



ADWALDO LINS PEIXOTO NETO

IMPEACHMENT E SISTEMA DE GOVERNO

do processo criminal no
parlamentarismo inglês ao julgamento
político no presidencialismo
norte-americano e brasileiro

tirant
lo blanch

Adwaldo Lins Peixoto Neto

IMPEACHMENT E SISTEMA DE GOVERNO

*DO PROCESSO CRIMINAL NO PARLAMENTARISMO INGLÊS
AO JULGAMENTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO
NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO*



tirant
lo blanch

Copyright© Tirant lo Blanch Brasil

Editor Responsável: Aline Gostinski

Assistente Editorial: Izabela Eid

Capa e diagramação: Jéssica Razia

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Ex Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

P43 Peixoto Neto, Adwaldo Lins

Impeachment e sistema de governo : do processo criminal no parlamentarismo inglês ao julgamento político no presidencialismo norte-americano e brasileiro [livro eletrônico] / Adwaldo Lins Peixoto Neto. - 1.ed. – São Paulo : Tirant lo Blanch, 2024.

812Kb; livro digital

ISBN: 978-65-5908-695-5.

1.Direito penal. 2. Impeachment. 3. Sistema de governo. 4. Julgamento político. I.Título.

CDU: 342.537.91

Bibliotecária: Elisabete Cândida da Silva CRB-8/6778

DOI: 10.53071/boo-2024-01-26-65b418a3da6a8

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei n° 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n°9.610/98).



**tirant
lo blanch**

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Fone: 11 2894 7330 / Email: editora@tirant.com / atendimento@tirant.com
tirant.com/br - editorial.tirant.com/br/

Adwaldo Lins Peixoto Neto

IMPEACHMENT E SISTEMA DE GOVERNO

*DO PROCESSO CRIMINAL NO PARLAMENTARISMO INGLÊS
AO JULGAMENTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO
NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO*



tirant
lo blanch

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	6
<i>Adwaldo Lins Peixoto Neto</i>	
PREFÁCIO	10
INTRODUÇÃO	12
<i>CAPÍTULO 1</i>	
PARLAMENTARISMOS EUROPEUS	13
1.1. História do Parlamentarismo Inglês.....	15
1.2. Modelo básico de organização parlamentar	22
<i>CAPÍTULO 2</i>	
PRESIDENCIALISMO TIPO IMPERIAL ESTADUNIDENSE	29
2.1. Modelo básico de organização presidencial.....	31
2.1.2. Presidencialismo Imperial e o exagero do Hiperpresidencialismo.....	42
<i>CAPÍTULO 3</i>	
O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	46
3.1. O poder Executivo no Brasil: do Imperador-Moderador na Constituição de 1824 até a redemocratização em 1985	46
3.2. O presidencialismo de coalizão e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.....	67
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, antes de tudo e de todos, porque Ele é a razão de toda a minha essência. Agradeço ao Senhor meu Deus todos os dias, pois, apesar de toda a sua glória e de toda a minha insignificância, Ele escolheu me amar incondicionalmente. Que tudo o que eu faça seja para a Sua Glória.

A Larissa, o amor da minha vida, que me mostra a cada dia como as coisas podem ser muito mais simples quando há amor envolvido, e por apoiar todos meus sonhos, minimizando os obstáculos e superestimando a minha capacidade de superá-los. Você torna tudo mais fácil.

Aos meus pais, Rosan Ramos Peixoto e Helena Gonçalves Peixoto, pelo pleno apoio, e por me proporcionarem suporte emocional e financeiro não só para que esse trabalho fosse concluído durante o Mestrado em Direito, mas para que eu conseguisse continuar minha formação e aperfeiçoamento me mudando para Belo Horizonte para cursar o Doutorado em Ciência Política na UFMG.

Ao meu irmão, Matheus Gonçalves Peixoto, por enxergar em mim um gigante que eu nunca vi, e por definir em pessoa o verdadeiro significado de irmandade. Amo você. Estamos juntos pra sempre.

Aos meus grandes amigos, que o trabalho de elencar todos seria hercúleo e, quiçá, injusto, já que a memória pós-mestrado não é mais a mesma, o que poderia me fazer incorrer na injustiça de esquecer algum nome importante. Entretanto, menções por grupo fazem necessária: aos amigos da graduação em Direito da Fainor; aos colegas do programa de pós-graduação em Direito da UniFG; aos colegas de docência da Fainor, da FTC e da Uninassau; aos colegas advogados da OAB Subseção Vitória da Conquista – BA; aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, em Direito da UFMG, e em Ciência Política da UFMG: vocês foram

mais que essenciais nos momentos mais difíceis do caminho, vocês foram meu chão.

A todos os meus alunos da graduação em Direito pela compreensão com a sonolência e o cansaço nas aulas durante essa etapa da minha trajetória, e pela admiração e carinho que vocês nutrem por esse singelo professor. Vocês são o incentivo para eu me qualificar cada dia mais.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UniFG por terem participado não só da formação da pesquisa, mas do pesquisador: Dr. André Nicolitt, meu orientador; Dr. Fábio Correia, Dr. Antônio José Avelás Nunes, Dr. Flávio Pedron, Dr^a Henriete Karam, Dr^a Angela Espíndola, Dr. Rafael Tomaz de Oliveira, Dr. Colin Crawford, Dr. Cláudio Carneiro, Dr. Daniel Braga, Dr. Victor Drummond, Dr. Sérgio Urquhart de Cademartori e Dr. Alfredo Copetti Neto. Obrigado por toda paciência e confiança com as indicações bibliográficas, questionamentos nos corredores durante os intervalos entre as aulas e pela disposição em responder os incontáveis e-mails e mensagens. Vocês definem o significado da palavra mestre.

Ao Coordenador do Programa à época, Professor Dr. André Karam Trindade, por ter visto a minha ingenuidade no início da trajetória acadêmica, por ter me apontado o caminho, e por ter exigido o máximo de mim quando nem eu mesmo acreditava que daria conta. A convivência com o Sr. foi uma escola à parte.

Aos professores Dr. Jaime Barreiros Neto (Direito - UFBA), Dr. Fernando Papaterra Limongi (Ciência Política - USP), Dr. Danilo Buscatto Medeiros (Ciência Política - USP), Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (Direito - UFMG), Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (Direito - UFMG) pela imensurável contribuição à continuidade das minhas pesquisas. Obrigado por me lapidarem continuamente.

A professora e amiga Dr^a Tímea Drinóczi (Direito - UFMG), pela insistência na internacionalização da minha pesquisa. Serei eternamente grato por todas as orientações durante o curso de *Scho-*

larly Dissemination: writting and publishing internationally junto ao PPGD da UFMG em 2022.

A professora Dr.^a Magna Inácio, a quem eu chamo não exageradamente de “Magnífica”, por me receber como orientando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG, e por me indicar o instigante caminho ao rigor metodológico e internacionalização de resultados de pesquisa, sobretudo nos debates da disciplina Instituições Políticas em Perspectiva Comparada, no projeto de pesquisa Presidência institucional na América Latina, US e Europa; e nos trabalhos do PEX Network - Executive, Presidents and Cabinet Politics. Uma entusiasta da internacionalização, não só me incentivou como também abriu todas as portas fora do Brasil para que eu circulasse entre as maiores referências no estudo das instituições, do Presidencialismo e das interrupções de mandato e impeachment presidenciais. Uma vida inteira de gratidão não seria suficiente para reconhecer o tanto que sua bênção como orientadora fez diferença na minha vida e na minha carreira.

À professora Mariana Llanos, do *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA – Alemanha) por toda a dedicação em analisar meu projeto de tese, pela análise e pelas sugestões quando visitou no nosso programa de pós-graduação na UFMG em 2023, e pela abertura à continuidade do diálogo. A sra é gigante.

Ao professor Christopher Martínez da Universidad de Concepción (UdeC – Chile), pelo convite para o período de pesquisa na universidade e para integrar o *Grupo de Estudios del Ejecutivo da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* – ALACIP. Ter a oportunidade de trabalhar com o sr. foi ímpar.

Ao professor Aníbal Pérez-Liñán, um dos maiores estudiosos do impeachment presidencial no mundo e autor da obra seminal sobre o tema, pelo convite para me receber no departamento de Ciência Política da *University of Notre Dame* e no *Kellog Institute for International Studies* neste ano de 2024 como *research visitor*. Certamente essa oportunidade fará muita diferença na minha carreira de pesquisador.

A uma das lendas da Ciência Política mundial e meu vizinho de gabinete no *Kellog Institute for International Studies*, professor Scott Mainwaring por, dentre todas as gentilezas durante esse período aqui nos Estados Unidos, ter me ajudado com a fechadura quando eu me tranquei acidentalmente do lado de fora da sala, com todo no meu material dentro do escritório. É na humildade dos pequenos atos que se reconhece um gigante de verdade. Que honra ter tido a oportunidade de ser seu aluno e trabalhar com o sr.

À editora *Tirant lo Blanch* e a Aline Gostinski, minha editora, que me deu a sábia sugestão de repartir a dissertação de mestrado, pesquisa da qual essa obra deriva, e de deixar a parte de análise dos casos de impeachment no continente americano em *stand by* (já que todo dia tem um impeachment presidencial novo para se estudar), tendo esperado pacientemente por quase 2 anos enquanto eu “finalizava” esse conjunto de obras.

Por fim, mas nunca menos importante, à democracia brasileira que, em que pese tão tenra e verde, já fora sobremaneira violentada, jamais deixando de ser vulnerável nesse país.

South Bend, Estados Unidos, 2024.

ADWALDO LINS PEIXOTO NETO

PREFÁCIO

Raras são as oportunidades em que um convite acadêmico é capaz de causar tamanha alegria como a que senti ao ser convocado a redigir o prefácio desta obra. Isso porque o autor, prof. Me. Adwaldo Lins Peixoto Neto, além de um querido amigo e fiel companheiro – ainda que a distância – nas trincheiras acadêmicas, é também um exemplo de pessoa em quem me inspiro.

Conheci o prof. Adwaldo em Guanambi, quando prestávamos o concurso de seleção para ingresso no Mestrado em Direito da UniFG/BA. Em que pese ser aquele o momento do encontro, de há muito a sua boa reputação de aplicação e desempenho acadêmico acima da média já me alcançara em Vitória da Conquista, cidade em que cursamos – em instituições diferentes – o bacharelado em Direito.

Naquele momento o nosso encontro foi além do interesse acadêmico em comum. Foi um encontro de inquietações, aspirações e sonhos. Nos tornamos amigos além da frieza do mundo acadêmico e desde então temos ladeado nas dificuldades e nas felicidades dos desafios que nos propomos a enfrentar.

É por este motivo que – para além da felicidade pelo convite – me sinto tranquilo ao redigir a presente apresentação da obra **IMPEACHMENT E SISTEMA DE GOVERNO: DO PROCESSO CRIMINAL NO PARLAMENTARISMO INGLÊS AO JULGAMENTO POLÍTICO NO PRESIDENCIALISMO NORTE-AMERICANO**.

Após a obtenção do Mestrado em Direito, em que desenvolveu extensa pesquisa acerca da democracia e do julgamento político, o professor Adwaldo realizou pesquisas e estabeleceu diálogo com alguns dos maiores pesquisadores jurídico-políticos do país e ingressou no programa de Doutorado em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

A presente obra vem com o rigor técnico científico de um jovem pesquisador obstinado e disposto a certificar-se dos mínimos detalhes de sua produção e com a disposição de ideias de um autor organizado, didático e claro em suas declarações.

Para além de uma abordagem dos diferentes modelos de engenharia institucional e da apresentação de contornos gerais dos parlamentarismos europeus, a obra tem o mérito de estabelecer, de forma clara e precisa, as convergências e divergências entre os modelos presidencialistas estadunidense e brasileiro.

Além disso, faz um mergulho histórico para trazer luz à construção temporal do Poder Executivo no Brasil desde a questão do Poder Moderador, presente na Constituição de 1824 (e apenas nela!), à discussão das coalizões e da governabilidade no modelo adotado pós-1988.

Aos leitores, desejo uma jornada atenta e cuidadosa e espero que, no decorrer da obra, sejam tão absorvidos pelas páginas do texto como esse que o apresenta.

Ao autor e à editora, resta o agradecimento e a felicitação pela obra, que traz um chão teórico tão fundamental para se (re)pensar algumas das mais fundamentais questões relacionadas à legitimidade democrática e à nossa engenharia institucional.

Vitória da Conquista, dezembro de 2023.

JOÃO PAULO SOARES E SILVA
*Advogado. Doutorando em Direito pela Universidade
Federal da Bahia; Professor efetivo do curso de Direito da
Universidade do Estado da Bahia - Campus XX - Brumado*

INTRODUÇÃO

“A arma mais formidável que já se pôs nas mãos da maioria”¹ foi a expressão utilizada por Alexis de Tocqueville para descrever o Impeachment na sua *A democracia na América*, obra destinada ao estudo e observações dos institutos jurídicos e da Constituição dos Estados Unidos. Tal percepção denota a seriedade e a gravidade do instituto destinado à destituição do chefe de governo naquele País.

Ocorre que, em que pese ter ganhado notoriedade no sistema presidencialista inaugurado pela Constituição dos EUA, o Impeachment, em verdade, foi “importado” pelos americanos do sistema de governo parlamentarista, sendo de início um instituto de responsabilização criminal dos oficiais da coroa pelas más condutas desempenhadas. Uma vez trazido para a Constituição americana, sofrendo as adaptações necessárias para o seu regular desenvolvimento no sistema presidencialista, o Impeachment expandiu-se, posteriormente, por todo o direito latino-americano, chegando então no direito Brasileiro com a Constituição Republicana de 1891.

Destarte, uma vez compreendida a relação traçada entre o Impeachment como julgamento político do chefe de governo e a busca da limitação do poder político, faz-se necessária também uma análise percuciente da relação que se traça entre o sistema de governo e a separação de poderes, a fim de se compreender melhor a influência recíproca que a opção por um sistema de governo provoca na engenharia da separação de poderes de um Estado e, conseqüentemente, no regular desenvolvimento do instrumento legal hábil para a responsabilização dos governantes².

1 TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro 1. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 126.

2 Cf. BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “Parlamentarismo vs. Presidencialismo”*. Série democracia e reforma política. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 9-15.

CAPÍTULO 1

PARLAMENTARISMOS EUROPEUS

É comum o uso atécnico do termo parlamentarismo para se denotar o sistema de governo marcado pela presença de um Parlamento, da mesma forma que pensar no Presidencialismo indicando o governo capitaneado por um Presidente. Entretanto, ambos os sistemas de governo são engenharias muito mais complexas do que simplesmente estruturas governamentais onde se fazem presentes a figura de um órgão parlamentar ou a autoridade de um Presidente da República, havendo na história regimes com Parlamento, sem se tratar de um parlamentarismo, a exemplo da Inglaterra do século VIII e regimes com Presidente da República sem, contudo, tratar-se de um presidencialismo, como na Terceira República Francesa, uma república parlamentarista³.

O sistema parlamentarista emergiu como resultado de um longo processo histórico e inconstante de limitação, fiscalização e controle democrático do governo do monarca, não tendo sido fruto de uma teoria, reflexão doutrinária ou de um movimento político específico⁴. Seu fundamento é a soberania do parlamento⁵, e o princípio básico que rege sua dinâmica consiste na dependência do governo na confiança dos representantes do povo diretamente eleitos, sendo aquele responsável perante esses últimos, desenvolvendo-se a partir da *ratio* de que o governo se submete ao controle de um parlamento⁶, pautando-se um antagonismo entre ambas instituições⁷.

