, o Brasil também admitiu, de acordo com o art. 1º da sua Constituição Federal, a forma de governo republicana, que é o que se passa a analisar a partir de agora.

3.1.3 - A República como Forma de Governo no Brasil e o Desdobramento dos Três Poderes

A forma de governo, conforme José Afonso da Silva, está relacionada ao modo como o poder é instituído na sociedade; e vai além, diz respeito também à maneira como governantes e governados se relacionam entre si.⁷¹

De acordo com ensinamentos de Norberto Bobbio, em seu livro "Teoria das Formas de Governo", a teoria clássica criada por Aristóteles, o qual seguia os pensamentos de Platão, na obra "A Política", vigorou ao longo de muitos séculos, e segundo essa teoria, seis eram as formas de governo, as quais variavam de acordo com a análise de dois fatores em conjunto: quem seria o sujeito possuidor do direito de governar, e de que modo ele faria isso.⁷²

Assim, na concepção de Aristóteles, segundo Bobbio, a Monarquia seria o governo de apenas uma boa pessoa, sendo a Tirania também o poder apenas nas mãos de um, porém praticada de uma forma má. Por sua vez, a Aristocracia seria o governo exercido por algumas pessoas, sendo elas as melhores, e a Oligarquia seria a forma "má" da Aristocracia. Por fim, a terceira forma boa de governo o filósofo entendeu ser, em seu livro "*Ética a Nicômaco*", a Timocracia/Politeia, que seria o governo exercido por muitos. A forma degenerada de Politeia, porém muito próxima desta, Aristóteles chamou de Democracia.⁷³

Aristóteles entendia que a monarquia era a melhor forma de governo. Contudo, caso viesse a ser aplicada de forma degenerada, transformar-se-ia na pior das formas, a tirania - sendo pior, inclusive, que a democracia e a oligarquia, sobre as quais concluiu: "*na democracia governam os homens livres e os pobres, que constituem a maioria; na oligarquia*

⁷⁰ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit., Acesso em: 13 jun. 2017.

⁷¹ Cf. SILVA, J. A. Op. Cit., p.104.

⁷² Cf. BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora Unb, 1997, p. 56.

⁷³ Cf. Ibidem, p. 56-57.

governam os ricos e os nobres, que representam a minoria", entendendo ser essa a principal diferença entre elas.⁷⁴

Mais adiante, ainda em atenção à obra de Norberto Bobbio, surgiu nova classificação das formas de governo, sustentada por Maquiavel, em seu livro "O Príncipe". Esse pensador acreditava que existiam apenas duas formas de governo, sendo elas: Repúblicas ou Principados (Monarquias).⁷⁵

Para Maquiavel, enquanto o principado estava relacionado ao reino, a república correspondia à aristocracia e à democracia. Isto é, na república o poder residia na vontade popular, sendo a principal característica da república aristocrática o poder restrito a um pequeno colegiado, enquanto da república democrática, o poder nas mãos de uma assembleia popular.⁷⁶

No Brasil, a forma de governo republicana foi adotada também na Constituição de 1891, e vigora até a atual Carta Magna, como princípio constitucional.

Aquilo que caracteriza o governo republicano são, além da existência dos três poderes componentes do governo (Executivo, Legislativo e Judiciário), as necessidades de eleições populares para que pessoas assumam as frentes dos poderes Executivo e Legislativo; da existência de câmaras e assembleias populares nos três âmbitos do governo; de mandatos eletivos com tempo determinado de duração, não podendo haver governante em cargo político vitalício; por fim, a necessidade de estar prevista a obrigação de que os governantes prestem contas referentes ao seu exercício político.⁷⁷ Ou seja, a união de todos esses elementos caracterizam o governo republicano que, inclusive, é o que vigora no Brasil nos tempos atuais.

Visto que nosso país adota a forma de governo republicana, estão presentes os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), não só no âmbito da União, mas também nos Estados-membros e municípios. Nesse trabalho, contudo, a análise ater-se-á ao estudo dos fenômenos ocorridos em escala federal.

Assim, a fim de compreender como ocorrem as relações entre os poderes que compõem o governo atualmente, bem como qual a importância desse sistema de divisão de poderes

⁷⁴ Cf. BOBBIO, N. Op. cit., p. 60.

⁷⁵ Cf. Ibidem, p. 83.

⁷⁶ Cf. Ibidem, p. 84.

⁷⁷ Cf. SILVA, J. A. Op. cit., p. 105-106.

assumido pelo governo republicano, atenta-se para as condições históricas que deram ensejo à criação da teoria dessa forma de governar.

A teoria da separação dos poderes existe de longa data e surgiu através de análises feitas pelo filósofo Montesquieu, que percebeu que, a partir do momento em que todas as funções do governo se uniam em apenas uma figura - o monarca -, o poder dessa autoridade se tornava exacerbado, não havendo meios de mitigá-lo. Nas palavras de Montesquieu:

Quando na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas, para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.⁷⁸

Diante disso, buscando uma solução ao poder desmedido dos príncipes, os quais transformavam-se em tiranos, viu no desmembramento do poder em três partes (as partes executiva, legislativa e judiciária) e na distribuição desses poderes a pessoas diferentes, a possibilidade de um Estado sem abusos, haja vista a adoção do mecanismo de freios e contrapesos, que consistia em um poder impor limites à atuação do outro⁷⁹, mais conhecido como o método do *check and balances*.

Essa teoria da separação dos poderes tomou grandes projeções e, vista como uma possibilidade de controle efetivo do poder exercido pelos governantes, foi admitida por diversas Constituições de diferentes Estados, sendo, inclusive, aderida à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que previa a não constituição da sociedade que não declarasse a separação de seus poderes.⁸⁰

Entretanto, apesar da clássica teoria formulada por Montesquieu e de sua ampla adoção, segundo Ferreira Filho, é necessário perceber que na separação de poderes admitida, hoje, pelo Estado de Direito, há hierarquia entre os três poderes. Assim, o autor entende pela supremacia do Legislativo - por conta das leis serem por ele elaboradas -, em face do Executivo e do Judiciário, os quais estariam submetidos a atuar *sub lege* e à aplicação das leis, respectivamente, conforme segue:

⁷⁸ MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 168.

⁷⁹ Cf. BOBBIO, N. Op. cit., p. 84.

⁸⁰ Cf. SILVA, J. A. Op. cit., p. 111.

A visão liberal recebeu dos juristas a conformação acabada. Esta se espelha na doutrina do Estado de Direito, cujo primeiro princípio é a legalidade. Ninguém está obrigado a fazer ou a deixar de fazer o que não é determinado pela lei. Ora, a lei é obra do Legislativo.

Consequência disto é estar o Executivo adstrito a atuar sub lege. E o Judiciário, a aplicar a lei (contenciosamente, embora).⁸¹

No Brasil, a legitimação da República fez com que esses três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário - surgissem para formar o governo, cabendo a cada um deles o exercício de determinadas funções específicas, com o objetivo final da realização da vontade do Estado.⁸²

Dessa forma, José Afonso da Silva pormenoriza as funções dos poderes que compõem o governo, atestando que apenas está apto para exercer a função específica o respectivo órgão competente:

Vale dizer, portanto, que o poder político, uno, indivisível e indelegável, se desdobra e se compõe de várias funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional.

A função legislativa consiste na edição de regras gerais, abstratas impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; [...]. A função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse.⁸³

Ainda sobre o tema da separação dos poderes, entende o doutrinador José Joaquim Gomes Canotilho:

(...) Em geral, afirma-se que a nenhum órgão podem ser atribuídas funções das quais resulte o esvaziamento das funções materiais especialmente atribuídas a outro. Quer dizer: o princípio da separação exige, a título principal, a correspondência entre órgão e função e só admite exceções quando não for sacrificado o seu núcleo essencial. O alcance do princípio é visível quando com ele se quer traduzir a proibição do “monismo de poder”, como o que resultaria, por ex., da concentração de “plenos poderes” no Presidente da República, da concentração de poderes legislativos no executivo ou da transformação do legislativo em órgão soberano executivo e legiferante. *Todavia, permanece em aberto o problema de saber onde começa e onde acaba o núcleo essencial de uma determinada função.*⁸⁴ (GRIFEI).

⁸¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.p. 257.

⁸² Cf. SILVA, J. A. Op. cit., p. 110.

⁸³ Cf. SILVA, Ibidem.

⁸⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. 4. reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 559-560.

Conforme se pode depreender da passagem de Canotilho, apesar de estar evidente a separação das funções governamentais em diferentes órgãos competentes, imprescindível atentar que não existe uma separação absoluta dos poderes.

Isso porque há a necessidade do estabelecimento da interrelação entre os poderes para que, inclusive, seja possível a aplicação dos controles exercidos por cada poder sobre os demais, remontando ao mecanismo do *check and balance*, conforme já mencionado.

Assim, atentando para a necessidade dessa interrelação, o art. 2º da atual Constituição Federal não apenas previu a independência entre os poderes, mas também a harmonia que deve existir entre eles: "*Art. 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*".⁸⁵

É por esse motivo que, diante das características do atual Estado contemporâneo e das relações que se estabelecem entre os poderes, prefere, o doutrinador José Afonso da Silva, reconsiderar a chamada "teoria da separação dos poderes", passando a entendê-la como duas técnicas: a técnica da independência orgânica e a técnica da harmonia dos poderes, ambas admitidas no âmbito do presidencialismo⁸⁶ - sistema de governo, este, adotado pela República Federativa do Brasil, e que será objeto de estudo do tópico seguinte.

3.2 - O Sistema de Governo Presidencialista

É sabido que cada um dos três poderes que compõem o governo possui uma função específica, sendo que, para que haja o devido funcionamento da República, indispensável se faz a interação entre eles. Assim, é a forma como ocorrerá a relação entre os poderes, especialmente entre o Legislativo e o Executivo, que determinará o sistema de governo adotado pelo Estado⁸⁷, sendo as duas principais possibilidades: o sistema parlamentarista e o presidencialista.

Nas palavras de Sérgio Antônio Ferreira Victor, tem-se como sistema de governo:

[...] se pode conceituar sistema de governo em atenção às normas constitucionais reguladoras dos poderes e de suas recíprocas relações, assim como se pode trabalhar com um conceito próprio da ciência política, em que se atende ao funcionamento do

⁸⁵ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit., Acesso em: 13 jun. 2017.

⁸⁶ Cf. SILVA, J. A. Op. cit., p. 111.

⁸⁷ Cf. SILVA, J. A. Op. cit., p. 106.

sistema, descrevendo-o tal como, na prática, seus órgãos se relacionam entre si e desenvolvem suas atividades; sem prejuízo de se notar conexões entre ambos.⁸⁸

Diante das possibilidades de formas e sistemas de governo, a Constituição Federal de 1988 previu, no art. 2º do ato das disposições constitucionais transitórias, que seria realizado plebiscito, em 7 de setembro de 1993, com a finalidade de ser fixado se o país seria regido sob a forma da república ou da monarquia constitucional; e se admitiria o sistema parlamentarista ou presidencialista.⁸⁹

Após, em agosto de 1992, foi feita a emenda constitucional nº 2, que acabou dispondo a respeito do plebiscito que seria realizado no ano seguinte, adiantando a data da consulta popular para 21 de abril de 1993.⁹⁰ Foi nessa oportunidade que a sociedade, dotada do poder de voto, escolheu, nas urnas, pelo regime republicano e pelo sistema de governo presidencialista, os quais vigoram até os dias atuais.