3 BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 342.

4 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 232; BONAVIDES, Paulo, *Op. Cit.*, p. 347; ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. 12. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 537.

5 SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, and London: Macmillan Press, 1994, p. 101.

6 CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 34.

7 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 535-536.

Têm-se como precursores remotos dos parlamentos na Europa medieval as assembleias das cortes convocadas pelos francos; a *cúria regis* francesa; *witenagemot* anglo-saxônico, todas essas instituições consistindo em reuniões dos vassalos e prelados. Daí, já na idade média, tais instituições evoluíram para controle democrático de governo, como as Assembleias do Sacro Império Romano ou as Dietas dos Territórios alemães, os Estados Gerais tanto franceses quanto dos países baixos, nas assembleias reais dinamarquesa e sueca, na *Sejm* da Polônia, bem como nas Cortes de Portugal e monarquias da Espanha⁸.

Entretanto, foi nas instituições políticas da Inglaterra, ainda nos primeiros séculos da monarquia britânica, que o referido modelo se desenvolveu de sobremaneira peculiar e ganhou notoriedade mundial, tendo suas características sido forjadas ao longo de séculos, tornando-se um dos grandes modelos de governo do século XX, ao ponto do sistema parlamentarista ser batizado de “regime de tipo inglês”⁹.

Para melhor compreensão do sistema parlamentarista de governo, necessário se faz um passeio pela própria história inglesa, cuja formação e evolução do direito constitucional confundem-se, em certos pontos, com a história da monarquia e do sistema parlamentar. É imperioso ter em mente ainda que as peculiaridades da conjuntura de fatores ocorridos na Inglaterra e jamais observados noutro país europeu fizeram com que os ingleses repudiassem rupturas bruscas e uma profunda evolução imediata daí decorrente.

Os ingleses não optaram, em nenhum momento ao longo da sua história, por estabelecerem as regras do seu Estado num documento fundamental e único por denominação de Constituição. Em lugar disso, primaram por respeitar e preservar o respeito à Constituição histórica da Nação e do Estado inglês, pautada na tradição,

8 *Ibidem*, p. 536-537.

9 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 232.

razão pela qual a história do regime constitucional na Inglaterra se confunde com a história do próprio Parlamento¹⁰.

1.1. HISTÓRIA DO PARLAMENTARISMO INGLÊS

No século I ao V, a Inglaterra integrou o Império Romano. Com as invasões bárbaras, reinos germânicos se desenvolveram ali a partir do século VI. Em 1066, a Inglaterra foi então conquistada por Guilherme da Normandia, na batalha de Hastings. O feudalismo é importado, mas os direitos dos povos anglo-saxônicos são mantidos. A autoridade real, todavia, é preservada pelos seus sucessores, tanto perante os antigos chefes anglo-saxônicos quanto frente aos vassalos normandos¹¹.

A monarquia inglesa segue governando sem interferências significativas até o século XIII, quando ocorre a rebelião dos barões e do clero contra o Monarca João, que resulta na outorga da Magna Charta Libertatum¹².

Ainda nesse século, em 1265, Simon Montfort liderou uma rebelião contra Henrique III, então rei da Inglaterra, organizando uma reunião que incluía representantes tanto das cidades quanto da *gentry* (baixa nobreza camponesa), dando a essa reunião um caráter de assembleia política, por reunir pessoas de igual condição política, econômica e social¹³. Simon morreu em batalha em 1265¹⁴, mas desde 1260 a assembleia formada pelos senhores, cavaleiros eleitos pelos *boroughs* (condados) e representantes dos *cities* (municípios) passou a ser consultada com uma frequência crescente¹⁵.

Já em 1295, o Rei Eduardo estabelece o *Model Parliament* ao oficializar as convocações dos representantes da *gentry* e dos *bo-*

10 MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 121-124.

11 GILISSEN, John. Introdução histórica ao direito. Prefácio de J. Gilissen. Tradução de A. M. Hespanha e L. M. Macaísta Maiheiros. 2.a edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995, p. 209.

12 BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 18.

13 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 232.

14 *Ibidem*, p. 232.

15 STRAYER, Joseph R. As origens medievais do Estado Moderno. Trad. Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Gradiva, 1969, p. 49.

rougths, consolidando a criação do parlamento¹⁶. Essa primeira fase do século XIII é denominada fase dos primórdios, onde se inicia, a partir da Magna Carta, o governo da monarquia limitada¹⁷.

A influência do parlamento a partir desse ponto foi suficiente para fundar o princípio que exigia a aprovação do parlamento para o estabelecimento e cobrança de tributos, ratificado por uma *confirmatio* em 1297 e mais tarde pelo Estatuto em 1314, mesmo que em épocas posteriores viesse a ser desrespeitado pela monarquia¹⁸.

A partir de 1322, com o Estatuto de York, o parlamento, com importância em ascensão, fica responsável pela negociação e votação sobre os assuntos do império e do povo, com a aprovação da *commonalty of the realm*, ou seja, prelados, condes, barões e comuns. Em 1327, os comuns protagonizam um papel de destaque ao atrair, por meio de uma petição coletiva, a iniciativa legislativa¹⁹. A partir de 1332 se inicia a engenharia da definição de duas casas no parlamento: enquanto os barões, pares no reino, seguiram realizando suas assembleias agora sem a participação do clero; os ditos *commoners*, que correspondiam à massa de cavaleiros, cidadãos e burgueses, engendraram a sua própria assembleia, a dita Câmara dos Comuns (*House of Commons*)²⁰.

Esse período de governo monárquico limitado, com ascensão de do poder do parlamento e enfraquecimento da monarquia, estendeu-se até o séc. XVII, com início da monarquia Tudor. É na época dos Tudor que o parlamento deixa de ser uma simples assembleia de representantes de determinadas classes e distritos e passa a ser o órgão representativo de toda a nação²¹.

É também na monarquia Tudor que o absolutismo régio, que marca a transição da Idade Média para a Moderna, manifesta-se na

16 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 538. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 232.

17 MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. Tomo III. Estrutura Constitucional do Estado. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 117-119.

18 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 539.

19 *Ibidem*, p. 538-539.

20 BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 18; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 233.

21 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 133.

Inglaterra. Governando o país com mão forte, Henrique VIII rompe com a Igreja católica, nacionaliza suas instituições e confisca seus bens, em virtude da negativa do pleito de anulação de seu casamento com Catarina de Aragão a fim de contrair um novo matrimônio com Ana Bolena. Sua sucessão por suas filhas, a católica Maria e a protestante Isabel, causaram uma instabilidade de restabelecimento e rompimento no relacionamento com a Igreja de Roma. Isabel I chegou a prescrever à *House of Commons* a distinção entre o que seriam assuntos referentes à *commonwealth*, que por ela poderiam ser debatidos, e o que se referia a assuntos de Estado, cabendo-lhes a apreciação apenas se o Monarca lhes permitisse²².

Na dinastia Tudor ocorre um enfraquecimento do parlamento em relação ao momento anterior. Enquanto a monarquia dividida acabou por lhe robustecer enquanto órgão de representatividade nacional, a anarquia advinda da guerra das duas rosas fez com que a nação acatasse facilmente a Monarquia dos Tudor como a viabilidade para a estabilidade e ordem. Nesta fase, embora o parlamento consentisse com as requisições e iniciativas legislativas do Monarca, mostrou-se uma instituição indispensável. Válido ressaltar que os Tudor, apesar da sua política de mão forte, nunca consideraram governar sem o parlamento, agindo sujeita às leis.

Como Isabel não se casara e nem deixara herdeiros, a sua morte dá o trono a seu sobrinho Jaime VI, rei da Escócia, que ascende ao trono Inglês como Jaime I, unindo dinasticamente os dois reinos. Iniciava aqui a monarquia Stuart. Jaime I era defensor convicto da monarquia absolutista e da Igreja oficial, enfrentando resistência pública de natureza política, que o considerava violador do parlamento e da constituição histórica da Inglaterra, e também de cunho religioso, dos Puritanos. Com a sucessão de Jaime I por Carlos I, seu filho, os conflitos se acirraram, estando grande parte do povo inglês convencida de que as prerrogativas de aspecto absolutistas do rei causavam uma erosão da constituição antiga da Inglaterra, e o

22 *Ibidem*, p. 134.

common law não seria suficiente para proteger a si nem a seus bens dos abusos do monarca²³.

O auge dos conflitos entre a monarquia Stuart e o Parlamento teve seu ponto crucial na questão financeira. Os Stuarts já assumiram um reino que, financeiramente, estava à beira do colapso. Conforme o direito inglês, o rei deve viver custeando suas despesas com as rendas provenientes das terras da coroa e, caso não fossem suficientes, era necessário solicitar ao país um *grant* (subsídio ou concessão), concedido pelo Parlamento²⁴.

Ocorre que, nesse caso, as classes endinheiradas não realizariam concessões financeiras a um governo no qual não confiavam²⁵. Ademais, o controle do Parlamento sobre o estabelecimento de tributos havia se tornado princípio desde a *confirmatio* em 1297, conforme abordado anteriormente. O rei fez uso de empréstimos forçados e prisões arbitrárias “por ordem especial do rei” daqueles que se recusassem a pagar, tendo o caso dos *Five Knights* em 1657 ganhado notoriedade (cinco fidalgos presos por recusa de pagamento do tributo)²⁶.

Em 1629, Carlos convocou o Parlamento pela terceira vez (daí denominado terceiro parlamento) a fim de requerer um novo *grant*. O parlamento concedeu a quantia requerida, desde que o rei reconhecesse formalmente uma série de direitos invioláveis dos seus súditos, limitando a sua prerrogativa real. Tal documento, intitulado *Petition of Rights*, mantém a tradição medieval de cartas de liberdades, e refere-se expressamente à *Magna Charta Libertatum* do Rei João Sem Terra²⁷. O Parlamento declara expressamente na *Petition of Rights* serem ilegais tanto a fixação de tributos sem o seu consentimento quanto prisões arbitrárias, além de impedir o rei de manter um exército permanente²⁸.

23 *Ibidem*, p. 141-142.

24 *Ibidem*, p. 142-143.

25 HILL, Christopher. *Op. Cit.*, p. 66-67.

26 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 143; HILL, Christopher. *Op. Cit.*, p. 66-67.

27 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 143.

28 HILL, Christopher. *Op. Cit.*, p. 67.

O rei dissolveria o parlamento, chegando a governar onze anos sem convocá-lo quando, em 1639, a política de intolerância religiosa de Carlos I fez eclodir uma revolução escocesa. A Escócia invadiu a Inglaterra e havia uma guerra iminente que não contava com financiamento a não ser com o lançamento de novos tributos. Forçado a reunir o parlamento, o rei foi pressionado a retornar ao equilíbrio de poder tradicional, equilíbrio esse que ainda pendia para o lado do monarca absoluto²⁹.

Essa relação desgastada e inconstante entre monarca e parlamentares seguiu até 1642, quando rebentou uma guerra civil entre Escócia, Irlanda e Inglaterra. Era o início do que se conhece por Revolução Puritana, onde o partido que defendia o rei (realista), de apoio do norte e oeste, combatia as forças de apoio ao parlamento chefiadas por Oliver Cromwell, do leste e sul do país (incluindo Londres), regiões mais desenvolvidas economicamente. O New Model Army de Oliver Cromwell sagrou-se vitorioso, e Carlos I foi julgado por um tribunal especial e condenado a morte, sendo decapitado em 1649³⁰.

Com a execução de Carlos I, a Inglaterra foi declarada Commonwealth (república), governada por Cromwell, iniciando o regime de absolutismo parlamentar do Longo Parlamento, que pretendia autoridade ilimitada, pretensão essa contrariada por Cromwell. A Inglaterra, que vivera onze anos sem um parlamento, agora seria governada onze anos sem um rei. Com a morte de Cromwell, seu filho Richard governou brevemente, tendo o filho de Carlos I em 1660 sido chamado a assumir o trono, sob o nome de Carlos II³¹.

Apesar da estabilidade entre rei e parlamento nesse período, muito disso em virtude do talento tático de Carlos II, que não tentou reintroduzir o absolutismo de seus antepassados e decidiu governar o país em harmonia. O parlamento inglês, então, não mais viria a perder o poder que ganhara desde a revolução puritana. Entretanto,

29 BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 19; CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 144.

30 *Ibidem*, p. 144.

31 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 540-541.

no reinado do seu filho, Jaime II, os ânimos sociais se exaltaram, tanto pela tentativa do rei de governar sem parlamento quanto pelo fato do rei, por ser católico, beneficiar os súditos que compartilhavam da mesma fé. Foi instaurada uma revolta em 1688, a *Glorious Revolution* (Revolução Gloriosa), cujos líderes insistiram que Guilherme de Orange, genro de Jaime II e esposo de sua filha Maria, protestante, assumisse o trono inglês. Jaime II fugiu para a França, assumindo Guilherme de Orange como Guilherme III³².

Por ocasião da subida de Guilherme III e Maria II ao trono, foi proclamado o mais famoso texto constitucional do século XVII, o *Bill of Rights* de 1689, por meio da qual os novos rei e rainha da Inglaterra acataram à solene proclamação de direitos e liberdades dos seus súditos, direitos esses invioláveis³³. Durante o reinado de Guilherme III e Maria II, em virtude de ambos virem de Hanôver e não conhecerem os problemas da sociedade inglesa, fundou-se o costume de convocação do chamado “conselho de gabinete” (*cabinet*) pelo monarca, órgão consultivo composto por um corpo de conselheiros privados, que lhes auxiliava nas decisões da política externa³⁴.

É imperioso ressaltar o fato do casal Guilherme e Maria terem ascendido ao trono em virtude de uma resolução parlamentar, o que consubstancia um enorme peso na relação da monarquia com o parlamento³⁵. O parlamento recebera poder supremo com o *Act of Settlement* (Decreto de Estabelecimento) de 1701, que regulava a sucessão ao trono inglês e visava assegurar que a Inglaterra não viesse mais a ter um rei católico, restringindo o seu acesso a um monarca protestante. Em virtude de Guilherme III não ter tido filhos com Maria II, o trono foi ocupado pela irmã mais nova de Maria II, a rainha Ana. O *Act of Settlement* então excluía da sucessão Jaime II, que fugira, e seu filho Jaime, antigo pretendente, outorgando a sucessão à eleitora Sofia de Hanôver e qualquer dos seus descendentes.

32 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 144-147.

33 *Ibidem*, p. 144-147.

34 DALLARI, Dalmo. *Op. Cit.*, p. 233.

35 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 541.

Todavia, Sofia falecera antes da rainha Ana, que veio a falecer meses depois sem deixar herdeiros³⁶.

Com a morte de Ana em 1714, assume Jorge I, filho de Sofia, nos termos do *Act of Settlement* de 1707. A sua coroação nos termos do *Act of Settlement* consolidou a concentração de poderes nas mãos do parlamento, e as limitações aos poderes do monarca por meio da constituição histórica inglesa. Sedimentava-se então o modelo de governo parlamentarista constitucional, que se expandiu posteriormente por toda a Europa³⁷.

A *Glorious Revolution* de 1688, o *Bill of Rights* de 1689 e o *Act of Settlement* de 1707 foram essenciais para, em conjunto, solidificar o parlamentarismo como sistema de governo na Grã Bretanha (a Inglaterra e a Escócia viriam a converter a união dinástica em união efetiva em 1707). Por meio dos dois primeiros documentos, manteve-se o sistema de governo monárquico, mas a partir de agora seus atos seriam limitados por vínculos constitucionais, enquanto o poder político, por sua vez, caberia ao Parlamento oligárquico, formado pela *House of Lords*, cuja ascensão era hereditária, e a *House of Commons*, que consistia numa assembleia eletiva por meio do voto censitário (pautado na propriedade)³⁸.

No que se refere o *Act of Settlement*, ao transferir a sucessão para Sofia e seus descendentes, e a consequente ascensão ao trono de Jorge I de Hanôver, desenvolveu-se o denominado “governo de gabinete”. Em virtude de Jorge I não dominar o idioma inglês, iniciou-se o costume das sessões do gabinete serem presididas por um membro do governo que fosse dotado de plena confiança do rei, no caso, o Sir Robert Wapole. Esse hábito passou a ser uma regra constitucional não-escrita, preservada até hoje. Esse seria o embrião do cargo que hoje consiste no *Prime Minister* (primeiro-ministro)³⁹.

36 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 149.

37 *Ibidem*, p. 145.

38 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 153.

39 BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 20; ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 542.

O executivo, que antigamente era exercido pelo Monarca e seus secretários, passou para o *cabinet* (ou gabinete), composto pelo *Prime Minister*, que passa a ser efetivamente o chefe político da nação, e um conselho de ministros principais, integrados por políticos com competências e responsabilidades próprias⁴⁰. O governo do gabinete estava, então, desenvolvido, sendo essa uma marca característica do parlamentarismo moderno.

Nessa evolução verifica-se a sobreposição de instituições, a saber, a interpenetração e coexistência de instituições de natureza completamente diversa através do tempo, buscando apenas um novo equilíbrio e não procurando se destruírem ou substituírem umas às outras, mesmo em tempos de colisão. Foi exatamente o que aconteceu com a Monarquia, a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns, que em seu conjunto hoje formam o parlamento⁴¹.

1.2. MODELO BÁSICO DE ORGANIZAÇÃO PARLAMENTAR

Como já abordado, o parlamentarismo não foi fruto de uma teoria política ou doutrinária, mas sim consequência de circunstâncias históricas, políticas e sociais peculiares da Inglaterra durante praticamente toda sua história. Como a história do parlamentarismo se confunde em muito com a própria história da Inglaterra, e de lá se expandiu por toda Europa e colônias britânicas, é comum hoje a acepção de parlamentarismo como regime de tipo inglês⁴².

A par de ter surgido na Inglaterra, onde o parlamento coexiste com a monarquia e o bipartidarismo, o parlamentarismo também veio a ser implantado em Estados que adotam o governo republicano e pluripartidarismo, o que conduziu, obviamente, a adaptações no sistema⁴³. Nesse sentido, tratar-se-á aqui apenas as características principais do sistema parlamentarista, o que se denomina modelo

40 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 153.

41 MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 120.

42 DUVERGER, Maurice *apud* DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 232

43 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 235.

básico de organização parlamentar, bem como suas duas principais formas.

A primeira característica genérica do sistema parlamentar tem-se pela dualidade do poder executivo ou distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo. Dentro dessa perspectiva, o Chefe de Estado, seja o monarca ou o Presidente da República, exerce apenas uma função protocolar de representante do Estado, não tomando parte das decisões políticas daquele⁴⁴. No sistema parlamentar republicano, o Presidente da República pode ascender ao posto tanto por eleição direta quanto por eleição indireta⁴⁵.

Já a chefia de governo é exercida pela figura do primeiro-ministro, que é o personagem principal do parlamentarismo, posto que é quem exerce de fato o poder executivo. O primeiro-ministro é indicado pelo Chefe de Estado, mas só se torna o primeiro-ministro caso obtenha a aprovação do parlamento⁴⁶. O primeiro-ministro governa com o auxílio do gabinete, que protagoniza uma função intermediária entre o Chefe de Estado e o parlamento, atuando em conexão com o legislativo, consubstanciando o fundamento democrático de governo⁴⁷.

Em virtude do aspecto democrático que a evolução histórica do parlamentarismo buscou, tem-se como sua consequência a responsabilidade política do Chefe de Governo e do gabinete ministerial, ou simplesmente responsabilidade ministerial. Esse sistema de responsabilização foi uma concepção gradual do direito político da Inglaterra, a partir da ideia de ser legítima a livre escolha e demissão do gabinete pelo monarca⁴⁸.

Essa regra, advinda de características dos monarcas da casa de Hanôver e da casa dos Stuarts, traduz a concepção de que um elemento essencial para a boa atuação do gabinete é a sua confiança

44 BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 42; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 235.

45 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 348.

46 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 236.

47 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 349; BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 21-22;

48 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 351.

pelo parlamento. Destarte, na hipótese de conflito entre os ministros e os parlamentares, situação que arranha a confiança nos primeiros pelo parlamento depositada, os ministros do gabinete estariam sujeitos a um processo de responsabilização política, tomando parte a acusação na *House of Commons* e, caso entendida como procedente, o julgamento caberia à *House of Lords*⁴⁹.

Importante salientar que, em decorrência da dualidade do poder executivo anteriormente analisada, a divisão das funções em Chefe de Estado e Chefe de Governo faz com que a responsabilização desse último, por meio do gabinete, cubra a responsabilidade do Chefe de Estado, tornando-o, assim, irresponsável politicamente, seja ele Presidente da República, seja ele um monarca⁵⁰.

O processo de responsabilização política ministerial teve corporificação com transposição do instituto do impeachment, inicialmente utilizado para responsabilizações de caráter penal, passou, num momento seguinte, para responsabilidade penal/política, até finalmente ser completamente compreendido como um instrumento de responsabilização política do primeiro-ministro e seu gabinete⁵¹. Em virtude desse instituto ser o cerne da presente pesquisa, sua análise cessará nesse ponto, em virtude de ser objeto de aprofundamento num momento posterior.

Por conta da confiança do parlamento ser o elemento chave da governabilidade do gabinete ministerial no sistema parlamentar, o Chefe de Governo não exerce um mandato com prazo determinado, sendo possível permanecer no cargo desde dias até anos, situações que inclusive já foram observadas na história. Em suma: o gabinete permanece no governo enquanto se lhe confie o parlamento⁵².

A demissão do gabinete ministerial pode ser causada por duas razões. A primeira delas é a perda do apoio da maioria parlamentar.

49 *Ibidem*, p. 345.

50 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 348; BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 21-22;

51 *Ibidem*, p. 351. No mesmo sentido, Cf. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 234; MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 127; CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 156.

52 SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 101-102, p.112-114; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 236-237; BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 21-23.

Se se fala de um sistema bipartidário, esse apoio pode ser observado logo após o pleito eleitoral e, caso o primeiro-ministro pertença ao partido que consiga eleger o maior número de representantes, ocupando o maior número de cadeiras naquela casa, ele permanece no cargo, caso ocorra o contrário, o partido da oposição adquire, conseqüentemente, a chefia do governo, sendo o novo primeiro-ministro escolhido entre os seus membros⁵³.

Conquanto, quando se fala em sistemas pluripartidaristas, dificilmente um único partido consegue a maioria da representação na casa, razão pela qual se formam as coalizões, acordos firmados entre os partidos. Essas coalizões podem sofrer alterações em virtude do resultado do pleito eleitoral ou de desentendimentos entre os partidos. De qualquer sorte, quando se trata de um sistema pluripartidário, é o quando uma determinada coalizão preenche a maioria das cadeiras, é dentre seus membros que se indica o primeiro-ministro, que pode, inclusive, advir de um partido minoritário (com minoria de representantes), desde que esse partido integre a coalizão vencedora⁵⁴.

A outra razão pela qual o gabinete ministerial pode ser demitido é pelo voto de desconfiança levantado pelo Parlamento (*motion of no confidence*). No caso de algum dos parlamentares discorda da política empregada pelo gabinete, seja num ponto específico ou no todo, ele tem a prerrogativa de propor o chamado o *motion of no confidence* (voto de desconfiança). Esse voto é submetido à deliberação e, em sendo aprovado pela maioria parlamentar, esse fato denota uma desconformidade da política desenvolvida com a vontade da maioria do povo, cujos representantes são os parlamentares. Nesse sentido, deve o primeiro-ministro demitir-se. Em raros casos, se o primeiro-ministro acreditar que essa reprovação do voto consiste em um desentendimento episódico, não se considera forçado a se demi-

53 SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 101-102, p.112-114; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 236-237; BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 21-23.

54 SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 101-102, p.112-114; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 236-237; BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 21-23.

tir, e o resultado de novas votações é que decide a sua permanência no cargo⁵⁵.

Por fim, tem-se como característica do sistema parlamentarista a possibilidade de dissolução do Parlamento. Essa é uma característica importante do sistema inglês, fruto, como as demais, da formação e evolução história desse sistema, e por vezes mal compreendida.

Quando se dissolve o parlamento, o mandato dos parlamentares é extinto prematuramente, e essa situação é cabível quando o primeiro-ministro toma conhecimento de que conta com maioria insuficiente para a sustentação do seu governo, mas entende que a situação é modificada com o resultado de um novo pleito eleitoral, ou então, ao receber o voto de desconfiança num sistema pluripartidarista, mas crê que a vontade parlamentar não se coaduna com a vontade popular. Em ambas situações, o Chefe de Governo pode pedir que sejam declarados extintos os mandatos parlamentares pelo Chefe de Estado, que deve, no mesmo ato, convocar a realização de novas eleições, cujo resultado determina a permanência do gabinete no governo⁵⁶.

A possibilidade de dissolução do Parlamento pelo Chefe de Estado é um recurso do gênio político inventivo do povo inglês visando equilibrar o jogo de forças entre o parlamento e o monarca, evitando, assim, que o governo fique completamente à mercê do parlamento. Esse mecanismo, pautado na prerrogativa régia, é uma saída democrática caso o gabinete deixe de contar com a confiança da *House of Commons*. Como a Câmara dos Comuns não exerce poder por atribuições próprias, senão por outorga do povo, nas hipóteses nas quais o governo não contasse com maioria parlamentar, poderia solicitar a sua dissolução seguida de novas eleições, nas quais o povo poder-lhe-ia prestar apoio por meio da escolha de novos representantes integrantes da base aliada⁵⁷.

55 CHEIBUB, Antônio. *Op. Cit.*, p. 34; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 236-237.

56 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 237.

57 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 543.

Os sistemas parlamentares se dividem em, pelo menos, duas formas históricas. Tem-se, primeiramente, o parlamentarismo dualista, clássico, legítimo, autêntico, monárquico-aristocrático, aristocrático-burguês, no qual há uma igualdade entre o executivo e o legislativo, com meios de ação recíproca no funcionamento dos dois poderes num regime de cooperação. É o típico parlamentarismo inglês desenvolvido nas linhas anteriores⁵⁸.

Sucedeu-lhe no século XX o parlamentarismo monista, popular, de equilíbrio de poderes, governo de gabinete, de gabinete com inteira fusão de poderes, com preponderância do ministério ou com hegemonia do gabinete; que pelos termos empregados na formação dos sinônimos já denotam uma preponderância ou monopólio do exercício das funções governamentais pelo Parlamento, com o fundamento nas máximas do socialismo democrático e da democracia social, considerando o povo como detentor do poder político e o seu exercício por meio da atuação das casas legislativas⁵⁹.

Válido ressaltar ainda que se fala num parlamentarismo monista com preponderância da assembleia, em lugar do gabinete. É caracterizado essencialmente pela desigualdade entre o executivo e o legislativo, e uma confusão de poderes. Em virtude do enfraquecimento das competências constitucionais do Presidente da República (quando essa figura é coexistente com a instituição parlamento num sistema de governo), esse é reduzido a um mero delegado de uma assembleia dotada de soberania. O Presidente recebe o poder executivo da assembleia e é por ela livremente demissível. Esse sistema surgiu na Constituição Francesa de 1793 (Constituição montanhesa), sendo renovado nas assembleias constituintes de 1848 e 1871, adotado atualmente na Confederação suíça⁶⁰.

Importante destacar que essas características podem aparecer com mais ou menos preponderância em cada sistema parlamentarista, a partir do desenho dessas regras lançadas na constituição de cada

58 BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 21; BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 347.

59 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 353-354.

60 *Ibidem*, p. 357-359.

país. Como assevera Sartori, o termo parlamentarismo não indica uma entidade única, e a performance de cada sistema se relacionam e derivam das diversas relações Executivo-Legislativo⁶¹.

61 SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 101.

CAPÍTULO 2

PRESIDENCIALISMO TIPO IMPERIAL ESTADUNIDENSE

O sistema de governo presidencial é uma criação estadunidense, tendo surgido diretamente do trabalho político e construção jurídica dos *founding fathers* (pais fundadores), líderes políticos que tomaram parte na luta contra o governo britânico baseados nos ideais iluministas e foram os responsáveis pela elaboração da Constituição dos Estados Unidos de 1787. Dentre esses “constituintes”, figuraram entre os presentes George Washington, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, James Madison na Convenção da Filadélfia que elaborou o texto constitucional americano, continuidade da Declaração de Independência de 4 de julho de 1776, redigida por Thomas Jefferson 11 (onze) anos antes⁶².

Desta feita, tanto a forma federativa de Estado quanto o sistema presidencialista de governo são criações genuinamente americanas⁶³, ademais da fiscalização da constitucionalidade das leis, fruto da *supremacy clause* (cláusula da supremacia constitucional) no artigo VI cláusula 2^o⁶⁴. O federalismo enquanto forma de união de natureza estatal teria sido consequência de um processo evolutivo histórico da confederação dos Estados independentes resultante da independência das 13 (treze) colônias britânicas⁶⁵.

Válido ressaltar que, inicialmente, foram definidas no Congresso da Filadélfia 2 (duas) comissões, sendo uma responsável pela declaração de independência e outra para estabelecer os fundamen-

62 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p. 186-191; CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 235-237.

63 BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 26; CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 235-237.

64 UNITED STATES OF AMERICA. *Constitution of the United States of America*. Filadélfia, 1787. Disponível em: < https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a6> acesso em 21/03/2018.

65 MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 136.

tos da união definitiva das 13 colônias enquanto Estados Unidos, definindo também sua forma de governo. Foi elaborado em 1777 o documento *Articles of Confederation* (Artigos de Confederação), estabelecendo a união dos Estados sob as bases frágeis de uma confederação. Como consequência dessa fragilidade, vários Estados da Confederação não a aderiram. Buscando robustecer o vínculo e proteger o Estado em formação, Alexander Hamilton, representante de Nova York, convocou o Congresso Constitucional que, na Constituição, adotou a forma federativa com o característico pacto federativo indissolúvel⁶⁶.

Apesar de sua importância para o Direito Constitucional mundial, não receberão mais atenção nesse trabalho a par do que já lhes foi dada a forma federativa de Estado e o sistema de fiscalização de constitucionalidade das leis, debruçando-se o presente trabalho, a partir de agora, no sistema presidencialista de governo e sua relação com o legislativo americano.