Diante disso, passa-se à análise das características específicas do presidencialismo, para, mais adiante, verificar-se o funcionamento desse sistema no caso brasileiro.

O presidencialismo caracteriza-se por ser o sistema de governo em que o Presidente é aquele que detém tanto a chefia do Estado, quanto do Governo, e possui amplos poderes enquanto na liderança do Executivo. Ademais, ele alcança tal cargo político através de eleições, que independem da vontade do Parlamento, não respondendo politicamente perante este órgão, mas também não possuindo poder para dissolvê-lo.

Sobre as características do presidencialismo, ensina José Afonso da Silva:

Presidencialismo. É um sistema de governo que tem as seguintes características: (a) é típico das Repúblicas; (b) o Presidente da República exerce o Poder Executivo em toda a sua inteireza; acumula as funções de Chefe de Estado, Chefe do Governo e Chefe da Administração Pública; cumpre um mandato por tempo fixo; não depende da confiança do órgão do Poder Legislativo nem para sua investidura, nem para o exercício do governo; (c) o órgão do Poder Legislativo (Congresso, Assembleia, Câmara) não é Parlamento; seus membros são eleitos por período fixo de mandato; não está sujeito à dissolução; (d) as relações entre ambos os poderes são mais rígidas, prevalecendo o princípio da divisão de poderes independentes e autônomos, embora possam ser harmônicos; (e) os Ministros de Estado são simples auxiliares do Presidente da República que os nomeia e exonera ao seu livre alvedrio (salvo injunções políticas); agem, cada qual, como chefe de um grande departamento administrativo, o seu Ministério, exercendo suas funções, cada qual por si, isoladamente; o Ministério (conjunto de Ministros) não tem organicidade,

⁸⁸ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2015, p. 54.

⁸⁹ BRASIL. Constituição (1988). Op. cit., Acesso em: 13 jun. 2017.

⁹⁰ BRASIL. Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992. **Dispõe Sobre O Plebiscito Previsto no Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Brasília, 25 ago. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

despachando cada Ministro com o Presidente da República sobre seus problemas, sem levar em conta as conexões com os outros; (f) eventual plano de governo, mesmo quando aprovado por lei, depende exclusivamente da coordenação do Presidente da República, que o executará ou não, bem ou mal, sem dar satisfação jurídica a outro poder (a não ser em prestações de contas financeiras e orçamentárias anuais, *a posteriori*); e se o executa mal, ou mesmo não o executa, continuará Presidente da República e os Ministros continuarão Ministros enquanto de sua confiança.⁹¹

Ademais, o doutrinador frisa a importância de que as características do presidencialismo venham acompanhadas de ações democráticas exercidas tanto pelo Presidente como pelos Parlamentares, pois caso tais atuações ocorram de forma arbitrária, defende que estaríamos diante de um sistema ditatorial.⁹² Sendo assim, necessário se faz o viés democrático para a concretização do presidencialismo.

3.2.1 - O Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Apesar de definidos o novo sistema de governo no Brasil e sua forma, entre os cientistas políticos, antes mesmo do plebiscito de 1993, objeções a respeito, especialmente, do presidencialismo já eram matéria de diversas discussões. Especificamente, esse debate decorria, segundo Sérgio Antônio Ferreira Victor:

[...] das peculiaridades sociológicas, econômicas, políticas e jurídicas verificadas no Brasil e que dificultariam a adaptação do sistema presidencialista em um Estado Federal, de território vasto, com sérias clivagens regionais e, especialmente, diante de um sistema eleitoral proporcional de listas abertas para a escolha dos deputados federais.⁹³

Ao cenário existente na realidade brasileira, em que o pluralismo e a heterogeneidade se faziam presentes, e diante do sistema de governo adotado, surge o que o cientista político Sérgio Henrique Hudson de Abranches denominou de "Presidencialismo de coalizão", quando em 1988, escreveu a respeito das especificidades do sistema presidencialista que se estabeleceu no país, no contexto de transição de uma Constituição ditatorial (de 1967) para uma Constituição democrática (de 1988).

No artigo que intitulou de "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", o autor abordou as questões relativas à composição da sociedade brasileira, as

⁹¹ SILVA, J. A. Op. cit., p. 510.

⁹² Cf. SILVA, J. A. Ibidem.

⁹³ VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 18

quais foram facilitadoras para a consumação de um presidencialismo que entendeu ser tomado por especificidades.

Assim, segundo Abranches, a maneira como houve o crescimento da sociedade brasileira nos anos anteriores a 1988, por conta do avanço do capitalismo industrial, ocasionou uma estrutura social, política e econômica bastante pautada na desigualdade, de modo que não apenas as pessoas, mas também empresas, setores e regiões fossem amplamente afetadas pela heterogeneidade que se estabeleceu no país.⁹⁴

Foi diante dessa realidade totalmente desigual que se verificou a presença de uma pluralidade de valores advinda dos diversos setores/segmentos sociais, o que ocasionou interpretações totalmente diferentes, não apenas no que diz respeito a como deveria se dar a organização e estabelecimento da ordem política, mas também, em relação a quais deveriam ser os objetivos, ações e investimentos do Estado. Dessa forma, as prioridades e orientações do gasto público, por exemplo, foram pautas de grandes divergências por conta das diversas demandas sociais, fazendo com que nunca houvesse uma satisfação generalizada na sociedade, mas, pelo contrário, sempre deixando grande parcela dessa descontente com as medidas adotadas pelas autoridades políticas.⁹⁵

Nesse sentido, em decorrência da diversidade encontrada na realidade brasileira, tornava-se inviável a fixação de uma institucionalidade, visto que os atores políticos não adeririam a um e apenas um perfil institucional.

Com o intuito de terem suas demandas atendidas e diante da realidade extremamente díspar no Brasil, os diversos setores da sociedade passaram a buscar o plano político para a satisfação de suas reivindicações.⁹⁶

Contudo, por óbvio, foi verificada a incapacidade do Estado em atender a todos os anseios sociais, acumulando e multiplicando as frustrações advindas da coletividade. Por esse motivo, a fim de evitar tais insatisfações, o Estado passou a cada vez intervir de forma mais ampla, encontrando maneiras de suprir essas necessidades, por meio, por exemplo, da implementação de programas sociais em prol de determinados grupos ou até mesmo através da concessão de incentivos e subsídios.⁹⁷

⁹⁴ Cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 31, n.1, 1988, p. 5.

⁹⁵ Cf. Ibidem, p. 6.

⁹⁶ Cf. VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 86.

⁹⁷ Cf. Ibidem.

No entanto, na realidade brasileira, extinguir tais benefícios concedidos para atender a algumas demandas com o intuito de suprir outras, tornava-se tarefa árdua ao Estado, que, por esse motivo e por conta da inércia burocrática orçamentária, apresentava dificuldade em sua capacidade de governo.

De acordo com Abranches, a inércia burocrática presente no país derivava tanto: "*do conluio entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados, quanto pelo desinteresse das forças políticas que controlam o Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação estatais*"⁹⁸.

Assim ocorria a mitigação da capacidade de governo por parte do Estado, sob interpretação de Sérgio Antônio Ferreira Victor:

A pluralidade econômica e social transposta para o plano político reduziria, assim, as possibilidades de redirecionamento das políticas governamentais, visto que os interesses que logram o acolhimento do governo tornam-se fortes o suficiente para impedir que sejam eles mesmos abandonados em momento posterior. Assim, o governo, destinatário das demandas e dos pedidos de intervenção, passaria a ser cada vez menos capaz de dirigir e influir nos rumos do Estado. Isso tenderia a ocorrer em virtude da correlação entre a emergência de forças sociais e a crescente complexidade e diversidade da estrutura econômica alcançada pelo país. O alargamento da amplitude de interesses que se fazem de alguma forma manifestados denota o aumento de competitividade e faz aparecerem alguns antagonismos, evidenciando, assim, a existência de conflitos. Para lidar com tudo isso, a burocracia do Estado cresceu, no entanto a organização política seguiu incapaz de processar institucionalmente essa diversidade socioeconômica.⁹⁹

Nesse contexto, diante dos trabalhos realizados pela Constituinte, com o fim de fixar a nova organização política no Brasil, através do desenvolvimento da Constituição Federal de 1988 - período em que Abranches escrevia sobre o dilema institucional brasileiro - estava em curso a transição democrática, e a coalizão de partidos era realidade.¹⁰⁰

Para Abranches, todo esse problema da estagnação e enfraquecimento da capacidade de governar advinha do fato de que o Brasil possuía características únicas, as quais entendia serem as seguintes:

Trata-se de um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural bastante mais elevado, seja na base técnica e nos níveis de produtividade na economia, seja no perfil de distribuição de renda, seja nos graus de integração e organização das classes, frações de classe e grupos ocupacionais, apenas para mencionar algumas dimensões mais salientes do problema.¹⁰¹

⁹⁸ Cf. ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 6.

⁹⁹ VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 87.

¹⁰⁰ Cf. Ibidem, p. 88.

¹⁰¹ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 7.

E sustentava, ainda, que tais características surgiram, visto que:

[...] a estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grandes discontinuidades, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. Daí resultaram maiores amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo e alargando o escopo do conflito, em todas as suas dimensões. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e burocratizou-se e a organização política seguia estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores.¹⁰²

Assim, é possível entender como essa heterogeneidade que marcava a sociedade brasileira era capaz de refletir de modo incisivo na forma como ocorria a política no país, seja por meio das ações tomadas pelos governantes, seja por meio das omissões que acabavam decorrendo.

Foi diante desse quadro estrutural do país que o cientista político fixou o dilema institucional brasileiro, alegando que muito ocorria por conta do conflito que se estabeleceu entre os poderes Executivo e Legislativo, haja vista que enquanto aquele poder possuía uma agenda composta pelas mais diversas e numerosas demandas a serem resolvidas, esse era marcado pela fragmentação de posicionamentos e ideologias políticas¹⁰³, o que nada mais era que o reflexo dos setores que compunham a sociedade.

Assim, Abranches atenta para aquelas características que compõem as bases da República brasileira, e que em muito dão suporte ao regime democrático, sendo elas: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional.¹⁰⁴

Segundo ele, é a própria composição dessa sociedade marcada pela diversidade de valores, não apenas existente entre as pessoas, mas também regional e culturalmente, que dão ensejo ao fracionamento partidário.¹⁰⁵

E é justamente através da adoção da representação proporcional como meio de eleição daqueles que compõem o poder Legislativo, fazendo com que todos os grupos sociais tenham representatividade na medida em que seus candidatos são eleitos através da proporção de votos recebidos, que se consagra a presença do multipartidarismo no âmbito parlamentar.

¹⁰² ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 7

¹⁰³ Cf. Ibidem, p. 8.

¹⁰⁴ Cf. Ibidem, p. 10

¹⁰⁵ Cf. Ibidem, p. 12

Ocorre que, segundo Abranches, essa representação proporcional admitida no Brasil, apesar de ser a melhor maneira encontrada para dar voz aos anseios de toda heterogeneidade da sociedade, acaba fazendo com que haja diversos partidos políticos com cadeiras, mas sem força parlamentar. Ou seja, por mais que estejam devidamente representadas as minorias no âmbito do poder Legislativo, isso não implica na inexistência de maiorias estáveis.¹⁰⁶

Assim, é possível inferir que as maiorias estáveis no âmbito do Parlamento não de existir, mas, mesmo assim, aduz que a adoção de coalizões partidárias pode ter as seguintes consequências, nas palavras de Abranches:

É possível perceber, até intuitivamente, que a possibilidade de alianças e coligações amplia adicionalmente o campo de escolhas eleitorais, elevando a fragmentação partidária, na medida em que não apenas garante a sobrevivência parlamentar de partidos de baixa densidade eleitoral, mas também multiplica as possibilidades de escolha além das fronteiras das legendas partidárias.¹⁰⁷

No entanto, pontua, ainda, que o dilema institucional brasileiro não se encontra no regime de representação adotado pelo país ou em seu sistema partidário - até porque há diversos outros países com regimes democráticos que possuem essas mesmas características.¹⁰⁸

Segundo o cientista político, o dilema institucional brasileiro tem início a partir do momento em que o país, adota o presidencialismo enquanto sistema de governo, ao passo que a maioria dos demais países sob regimes democráticos adotam o sistema parlamentarista.¹⁰⁹

Isto é, o Brasil ainda é o único país que engloba o sistema presidencialista, a representação proporcional e o multipartidarismo como características de sua democracia, diferindo dos demais países que, em regra, quando adotam os dois últimos aspectos, estão sob o regime do parlamentarismo.¹¹⁰

E justamente essa junção de características em torno do presidencialismo brasileiro que dão origem a um sistema totalmente desequilibrado e cheio de vícios.

Segundo Otávio Piva, as fraquezas do modelo adotado pelo Brasil estariam no fato de que estamos diante das seguintes características:

a) Sistema partidário fragmentado que ameaçaria a governabilidade e a estabilidade do regime democrático;

¹⁰⁶ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 13.

¹⁰⁷ Ibidem, p. 14.

¹⁰⁸ Cf. Ibidem, p. 19

¹⁰⁹ Cf. Ibidem.

¹¹⁰ Cf. Ibidem

- b) Ausência de partidos fortes, isto é, disciplinados, coesos, programáticos e, por essa razão, aptos a estruturar as preferências políticas dos eleitores;
- c) Falta de vínculos entre os parlamentares e seus eleitores;
- d) Proliferação de políticos individualistas que, quando se aproximam de seus eleitores, cultivam uma relação clientelista, oferecendo bens e serviços em troca de votos;
- e) Corrupção estimulada pelas regras de financiamento de campanhas.¹¹¹

Os Estados Unidos da América, por sua vez, também adota o sistema presidencialista, no entanto, diverge da realidade brasileira, pois lá vigora o bipartidarismo e os votos para eleições ocorrem por meio do sistema majoritário-distrital. Assim, está praticamente imune às decorrências dos jogos políticos advindos das interrelações partidárias, haja vista que, segundo Santos:

[...] o bipartidarismo enseja uma lógica centrípeta ao comportamento dos partidos. (...) Assim, atitudes irresponsáveis, chantagem, jogadores de veto seriam atributos ausentes do sistema político norte-americano, e de resto em qualquer sistema presidencialista que abdique do pluripartidarismo.¹¹²

Mas Abranches atenta, ainda, ao fato de que, independente das características incorporadas pelos modelos democráticos, sempre haverá as coalizões interpartidárias para que haja a formação do Executivo. Na verdade, o que diferirá de uma para outra será a frequência da necessidade dessas coalizões.¹¹³

E a respeito da frequência dessas coalizões, entende:

A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário. Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflituosas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação.¹¹⁴

Assim, segundo Abranches, o Brasil era o único país que englobava as características da representação proporcional, do multipartidarismo, do presidencialismo e, para finalizar, utilizava de grandes coalizões para a formação/organização de seu poder Executivo. A essa

¹¹¹ PIVA, Otávio. Presidencialismo sem coalizão: a ruptura do modelo de relacionamento entre poderes no governo Collor. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), 2010, p. 32.

¹¹² SANTOS, Fabiano. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 216.

¹¹³ Cf. ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 20.

¹¹⁴ Cf. Ibidem, p. 20-21.

união das características da institucionalidade brasileira definiu como sendo o "presidencialismo de coalizão".¹¹⁵

Era dessa maneira, então, que o cientista político entedia a organização institucional brasileira: um sistema presidencialista marcado, em teoria, pela independência entre os poderes que formam o governo, contudo, um Executivo que emerge de fortes coalizões estabelecidas entre partidos políticos, sendo, inclusive, seus ministérios cedidos à direção das coalizões. Ademais, sustentava que, por conta de um Executivo refém das coalizões, acabava por termos no Brasil *"um presidencialismo "mitigado" pelo controle parlamentar [...]"*¹¹⁶.

O autor vai além. Para explicar a necessidade da formação de coalizões, Abranches pontua alguns aspectos que propiciavam a prática adotada no país.

Assim, o autor relembra que na República Velha existia a "política de governadores", momento da história em que trocas de favores políticos eram recorrentes entre Presidente da República e governadores dos estados. Dessa forma, enquanto o Presidente não intervinha na vida política dos estados, preservando a autonomia local e o poder das autoridades regionais, estas instruíam os parlamentares de suas bases políticas a sempre votarem juntos aos projetos do Executivo Federal.

Mas, para além da República Velha, Abranches defende que tal ligação entre os Executivos Federal e Estadual se manteve, de modo que, não apenas o viés partidário influenciava diretamente na fixação das coalizões, mas também a relação existente entre o poder Executivo Federal e os governadores de cada estado-membro. Isto é, *"[...] o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional"*.¹¹⁷

Nesse sentido, em busca de *"alocação contínua de recursos públicos em benefícios de suas localidades"* - com vistas ao sucesso de suas carreiras políticas -, os membros do Parlamento acabavam por conceder ao Executivo suas prerrogativas decisórias.¹¹⁸ Ou seja, estabeleceu-se uma relação entre o Executivo e o Legislativo, de modo que enquanto um cedia de um lado, o outro cedia de outro, fazendo com que houvesse a ineficiência da aplicação do mecanismo de controle dos poderes (freios e contrapesos), tipicamente adotado pelos sistemas presidencialistas.

¹¹⁵ Cf. ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 21-22.

¹¹⁶ Cf. Ibidem, p. 22.

¹¹⁷ Cf. Ibidem.

¹¹⁸ Cf. VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 95.

Para demonstrar que de fato ocorriam as coalizões tanto partidárias, quanto regionais, Abranches trouxe dados de estudo empírico a respeito das participações nos ministérios. Segundo ele:

Alguns ministérios de "direção política", como Justiça, Trabalho, Indústria e Comércio e Relações Exteriores, eram ocupados pelo critério partidário. Outros, que podem ser caracterizados como "ministérios de gastos" ou de "clientelas", eram ocupados pelo critério regional. Era o caso, por exemplo do Ministério da Educação e da Saúde, cativo da Bahia até seu desmembramento. A partir daí, o Ministério da Saúde passou a ser utilizado para atender ao Partido Social Progressista - PSP, passando ao controle de São Paulo. [...].¹¹⁹

Sérgio Antônio Ferreira Victor vai além. Em sua obra "O Presidencialismo de Coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro" faz referência à forma como ocorre a cooperação entre Legislativo e Executivo.

Antes de mais nada, importante se faz destacar que o sistema de eleição adotado pelo Brasil é proporcional de lista aberta. Isso quer dizer que, no sistema eleitoral brasileiro, os votos são endereçados à figura do candidato, ainda que esse esteja vinculado a um partido político. Porém, não são todos os candidatos mais votados que, ao final das contas, serão eleitos. Em verdade, a totalidade dos votos recebidos por cada partido são contabilizados em seu favor (do partido político), sendo o número de votos recebidos pelo partido o que definirá quantos de seus candidatos serão eleitos, bem como concedida a prioridade para assumir as cadeiras legislativas àqueles que receberam mais votos.

Nesse sentido, em decorrência de o sistema brasileiro ser proporcional de lista aberta, não é possível entender que exista o voto personalizado no país, sendo que, muitas vezes, o representante é eleito por meio da transferência de votos.

Diante da incerteza de quem compõe sua base eleitoral, por conta da eleição através de lista aberta, o parlamentar acaba tendo a necessidade de identificar e construir essa base, ou, ainda, de aumentá-la¹²⁰, com o fim de representar algum segmento da sociedade no cenário político e, assim, fortalecer seu mandato.

A figura do Presidente da República surge como um instrumento para aproximar os parlamentares de seus representados, pois possui grande visibilidade, em decorrência do cargo que ocupa. Assim, ao assumirem uma posição em relação às ações do Executivo, os parlamentares acabam por estabelecerem relações, de certa forma, com os eleitores.

¹¹⁹ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 25-26.

¹²⁰ Cf. VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 101.

Nas palavras de Fabiano Santos:

Portanto, a posição dos deputados em relação às políticas propostas e realizadas pelo Executivo é fonte essencial de sinalização para sua base eleitoral “virtual”. Em outras palavras, nessas condições o presidente se transforma no intermediário do representante junto a seus representados.¹²¹

E, ainda, segundo Sérgio Antônio Ferreira Victor:

O presidente funciona quase como um cupido, e essa intermediação significa mais uma etapa no processo de *trade offs*. Acontece que a identificação e a construção de uma base eleitoral e, portanto, a geração de um contato entre representante e representado (*accountability*) não podem ser, ou dificilmente são, produzidas diretamente pelos parlamentares, pois eles praticamente não possuem meios de influenciar a agenda política. Nesse cenário, quanto maiores as condições de governabilidade de que dispuser o Poder Executivo, mais oportunidades terão os parlamentares de sua base para sinalizarem aos seus eleitores.¹²²

Nesse contexto, a figura do Chefe do Executivo como intermediador entre os membros do legislativo e seus eleitores não apenas beneficia os parlamentares, mas também concede proveito ao próprio Presidente, que necessita do apoio dos legisladores para colocar em prática sua agenda durante seu mandato. Isto é, além dos poderes legislativos formais que competem ao Executivo - como a edição de medidas provisórias, vetos e as iniciativas privativas de leis que lhe competem - o Presidente possui, ainda, poderes informais de influência sobre o Parlamento.¹²³

Se isso não bastasse para explicar o motivo pelo qual se formam as coalizões, Abranches atenta ao fato de que nossa Constituição Federal possui um rol de artigos muito extenso e não trata apenas das questões fundamentais, mas de tantas outras matérias diversas. Junto a esse fato, há a questão de que, para serem procedidos bloqueios ou mudanças constitucionais, é necessária uma votação com quórum de maioria qualificada por parte dos membros do Poder Legislativo, o que entoa, mais uma vez, a necessidade da formação das coalizões para que haja a capacidade de governabilidade por parte do Executivo.¹²⁴

Dessa forma, para ter segurança durante seu governo, fica esclarecido que não basta a formação de coalizões mínimas por parte do Presidente da República, mas faz-se necessário o estabelecimento de grandes coalizões, pois somente assim o Chefe do Executivo possuirá mais bases para governar de acordo com o que se propôs.