O sistema presidencialista de governo estabelecido pela Constituição dos EUA foi projetado para contrapor-se ao parlamentarismo e ao regime monárquico, sendo um desdobramento histórico consciente em virtude da experiência constitucional britânica⁶⁷. A conflituosa com o monarca e a reprovação da sua atuação enquanto se encontravam submissos à coroa britânica, somados aos ideais iluministas, sobretudo da teoria da separação de poderes de Montesquieu, e conceitos democráticos de liberdade, igualdade dos indivíduos e soberania popular⁶⁸, fizeram com que os *founding fathers* concebessem um mecanismo de governo marcado pelo sistema de freios e contrapesos, isto é, cujos poderes estariam repartidos e equilibrados entre vários organismos soberanos de modo que não fosse possível que algum deles lograsse êxito em extrapolar os limites legais que lhe fossem impostos sem que fosse controlado ou contido pelos outros poderes⁶⁹.

66 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 237-238.

67 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 317; BARREIROS NETO, Jaime. *Op. Cit.*, p. 26;

68 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 240.

69 LOEWENSTEIN, Karl *apud* ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 555,

Esse equilíbrio de poder foi encontrado, horizontalmente, na distribuição de competências ou funções pelo princípio da separação de poderes, aliado, ainda, a um sistema vertical, por meio do modelo federativo de organização estatal, que envolve um complexo equilíbrio de poder entre os Estados federados e a própria federação⁷⁰.

2.1. MODELO BÁSICO DE ORGANIZAÇÃO PRESIDENCIAL

O presidencialismo enquanto sistema de governo surgiu, como exposto, na Constituição americana, a primeira Constituição escrita do mundo. Entretanto, o referido sistema se expandiu por todo o globo, sendo adotado sobretudo, na Europa pela França na Constituição de 1848, na Ásia, ainda que de maneira menos efetiva, pelas Filipinas e Coréia do Sul, e na maioria dos países latino-americanos, inclusive o Brasil⁷¹. Em virtude disso, serão apresentadas características básicas do sistema presidencialista na Constituição dos Estados Unidos da América, características essas que se repetem na maioria dos demais sistemas presidencialistas atuais, variando conforme os termos estatuídos nas constituições de cada Estado.

Da mesma forma que fora relatado no parlamentarismo, no que se refere ao sistema presidencialista tal organização de governo não se estabelece unicamente pela existência de um Presidente da República. É possível que haja, num estado parlamentarista, uma figura. Ademais, é comum aos sistemas presidencialistas um parlamento que, dentro desse sistema, denomina-se Congresso⁷². Ademais, a literatura diverge com relação a quais seriam as características essenciais de um sistema presidencialista, ou melhor, quais seriam os traços que o definiriam.

Para Linz⁷³, a característica central do sistema parlamentarista recai sobre a legitimidade democrática politicamente exclusiva do

70 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 563.

71 AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 17.

72 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 318.

73 LINZ, Juan J. Presidential versus parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Balti-

parlamento. Nesse sentido, a autoridade do governo decorre da confiança que este obtém junto ao parlamento. Em contrapartida, Linz enxergava que a eleição direta do presidente, que lhe outorgará um mandato fixo que não deriva da confiança dos parlamentares, são as características principais do Presidencialismo. Partindo dessa observação, Linz entendia que essa eleição direta permite que o presidente dispute a legitimidade democrática com o legislativo.

Já para Lijphart⁷⁴ a distinção entre parlamentarismo e presidencialismo reside no aspecto dual, isto é, nos aspectos opostos do espectro político, antagonizando-se mutuamente. Para o autor, o Executivo é formado por um corpo coletivo, composto pelo primeiro ministro juntamente com o gabinete, o que confere ao seu processo decisório uma vertente colegiada. O primeiro ministro, chefe do governo, é eleito pelos membros do parlamento de maneira indireta e, uma vez eleito, permanecerá no cargo enquanto gozar da confiança do corpo legislativo, sendo destituído pela moção ou voto de desconfiança ou censura.

Quanto ao presidencialismo, Lijphart⁷⁵ aponta que o presidente recebe, quando eleito, um mandato fixo, e seu termo é definido na constituição. A permanência do presidente no cargo, entretanto, independente da confiança do poder legislativo, não se admitindo a sua remoção em condições ordinárias ou naturais. Como o presidente é eleito diretamente pelo voto dos eleitores, isso dá ao executivo um aspecto unipessoal.

Shugart e Carey⁷⁶ elencam como características basilares do presidencialismo a eleição direta do presidente, bem como o fato de seu mandato gozar de um termo certo em relação aos congressistas, sendo inexistente nesse sistema de governo uma dependência de

more: The Johns Hopkins University Press, 1994, 2 v. *apud* AMORIM NETO, Octavio. *Op. cit.*, p. 17 e ss.

74 LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992, *apud* AMORIM NETO, Octavio. *Op. cit.*, p. 17 e ss.

75 *Ibidem*.

76 SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992 *apud* AMORIM NETO, Octavio. *Op. cit.*, p. 17 e ss.

confiança mútua. Ademais, apontam que o presidente detém constitucionalmente poderes legislativos e a prerrogativa de montar o governo.

Sartori⁷⁷ assevera que é possível definir os sistemas presidencialista e parlamentaristas desde uma exclusão recíproca, assim como Lijphart faz. Todavia, destaca como equívoca a ideia de imaginar que todos os sistemas parlamentaristas são equivocados., já que há variação entre eles é intensa. Já quanto ao presidencialismo, o que lhe define seria a eleição popular e direta do presidente para permanecer no cargo por um período preestabelecido e determinado; o governo não ser indicado tampouco destituído pela vontade do Congresso; e o presidente chefiar o governo que compõe.

Um presidente, então, é eleito a fim de cumprir um mandato fixo, quer dizer, permanecerá no cargo por um prazo determinado, independente do legislativo aprovar o confiar em sua governabilidade, liderança ou política de governo. Como pontuou Lijphart⁷⁸, em circunstâncias comuns, não pode o presidente ser destituído pelo Poder Legislativo, sendo assegurada ao presidente a estabilidade do mandato no sistema presidencialista.

Dentre as características básicas do sistema presidencial, tem-se, de início, que é o sistema que buscou legitimar efetivamente o clássico princípio da separação de poderes. Como já apontado, a partir da teoria de Montesquieu, o presidencialismo consubstancia a máxima de que cada poder apenas expedirá atos correspondentes à sua função. Entretanto, cada poder atuará também fiscalizando os demais e interferindo na sua atuação, de onde se coaduna o mecanismo do *checks and balances* (freios e contrapesos)⁷⁹.

Nesse diapasão, tem-se nas relações do executivo para com o legislativo e vice-versa as que tiveram maiores reflexos de garantias de interdependência, visando diferenciar esse sistema substancialmente do parlamentarismo. Foi dada aos dois órgãos do Legislati-

77 SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*

78 LIJPHART, Arend. *Op. cit.* apud AMORIM NETO, Octavio. *Op. cit.*, p. 17 e ss.

79 MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 144.

vo e do Executiva uma robusta independência, mas também uma série de interdependências, que transforma a ordem constitucional americana e, conseqüentemente, o sistema presidencial, um sistema de controle recíproco ténue, mas também de coordenação entre os aludidos poderes⁸⁰. Por conta disso, tem-se a incompatibilidade de cargos do executivo e do legislativo, não havendo a possibilidade do Presidente da República responder politicamente perante o Congresso, muito menos o Congresso perder a sua característica de órgão permanente, não havendo a possibilidade de ser dissolvido ou adiado pelo chefe do executivo⁸¹.

Em que pese não haver possibilidade de responsabilização política do chefe do executivo perante o Congresso, o Presidente da República sujeita-se ao Impeachment, instituto do *common law* de responsabilização penal pela prática de crimes de responsabilidade, considerados de alta traição, podendo o Presidente ter a dita responsabilidade criminal decretada por maioria qualificada de 2/3 do Congresso, maioria qualificada essa para evitar que, caso fosse maioria simples, haveria a possibilidade de converter a destituição do Presidente na simples responsabilização política ad nutum do gabinete, típica do sistema parlamentar⁸².

O instituto do Impeachment teve grande relevância no cenário político americano, tendo sido parcialmente aplicado contra o 17º Presidente americano Andrew Johnson, sucessor de Abraham Lincoln, de quem era vice-presidente, sendo absolvido por 1 voto no Senado⁸³, controversamente motivado por medidas tomadas na Guerra Civil Americana⁸⁴; e Bill Clinton, 42º Presidente americano, absolvido pelo Senado das acusações de perjúrio e obstrução da justiça praticados pelo Presidente Americano no “Escândalo Lewinsky”,

80 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 560.

81 MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p 145.

82 *Ibidem*, p 145.

83 UNITED STATES SENATE. SENATE HISTORICAL OFFICE. The Impeachment of Andrew Johnson (1868). President of Unites States. Disponível em: < https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment_Johnson.htm> Acesso em 21/03/2018.

84 STEWART, David O. *Impeached*. The trial of President Andrew Johnson and the fight for Lincoln's legacy. New York: Simon & Schuster inc., 2010 (Reprint edition); WINEAPPLE, Brenda. *The impeachers*. The trial of Andrew Johnson and and the dream of a just nation. Manhattan: Random House, 2019.

escândalo de um possível envolvimento sexual entre o presidente e a estagiária da Casa Branca à época, a Sra. Mônica Lewinsky⁸⁵.

Outrossim, o Impeachment fora amplamente debatido nos EUA com o “Escândalo de Watergate”, caso de invasão ao escritório do Partido Democratas no edifício de Watergate para fins de espionagem política a comando do Presidente Nixon que, após comprovada participação, acaba por renunciar em 8 de agosto de 1974, a fim de evitar o manejo do processo de destituição⁸⁶. O tema do Impeachment não será mais nesse ponto aprofundado, em virtude de ter sua análise mais detalhada mais à frente.

Ao Presidente da República foi dado ainda o poder de veto a qualquer lei que seja aprovada pelo Congresso, que pode, todavia, ser derrubado apenas pela deliberação da maioria de 2/3 em ambas as Casas do Legislativo bicameral americano, quais sejam, a Câmara dos Representantes e o Senado Federal. Esse veto pode ser expedido tanto por motivos jurídico-constitucionais, quanto por discricionariedade política, entendendo o Presidente serem normas inoportunas⁸⁷.

Mister salientar que a Constituição Americana não concedeu ao Presidente da República dos EUA nenhuma possibilidade de proposta ou iniciativa legislativa, o que não necessariamente ocorre nos demais sistema presidencialistas, a exemplo do brasileiro, no qual a Constituição dá ao Presidente a possibilidade de propositura de projeto de lei de sua competência (art. 84, III c/c art. 61 §1º CRFB/88), bem como a possibilidade de, mediante delegação do Congresso Nacional, editar lei em seu lugar, observando-se os limites da referida delegação (art. 68 §2º CRFB/88)⁸⁸.

85 BAKER, Peter; DEWAR, Helen. The Senate acquits President Clinton. *The Washington Post*. Washington DC, p. A1, 13 fev. 1999. Disponível em: < <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/impeach021399.htm>> Acesso em 21/03/2018.

86 KILPATRICK, Carrol. Nixon Resigns. *The Washington Post*. Washington DC, p. A01, 9 ago. 1974. Disponível em: < <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/watergate/articles/080974-3.htm>> Acesso em 21/03/2018.

87 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 560-561; MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 145; DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 244-245.

88 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).

No caso norte-americano, se eventualmente entenda conveniente a edição de lei regulamentando determinada matéria, a única saída cabível ao Presidente é fazer recomendações ao Congresso que a delibere. O Congresso, por sua vez, também se manifesta sobre a ratificação de tratados, a autorizações e aprovações relacionadas a nomeações para altos cargos e a questões relativas ao orçamento público, além das comissões de inquérito⁸⁹.

Resume-se, ainda no que se refere ao poder executivo no sistema presidencial, os encargos presidenciais da chefia da Administração Pública Federal, por meio de ministérios e serviços públicos federais, concedidas a pessoas de sua confiança e que perante o Presidente respondem, demissíveis ad nutum; o comando supremo das Forças Armadas; e a condução da política externa, por meio de celebração e ratificação de tratados e atos de guerra e paz, controlado pelo legislativo nas condições e termos dispostos na Constituição⁹⁰.

Faz-se oportuna ainda a análise da relação do executivo com os demais poderes no sistema presidencialista, mais precisamente o legislativo. A separação de poderes no presidencialismo tem como consequência uma redefinição da organização e funcionamento da casa legislativa, o que o torna mais distinto ainda do parlamentarismo. Ademais, é a relação entre executivo e legislativo um dos traços distintivos mais marcantes desses 2 (dois) sistemas: no presidencialismo, a existência de diversos órgãos políticos que atuam com autonomia uns para com os outros, mas que necessitam cooperar para a edição de determinados atos faz dessa relação uma interdependência por coordenação, enquanto que, no parlamentarismo, o aspecto indissolúvel da união entre o governo e o parlamento, que impossibilita o exercício das funções por parte de um sem estar em harmonia com o outro, faz com que se estabeleça uma relação de *interdependência por integração*⁹¹.

89 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 560-561; MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 145.

90 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 320-321.

91 MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*, p. 149.

A casa legislativa no sistema presidencialista americano é denominada Congresso, órgão bicameral composto pela Câmara dos Representantes e o Senado. A Câmara dos Representantes, dita câmara baixa, representa o povo ou a totalidade dos cidadãos, razão pela qual o número de seus membros era proporcional à população de cada Estado. Representam assim a democracia como fonte primária do poder político, e os membros são eleitos para um mandato de 2 (dois) anos⁹².

Já o Senado Americano ou câmara alta representa as unidades da federação americana, sendo em verdade uma assembleia de Estados, apresentando um aspecto menos popular, e objetivando uma paridade política entre os Estados Federados: cada Estado elege um número fixo de 2 (dois) senadores, evitando-se assim que unidades menos populosas sucumbissem ante os interesses das mais populosas, sendo um mecanismo interno de autocontrole do órgão.

Eram inicialmente eleitos pelos corpos legislativos dos Estados, mas após a reforma de 1913, são hoje eleitos diretamente pelo povo. Cumprem um mandato de 6 (seis) anos, conforme dispõe a *Amendment XVIII* (Emenda Constitucional nº 18), e para que se assegure o máximo de continuidade nos trabalhos e atribuições desempenhados no interesse dos Estados, a cada período de 2 (dois) anos 1/3 de seus membros é renovado. As atribuições de cada casa são definidas pela Constituição americana, cabendo ao Senado um papel maior no controle da política externa da nação⁹³.

O judiciário federal, por sua vez, é composto por uma rede de tribunais federais esparsos pelos EUA, cujo topo é ocupado pela *Supreme Court* (Supremo Tribunal ou Suprema Corte). A *Supreme Court* americana é composta por 9 (nove) justices (ministros) nomeados pelo Presidente da República dos EUA e mediante aprovação no Senado, o que traz um controle recíproco dos 3 (três) poderes. Cumpre destacar que, em vários Estados americanos, há

92 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 333; ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 557.

93 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 333; CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p.191; ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 557.

separação absoluta entre o judiciário e o executivo, onde os juízes são eleitos diretamente pelo povo, com possibilidade de reeleição⁹⁴.

Retornando à Suprema Corte Americana, sua função é manter a ordem constitucional, resolvendo inclusive os conflitos de competência entre o judiciário estadual e federal; manter a uniformidade na interpretação da legislação federal, resolver os conflitos estaduais, e realizar o controle de constitucionalidade das leis⁹⁵. Nesse último caso, destaca-se a evolução dessa atribuição com o *leading case* *Marbury vs. Madison*, com o *Chief Justice* John Marshall, presidente do Supremo Tribunal em 1803, quando uma lei foi declarada inconstitucional pela primeira vez nos EUA⁹⁶. Nesse sentido, considerando-se que é uma tarefa inerente dos juízes a de interpretar as leis, dentre elas a Constituição enquanto lei superior, havendo conflito entre ambas, o juiz deve rejeitar a inferior e aplicar a Constituição⁹⁷.