¹²¹ SANTOS, F., Op. cit., p. 45.

¹²² VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 102.

¹²³ Cf. Ibidem.

¹²⁴ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 22.

Contudo, apesar de entender ser fundamental para a governabilidade a consolidação de coalizões, entende também pela existência de riscos inerentes a essa prática, seja ao formar coalizões com inúmeros pequenos partidos, seja ao estabelecer coalizão concentrada. Nas palavras de Abranches:

Tanto o alto fracionamento governamental, quanto uma grande coalizão concentrada, representam uma faca de dois gumes. O primeiro confere maiores graus de liberdade para manobras internas, por parte do presidente, que pode retirar força exatamente da manipulação das posições e dos interesses dos vários parceiros de aliança. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que seu partido não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais. Sua autoridade pode ser contrastada por lideranças regionais, sobretudo os governadores. É a dinâmica do duplo eixo das coalizões nacionais.

Uma coalizão concentrada, por sua vez, confere ao presidente maior autonomia em relação aos parceiros menores da aliança, mas o obriga a manter mais estreita sintonia com seu próprio partido. Se o partido majoritário é heterogêneo interna e regionalmente, obtém-se o mesmo efeito: a autoridade presidencial é confrontada pelas lideranças regionais e de facções interpartidárias. Mas o risco maior, neste caso, adviria de um rompimento do partido com o presidente, deixando-o apenas com o bloco de partidos minoritários da aliança.¹²⁵

Por conta de todo esse cenário exposto, o autor entende que o presidencialismo de coalizão brasileiro:

É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.¹²⁶

Abranches continua sua análise apontando que em estruturas sociais e políticas com maior presença da heterogeneidade e conflitos não há como primar pelo pequeno número de parceiros e voltar a atenção para a formação de coalizões estritamente por conta de proximidades ideológicas, mas sustenta que, inevitavelmente, a grande coalizão é a regra, de modo que se busca o maior número de parceiros, e, conseqüentemente, formam-se coalizões pautadas inclusive em ideologias diversas. Diante disso, "*a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores*".¹²⁷

Sob o ponto de vista do autor ora estudado, três momentos específicos regem a formação das coalizões. Tudo se inicia quando do estabelecimento da aliança eleitoral, momento em que os entes que se coligarão negociam a respeito das diretivas programáticas

¹²⁵ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 26.

¹²⁶ Ibidem, p. 27.

¹²⁷ Cf. Ibidem.

gerais, bem como dos princípios basilares do governo em formação. Após, haverá a constituição do governo, que abarcará a competição por cargos políticos, porém esse governo ainda é pautado em princípios bastantes genéricos. Por fim, o terceiro momento é aquele em que a aliança se tornará, de fato, uma coalizão que governará e terá que, agora, entrar no mérito da organização da agenda política e das condições de sua execução.¹²⁸

Assim, Abranches conclui que é nesse momento de formação das coalizões que os partidos colocam em evidência os conflitos e as negociações que têm a fazer, buscando sempre, com isso, a obtenção de cargos e poder de influência nas tomadas de decisões.¹²⁹

Contudo, nesse "jogo" de cede de um lado, impõe do outro, há questões que não são passíveis de negociação e torna-se tarefa difícil perceber o quanto o parceiro de coalizão seria capaz de renunciar, numa situação de crise. Nas palavras de Abranches:

Do ponto de vista da negociação com os outros partidos, busca-se enfatizar os princípios compatíveis e complementares e contornar aqueles que sejam divergentes. O problema é que, em circunstâncias de crise, entre os pontos de divergência encontram-se questões inarredáveis da agenda de políticas de governo, tais como controle da inflação, as prioridades para o gasto público ou a política salarial. O dilema que se apresenta é a identificação do limite de tolerância dos parceiros, que depende da posição de lideranças políticas e de fatores a ela externos - ligados à sua relação com as bases, os grupos de militantes e as facções parlamentares - de um lado, e da reação dos interesses organizados na sociedade, de outro. É exatamente por isso que a manutenção da coalizão depende decisivamente do desempenho corrente do governo, a despeito dos acordos e compromissos formulados na sua constituição.¹³⁰

Assim sendo, os partidos políticos acabam firmando regimes de coalizões, mesmo havendo questões bastantes conflituosas entre eles, de modo que tais questões acabam sendo deixadas de lado no primeiro momento de "*compromisso básico da aliança*" - fazendo com que haja a formação do governo de coalizão -, e, após, passam a ser matéria de embate, quando da atuação no governo, que já está estabelecido.¹³¹

É essa divergência ideológica e programática existente entre os partidos coligados que dão ensejo, segundo Abranches, a uma possível instabilidade da coalizão, podendo, inclusive, chegar à ruptura da aliança firmada. Isto é, para além das divergências existentes entre aqueles que estão unidos ao poder Executivo e aqueles que compõem a oposição, existem as divergências internas relativas aos participantes da coalizão¹³², que, de um momento a outro,

¹²⁸ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 27-28.

¹²⁹ Cf. Ibidem, p. 28.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Cf. Ibidem, p. 29

¹³² Cf. Ibidem.

podem colocar tudo a perder, podendo prejudicar, até mesmo, a capacidade de governar do Executivo.

Sobre períodos de crise e instabilidade da coalizão, entende o cientista político:

Em certo sentido, dificilmente uma grande coalizão governante terá condições de estabilidade, em períodos de crise aguda, sem um amplo apoio político-social, que ultrapasse os limites das lideranças partidárias e envolva todos os segmentos sociais politicamente organizados. [...]

As cisões internas e a instabilidade a elas inerentes são naturais em qualquer governo de coalizão, embora adquiriam contornos mais graves em épocas de crise. Requerem, portanto, uma série de mecanismos institucionais que regulem este conflito, promovam soluções parciais e estabilizem a aliança, mediante acordos setoriais de ampla legitimidade.¹³³

Mesmo acreditando na possibilidade de meios institucionais para conter a instabilidade da coalizão, Abranches acredita que sempre haverá a possibilidade de rompimento da mesma.

Assim, entende que existe a possibilidade de tanto o Presidente se ver unido a apenas seu partido, sendo abandonado pelos parceiros menores de coalizão; ou, ainda, de o Presidente se separar de seu partido político, permanecendo coligado aos partidos menores. Contudo, em qualquer das hipóteses de rompimento, o Presidente se vê em situação de total vulnerabilidade, fazendo com que as relações existentes entre os poderes Executivo e Legislativo se tornem ainda mais enfraquecidas.¹³⁴

Ademais, o autor explica que, por decorrência disso, a polarização que pode ser formada no Congresso Nacional é capaz de transformar "coalizões secundárias" em "coalizões de veto", de modo que desencadeiem a impossibilidade de continuidade de governança, haja vista a "*probabilidade de paralisia decisória e conseqüente ruptura da ordem política*".¹³⁵

Se isso não bastasse, Abranches relembra que diante de todo esse cenário de rompimento das coalizões o regime democrático acaba por ficar ameaçado. Isso ocorre, pois fica estabelecida a submissão ou do Presidente ao Congresso, ou vice versa¹³⁶, fazendo com que não haja a harmonização necessária entre os poderes e, por diversas vezes, o Presidente seja colocado em situação que o impossibilita de exercer suas funções de modo estável.

É por conta de toda essa desestruturação que pode advir do presidencialismo de coalizão, que o cientista político entende pela necessidade da adoção de um mecanismo que

¹³³ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 30.

¹³⁴ Cf. Ibidem.

¹³⁵ Cf. Ibidem.

¹³⁶ Cf. Ibidem, p. 31.

proteja o regime, evitando que haja crises capazes de causar a ruptura da coalizão. Em suas palavras:

Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime. Por outro lado, este instrumento de regulação e equilíbrio do regime constitucional serve, no presidencialismo de coalizão, para reduzir a dependência das instituições ao destino da presidência e evitar que esta se torne o ponto de convergência de todas as tensões, envolvendo diretamente a autoridade presidencial em todos os conflitos e ameaçando desestabilizá-la em caso de insucesso.¹³⁷

Assim, o pioneiro na análise do presidencialismo de coalizão brasileiro não entende que se houvesse o parlamentarismo ou o bipartidarismo no Brasil as questões supracitadas estariam resolvidas, mas sim que, para chegar à solução, outro mecanismo de controle da fragmentação polarizada seria necessário, de modo que a diversidade fosse regulada, sendo possível lidar com ela e podendo, assim, chegar à justiça social.¹³⁸

Contudo, divergindo do pensamento de Abranches, outros estudiosos entenderam que essa "*busca por alguma solução*" não se encaixa à realidade brasileira, visto que o presidencialismo de coalizão não configura um problema institucional, mas algo intrínseco a qualquer regime democrático.

Para fundamentar seu ponto de vista contrário, Limongi, por exemplo, dá enfoque ao poder de agenda, que é conferido ao Chefe do Executivo.

O poder de agenda, como bem definiu Marco Aurélio Sampaio, consiste na "*capacidade de determinar não somente quais propostas serão consideradas pelo congresso nacional, mas também quando o serão*".¹³⁹ Nesse sentido, ao estabelecer a agenda, o Presidente da República leva em consideração quais os objetivos foram traçados e quais compromissos foram firmados durante sua campanha, para que, então, possam ser cumpridos através desse seu poder de determinar, por exemplo, quais as pautas serão apreciadas pelo Legislativo.

Partindo desse pressuposto, Limongi defende que, de fato o sistema político brasileiro pode ser chamado de "presidencialismo de coalizão" - como queria Abranches -, pois vigora

¹³⁷ ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 31.

¹³⁸ Cf. Ibidem, p. 32.

¹³⁹ SAMPAIO, Marco Aurélio. A medida provisória no presidencialismo de coalizão. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 129.

no país o sistema presidencialista e porque os governos recorrem às coalizões partidárias em busca de apoio às suas propostas.¹⁴⁰

Contudo, segundo o autor, não há como entender que as características e relações que se estabelecem diante desse cenário do presidencialismo brasileiro mitigariam a capacidade de governo por parte do Executivo ou até que configuraria um sistema original e único no mundo, como propunha Abranches.

Em verdade, dotado do poder de agenda, o Presidente possui amplos poderes decisórios. Além disso, tal poder aproxima a democracia brasileira de grande parte das demais democracias¹⁴¹ e facilita a governabilidade por parte do Executivo, haja vista que, ao expor suas preferências e objetivos, o Presidente "*consegue estruturar maiorias partidárias*"¹⁴², o que só é possibilitado pelo presidencialismo de coalizão.

Ou seja, através do poder de escolher quais matérias e em que momento elas serão votadas pelo Parlamento, o Executivo consegue negociar com a base coligada, a fim de que suas pretensões sejam alcançadas por meio da votação necessária no órgão legislativo, garantindo, assim, sua governabilidade. Isto é, o presidencialismo de coalizão surge, para grande parte dos novos estudiosos, não como um entrave, mas como um instrumento fortalecedor da capacidade de governar do Executivo.

E, para sustentar que o sistema adotado pelo Brasil é forte e bem estruturado, refutando as teses de Abranches, adverte Limongi:

Para resumir: o que o Executivo submete ao Legislativo é, em geral, aprovado. E, por definição, as matérias só podem ser aprovadas se contam com o apoio da maioria. Para evitar mal entendidos, cabe notar que a afirmação se estende às Medidas Provisórias. Estas necessitam serem aprovadas pelo Congresso para que se tornem leis.¹⁴³

Assim, através de análises empíricas, Limongi conclui que, em regra, o governo brasileiro possui um sólido apoio de suas coalizões partidárias, chegando, normalmente, ao sucesso de seus objetivos. Isso ocorre porque os parlamentares que fazem parte de partidos políticos coligados ao Presidente da República são disciplinados e acabam sempre seguindo as recomendações de voto de acordo com a estratégia adotada pelo Chefe do Executivo.¹⁴⁴

¹⁴⁰ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. São Paulo: Novos estudos – CEBRAP, n. 76, p. 20.

¹⁴¹ Cf. Ibidem.

¹⁴² VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 110.

¹⁴³ LIMONGI, Fernando. Op cit., p. 24.

¹⁴⁴ Cf. Ibidem.

Outro fator importante e que evidencia o funcionamento e sucesso do presidencialismo de coalizão no Brasil é o poder designado ao Executivo de editar medidas provisórias, caracterizadas por serem instrumentos utilizados em casos de relevância e urgência; por possuírem força de lei; e por serem editadas pelo Chefe do Executivo. Assim, a partir de sua edição, a medida provisória passa a produzir efeitos imediatamente e sua vigência pode prolongar-se por sessenta dias, prorrogáveis, mais uma vez, por período igual.¹⁴⁵

Ocorre que, após a edição das medidas provisórias, compete ao Congresso Nacional a transformação dessas medidas em leis ou não. Entretanto, para o Legislativo, no contexto do presidencialismo de coalizão, as medidas provisórias surgem como um útil mecanismo para captar informações a respeito da repercussão da matéria de que tratam, junto à sociedade. Já diria Amorim Neto:

(...) o intervalo entre a emissão de uma MP pelo Executivo e sua votação pelo Congresso é justamente o período que tem o último para escutar possíveis alarmes de incêndio acionados pelos grupos sociais afetados pela MP (...) trata-se de um mecanismo de monitoramento eficiente e de baixo custo, convenientemente à disposição de um Congresso notoriamente despreparado, do ponto de vista técnico, para avaliar o impacto de decisões governamentais.¹⁴⁶

Assim, as medidas provisórias servem como ponte de bom relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, visto que, ao colocar em pauta a discussão a respeito da transformação das MPs em leis, o Legislativo pode fazer, inclusive, emendas às medidas, abrindo caminhos de negociações entre os dois poderes. Tais negociações, sem dúvidas, são facilitadas pelas coalizões firmadas.

O resultado bem sucedido do funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro é demonstrado por Sérgio Antônio Ferreira Vitor, a partir de análises de dados apresentados no Relatório Final do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, do ano de 2010:

Isso significa que a pauta política é ditada por essa agenda e que ela é, via de regra, aprovada. A taxa de dominância é próxima de 90%, de fato, o que vai à votação é a agenda do governo, ao passo que a taxa de aprovação é superior a 70%, muito próxima àquelas verificadas em estáveis democracias parlamentaristas. Isso demonstra que o presidencialismo de coalizão brasileiro funciona com alto grau de disciplina partidária. A conversão em lei das medidas provisórias editadas é de cerca de 85%. Os projetos de lei encaminhados pelo Executivo tramitam em tempo três a quatro vezes menor do que os projetos encaminhados por parlamentares, sendo certo

¹⁴⁵ Câmara dos Deputados. **Medida Provisória**.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

¹⁴⁶ AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, 2002, p. 21.

que é raro que projetos de congressistas sejam aprovados, ao passo que, conforme mencionado acima, o sucesso das iniciativas presidenciais é elevadíssimo.¹⁴⁷

Por fim, para além das medidas provisórias, de extrema importância é a formação dos ministérios, no presidencialismo de coalizão. Como já bem pontuou Abranches, a formação das coalizões envolvem três momentos específicos: a constituição da aliança eleitoral; a constituição do governo; e, por fim a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante.

Diante disso, no que tange à distribuição dos ministérios, esta deverá ocorrer de forma estratégica, levando em consideração a força dos partidos coligados e a sua representatividade no Legislativo, pois, somente assim, formam-se coalizões amplas e sólidas, que atribuem ao Executivo possibilidade de governança estável.

É nesse sentido que se pode aproximar o presidencialismo de coalizão ao sistema parlamentarista multipartidário, visto que, em ambos os sistemas, a indicação dos Ministros ocorre com o fim de que eles apoiem as ações do Presidente da República e do Primeiro-Ministro.¹⁴⁸

Através do exposto, é possível inferir que o presidencialismo de coalizão é verificado por uma complexa relação de diferentes aspectos que tangenciam as relações entre os poderes, principalmente entre o Executivo e o Legislativo. A partir daí passa-se, então, à análise de possíveis influências do sistema do presidencialismo de coalizão na aplicação do instrumento do *impeachment* no Brasil.

¹⁴⁷ VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 117-118.

¹⁴⁸ Cf. Ibidem, p. 120.

4 OS MECANISMOS DE REVOGAÇÃO DO MANDATO DO EXECUTIVO E A APLICAÇÃO DO *IMPEACHMENT* NO BRASIL

4.1 - Formas de Revogação do Mandato do Executivo

Cada sistema de governo possui uma forma de destituição do poder de seus governantes que melhor se adéqua à sua realidade. Isto é, não apenas o *impeachment*, mas há outros procedimentos utilizados nos regimes democráticos, os quais também objetivam afastar de sua função o governante antes mesmo do final de seu mandato político.

Haja vista que cada um desses mecanismos possui características próprias, passa-se às análises daqueles que mais se destacam, sendo eles: o voto de desconfiança, o *recall* político e o *impeachment*.

4.1.1 - O Voto de Desconfiança

Esse é um instituto próprio dos países em que o sistema de governo adotado é o parlamentarismo.

O parlamentarismo diverge do presidencialismo, visto que naquele sistema de governo não há apenas uma pessoa responsável por exercer todas as funções do Poder Executivo, mas tal poder acaba por ser dividido na figura de duas pessoas diferentes. Assim, há, no parlamentarismo, um Chefe de Estado, representado pelo Monarca ou pelo Presidente da República, e há também a figura do Primeiro-Ministro, que é aquele que exerce a chefia do Governo.

A respeito das características do sistema parlamentarista, muito bem pontua José Afonso da Silva:

Parlamentarismo. É o sistema de governo que tem as seguintes características: (a) é típico das monarquias constitucionais, de onde se estendeu às Repúblicas europeias; (b) o Poder Executivo se divide em duas partes: um Chefe de Estado, exercido pelo Monarca ou pelo Presidente da República; e um Primeiro-Ministro ou Presidente dos Ministros; (c) o governo é assim um corpo coletivo orgânico, de sorte que as medidas governamentais implicam a atividade de todos os Ministros e seus Ministérios; (d) o Primeiro-Ministro é indicado (ou mesmo nomeado) pelo Presidente da República; os demais Ministros são indicados ou nomeados pelo Primeiro-Ministro, ou indicados por este e nomeados pelo Presidente da República, mas sua investidura definitiva, como a sua permanência posterior nos cargos, depende da confiança das Câmara dos Deputados (às vezes, também do Senado); (e)

a aprovação do Primeiro-Ministro e de seu Conselho de Ministros pela Câmara se faz pela aprovação de um plano de governo por eles apresentado, o que vale dizer que a Câmara assume responsabilidade de governo, aprovando o plano, empenhando-se assim politicamente perante o povo; (f) o Poder Legislativo assume no parlamentarismo funções político-governamentais mais amplas, e se transforma em Parlamento, na medida em que compreende também os membros do governo: Primeiro-Ministro e Conselho de Ministros, sejam ou não parlamentares; (g) o governo é responsável ante o Parlamento (Câmara dos Deputados), o que significa que o governo depende de seu apoio e confiança para governar; (h) o Parlamento é responsável perante os eleitores, de sorte que a responsabilidade política se realiza do governo para com o Parlamento e deste para com o povo; (i) significa que, *se o Parlamento retirar a confiança no governo, ele cai, exonera-se, porque não tem mandato, nem investidura a tempo certo, mas investidura de confiança; perdida esta, que pode decorrer de um voto de censura ou moção de desconfiança, exonera-se, para dar lugar à constituição de outro governo*; (j) mas, em vez de exoneração dos membros de governo que perdeu a confiança do Parlamento, pode-se preferir apurar a confiança do povo e, então, se utiliza o mecanismo da dissolução da Câmara, convocando-se eleições extraordinárias para a formação de outro Parlamento em torno do tema ou da questão de governo que gerou a crise, crise esta que se resolve politicamente, sem trauma, porque a flexibilidade do sistema possibilita mecânica adequada à solução de tensões políticas.¹⁴⁹ (GRIFEI).

No parlamentarismo, enquanto o Chefe de Estado exerce funções protocolares, assumindo um caráter mais figurativo, quem planeja e executa as políticas públicas é o Primeiro-Ministro, ou seja, o Chefe de Governo.¹⁵⁰

Diferente do que ocorre no Presidencialismo - em que há eleições diretas para a escolha do Chefe do Executivo -, o Chefe de Governo, em regra, é nomeado pelos parlamentares que possuem maior representação no Parlamento, ou, ainda, pelo Chefe de Estado.

Por conta dessa responsabilidade concedida, com base na confiança, à figura do Primeiro-Ministro, ele e suas ações estão em constante avaliação, podendo, a qualquer momento, ser destituído do cargo que exerce, através de instrumento que está à disposição dos parlamentares, que é o voto de desconfiança.

O voto de desconfiança, em geral, é utilizado nos momentos em que o bloco de oposição reconhece uma fragilidade política no exercício das funções do Primeiro-Ministro. Assim, os parlamentares propõem uma votação para que seja proclamada a confiança ou não no governo¹⁵¹, sem a necessidade de que tenha praticado conduta ilegal.

¹⁴⁹ SILVA, J. A. Op. cit., p. 511.

¹⁵⁰ Cf. BLUME, Bruno André. **Qual a diferença entre impeachment, voto de desconfiança e recall?** 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/impeachment-voto-de-desconfianca-e-recall/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

¹⁵¹ Cf. Ibidem.

Após feita a votação, caso venha a ser reconhecida a desconfiança no Chefe de Governo, este vê-se em situação tal que deve renunciar ao cargo que ocupa. Em regra, após a queda do Primeiro-Ministro, novas eleições gerais são convocadas.

4.1.2 - O *Recall* Político

Já o *recall* político é o instrumento de revogação de mandatos eletivos que surgiu no Presidencialismo norte americano, em 1903, quando foi inserido na Carta de Los Angeles.¹⁵² No entanto, na realidade americana, o instituto não é utilizado em âmbito Federal, mas apenas está prevista sua aplicação em doze estados membros daquele país, abarcando tanto a esfera Estadual, quanto Municipal.¹⁵³

O instituto é utilizado com o fim de afastar do cargo aquele governante que não mais possui a confiança, e contraria os interesses populares.