O sistema de controle de constitucionalidade das leis foi de extrema importância para dar independência ao judiciário, equilibrando-o aos demais poderes, apesar de, à época, Thomas Jefferson não ter mostrado muito contentamento com tal atribuição, alegando que o fato da Suprema Corte dar a última palavra em matéria constitucional consistiria no governo de uma oligarquia judicial⁹⁸.

Ao lado da coroação do princípio da separação de poderes e todos os seus desdobramentos analisados, tem-se como outra característica genérica do sistema presidencialista a unipessoalidade do exercício da chefia de Estado e da chefia de governo, isto é, o Presidente da República concentra em si as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, desempenhando, concomitantemente, atribuições estritamente administrativas e funções políticas governativas de grande relevância⁹⁹.

94 CAENEGEM, R. C. van. *Op. Cit.*, p.192.

95 *Ibidem*, p. 192.

96 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 561.

97 CANOTILHO, J. J. GOMES. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 865.

98 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 562.

99 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 242.

Naturalmente, um único indivíduo não conseguiria exercer todas essas atribuições de tamanha responsabilidade sem auxílio, razão pela qual, no presidencialismo, o Presidente é conta com um corpo de auxiliares diretos, de sua imediata confiança, sem nenhum tipo de subserviência política ao Congresso, dado que respondem diretamente à figura presidencial. A esse conjunto de auxiliares dá-se o nome de Ministério, composto pelos ministros, como se diz no sistema americano, os *secretaries of the Cabinet of The United States* (gabinete), indivíduos estranhos sem vínculos a nenhuma das casas legislativas, para preservar o princípio da separação de poderes, onde jamais o Presidente os iria aliciar¹⁰⁰.

Outra peça que compõe o sistema presidencial de governo e que, a par da importância, não recebe a devida atenção, é o cargo de Vice-Presidente. Desde a Constituição da Filadélfia que a função já era tratada com certo despreço, tendo sido decidida com poucos debates a favor e escassos argumentos favoráveis à sua necessidade real à nação americana. Entretanto, a vice-presidência, em que pese o descaso histórico e político, tem um papel relevante, e suas atividades tem sido cada vez mais demandadas e imprescindíveis, dado o crescimento do aparelhamento estatal e suas atividades no domínio econômico, o crescimento do poder federal e o assoberbamento das atribuições e responsabilidades do Presidente da República¹⁰¹.

Ademais, a vice-presidência é de suma importância, sobretudo no que toca à sucessão presidencial. Nos EUA, o tema ganhou conscientização popular quando da morte de dois Presidentes, quem sejam, Kennedy e Roosevelt, esse último cuja morte fez ascender ao mais relevante cargo político do globo Harry Truman, um sujeito de vida política progressa irrelevante e um completo anônimo perante a opinião pública internacional¹⁰².

Além da importância perante a linha sucessória presidencial, o vice-presidente preside o Senado americano, e, como reflexos da

100 BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.*, p. 325-326.

101 *Ibidem*, p. 328-329.

102 *Ibidem*, p. 330.

crise da sucessão presidencial de Roosevelt¹⁰³, passou a ser membro nato do Conselho Nacional de Segurança dos EUA e a fazer as vezes de diplomata em missões extraordinárias, tendo Nixon presidido reuniões do secretariado americano enquanto era vice-presidente americano¹⁰⁴.

Entretanto, malgrado toda essa importância da função vice-presidencial e os anseios de uma maior valorização sua, o Congresso Americano deixou passar a oportunidade de disciplinar as atribuições da vice-presidência por pelo menos 2 (duas) vezes: na aprovação da XXI^a Emenda, que regula a substituição presidencial em caso de incapacidade; e na XXV^a, que disciplina o preenchimento da vaga da vice-presidência no caso de morte ou incapacidade do Presidente americano¹⁰⁵. Nesse caso, o nome para a vice-presidência deve ser indicado pelo então Presidente que assumira, e confirmado por cada uma das casas do Congresso americano¹⁰⁶.

O federalismo americano é tão robusto enquanto sistema de controle de poder, que faz com que a eleição do Presidente americano não se dê diretamente pelo povo americano, não equivalendo ao voto majoritário da população total. Ademais, por razões históricas do seu federalismo centrípeto, são os Estados Membros que elegem a chefia presidencial. Logo, o Presidente é eleito por um órgão colegiado de eleitores, o dito colégio eleitoral, esse sim, eleito pelo povo na periodicidade de 4 (quatro) anos, com a finalidade específica de eleger o Presidente dos EUA¹⁰⁷.

Para esse fim cada Estado da federação americana envia o mesmo número de delegados ao colégio eleitoral em proporção ao seu

103 Situações semelhantes de crise de sucessão presidencial no sistema presidencialista brasileiro envolvendo a vice-presidência ocorreram com a renúncia de Jânio Quadros em 1961, tendo assumido o então vice-presidente João Goulart e, recentemente, a sucessão de Michel Temer com o *Impeachment* controverso da Presidenta Dilma Rousseff em 2016, a ser analisado mais detalhadamente em obra posterior.

104 *Ibidem*, p. 331.

105 UNITED STATES OF AMERICA. *Amendments*. Constitution of the United States of America. Filadélfia, 1787. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm#amendments>. Acesso em 21/03/2018.

106 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 560.

107 *Ibidem*, p. 558-559.

número de representantes e senadores ao Congresso¹⁰⁸. Dessa feita, Estados com baixa densidade populacional têm menos representante no colégio eleitoral que os demais, gerando uma desproporção na quantidade de votos. Além do mais, se um dado partido atingir a maioria dos votos num determinado Estado da federação, acaba sendo o responsável por enviar todos os delegados representando o respectivo Estado no colégio eleitoral¹⁰⁹.

Uma vez eleito, o Presidente da República cumpre um mandato de prazo determinado, em oposição ao parlamentarismo, onde o primeiro-ministro pode permanecer no cargo por tempo indefinido. Ocorre que, no início o texto constitucional americano não previa a restrição de reeleição para períodos imediatos, o que levou Thomas Jefferson a levantar a observância de que tal possibilidade poderia dar um caráter vitalício à investidura presidencial¹¹⁰.

No silêncio constitucional, respeitou-se o limite de apenas 1 (uma) reeleição subsequente por costume, até que Roosevelt, oportunizando-se de circunstâncias da II guerra mundial, acabou se candidatando e sendo reeleito para um terceiro e quarto mandatos consecutivos, tendo sido o presidente americano que mais permaneceu no poder. Após esse fato, o Congresso aprovou a XXIIª Emenda em 27 de fevereiro de 1951, que disciplina o limite máximo de apenas 1 (uma) reeleição para período imediatamente subsequente¹¹¹.

Interessante crítica à possibilidade de reeleição foi levantada por Alexis de Tocqueville, para quem a vontade de ser reeleito acaba por dominar todos os pensamentos do Presidente. Tocqueville acreditava que a ruína dos governos monárquicos se devia justamente à duração ilimitada e irracional do poder do rei¹¹². Para o autor, os americanos acertaram em cheio ao tirar a iniciativa legislativa do Presidente da República e armá-lo com o poder de veto a fim de evitar sua subserviência àquele poder, mas erraram ao possibilita-

108 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 243.

109 ZIPPELIUS, Reinhold. *Op. Cit.*, p. 559.

110 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 244.

111 DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. Cit.*, p. 244.

112 TOCQUEVILLE, Alexis de. *Op. Cit.*, p. 154-155.

rem-lhe que se reelegesse, afirmando que deram ao Presidente um grande poder, mas lhe sacaram a vontade de utilizá-lo¹¹³.

2.1.2. *PRESIDENCIALISMO IMPERIAL E O EXAGERO DO HIPERPRESIDENCIALISMO*

O sistema presidencialista de governo surgido nos EUA acabou por se difundir por todo o globo, tendo forte adesão nos Estados Latino-americanos. Viu-se que, dentro da sistemática presidencialista, o princípio da separação de poderes é uma característica marcante, sobretudo a fim de se garantir uma maior independência e controle recíproco entre as 3 (três) funções dos poderes, evitando que um poder se sobreponha aos demais.

Sem embargo, é possível que em alguns Estados de sistema presidencialista, a sistemática constitucional de organização e funcionamento do Estado acabe por dotar o Presidente da República de poderes excessivos, ampliando-lhe a margem de atuação, gozando o executivo de um protagonismo, destoando em relação aos demais poderes. A esse modelo dá-se o nome de “presidencialismo imperial”¹¹⁴.

Ocorre que, na América Latina, os recentes processos de mudança constitucional têm ocasionado o fortalecimento acentuado do poder executivo. Nesse contexto específico, o fenômeno regional de fortalecimento dos presidentes latino-americanos foi denominado de “hiperpresidencialismo”¹¹⁵. Faz-se imperioso salientar que o mesmo processo de fortalecimento do chefe do executivo como consequência de mudanças constitucionais também fora observado no contexto norte-americano¹¹⁶.

113 *Ibidem*, p. 156.

114 No que se refere ao termo “presidencialismo imperial” na atualidade, Cf. SCHLESINGER, JR., Arthur. *The Imperial Presidency*. New York, NY: The Mariner Books, 2004.

115 NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional*: análisis filsofco, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 1992, p. XXXX

116 POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York: Oxford University, Press, 2010.

Entretanto, o termo hiperpresidencialismo denota uma hipertrofia do executivo em comparação aos 2 poderes restantes, passando uma impressão de desequilíbrio, hegemonia ou de predominância daquele.

Entretanto, Pérez-Liñán, Schmidt e Vairo¹¹⁷ desenvolvem uma mensuração empírica dos poderes presidenciais na América Latina, do controle do executivo sobre o legislativo e judiciário e da hegemonia do executivo entre os países do continente, demonstrando que o desenho institucional da presidência varia conforme os países, indicando uma relação entre hegemonia do executivo face os demais poderes e retrocesso constitucional.

Essa análise da diversidade e variância dos poderes do Executivo entre os países¹¹⁸ demonstra que generalizar o sistema presidencialista do continente como hiperpresidencialismo é, além de um exagero, um erro metodológico significativo. Como exemplo dessa denúncia, tem-se o trabalho do prof. Christopher Martínez no Chile, que vem demonstrando que o desenho institucional do presidencialismo no Chile está longe de ser caracterizado como hiperpresidencialista, como muitos acusam¹¹⁹.

A América Latina foi palco de regimes ditatoriais no século XX, marcados por intensas transgressões de direitos humanos e crise política seguida de instalação de programas estruturais e crise econômico-social, sendo a primeira fase em meados dos anos 70 e a segunda, na década de 90. Como consequência desse contexto, os Estados desse continente foram fruto de reformas em suas respectivas ordens constitucionais com o fito de suceder por governos democráticos os regimes ditatoriais, além da imposição de limites constitucionais

117 PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SCHMIDT, Nicolás; VAIRO, Daniela. Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016. *Democratization*, 2019. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321>

118 No mesmo sentido, cf. BOTELHO, João Carlos Amoroso; SILVA, Renato Rodrigues. 2021. Presidential Powers in Latin America Beyond Constitutions. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 50(1), pp. 28–39. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana>.

119 MARTÍNEZ, Christopher A. Hiperpresidencialismo y Concentración de Poder en Chile. In: MARTÍNEZ, Christopher A. (ed.) *Presidencialismo. Reflexiones para el debate constitucional en Chile*. Santiago de Chile: FCE, Universidad Católica de Temuco, 2022.

às violações de direitos humanos e o estabelecimento de programas assistencialistas por conta das adaptações neoliberais¹²⁰.

Nessas reformas constitucionais latino-americanas observou-se como traço característico a transferências de atribuições legislativas ao Presidente da República, bem como concessão de amplos poderes ditos emergenciais ao chefe do executivo. Em situações mais graves, algumas vertentes desse hiperpresidencialismo na América Latina adotou aspecto populista, realizava acordos políticos mediante aliciamento de outras autoridades de outros ramos ou, ainda, tentar a permanência no poder por tempo indeterminado¹²¹.

O desenho institucional nesses Estados foi significativamente tensionado, posto que se observou um equilíbrio entre 2 (dois) aspectos de mudanças constitucionais implementadas nesses Estados, quais sejam, robustecer as atribuições do Presidente da República e, em contrapartida, expandir o catálogo de direitos fundamentais, constitucionalizando-os¹²², inclusive conferindo status constitucionais a tratados internacionais de direitos humanos quando da sua internalização¹²³.

A partir dessas observações, conclui-se que as seções das constituições não são independentes ou isoladas em si umas das outras, antes dialogam entre si, ainda que essa interrelação não seja perceptível, resultando de um atrito do embate entre tendências opostas (implementação do poder do Presidente e ampliação dos direitos do povo) como fruto do debate constitucional democrático¹²⁴.

No continente latino-americano, a efetivação de direitos sociais esteve relacionada a um sistema de autoridade concentrada, ra-

120 BOLONHA, Carlos et. al. Hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p.115-140, p. 119. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/39132/26047>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

121 *Ibidem*, p. 120.

122 GARGARELLA, Roberto. *Latin american constitutionalism*, 2008-2010. The engine room of the Constitution. New York, NY: Oxford University Press, 2013, p. 158

123 A exemplo do BRASIL, que após a Emenda Constitucional nº 45/04, que inseriu o §3º ao art. 5º do texto constitucional vigente para disciplinar o status constitucional aos tratados internacionais de Direitos Humanos, desde que no processo de incorporação ao direito interno sejam aprovados pelo Congresso Nacional no rito de Emendas Constitucionais. Nesse sentido, Cf. BRASIL. *Op. Cit.*, art. 5º §3º.

124 BOLONHA, Carlos et. al., *Op. Cit.*, p. 120.

ção pela qual, nessa região, o Executivo, no sistema de organização e funcionamento dos poderes, contou com certo protagonismo na engenharia constitucional, destoando essa realidade da estrutura tradicional de existência de instrumentos de autolimitação ou controle recíprocos de suas próprias cobiças¹²⁵. Frise-se que o hiperpresidencialismo não significa necessariamente violações de direitos constitucionais, podendo, inclusive, ser o instrumento elementar de sua implementação¹²⁶.

125 *Ibidem*, p. 121.

126 GARGARELLA, Roberto. *Op. Cit.*, p. 160.

CAPÍTULO 3

O PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Uma vez abordados os sistemas parlamentarista e presidencialista, passemos agora ao estudo específico do presidencialismo brasileiro, desde os primórdios do poder Executivo, ainda no período imperial com a independência, até o sistema presidencial atual após a redemocratização em 1985 e a promulgação da Constituição da República em 1988.

3.1. O PODER EXECUTIVO NO BRASIL: DO IMPERADOR-MODERADOR NA CONSTITUIÇÃO DE 1824 ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO EM 1985

Com a independência em 7 de setembro de 1822, inevitável a partir da permanência de D. Pedro I em terras brasileiras após a volta da família real para Portugal em 1821, a Assembleia Constituinte, convocada ainda em 3 de junho de 1822, teve a responsabilidade de elaborar a primeira Constituição do Brasil. Os 100 (cem) deputados eleitos não trabalhavam de forma independente, sofrendo pressões do exército do “Defensor e protetor perpétuo do Brasil”, título concedido a D. Pedro pelo Senado da Câmara do Rio de Janeiro¹²⁷, razão pela qual apelidada de “Constituinte Consentida”.