De acordo com William Junqueira Ramos, "*trata-se de um mecanismo onde certo número de cidadãos formula, por meio de petição assinada (notice of intent to recall petition), dirigida ao governante que decaiu da confiança popular, solicitando sua substituição ou para que se demita do cargo*"¹⁵⁴.

Ao longo do tempo, o instituto, que tem sua aplicação variada de acordo com as regras próprias do local, foi absorvido por outros países, sendo denominado não como *recall*, mas como, por exemplo, "destituição", na Argentina; "revogação", na antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas; "referendo revocatório", na República Bolivariana da Venezuela¹⁵⁵.

Apesar de não haver regra fixa para a aplicação do instituto, normalmente exige-se determinado percentual de assinaturas dos eleitores, requerendo a destituição do cargo do governante; e, em regra, faz-se também necessário que o governante já tenha cumprido certo tempo de mandato para que fique submetido ao *recall*.¹⁵⁶

No Brasil não há, atualmente, previsão legal da aplicação do *recall* como mecanismo de destituição de cargo político dos governantes. Contudo, de junho de 1822 a abril de 1823,

¹⁵² Cf. RAMOS, William Junqueira. O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 54, jun 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948>. Acesso em 09 jun 2017.

¹⁵³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10 ed. rev, atual e ampl. São Paulo, 2000, p. 292.

¹⁵⁴ Cf. RAMOS, William Junqueira. Op. Cit., Acesso em: 09 jun 2017.

¹⁵⁵ Cf. Ibidem.

¹⁵⁶ Cf. BLUME, Bruno André. Op. Cit., Acesso em: 10 jun. 2017.

algo parecido com o instituto americano foi criado, possibilitando aos eleitores brasileiros, pela primeira vez, a intervenção direta na representação política. Segundo Ramos:

No Brasil, tempos atrás, existiu um sistema parecido com *recall* americano. Tratava-se de instituto que, aliado à idéia do mandado imperativo que era muito utilizado na idade média, foi aplicado apenas uma única vez (02/06/1822 a 07/04/1823), Sob a influência de José Bonifácio, então vice-presidente de São Paulo, o Decreto de 16 de fevereiro de 1822, que criou o Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil, estabeleceu a possibilidade de destituição dos eleitos, por iniciativa dos eleitores, caso não cumprissem suas obrigações. Era um misto das ideologias traçado pelo mandato imperativo como as do *recall*, propriamente dito, mas que viria a ser instalado nos Estados Unidos, como visto.¹⁵⁷

Além disso, as primeiras constituições republicanas dos estados do Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina e São Paulo previram, por curto prazo, a aplicação do *recall*, que, na prática, nunca ocorreu.¹⁵⁸

Já em âmbito nacional, quando da Assembleia Geral Constituinte, em 1987, houve a tentativa de inserção do "voto destituente" (que possuía os mesmos princípios do *recall*), porém, sem sucesso.¹⁵⁹

Ao longo dos anos, por diversas vezes foi proposta a inserção do instituto na legislação brasileira. Em 2005 o Senador Eduardo Suplicy a propôs por meio da PEC 00073/2005; já em 2015, foi o Senador Antônio Carlos Valadares o proponente da PEC 21/2015, que atualmente está sendo discutida, sendo que o mesmo já havia apresentado um projeto de emenda semelhante, em 2003.

4.1.2.1 - Projeto atual de *Recall* no Brasil

Os senadores que compõem a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania (CCJ) aprovaram, no dia 21 de junho de 2017, uma proposta de emenda à Constituição, que cria a possibilidade dos próprios eleitores revogarem o mandato do Presidente da República, eleito nas urnas.

De acordo com o projeto, que ficou conhecido como *recall* - por tratar-se de um direito de arrependimento concedido aos eleitores -, para que haja o afastamento do Presidente de seu cargo político, faz-se necessária a apresentação de proposta assinada por, no mínimo, 10%

¹⁵⁷ RAMOS, William Junqueira. Op. Cit., Acesso em: 09 jun 2017.

¹⁵⁸ Cf. Ibidem.

¹⁵⁹ Cf. Ibidem.

dos eleitores que votaram na eleição presidencial; devendo estar representadas, pelo menos, 14 unidades federativas, sendo necessária a participação de 5% dos eleitores desses estados.¹⁶⁰

Após a iniciativa popular, seria convocado, pelo Congresso Nacional, um referendo para que a população manifestasse a sua vontade, e, caso houvesse a revogação do mandato, quem assumiria o cargo seria o Vice-Presidente, conforme sucessão prevista na Constituição Federal. Somente se o cargo de Vice-Presidente estivesse vago, assumiria o Presidente da Câmara dos Deputados. Neste caso, seria convocada eleição direta ou indireta, dependendo do momento em que o *recall* fosse aprovado.¹⁶¹

Ademais, de acordo com o projeto de emenda constitucional, o pedido de *recall* só poderá ser apresentado no segundo ou terceiro anos do mandato do Presidente.

Diversos já foram os projetos de *recall* apresentados pelos parlamentares, inclusive prevendo a possibilidade da aplicação do instituto não apenas contra o Chefe do Executivo, mas também em face de governadores, prefeitos, senadores e deputados. Contudo, o relator do atual projeto em votação, Antônio Anastasia (PSDB-MG), limitou a proposta apresentada, pontuando que apenas seria possível a propositura de *recall* em face do Presidente da República.

Aprovado na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, o projeto segue, agora, para análise do Plenário do Senado, onde terá que ser admitido em dois turnos, através do apoio de três quintos dos membros da Casa Legislativa. Após, a proposta de *recall* será encaminhada à Câmara dos Deputados para análise e possível aprovação.¹⁶²

Em análise aos seus possíveis efeitos, é factível verificar os "dois lados da moeda", no que diz respeito à eventual aprovação do *recall* para a realidade brasileira.

Esse instituto se mostra de grande valia se levarmos em consideração seu viés democrático. De fato, ele aproxima os eleitores e a esfera política, fazendo com que a os cidadãos possam ter maior controle sobre seu representante, e este sinta-se obrigado a agir com maior responsabilidade durante seu mandato, sob pena de perda de seu cargo político.

¹⁶⁰ OLIVEIRA, Tory. **A PEC do recall e o flerte com o modelo parlamentarista**. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/a-pec-do-recall-e-oflerte-com-o-modelo-parlamentarista>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

¹⁶¹ Senado Federal: **Parecer (SF) nº 64, de 2017**. 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5366309&disposition=inline>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

¹⁶² BONFIM, Isabela; FÁRIA, Thiago. **Comissão do Senado aprova 'recall' para mandato de presidente**. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/06/21/comissao-do-senado-aprova-recall-para-mandato-de-presidente.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

Entretanto, é importante lembrar que o cumprimento de muitas políticas adotadas pelo Chefe do Executivo dependem de tempo. Assim, caso o Presidente não assuma um posicionamento "populista", e necessite, por exemplo, cortar benefícios sociais concedidos anteriormente, será rechaçado pela população. Isso, sem dúvidas, já seria o suficiente para que fosse instaurado o processo do *recall*. Todavia, fundamental advertir que nem sempre a população tem o conhecimento de todo o projeto de governo do Presidente e das medidas necessárias a serem adotadas.

Outrossim, em última análise, é possível perceber que diante da ausência do pressuposto jurídico, não apenas os interesses pessoais, mas, inclusive, interesses políticos, econômicos e midiáticos poderiam estar por trás da abertura de processo de *recall* contra o Presidente da República.

Assim, para além do viés democrático intrínseco ao *recall*, é possível verificar o lado negativo da aprovação do instituto no Brasil, sob o fato de que sua aplicação poderia criar grande instabilidade institucional.

4.1.3 - O *Impeachment* e o Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

Como já discutido anteriormente, o *impeachment* é um instituto de destituição dos cargos dos governantes, típico das repúblicas presidencialistas.

Nos Estados Unidos da América, apesar de existir o *recall* para afastar as autoridades dos cargos políticos municipais e estaduais, como já mencionado, também existe a previsão do *impeachment*. Entretanto, este último instrumento é direcionado a Presidentes da República, por conta de crimes que, porventura, tenham cometido.

O *impeachment* também é o instituto adotado pela Constituição brasileira, que se inspirou nas bases da democracia norte americana.

Contudo, a aplicação desse instrumento, no Brasil, está envolto à realidade do presidencialismo de coalizão (discutido no segundo capítulo), fazendo-se necessário que voltemos nossas atenções à forma como é aplicado na realidade do país. Para isso, passa-se a uma breve retrospectiva histórica a respeito dos poderes conferidos ao Presidente da República, ao longo das últimas Constituições, atentando-se para de que forma isso influencia em sua relação com o Legislativo.

Essa análise servirá para a compreensão do papel das coalizões do sistema presidencialista brasileiro, e sua interferência na manutenção ou destituição do Chefe do Executivo.

O período que antecedeu a Constituição de 1946 foi marcado pelo regime autoritário, de modo que, com a queda do Estado Novo, iniciou um período de redemocratização, o qual pedia por uma nova Constituição.

Diante desse contexto, partidos políticos emergiram. De um lado estavam os Conservadores, representados pela União Democrática Nacional (UDN) e pelo Partido Social Democrático (PSD); e, de outro, o Progressista, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). E foram esses partidos os responsáveis pela aprovação da Carta Magna brasileira, de 1946.¹⁶³

Naquele contexto, a Constituição previa um Legislativo altamente fragmentado, e um Executivo fraco e sem poder.¹⁶⁴ Isso porque, o Chefe do poder Executivo era eleito em primeiro turno, caso recebesse, no mínimo, 1/3 dos votos; o Vice-Presidente era eleito separadamente; o Presidente não possuía competências legislativas privativas, ou seja, leis orçamentárias, por exemplo, poderiam ser apresentadas por qualquer membro do Parlamento; além disso, o Chefe do Executivo sequer possuía competência normativas primárias, como a edição de um decreto-lei ou de uma medida provisória, por exemplo.

Essa falta de poder ao Executivo possivelmente estava relacionada com o momento de redemocratização do país, visto que o período que antecedeu o novo regime de governo era marcado pelo autoritarismo. Assim, a fim de evitar uma possível tirania exercida pelo Executivo, seus poderes foram tolhidos.

Após, a Constituição de 1946 foi substituída pela de 1967, quando o Brasil passou a vivenciar, novamente, a ditadura, agora sob o Regime Militar.

Assim, a Constituição de 1967 conferiu ao Executivo diversos instrumentos de competência privativa para que organizasse o poder. Edições de decreto-lei e de leis

¹⁶³ RESENDE, Marília Ruiz e. **A constituição de 1946**. 2017. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/constituicao-de-1946/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

¹⁶⁴ SILVA, Suzana Alves da. **Um comparação entre a relação Executivo-legislativo nos períodos de 1946-1964 e de 1988 até o período atual**. 2010. Disponível em: <<http://denissonsilva.com/8-outros/8-uma-comparacao-entre-a-relacao-executivo-legislativo-nos-periodos-de-1946-1964-e-1988-ate-o-periodo-atual>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

orçamentárias são exemplos de instrumentos, concedidos ao Chefe do Executivo, que ampliavam seus poderes.¹⁶⁵

Em 1969, houve nova redação referente à Constituição anterior. Porém, por ter sido outorgada através de emenda, muitos estudiosos não consideram o texto legal de 69 propriamente uma Constituição.

Com o fim do período ditatorial, o Brasil se encontrava diante de um momento de redemocratização e deu início aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a promulgação da Carta Magna de 1988.

Voltando as atenções para a experiência anterior - da substituição da Constituição de 1946 pela de 1967 -, os constituintes de 1987 entenderam que a queda do regime democrático de 1946 havia ocorrido, principalmente, pela instabilidade política gerada por conta da falta de poder destinado ao Executivo.

Assim, a Constituição Federal de 1988 manteve a quase totalidade dos instrumentos de poder concedidos ao Chefe do Executivo - que estavam previstos já na Constituição de 1967 -, além de acrescentar outros, nesse novo contexto democrático, como, por exemplo, as medidas provisórias.

As medidas provisórias surgiram, nessa nova realidade, como substituintes dos decretos-lei, de modo que ambos se diferenciavam, pois, enquanto esses não podiam ser alterados pelo Congresso Nacional, aquelas poderiam, ampliando o caráter democrático e ressaltando a importância da formação de coalizões entre membros do Legislativo e Executivo.¹⁶⁶

Outras mudanças advindas com o novo texto constitucional foram, por exemplo, que as eleições se davam de forma direta, através de primeiro e segundo turnos. Isso reforçava ainda mais o poder do Chefe do Executivo, que, a partir da segunda etapa das eleições, estava obrigado a fazer alianças com os demais partidos políticos, em busca de êxito.

Além disso, com a nova Constituição, o Presidente da República passou a influenciar diretamente nos trabalhos do Legislativo, através de seu poder de agenda, o que evidencia a ampla gama de poder conferida ao Executivo.

¹⁶⁵ Cf. MORAES, Leonardo Bruno Pereira de. **Processo e julgamento dos crimes de responsabilidade: a judicialização da política**. 2017. 75 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

¹⁶⁶ Cf. CARAM, Danilo Themi. **Decreto-lei e Medida Provisória: evolução**. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2934/decreto-lei-e-medida-provisoria-evolucao>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

Contudo, apesar do amplo poder conferido ao Presidente, há necessidade imprescindível da formação de coalizões para que ele tenha a capacidade de governar. Confirmando as ideias de Limongi, só assim, com coalizões sólidas e parceiros disciplinados, é possível que o Executivo seja bem sucedido em sua administração.

Por outro lado, à luz das ideias de Abranches, podemos verificar que nem sempre as coalizões estão fechadas a ponto de garantir ao Executivo uma boa governança.

Em verdade, por mais necessária que se faça a formação de coalizões em qualquer regime democrático, pois imprescindível que o Chefe do Executivo conte com o apoio da maioria parlamentar para colocar em prática suas propostas de governo, há momentos em que podem ocorrer rupturas nas coalizões firmadas, fazendo com que o Presidente fique vulnerável, por conta do enfraquecimento das relações entre os poderes Legislativo e Executivo.¹⁶⁷

Isso porque o Executivo depende do Legislativo para que seu programa de governo seja bem sucedido. Caso venha a romper com parlamentares ou parte deles, pode haver polarização e o surgimento de "coalizões de veto", o que desencadeia "*probabilidade de paralisia decisória e conseqüente ruptura da ordem política*".¹⁶⁸

Nessa possível fragilidade originada pelo rompimento das coalizões é que pode ocorrer a impossibilidade do Presidente de exercer suas funções de modo estável.

Assim, um Presidente que assuma o cargo e queira implementar sua política de governo com base em propostas fundamentadas exclusivamente nas ideologias de seu partido político, muito provavelmente perderá sua capacidade de governar.

Isso ocorre, pois, como muito bem demonstrado por Abranches, no cenário político existente na realidade do presidencialismo de coalizão, é necessário que os partidos façam um jogo de "toma lá, dá cá" e negociem cargos, prioridades e, inclusive, a agenda política que será proposta pelo Presidente da República.

Pode-se exemplificar tal prática, no momento da composição da coalizão, na formação dos gabinetes de Ministros. Se por um lado, os Ministérios são ocupados por membros pertencentes aos partidos aliados e com maior representação no Parlamento, por outro, os Ministros garantem ao Executivo os votos necessários em âmbito Legislativo.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Cf. ABRANCHES, S. H. H., Op. cit., p. 30.

¹⁶⁸ Cf. Ibidem.

¹⁶⁹ Cf. VICTOR, S. A. F., Op. cit., p. 121-122.

Essa possível incapacidade de governar por parte do Chefe do Executivo seria motivo suficiente, de acordo com os cientistas políticos, para dar ensejo à propositura do *recall*.

Esse mecanismo de destituição do poder do Executivo tem natureza meramente política, não carecendo de bases jurídicas para ser utilizado. Contudo, não pode ser aplicado no Brasil, haja vista que esse instrumento é inexistente em nossa legislação - apesar de diversas vezes ter sido proposto, e, agora, estar em discussão.

De fato, o instrumento previsto constitucionalmente e através da Lei 1.079/50, para o afastamento, do Presidente, de seu cargo é o do *Impeachment*.

Como já discutido no primeiro capítulo do presente trabalho, é necessária a configuração do crime de responsabilidade - hipóteses previstas no art. 85, da CFRB e no art. 4º da Lei 1.079/50 - para que a autoridade perca seu mandato político. No entanto, em atenção à Lei do *impeachment*, é possível perceber que o rol de crimes de responsabilidade é amplo e abrangente, de tal forma que há dificuldade de encaixar um crime cometido pela autoridade política à norma.

Essa amplitude dos termos que definem os crimes de responsabilidade pode ser relacionada com a origem da lei, em 1950. Naquela oportunidade, quem a propôs, quando da realização da Constituinte que antecedeu a Carta Magna de 1946, foi o Deputado Raul Pilla, que era um dos grandes defensores da aplicação do Parlamentarismo na realidade brasileira.¹⁷⁰

Como se sabe, no Parlamentarismo vigora o voto de desconfiança como mecanismo de destituição do cargo do governante, não sendo necessário o preenchimento de requisitos legais para tal fim, mas bastando a vontade/insatisfação dos parlamentares. Isto é, trata-se de um instituto pautado unicamente no requisito político para que haja a queda da autoridade política. Assim, há grandes indícios que fazem crer na influência do voto de desconfiança sobre a proposta da lei do *impeachment* realizada pelo referido Deputado.

Do mesmo modo, a Constituição Federal de 1988 não define de forma mais específica quais são os crimes de responsabilidade que dariam ensejo à propositura do *impeachment* - tanto por conta de ter reproduzido o teor da lei especial, a qual entrou em vigência trinta e oito

¹⁷⁰ GOVEA, Sergio. **Correspondência ao Partido dos Trabalhadores, PT, 01/2017**. 2017. Disponível em: <Correspondência ao Partido dos Trabalhadores, PT, 01/2017>. Acesso em: 15 jun. 2017.

anos antes da Carta Magna; quanto por ter sua formulação durante um período em que se vislumbrava a possibilidade da adoção do sistema parlamentarista no país¹⁷¹.

Assim, verifica-se tremenda dificuldade de se definir quais ações da autoridade política se configuram como crime de responsabilidade ou não. Talvez seja essa a razão de, em vinte e nove anos de vigência da Constituição Federal democrática, dois Presidentes já terem sido destituídos de seus cargos, bem como de tantas outras tentativas de submissão de governantes ao processo de *impeachment*.

Para além da dificuldade de delimitação do crime em si, há uma séria questão política envolvida, visto que diferente dos processos criminais que correm no âmbito do Judiciário, o *impeachment* é instaurado, processado e julgado pelo poder Legislativo. Aí está, mais uma vez, o papel importante da formação das coalizões nos âmbitos dos poderes Legislativo e Executivo.

Sem uma definição delimitada do que corresponde a crimes de responsabilidade; com a instauração, o processamento e o julgamento executados pelo órgão legislativo, que é político por natureza; e, diante de uma possível ruptura nas coalizões firmadas, deixando vulnerável e incapaz de governar o Presidente da República; corre-se o risco da ocorrência do *impeachment*, no sistema presidencialista de coalizão brasileiro, sem que seja considerado o fundamento jurídico para a admissão do processo, o que o aproxima do *recall* político.

Ao se comparar o modo como se estrutura o *impeachment* e o *recall*, há distinção relevante em relação ao desenvolvimento do processo, bem como no que diz respeito a quem vota pelo afastamento do governante.

Em termos gerais, o *recall* se mostra como um instituto muito mais simples, quando comparado ao *impeachment*, pois, naquele, basta a insatisfação popular para que o Chefe do Executivo seja destituído de seu cargo político. Já o impedimento, no Brasil, ocorre através de procedimento pré determinado e complexo, necessitando da configuração de crime de responsabilidade e sendo bem sucedido somente com a aprovação de 2/3 de cada uma das Casas Legislativas, o que distancia os dois institutos. No entanto, diante do presidencialismo brasileiro, em caso de presentes as rupturas das coalizões, é possível entender a ação do Legislativo e a expressiva votação pela queda do Chefe do Executivo como reflexo de uma

¹⁷¹ TEIXEIRA, João Carlos. **Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou**. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituente-tentativa-de-adocao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

mera insatisfação política, que, de certa forma, aproximaria o instituto brasileiro do *recall* político.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do questionamento a respeito da forma como é aplicado o *impeachment* no Brasil, e em atenção aos principais mecanismos de destituição dos cargos de autoridades políticas, especialmente ao *recall*, buscou-se averiguar até que ponto o instituto brasileiro tem sido utilizado nos moldes propostos pela legislação pátria e quais circunstâncias poderiam influenciar diretamente em sua aplicação.

O instituto do *impeachment*, originado na Inglaterra, no século XIII, com o intuito de punir os nobres e atender aos clamores da sociedade, foi admitido pelo Brasil, visando afastar a autoridade de seu cargo político quando a sociedade não possuía mais confiança em seu governante.

A Constituição brasileira de 1824 previa o instituto, porém entendia por sua aplicação apenas em face dos Ministros do Rei, sendo este imune, assim como ocorria no direito inglês.

Contudo, com advento da República, a Constituição de 1891 inovou e previu aqueles que seriam os crimes de responsabilidade, que ensejariam a abertura do processo de *impeachment*. Ocorre que, já naquela oportunidade, o rol constitucional foi elaborado de forma bastante genérica. Além disso, foi essa mesma Constituição que atribuiu competência à Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou não da denúncia contra as autoridades políticas; bem como, o procedimento de afastamento dessas e posterior julgamento pelo Senado, em caso de admissão da acusação.

Da mesma forma que na primeira Constituição Republicana, a atual Carta Magna prevê, em seu art. 85, o rol de crimes de responsabilidade de forma bastante ampla e genérica. Ademais, entende que será competência do Senado processar e julgar os crimes de responsabilidade, ao passo que competirá ao Supremo Tribunal Federal a apreciação de crimes comuns porventura praticados pelo governante.