De cunho liberal, o texto em redação não agradava o imperador, principalmente no que se referia ao Senado eleito diretamente, forçar armadas submissas ao parlamento e a Câmara indissolúvel, tendo sido a assembleia dissolvida na madrugada de 12 de novembro de 1823, e parlamentares presos ou deportados, a exemplo dos irmãos Andrada, enviados compulsoriamente à França¹²⁸.

127 VILLA, Marco Antônio. *A história das constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011, p. 7-8.

128 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 7-8.

No ato de dissolução, fora dito pelo Imperador que seria outorgada por ele uma Constituição duas vezes mais liberal. Convocou então uma comissão integrada por 6 ministros e mais 4 membros nomeados pelo Imperador, denominada Conselho de Estado¹²⁹. Como não era mais concebível a instituição de uma monarquia absolutista, após os eventos da restauração europeia e a queda das monarquias ante Napoleão, a Constituição outorgada de 1824 estabeleceu uma Monarquia Constitucional. Seu texto indicava uma separação formal de poderes (art. 9º), mas foi estabelecido o poder Moderador, privativo do Imperador, adoção das ideias do suíço Benjamin Constant¹³⁰, sendo o único Estado no mundo que se tenha notícias de as ter adotado¹³¹.

Integrando o Executivo tinham-se os ministros de Estado, de indicação pelo Imperador (art. 101 §º 6º), sendo-lhes permitido apenas referendar a vontade daquele (art. 132). O legislativo, composto pela Câmara dos Deputados e Senado, era denominado Assembleia Geral. Os membros da primeira câmara eram eleitos indiretamente, enquanto que os segundos eram escolhidos pelo Imperador em lista tríplice¹³². Tinham mandato vitalício, a fim de se evitar ao máximo eleições para o Senado¹³³. O imperador, nas atribuições do poder moderador, poderia fechar a Câmara dos Deputados e convocar novas eleições sob a simplista alegação de “salvação do Estado”¹³⁴.

Em virtude do desgaste do sistema escravagista, várias leis de cunho abolicionista foram sendo aprovadas, culminando na assinatura da lei áurea pela princesa Isabel em 13 de maio de 1888¹³⁵, em sua terceira regência enquanto seu pai estava fora do país. A abolição gerou forte descontentamento dos ricos fazendeiros, que deixaram

129 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 354.

130 Benjamin Constant desenvolveu uma teoria dos poderes a partir do pensamento de Montesquieu. Nas suas ideias, foram distintos 5 (cinco) poderes: o real, o executivo, o representativo da continuidade, o representativo da opinião e o de julgar. Nesse sentido, Cf. CONSTANT, Benjamin. *Princípios políticos constitucionais*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1989, p. 74 e s.

131 MIRANDA, Jorge. *Op. Cit.*

132 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 357.

133 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 10.

134 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 360.

135 *Ibidem*, p. 406.

de apoiar o regime monárquico. Em que pese o republicanismo ser uma ideologia sem muita força na sociedade brasileira, o medo de novas reformas econômico-sociais serem implementadas pelo imperador ou pela sucessora, a princesa Isabel, acelerou o surgimento do novo regime. Em 15 de novembro de 1889 o militar Deodoro da Fonseca liderou sem resistência a queda da monarquia e instaurou por decreto o governo republicano provisório. A república nascia de um golpe militar¹³⁶, pelo Decreto nº 01 de 15 de Novembro de 1889¹³⁷.

Mais preocupado com a continuidade do governo e não deixar brechas no exercício do poder e, assim, impedir uma tomada do poder popular ou a instauração de uma revolução de fato, o governo provisório concentra em suas mãos a Administração Pública, tanto civil quanto militar, e da justiça, dissolvendo a Câmara dos Deputados e abolindo a vitaliciedade do Senado e o próprio conselho de Estado¹³⁸. No Decreto n. 1, instaura-se a forma federativa de Estado, como meio de descentralizar o poder central e distribuí-lo para as oligarquias estaduais¹³⁹, e altera-se o nome do país para Estados Unidos do Brasil¹⁴⁰. A república é considerada, numa análise mais perfunctória, uma ditadura militar provisória, em virtude de não haver nenhum órgão legislativo em atividade desde que a Câmara fora dissolvida e a Constituição de 1824 deixou de vigorar¹⁴¹.

O Marechal Manoel Deodoro da Fonseca era o chefe do governo provisório dos então Estados Unidos do Brasil, qualificado como o “proclamador”¹⁴². À frente do governo provisório, Deodoro

136 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 16.

137 BRASIL. Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889. Proclamação da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, nov 1898. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm> acesso em 12/04/2018.

138 FONSECA, Deodoro. Proclamação do Governo Provisório. Diário Oficial da Republica Federativa Brasileira (sic), 16 nov. 1889, ano 28, n. 315.

139 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 16.

140 BRASIL. Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889. Proclamação da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, Nov. 1898., art. 2

141 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 411.

142 CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 1990, p. 37.

da Fonseca expede o Decreto nº 510 de 22 de junho de 1890¹⁴³, convocando para Setembro as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, que em 15 de novembro do mesmo ano deveria promulgar a primeira Constituição dos Estados Unidos do Brasil¹⁴⁴.

Ocorre que uma proposta de Constituição fora publicada no mesmo decreto, vigendo imediatamente até a promulgação da vindoura Constituição a ser elaborada pelo Congresso eleito. O art. 2 do Decreto 510 disciplina que o primeiro ato do Congresso será julgar a Constituição pelo decreto publicada, isto é, o Congresso não teria plena liberdade de elaborar uma Constituição, mas apenas aprovar aquele projeto decretado¹⁴⁵. Fora nesse Projeto de Constituição por decreto outorgado que o sistema presidencialista foi instituído no Brasil, na Seção II (Do poder executivo), Capítulo I (Do presidente e do vice-presidente), cujas regras foram dispostas nos arts. 39 a 43¹⁴⁶. O mandato presidencial seria de 6 (seis) anos, eleito o Presidente indiretamente por um colégio eleitoral. Passados 4 (quatro) meses, pelo Decreto 914-A, o governo revoga a Constituição anterior e apresenta uma nova¹⁴⁷.

O governo provisório regulamentou as eleições para o Congresso ainda em junho de 1890¹⁴⁸, e nomeou uma comissão de 5 (cinco) juristas, denominada “Comissão dos Cinco”, dentre eles Rui Barbosa, incumbida de elaborar cada um deles um projeto de Constituição em separado. Apenas 3 (três) propostas foram elaboradas e em 24 de maio de 1890 foram submetidas à apreciação pelo Governo e revistas pelos Ministros. O texto aprovado continha um total de

143 BRASIL. Decreto n.510 de 22 de junho de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, junho 1890. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSign.action?norma=388004&cid=14448663&cidBinario=15722625&mime=application/rtf>>

144 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 19.

145 *Ibidem*, p. 19.

146 BRASIL. Decreto n.510 de 22 de junho de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, junho 1890, arts. 39 a 43.

147 BRASIL. Decreto n.914-A de 23 de outubro de 1890. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, outubro de 1890. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 12/04/2018.

148 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 19.

90 (noventa) artigos, dos quais 74 (setenta e quatro) eram originários do projeto de Rui Barbosa, intactos ou levemente modificados. A Constituição de 1891 foi então promulgada em 24 de fevereiro de 1891, influenciada de maneira intensa pela Constituição dos Estados Unidos da América¹⁴⁹.

Na Constituição de 1891, foi mantida a separação de poderes, e excluído o poder Moderador. Ficou mantido o Sistema Presidencialista instituído nos decretos anteriores, mas o mandato presidencial foi reduzido para 4 (quatro) anos, vedada a reeleição para um período imediatamente subsequente. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente, na Constituição, foi estabelecida por voto direto¹⁵⁰, recebendo críticas de Rui Barbosa, que sob influência do sistema americano, preferia a eleição pelo colégio de representante dos Estados¹⁵¹. Caso o Presidente não atinja a maioria absoluta dos votos válidos, caberia ao Congresso escolher dentre os que tiveram a maioria dos votos quem seria o Presidente da República. À semelhança da Constituição Americana, o Vice-Presidente da República preside o Senado, exclusivamente com voto de qualidade¹⁵².

A Constituição de 1891 disciplinava no art. 1º das Disposições Transitórias que o Congresso Constituinte elegeria, logo em seguida a promulgação da Constituição, o Presidente e o Vice-Presidente da República, em 2 (dois) escrutínios distintos, por maioria absoluta dos votos e, caso não atingida, numa segunda votação por maioria relativa, para exercerem o primeiro período presidencial. Após essa missão, separar-se-ia em Câmara e Senado, não podendo ser dissolvido em hipótese nenhuma¹⁵³. Nessa eleição, ocorrendo 1 dia após a promulgação da Constituição, Deodoro e seus partidários pressionaram os parlamentares, ocupando o recinto com soldados à

149 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 414-415.

150 BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 24 de fevereiro de 1891, arts. 41 a 47.

151 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 23.

152 BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 24 de fevereiro de 1891, arts. 41 a 47.

153 BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 24 de fevereiro de 1891, Disposições Transitórias, art. 1º caput e §§ 1º a 4º.

paisana, enquanto os constituintes militares compareceram armados, sem contar o boato de que, caso derrotado, o Marechal dissolveria o Congresso e instauraria uma ditadura. Deodoro, então, derrotou Prudente de Moraes com 129 votos a 97¹⁵⁴.

Em decorrência do sistema presidencialista a Constituição de 1891 trouxe o instituto do Impeachment, no capítulo V, que tratava da Responsabilidade do Presidente. Mesmo que não dispusesse expressamente do termo Impeachment, a Constituição previa o julgamento do Presidente por crimes comuns perante o Supremo Tribunal Federal, e por crimes de responsabilidade perante o Senado Federal, após aprovação da procedência da acusação pela Câmara dos Deputados. A Constituição estabeleceu os crimes de responsabilidade no art. 54, mas previa nos §§ 1º e 2º que tais crimes seriam regulamentados em lei especial, assim como o procedimento, acusação e julgamento em outra norma própria¹⁵⁵.

Nove meses após a eleição indireta pela Congresso Constituinte, Deodoro começou um embate com a oposição, em virtude da crise econômica da época. Ameaçado por um possível processo de impedimento por corrupção, com a tentativa de edição da lei de crimes de responsabilidade, que até então não havia sido editada, o Presidente reagiu e fechou o Congresso. Tal fato causou rebeliões e, vinte dias depois, foi forçado a renunciar¹⁵⁶. Assumindo o Vice-Presidente Floriano Peixoto, a Constituição, com apenas 9 (nove) meses de promulgada, fora violada em seu regulamento da sucessão presidencial. O art. 42 dispunha que, vagando o cargo de Presidente ou Vice, não decorrendo ainda 2 (dois) anos de mandato, convocar-se-iam novas eleições¹⁵⁷. O então Presidente Floriano Peixoto interpretou o texto constitucional de acordo com suas próprias convic-

154 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 24.

155 BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 24 de fevereiro de 1891, arts. 53 e 54.

156 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 24.

157 BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 24 de fevereiro de 1891, art. 42.

ções, entendendo que tal regramento não seria aplicável à primeira eleição, mas apenas aos seus sucessores¹⁵⁸.

A Constituição brasileira seguinte também fora promulgada após um governo provisório. Em virtude das rebeliões militares que marcaram a década de 20, as “rebeliões tenentistas”¹⁵⁹. O executivo federal brasileiro era dominado pela “política do café com leite”, sendo o cargo presidencial alternadamente ocupado por um político de São Paulo (estado produtor de café) ou de Minas Gerais (de forte economia da pecuária leiteira). Na sucessão presidencial de Washington Luís, em 1930, o político paulista quebra o pacto, indicando Júlio Prestes, também paulista, para concorrer às eleições, enfrentando o gaúcho Getúlio Vargas. Prestes vence o pleito, e a oposição, atuante pela primeira vez na república velha, acusa fraude às eleições. O inconformismo dos opositores se exalta ainda mais com o assassinato do candidato da chapa de Vargas, o “presidente” do Estado da Paraíba, João Pessoa. Em outubro, o presidente Washington Luís é deposto, e Getúlio Vargas assume a chefia do “Governo Provisório”¹⁶⁰.

Por meio de um decreto, o decreto n. 19.398 de 11 de novembro de 1930, Vargas, intitulado-se o “Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil”¹⁶¹. Em seu art. 1º, o governo já demonstra toda a sua concentração de poder, exercendo as atribuições, “em toda sua plenitude”¹⁶², do Executivo e do Legislativo, de maneira discricionária até que fosse eleita a Assembleia Constituinte para a reorganização do país por meio de uma nova constituição. Dissolveu ainda o Congresso Nacional e todas as casas

158 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 24.

159 *Ibidem*, p. 30.

160 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 440-442.

161 BRASIL. Decreto n.19.398 de 11 de outubro de 1930. Institui o Governo Provisório, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, outubro de 1930. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 13/04/2018.

162 “Art. 1º O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléa Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país;”. BRASIL. Decreto n.19.398 de 11 de outubro de 1930. Institui o Governo Provisório, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, outubro de 1930, art. 1º.

legislativas Estaduais e Municipais e do Território do Acre¹⁶³; suspendeu as garantias constitucionais e excluiu do judiciário o poder de apreciar os atos do Governo Provisório¹⁶⁴.

Vargas governou “provisoriamente” o país o quanto pôde, mas em 1932 o Estado de São Paulo, ainda insatisfeito pelo golpe e por ter perdido sua hegemonia política, deu início a uma guerra civil contra o governo federal, denominada Revolução Constitucionalista de 1932. Destarte, o governo convocou uma Assembleia Constituinte em 5 de abril de 1933, cujas eleições foram pautadas no novo código eleitoral, vindo a serem realizadas em maio, refletindo as antigas oligarquias estaduais, mas acrescidas desta vez de representantes classistas patronais e de empregados. A Constituinte foi instalada em novembro de 1933, iniciando os trabalhos, culminando com a publicação no Diário Oficial da nova Constituição em 16 de julho de 1934¹⁶⁵.

A Constituição de 1934 preservou o federalismo, o regime representativo e o presidencialismo. No que se refere às regras do Executivo Federal, foi estabelecida a eleição direta e por voto secreto, em que pese a tentativa do governo no anteprojeto de estabelecer as eleições indiretas. O voto feminino foi instituído, mesmo as mulheres somente podendo exercê-lo em 1945. O cargo de Vice-Presidente foi extinto, e em que pese a instituição das eleições diretas, o primeiro mandato presidencial seria exercido pelo Presidente da República eleito indiretamente pela Assembleia Nacional Constituinte no dia seguinte da promulgação da Constituição, conforme o art. 1º da Disposições Transitórias¹⁶⁶. Visando facilitar a eleição de Vargas, o §2º do mesmo artigo dispensava incompatibilidades para essa elei-

163 *Ibidem*, art. 2º.

164 *Ibidem*, art. 5º.

165 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 444-446.

166 “DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art 1º - Promulgada esta Constituição a Assembléa Nacional Constituinte elegerá, no dia imediato, o Presidente da República para o primeiro quadriênio constitucional.

§ 1º - Essa eleição far-se-á por escrutínio secreto e será em primeira votação, por maioria absoluta de votos, e, se nenhum dos votados a obtiver, por maioria relativa, no segundo turno.

§ 2º - Para essa eleição não haverá incompatibilidades.