Atualmente o que vigora no Brasil são as previsões da Lei especial nº 1.079/50, bem como da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que estabelecem os crimes de responsabilidade e regulam o respectivo processo de julgamento.

Haja vista a falta de delimitação e a generalidade das previsões legais a respeito dos crimes de responsabilidade; bem como pelo fato de a admissibilidade, o processamento e o

juízo da autoridade política serem feitos pelas Casas Legislativas, diversas discussões surgiram a respeito da natureza do instituto do *impeachment*.

Diante disso, três diferentes correntes de pensamento tomam evidência, discutindo se seria a natureza do *impeachment* exclusivamente política, jurídica ou mista.

Todavia, está mais do que demonstrado o caráter misto do instituto, uma vez que, para que haja o processamento perante o órgão legislativo - o que marca o caráter político intrínseco ao procedimento -, necessária se faz a realização de admissibilidade pautada na legislação que traz o rol taxativo de hipóteses que configuram crime de responsabilidade - o que confere o viés jurídico ao *impeachment*.

A partir daí, surgiu a relevância da discussão acerca da estruturação do Estado brasileiro, vez que é a partir da análise de princípios fundamentais à constituição do Estado, do Governo e de seus poderes que se faz possível compreender o sistema presidencialista adotado pelo Brasil, analisando-o especialmente sob os recortes das coalizões firmadas, especialmente, entre partidos políticos.

Quem deu origem à expressão "presidencialismo de coalizão" foi o cientista político Sérgio Abranches que, em 1988, em meio à redemocratização do Brasil, entendeu que a pluralidade de valores advinda da heterogeneidade social dava causa à impossibilidade de fixação de uma única institucionalidade brasileira.

Assim, enquanto o poder Executivo possuía uma agenda com as mais diversas e numerosas demandas, o Legislativo era composto por diversos partidos políticos, representantes das mais variadas vontades sociais.

Foi sob a perspectiva da união entre presidencialismo, representação proporcional e multipartidarismo, que Abranches percebeu a causa da existência de conflito entre os poderes, decorrendo disso a necessidade da formação de coalizões partidárias e regionais, a fim de que fosse possibilitada a governabilidade do Chefe do Executivo.

Contudo, atentou que ao se formarem grandes coalizões com diversos parceiros, havia o risco de ocorrerem futuras rupturas por conta, especialmente, de divergências ideológicas ou programáticas existentes entre eles. Dessa maneira, entendeu que era necessário haver uma constante negociação entre os atores políticos para que fossem minimizados tais conflitos. No entanto, caso não houvesse negociação, poderia ocorrer o rompimento das coalizões, fazendo com que Executivo e Legislativo tivessem suas relações enfraquecidas, colocando, conseqüentemente, o Presidente da República em situação de extrema vulnerabilidade.

Em contramão a Abranches, novos estudiosos surgem defendendo que o presidencialismo de coalizão não configura um problema institucional, mas algo inerente a qualquer regime democrático e facilitador da governabilidade. E mais, Limongi acrescenta ao debate que, nesse sistema, o Presidente se vê envolto aos mais diversos poderes - como, por exemplo, o poder de agenda -, possuindo as prerrogativas de negociar e formar maiorias, a fim de que consiga governar de acordo com o que se propôs. Assim, não vê no presidencialismo de coalizão um instrumento que funciona contra, mas um trunfo que trabalha a favor das políticas propostas pelo Executivo.

Diante desse cenário, em que há constantes aproximações e distanciamentos entre os poderes Executivo e Legislativo, surgem determinadas questões: até que ponto essa sistemática do presidencialismo de coalizão teria poderes de influência sobre uma possível destituição do cargo político do Chefe do Executivo? Estaria o *impeachment* - instituto jurídico e político, próprio da legislação brasileira - sendo admitido de acordo com as prerrogativas do *recall* - instituto meramente político, utilizado em repúblicas presidencialistas -?

Voltando a análise aos instrumentos de afastamento definitivo da autoridade política de seu cargo, tem-se o voto de desconfiança, que nada mais é que um mecanismo utilizado nos regimes parlamentaristas, em que o Primeiro-Ministro, que está à frente da Chefia de Governo, é removido de suas funções por simples questão política. Isto é, não há necessidade de que tal autoridade tenha cometido crime ou conduta sancionada por lei, o que torna muito mais corriqueira e natural a troca de governante nesse sistema político.

Mas, para além, há o *recall* político, que consiste em ser um instituto muito presente nas repúblicas presidencialistas. Aproximando-se do voto de desconfiança, o *recall* tem como mola propulsora a insatisfação popular. Ou seja, independentemente da conduta praticada pelo governante (se é que o governante praticou determinada conduta), basta que os eleitores não estejam mais de acordo com sua governança para impedi-lo de prosseguir em seu mandato.

O *impeachment*, por sua vez, como discutido no primeiro capítulo, é um instrumento que comporta tanto o caráter político, quanto o jurídico. Tendo em vista que necessita de lei prévia que defina os crimes de responsabilidade, apenas nessas circunstâncias poderá o Chefe do Executivo ser afastado permanentemente de suas atribuições. Contudo, apesar de carecer de uma admissibilidade meramente jurídica, a legislação que prevê o instituto traz um rol amplo e genérico de crimes de responsabilidade, abrindo possibilidades para diferentes

interpretações. E é, diante dessa configuração, que as coalizões podem atuar de maneiras determinantes.

Enquanto sólidas e coesas, não restam dúvidas de que as coalizões funcionarão de tal modo que o programa político emanado pelo Executivo logrará sucesso, vez que, dotado dos mais diversos poderes, o Presidente da República terá a capacidade de, através das maiorias, governar e aprovar sua agenda política.

Todavia, a partir do momento em que as coalizões sofrem rupturas, vê-se o Chefe do Executivo em situação tal, que muito provavelmente não terá mais aliados e não conseguirá exercer sua função administrativa de forma satisfatória. Está-se diante de um período de instabilidades e possíveis crises políticas, que podem despertar a anseio pela queda do Presidente.

Leis fracas, amplas, e genéricas; bem como coalizões rompidas; mostram-se o cenário ideal para a propositura de ação de *impeachment* contra o Chefe do Executivo, que terá seu processo admitido, julgado e processado pelas Casas Legislativas, políticas por natureza.

É nessa perspectiva que se pode compreender a aproximação entre o *impeachment* e instituto do *recall*, vez que, neste, basta o anseio pelo afastamento do Presidente, não havendo necessidade de adequação entre conduta e norma para que a autoridade seja processada e julgada.

Além disso, por mais que, à primeira vista, pareça que os institutos se afastam, na medida em que, no *recall*, é necessário apenas a insatisfação dos eleitores para que haja a destituição do cargo da autoridade, enquanto que no *impeachment* o procedimento é mais complexo, envolvendo configuração de crime e processamento em ambas as Casas Legislativas, é possível verificar que em situação de rompimento de coalizões pode o Legislativo agir em massa e votar pela queda do Presidente da República por conta de simples insatisfação política. Sob esse viés, estaria, mais uma vez, o *impeachment* assumindo a característica meramente política do *recall*.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 31, n.1, 1988.

AMORIM NETO, Octavio; TAFNER, Paulo. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, 2002.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade**. 2016. Disponível em: <<http://emporiadodireito.com.br/supremo-tribunal-federal-deve-barrar/>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BARROS, Sérgio Resende de. **Impeachment**. Disponível em URL: <<http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=25>>. Acesso em: 12/06/2017.

BLUME, Bruno André. **Qual a diferença entre impeachment, voto de desconfiança e recall?** 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/impeachment-voto-de-desconfianca-e-recall/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: Editora Unb, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10 ed. rev, atual e ampl. São Paulo, 2000.

BONFIM, Isabela; FARIA, Thiago. **Comissão do Senado aprova 'recall' para mandato de presidente**. 2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/06/21/comissao-do-senado-aprova-recall-para-mandato-de-presidente.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. STF. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 17 de dezembro de 2015. **Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. RJ, 1824. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. RJ, 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992. **Dispõe Sobre O Plebiscito Previsto no Art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.** Brasília, 25 ago. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm>. Acesso em: 16 jun. 2017.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1950. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 8 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.628-8. Relator: Min. Nelson Jobim. **Serviço de Jurisprudência.** Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347174>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.220. Relator> Mn. Carmen Lúcia. **Diário do Justiça.** Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1609913>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.592-9. Relator: Min. Sydney Sanches. **Coord. de Análise de Jurisprudência.** Brasília, . Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266856>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 46.** Brasília, 17 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment:** aspectos da responsabilidade política do presidente da república. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

Câmara dos Deputados. **Medida Provisória.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>>. Acesso em: 28 jun. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. 4. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARAM, Danilo Theml. **Decreto-lei e Medida Provisória:** evolução. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2934/decreto-lei-e-medida-provisoria-evolucao>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Comentários à Constituição brasileira de 1988.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

FAVER, Marcus. **Considerações sobre a origem e natureza jurídica do 'Impeachment'.** 2008. Disponível em:

<http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136>. Acesso em: 08 jun. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GOVEA, Sergio. **Correspondência ao Partido dos Trabalhadores, PT, 01/2017**. 2017. Disponível em: <<http://www.emdefesadobrasil.com.br/Carta%20PT2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

HYGINO, José: Discursos. **Anais do Senado Federal (sessão de 1891)**. RJ, 1892. v. V. p. 36. Disponível em <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1891/1891%20Livro%206.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2017.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. São Paulo: **Novos estudos – CEBRAP**, n. 76.

MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. Campinas: Millennium Editora Ltda, 2000.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 6ª Ed. São Paulo: RT, 2012.

NETO, Miranda. **Pesquisa para planejamento: Métodos e técnica**. Editora FGV. Rio de Janeiro. 2005.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967, tomo III.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Leonardo Bruno Pereira de. **Processo e julgamento dos crimes de responsabilidade: a judicialização da política**. 2017. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

OLIVEIRA, Tory. **A PEC do recall e o flerte com o modelo parlamentarista**. 2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/a-pec-do-recall-e-oflerte-com-o-modelo-parlamentarista>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

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

RAMOS, William Junqueira. O instituto do recall ou revogação de mandatos eletivos. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XI, n. 54, jun 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2948>. Acesso em 09 jun 2017.

RESENDE, Marília Ruiz e. **A constituição de 1946**. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/constituicao-de-1946/>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

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

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

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

Senado Federal: **Parecer (SF) nº 64, de 2017**. 2017. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5366309&disposition=inline>>. Acesso em: 22 jun. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2014.

SILVA, Suzana Alves da. **Um comparação entre a relação Executivo-legislativo nos períodos de 1946-1964 e de 1988 até o período atual**. 2010. Disponível em: <<http://denissonsilva.com/8-outros/8-uma-comparacao-entre-a-relacao-executivo-legislativo-nos-periodos-de-1946-1964-e-1988-ate-o-periodo-atual>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

TEIXEIRA, João Carlos. **Na Constituinte, tentativa de adoção do parlamentarismo fracassou**. 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/25/na-constituante-tentativa-de-adoacao-do-parlamentarismo-fracassou>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

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