§ 3º - O Presidente eleito prestará compromisso perante a Assembléa, dentro de quinze dias da eleição e exercerá o mandato até 3 de maio de 1938.

ção em especial, podendo Getúlio concorrê-las mesmo tendo sido o chefe do Governo Provisório¹⁶⁷.

Vargas como um adversário dos valores democráticos já se articulava para se perpetuar no poder. A Constituição de 1934 trazia-lhe o impedimento da reeleição, razão pela qual era necessário um novo golpe de Estado para sua permanência na chefia do Executivo federal. Com o surgimento do fascismo e do comunismo na Europa pós-guerra e alguns movimentos dessas ideologias aqui no Brasil tentando tomar o poder em 1935 e 1936, Getúlio decreta Estado de Sítio alegando uma ameaça comunista. O Congresso Nacional, percebendo a estratégia de Vargas de perpetuação no poder, impede a renovação do Estado de Sítio. Eis que surge então um documento de teor comunista, o “Plano Cohen” que tinha a finalidade de assassinar personalidades tomar o poder no Brasil. Vargas então decreta o fechamento do Congresso em 10 de novembro de 1937 sob a justificativa de sufocar as agitações, anunciando uma nova Constituição¹⁶⁸, que já estava pronta, elaborada por Francisco Campos, jurista mineiro defensor do autoritarismo¹⁶⁹.

A Constituição de 1937 já se inicia com um preâmbulo de 5 (cinco) parágrafos que, pela redação, buscam justificar a outorga da carta pelo Presidente da República, no intuito de garantir ao Brasil “(...) a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade”, falando ainda, em virtude do seu contexto, em “fatores de desordem”, “infiltração comunista”, e exigência de “remédios, de caráter radical e permanente”¹⁷⁰.

§ 4º - Findará na mesma data a primeira Legislatura.” BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ, Assembleia Nacional Constituinte, 16 de julho de 1934. Disposições Transitórias. Art. 1º.

167

168 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 469-473.

169 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 46.

170 BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 10 de novembro de 1937, preâmbulo.

O poder foi concentrado nas mãos do governo central, e não havia nenhum mecanismo de eleição: o Presidente nomeava os chefes estaduais, os “interventores”¹⁷¹ que, por sua vez, indicavam os prefeitos. O Poder Legislativo foi completamente redesenhado, e foi instituído, paradoxalmente, o Parlamento Nacional¹⁷², composto pela Câmara dos Deputados e o Conselho Federal (em substituição ao Senado), que na prática nunca se reuniu. Integravam ainda o legislativo o Conselho de Economia Nacional e o próprio Presidente da República¹⁷³. Como na prática o Parlamento nunca se reuniu, a Constituição era alterada pelas “Leis Constitucionais”, adotando a constituição a característica de carta flexível, facilmente modificada por atos constitucionais editados pelo próprio Presidente da República.

O Presidente da República recebeu plenos poderes no art. 73, e dentro de suas competências privativas estava o poder de “dissolver a Câmara dos Deputados” e “adiar, prorrogar e convocar o Parlamento”. O mandato presidencial foi definido em 6 (seis) anos, e o pleito eleitoral deveria ser realizado 90 (noventa dias) antes do seu término. Os crimes de responsabilidade do Presidente da República foram previstos no art. 85, sendo submetido a processamento e julgamento perante o Conselho Federal, se declarada a procedência da acusação pela Câmara dos Deputados. O §2º do art. 86 determinava que lei especial definiria os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente, regulando a acusação, processamento e julgamento¹⁷⁴. Apesar de tais previsões, nunca se realizaram eleições na ditadura estado-novista, e Vargas permaneceu no poder além do previsto.

Com a definição da posição do Brasil na II Guerra Mundial em favor dos aliados (EUA, França, Inglaterra e URSS) combatendo regimes totalitários, surge a contradição de um governo antidemo-

171 *Ibidem*, art. 9º

172 *Ibidem*, art. 38 §1º.

173 *Ibidem*, art. 38 caput

174 BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: RJ, Presidência da República, 10 de novembro de 1937, art. 73.

crático de características fascistas combatendo o fascismo europeu. Ademais, a Constituição de 1937 previa que em 1943 a carta deveria se submeter à legitimação popular por meio de um plebiscito, encerrando-se inclusive o mandato presidencial. As eleições não se realizaram, e os movimentos para a redemocratização se iniciaram com o fim da II Guerra em 1945. Mesmo tomando algumas medidas que iniciaram a abrir a política brasileira, a constituinte só poderia atuar após as eleições presidenciais em dezembro de 1945¹⁷⁵.

Em virtude do impedimento, Getúlio inicia uma articulação política visando permanecer no poder, apoiada por um movimento político popular denominada “queremismo”¹⁷⁶. Evitando que a permanência de Vargas no poder se concretizasse, os militares, temendo que se repetisse o contexto de 1937, depuseram Vargas em 29 de outubro de 1945, permanecendo, entretanto, o Estado de Emergência, que somente fora revogado 2 dias antes do pleito eleitoral, realizado em 2 de dezembro do mesmo ano, sendo eleitos tanto a Assembleia Nacional Constituinte quanto o Presidente da República¹⁷⁷.

Passados dois meses da eleição foram instalados os trabalhos da Constituinte. Diferentemente das anteriores, não havia um anteprojeto governamental, e o número de militares reduzido, o que não aliviou o clima político pesado. A quinta Constituição brasileira foi promulgada em 18 de setembro de 1946¹⁷⁸. A carta de 46 manteve e reorganizou o poder executivo, recriando o cargo de Vice-Presidente, apesar de não ser por definição um elemento de composição do poder executivo¹⁷⁹, sendo-lhe conferida a função de substituto e sucessor em caso de impedimento e vacância, respectivamente¹⁸⁰.

Tanto o Presidente da República quanto o Vice-Presidente passaram a ser eleitos simultaneamente, mas, na redação original era

175 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 505.

176 *Ibidem.*, p. 505.

177 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 58.

178 *Ibidem.*, p. 59.

179 “Art. 78. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República.” BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 18 de setembro de 1946, art. 78.

180 *Ibidem.*, art. 79.

possível sua eleição em pleitos independentes, o que significava dizer que podiam ser eleitos o chefe e o vice-chefe do Executivo federal pertencentes a chapas distintas, sendo possível inclusive concorrer de forma avulsa a apenas à Vice-Chefia¹⁸¹. Essa possibilidade passou a ser um problema a partir do pleito eleitoral de 1960, quando Jânio Quadros foi eleito Presidente da República e João Goulart Vice-Presidente, que na verdade integrava o partido da oposição, o que fez com que essa regra fosse alterada pela Emenda Constitucional nº 09 de 1964, e então o Vice-Presidente passou a ser eleito em virtude da vitória do pleito eleitoral do Presidente junto ao qual se candidatasse, devendo então cada candidato a Presidente registrar-se em conjunto com um candidato a Vice-Presidente¹⁸².

Sob influência da Constituição americana e da mesma forma que na carta de 1891, o Vice-Presidente era chefe do Senado Federal e, conseqüentemente, do Congresso, tendo o voto de qualificação¹⁸³. Esse fato é interpretado por alguns como uma interferência do Executivo no Legislativo¹⁸⁴, em que pese o texto constitucional não considerar o Vice-Presidente como integrante do Poder Executivo.

O mandato presidencial foi definido originalmente em 5 anos pela primeira vez¹⁸⁵, mas fora alterado pela mesma Emenda Constitucional nº 09 de 1964 para 4 anos¹⁸⁶. Por fim, os artigos 88 e 89 regulamentavam a responsabilização do Presidente da República, disciplinando o art. 88 que caberia à Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação e, uma vez feita, seguir o processamento e julgamento dos crimes comuns pelo STF e dos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal, enquanto que o art. 89 listava os cri-

181 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p.59-60; CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 507.

182 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 09*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 22 de julho de 1964, art. 81, §4º.

183 BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 18 de setembro de 1946, art.61.

184 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 507.

185 BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 18 de setembro de 1946, art. 82.

186 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 09*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 22 de julho de 1964, art. 82.

mes de responsabilidade, mas o parágrafo único remetia à lei especial a sua definição, bem como o processamento e julgamento¹⁸⁷.

Durante a vigência da Constituição de 1946 que foi editada a Lei 1.079 de 10 de abril de 1950, a Lei de Crimes de Responsabilidade¹⁸⁸, vigente até hoje, havendo discussão acerca da sua recepção ou não pela atual Constituição brasileira vigente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, assunto que, apesar de guardar relação direta com o problema da presente pesquisa, será analisada de modo mais aprofundado em outra obra.

Foi sob a égide da Constituição de 1946 que foi dado o golpe militar de 1964. No período “democrático” de 1945 a 1964, houve 2 (duas) intervenções abruptas na política brasileira pelos militares, desconsiderando-se a derrubada de Vargas em 1945, quais foram: a garantia da eleição de Juscelino Kubistchek e a derrubada de João Goulart, dando, assim, início à ditadura militar brasileira¹⁸⁹.

Com a revolta militar que depôs João Goulart, dever-se-ia realizar novas eleições dentro de 30 (trinta) dias, já que se tratava de vacância dupla dos cargos de Presidente e Vice-Presidente (Goulart era vice de Jânio Quadros, que renunciara em 25 de agosto de 1961) na segunda metade do período presidencial¹⁹⁰. Nesse período, seriam chamados sucessivamente para exercer temporariamente a chefia do Executivo Federal, conforme o texto constitucional, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal¹⁹¹.

Mesmo o Congresso Nacional tendo declarado a vacância do cargo e assumindo nos termos constitucionais o Presidente da Câmara Ranieri Mazzili, o então autoentitulado Comando Supremo

187 BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 18 de setembro de 1946, art. 88 e 89.

188 BRASIL. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.

189 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 525-526.

190 BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 18 de setembro de 1946, art. 79 §2º.

191 *Ibidem*, art. 79 §1º com redação dada por BRASIL. *Emenda Constitucional nº 06*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 23 de janeiro de 1963.

da Revolução, composto por 3 militares chefes do Exército (general Costa e Silva), Marinha (vice-almirante Augusto Hademaker) e Aeronáutica (brigadeiro Francisco de Mello) editou o Ato Institucional nº 01 (AI-1), desprezando a sucessão legal do poder¹⁹² e determinando eleições indiretas pelo Congresso Nacional em 11 de abril de 1964¹⁹³ e com mandato findo em 31 de janeiro de 1966¹⁹⁴.

O referido ato institucional manteve a Constituição de 1946, modificando-a apenas nas disposições relativas à Presidência da República, funcionando como uma Emenda Constitucional, e alegava que o Comando Supremo da Revolução detinha “Poder Constituinte”, que se manifestava pela “revolução”, sendo a forma mais “expressiva” e “radical” daquele¹⁹⁵.

O aludido ato institucional, no art. 10º, deu prerrogativas aos seus Comandantes Chefes subscritores para cassarem mandatos federais, estaduais e municipais e suspender direitos políticos por 10 (dez) anos “no interesse da paz e da honra nacional”, não limitados pela Constituição e não sujeitos à apreciação judicial¹⁹⁶. Nessas condições, o Congresso Nacional passou por uma “limpa”, vindo a serem cassados de imediato 44 deputados, e então procedeu-se às eleições presidenciais, vindo a ser eleito Castelo Branco, o primeiro presidente do regime ditatorial militar¹⁹⁷.

Em 27 de Outubro do ano seguinte, o Ato Institucional nº 02 pôs fim às eleições presidenciais diretas, sendo realizadas indiretamente pelo Congresso Nacional¹⁹⁸. Foram extintos os partidos políticos, e os novos deveriam se organizar segundo as exigências da Lei nº 4.740/65, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos¹⁹⁹, que exigia o número mínimo de 120 deputados e 20 senadores, o que levou ao

192 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 66.

193 BRASIL. *Ato Institucional nº 1*. Rio de Janeiro, GB: Comando Supremo da Revolução, 09 de abril de 1964, art. 9º.

194 *Ibidem*, art. 11.

195 *Ibidem*, preâmbulo.

196 *Ibidem*, art. 10.

197 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 528-532; VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 66-67.

198 BRASIL. *Ato Institucional nº 2*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 de outubro de 1965, art. 9º.

199 *Ibidem*, art. 18.

famoso bipartidarismo do regime, com a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), a situação, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a “oposição”²⁰⁰.

Em 5 de fevereiro de 1966 fora editado o Ato Institucional nº 03, suprimindo as eleições estaduais e nas capitais, atingindo ainda mais a participação popular na escolha do executivo²⁰¹. Nesse contexto, o Congresso elegeu Costa e Silva em 03 de outubro de 1966 para Presidente, vindo a tomar posse em março do ano seguinte, ocasião na qual Castelo Branco descumpriu o AI-1 e estendeu seu mandato até 15 de março de 1967²⁰².

Como a Constituição de 1946 já não mais representava a realidade do Brasil, sendo “desarranjada” e “suturada” por 3 (três) atos institucionais, decidiu-se que o país precisava de uma nova Constituição. Destarte, ainda sob seu governo, Castello Branco edita o Ato Institucional nº 04 em 07 de dezembro de 1966, convocando o Congresso Nacional para, em período de recesso de fim de ano, “discutir”, “promulgar” e “votar” o projeto de Constituição apresentado pelo Executivo²⁰³.

O Congresso ratificou a vontade do Presidente ditador, e em 24 de janeiro de 1967 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil. Redigida por um quarteto de juristas indicados pela Presidência²⁰⁴, o projeto foi adaptado para uma versão mais autoritária por Carlos Medeiros da Silva, Ministro de justiça da época, e aprovado sem qualquer alteração pelo Congresso. Na prática, o texto não passava da Constituição de 1946 saqueada dos itens democráticos e incorporados os Atos Institucionais²⁰⁵.

O Presidente da República recebeu, então, do texto constitucional de 1967, mais poderes, passando ademais a ter competências

200 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 67.

201 BRASIL. *Ato Institucional nº 3*. Brasília, DF: Presidência da República, 05 de fevereiro de 1966.

202 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 67-68.

203 BRASIL. *Ato Institucional nº 4*. Brasília, DF: Presidência da República, 7 de dezembro de 1966.

204 Texto elaborado por Levy Carneiro, Temístocles Cavalcanti, Orozimbo Nonato e Miguel Seabra Fagundes.

205 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 544.

para apurar crimes contra a segurança nacional e a ordem política e social (art. 8º, “c”) e interferir na questão legislativa quando considerasse necessário e em matérias de segurança pública ou matéria financeira (art. 58 caput, I, II e parágrafo único). Ademais, mantendo-se a disposição do AI-2, o Presidente seria eleito indiretamente por um colégio eleitoral, composto pelos membros do Congresso Nacional e delegados indicados pelas Assembleias Legislativas de cada estado, que indicaria 3 (três) delegados e mais um a cada quinhentos mil eleitores escritos, preservando-se o número mínimo de 4 (delegados) por unidade federativa (art. 76 caput e §§). Além disso, as competências do Presidente compunham muitos poderes (art. 83)²⁰⁶.

Foram mantidas diretas as eleições para o Executivo dos Estados e dos municípios (arts. 13 e 16), cabendo, por sua vez, aos governadores eleitos indicar, com prévia aprovação das Assembleias Legislativas, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais (art. 16, §1º, “a”), e ao Presidente da República os prefeitos dos Municípios considerados de “interesse da segurança nacional” (art. 16, §1, “b”)²⁰⁷.

Em 13 de dezembro de 1968 foi editado o Ato Institucional nº 05, considerado o mais arbitrário de todos²⁰⁸. O AI-5 ignorou o parco regime de legalidade da Constituição de 1967 e deu ainda mais poderes ao Presidente da República, poderes esses em graus jamais exercidos no Brasil, sequer na época do império²⁰⁹. O Presidente da República passou a ter competência para decretar o recesso do Legislativo Federal, Estadual e Municipal, por ato complementar, tanto em Estado de Sítio quanto fora dele, cujo funcionamento somente seria restabelecido quando convocados por aquele (art. 2º caput). Durante o referido recesso, o poder legislativo seria exercido pelo Poder Executivo correspondente (art. 2º §1º). O Presidente da

206 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília: Congresso Nacional, 24 de janeiro de 1967.

207 *Ibidem*.

208 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 552; VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 71.

209 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 553.

República podia ainda, em nome do interesse nacional, a ter competência para intervir em Estados e Municípios (intervenção *per salutum*), “sem as limitações previstas na Constituição” (art. 3º)²¹⁰.

Era possível ainda que o Presidente da República, ouvido o Conselho de Segurança Nacional, suspendesse os direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos, cassar mandados eletivos de qualquer ordem política (art. 4º); demitir, remover, aposentar ou pôr em disponibilidade por decreto qualquer membro do judiciário ou Ministério Público ou Administração Direta ou Indireta (art. 6º); decretar o Estado de Sítio ou prorrogá-lo (art. 7º) e decretar o confisco de bens (art. 8º). Por fim, restou suspensa a garantia do Habeas Corpus para os crimes políticos, sem tipificação adequada (art. 10º)²¹¹. Todas essas modificações foram incorporadas “sem as limitações previstas na Constituição”, termo amplamente utilizado no AI-5, que era necessário reestruturar a Constituição de 1967, que mesmo não sendo em nada democrática ou garantista, fora dilacerada pelo dito ato institucional.

Em 31 de agosto de 1969 uma Junta Militar com os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica da época acabaram por assumir provisoriamente o governo, em virtude do Presidente Costa e Silva encontrar-se gravemente doente, tendo sido o Vice-Presidente Pedro Aleixo impedido de assumir a presidência por “imperativo de segurança nacional”²¹². Em 14 de outubro de 1969 os cargos de Presidente e Vice-Presidente foram declarados vagos pelo Ato Institucional nº 16²¹³, ficando a Chefia do Executivo Federal exercida pela Junta Militar até a realização das eleições indiretas, mesmo que o texto constitucional de 1967 dispusesse em sentido contrário²¹⁴. O

210 BRASIL. *Ato Institucional nº 5*. Brasília: Presidência da República, 13 de dezembro de 1968. art. 2º.

211 *Ibidem*, art. 3º.

212 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 72.

213 BRASIL. *Ato Institucional nº 16*. Brasília: Augusto Hamann Rademaker Grünewald, 14 de outubro de 1969, art. 1º.

214 O art. 80 da Constituição de 1967 disciplinava a sucessão presidencial nos casos de vacância dupla dos cargos de Presidente e Vice-Presidente pelos chefes da Câmara dos Deputados, do Senado e do Supremo Tribunal Federal, nos mesmos moldes do art. 79 da Constituição de 1946. O dispositivo tivera sua vigência suspensa pelo AI nº 16.

Presidente Costa e Silva não tinha condições de saúde para exercer as atribuições do cargo, vindo a morrer 2 (dois) meses depois.

O AI-16 marcava as eleições indiretas presidenciais para 25 de outubro, com posse 5 dias depois, a serem realizadas pelo Congresso Nacional. Ocorre que a Constituição de 1967 previa eleições indiretas realizadas pelo Colégio Eleitoral, nos termos do art. 76. Ademais, o Congresso encontrava-se fechado, tendo seu recesso sido suspenso a partir de 22 de outubro de 1969 pelo Ato Complementar nº 72, a fim de se proceder as eleições presidenciais de candidato único²¹⁵.

O art. 6º do AI-16 permitia que a Junta Militar, mesmo com a suspensão do recesso do Congresso Nacional, legislasse via decreto-lei, nos casos de urgência ou relevante interesse público, até 30 de outubro daquele ano, data marcada para a posse do novo presidente²¹⁶. Fazendo uso dessa prerrogativa, a Junta Militar editou seu último ato normativo pouco antes de Emílio Garrastazu Médici tomar posse como Presidente da República: o texto da Emenda Constitucional nº 01 de 1969, que teria sido editado em 17 de outubro, publicado no Diário Oficial da União no dia 20, retificado no dia 21 e republicado em 30.10.1969.

A redação explicativa da Emenda dispõe editar “o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967”²¹⁷. Para alguns, a Emenda consistia, em verdade, numa nova Constituição, haja vista a quantidade de alterações realizadas no texto da Constituição de 1967, bem como a forma de reapresentação do texto original após os “considerandos”²¹⁸, para outros, era composta por vários blocos inalterados da Constituição de 1967 com dispositivos que apenas agigantavam ainda mais os poderes do Presidente da República e consolidava a lei de segurança nacional²¹⁹.

215 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 73.

216 BRASIL. *Ato Institucional nº 16*. Brasília: Augusto Hamann Rademaker Grünewald, 14 de outubro de 1969, art. 1º.

217 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01*. Brasília: Congresso Nacional, 17 de outubro de 1969.

218 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 73.

219 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 559.

Após o governo de Emílio Médici, ainda foram eleitos Presidentes Militares os Generais Ernesto Geisel e João Batista Figueiredo. No governo desse último, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 11 em 13 de outubro de 1978, cujo art. 4º determinava a vigência a partir de 1º de janeiro de 1979²²⁰. Na aludida emenda foram restabelecidas imunidades parlamentares (art. 32), e uma reforma política com abertura de partidos políticos a ser definida em lei, atendidos os requisitos determinados no texto da emenda (art. 152 caput e §§), proibida a pena de morte salvo em caso de guerra (art. 153 §11). Foram estabelecidos limites às medidas de emergência, ao Estado de Sítio e ao Estado de Emergência (art. 155 e ss.), e o art. 3º da Emenda revogou os Atos Institucionais e complementares no que contrariaram a Constituição Federal, excluindo-os, entretanto, da apreciação judicial²²¹.

Com isso, o Ato Institucional nº 5 fora revogado, e as ditas salvaguardas do Estado abriam um caminho de esperança para a redemocratização²²². Em 1982 foram realizadas eleições diretas para os governos estaduais, e a oposição sagrou-se vitoriosa em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, acentuando a crise no regime militar²²³.

No início do ano legislativo de 1983 o Deputado Federal Dante de Oliveira propôs uma Emenda Constitucional restabelecendo eleições diretas para a Presidência da República. Apesar dessa proposta animar o país e estimular o movimento popular pelas eleições diretas, o “Diretas Já”, a Emenda foi rejeitada na Câmara dos Deputados, sobretudo pelas pressões exercidas pelos Deputados Paulo Maluf e José Sarney. Com a derrota, toda uma articulação política teve que ser traçada, e a única saída encontrada era lançar à candidatura do governador de MG, Tancredo Neves, do PMDB, aliado a José Sarney, presidente do PDS e membro da ala dissidente do partido, quórum necessário para a vitória no Colégio Eleitoral.

220 BRASIL. *Emenda Constitucional nº 11*. Brasília: Congresso Nacional, 13 de outubro de 1978.

221 *Ibidem*, art. 3º.

222 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 75; CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 561.

223 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 76.

Essa união ficou conhecida como Aliança Democrática. Tancredo foi eleito em 15 de janeiro de 1985, fruto de uma ampla aliança entre PMDB, ala dissidente liberal do PDS, PDT, PTB e parte do PT²²⁴.

Tancredo foi internado às pressas na véspera da posse em 14 de março de 1985, vindo a falecer em 21 de abril do mesmo ano após 7 cirurgias. José Sarney tomou posse como Presidente da República interino. Tancredo havia assumido o compromisso de convocar uma Assembleia Constituinte, e havia proposto criar uma comissão que seria responsável por elaborar um anteprojeto a ser enviado, como proposta do Executivo, aos Constituintes, visando agilizar a promulgação de uma nova Constituição democrática ao Brasil. Com a sua morte, Sarney ampliou a comissão, composta por uma dúzia de membros, para 50 integrantes, o que atrasou os trabalhos em virtude das inúmeras discussões²²⁵. Essa comissão, presidida por Afonso Arinos, apresentou um projeto ao Presidente, que o enviou ao Ministério da Justiça ao invés de aos Constituintes.

Com a abertura política ainda no governo do General Figueiredo, o pluripartidarismo brasileiro começou a engendrar feições peculiares, cujas alianças políticas demonstram um *modus operandi* bastante típico, observado tanto na eleição indireta de Tancredo quando na própria eleição da Constituinte. Era o “presidencialismo de coalizão”, termo que viria a ser cunhado por Sérgio Abranches em 1988²²⁶, mas que já apresentava suas características na política brasileira.

A Constituinte iniciou com polêmicas já quando da sua natureza, dado que alguns defendiam uma constituinte exclusiva, que deveria ser dissolvida após a conclusão dos trabalhos, sendo convocado um novo pleito eleitoral. Entretanto, o Governo tinha intenções de que, após a promulgação da carta, a Constituinte se tornasse o Congresso Nacional. Sarney assumiu com inflação descontrolada,

224 *Ibidem*, p. 79.

225 *Ibidem*, p. 79.

226 ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – *Revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.5-34, 1988

e adotou o Plano Cruzado, adotando medidas de intervenção na economia, congelando preços e salário. De início as ações funcionaram, mas a partir de junho começou a haver desabastecimento de gêneros alimentícios básicos. Ele queria manter as medidas econômicas e, conseqüentemente, sua governabilidade até as eleições em 15 de novembro, e conseguiu. Como o PMDB ganhou em 22 estados e o PFL (Partido Frente Liberal) em outro, a Aliança Democrática ganhou em todos os Estados²²⁷, e o PMDB obteve a maioria absoluta das cadeiras na Assembleia Constituinte²²⁸.

A Constituinte iniciou os seus trabalhos em 1º de fevereiro de 1987, e pela primeira vez em toda a história do Brasil era possível que a própria população encaminhasse propostas para a Constituição em elaboração, as chamadas emendas populares, petições que deveriam apresentar no mínimo 30.000 (trinta mil) assinaturas, encaminhadas por pelo menos 3 (três) organizações da sociedade civil²²⁹. Logo na sessão de abertura, a participação dos Senadores eleitos em 1982 e com mandato de 8 (anos), portanto, ainda vigentes, foi questionada. Em que pese sua ausência de legitimidade constituinte, sua participação foi aceita. Ademais, a falta de experiência e pulso de Bernardo Cabral, eleito relator, também foram polêmicas, e sua inexpressividade e despreparo foram causas do alongamento dos trabalhos²³⁰.

A cisão do PMDB, resultando no surgimento do PSDB também foi outro ponto alto da Constituinte, e num determinado ponto das atividades a direção partidária perdera a liderança, o que resultou no surgimento de diversos grupos suprapartidários, dentre eles o “centrão” formado pela coligação de vários constituintes conservadores de diversos partidos que buscaram dar um tom mais conservador à Constituição em gênese. Em 22 de setembro de 1988 enfim o texto definitivo foi aprovado, com 474 votos favoráveis e

227 O mapa político do país era diverso do atual, e apresentava 22 Estados, 1 Distrito Federal e 4 territórios.

228 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 79-80.

229 CASTRO, Flávia Lages de. *Op. Cit.*, p. 562.

230 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 80.

apenas 15 contrários, oriundos do PT, para quem a Carta apresentava uma feição elitista e conservadora²³¹.

Em 5 de outubro de 1988, véspera de aniversário do Deputado Ulysses Guimarães e presidente da Assembleia Nacional Constituinte do após 20 meses de trabalhos, foi promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil²³².

3.2. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

O sistema presidencialista desenhado pela Constituição da República Federativa do Brasil não é de sobremaneira novo. Em verdade, o período compreendido como sexta república ou redemocratização pós ditadura militar traz consigo muito dos períodos republicanos democráticos anteriores, tanto da primeira república ou república velha regida pela Constituição de 1891, quanto da quarta república regida pela Constituição de 1946, ambos períodos já abordados alhures.

Desde a Constituinte, observou-se na composição do Congresso um complexo de relações entre as bases políticas que o compunha. O fracasso da conjuntura institucional do regime militar ditatorial e o esgotamento do modelo político anterior levaram à transição iniciada com a Nova República ou sexta república, com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, trazendo à tona novamente os embates entre o Executivo e o Legislativo²³³.

No contexto dos trabalhos da Constituinte, Abranches faz uma análise do sistema presidencial brasileiro, denominando-o “Presidencialismo de Coalizão”, sistema peculiar e distinto de to-

231 VILLA, Marco Antônio. *Op. Cit.*, p. 80.

232 Trechos do discurso histórico de Ulysses Guimarães podem ser ouvidos no vídeo disponível no Canal da Câmara dos Deputados no Youtube, no seguinte link: <https://www.youtube.com/watch?v=B-kYyLS-J3mY>. A íntegra do discurso pode ser obtida no seguinte vídeo disponível no Canal do Correio do Povo: <https://www.youtube.com/watch?v=Ny2zblYG9U>.

233 ABRANCHES, Sérgio. *Op. Cit.* p. 8-9.

dos os outros sistemas de governo das maiores democracias estáveis pelo autor observadas. Apesar do sistema brasileiro compartilhar das principais características presentes com a maioria dessas democracias, quais sejam, o multipartidarismo e o sistema de representação proporcional, o presidencialismo brasileiro apresenta características significativamente singulares. Das 17 democracias estáveis analisadas por Abranches, apenas 3 eram puramente presidencialistas: EUA, Finlândia e Brasil. Dessas, o sistema americano é presidencialista, bipartidário e majoritário-distrital, enquanto que a Finlândia apresenta um presidencialismo de gabinete, porto que o parlamento detêm a competência de dissolução do gabinete ministerial²³⁴.

A partir dessa análise, Abranches expõe o modelo de “Presidencialismo imperial”, marcado pela independência entre os poderes, com o ministério estruturado em coalizões, e um “presidencialismo mitigado”, cuja essência compartilha o controle parlamentar sobre o gabinete, esse por sua vez constituído também por coalizões. É exemplo do primeiro o presidencialismo americano, enquanto o finlandês exemplifica o segundo²³⁵.

Nesse diapasão, o Brasil apresenta como fundamentos da sua cultura republicana o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a proporcionalidade, fatores que histórica e estruturalmente marcam o processo de formação social do país, e que, conjugados, determinam um arranjo político-institucional único e cujas singularidades determinam a estabilidade institucional a longo prazo da nação²³⁶.

Das características do sistema presidencialista brasileiro, em especial o multipartidarismo, a representação proporcional e o presidencialismo imperial, cujo Executivo se organiza em grandes coalizões, fazem do sistema presidencial brasileiro único no mundo, classificando-o, então Abranches, como “Presidencialismo de Coalizão”. Por esse presidencialismo, Abranches entende um sistema de gover-

234 *Ibidem*, p. 11-19.

235 *Ibidem*, p. 21-22.

236 *Ibidem*, p. 10.

no Presidencialista cuja fragmentação do poder Legislativo (em virtude do multipartidarismo aliado às intensas heterogeneidades econômica, social e política do país) impõe ao Executivo a necessidade de formar alianças com grupos parlamentares a fim de se conquistar uma ampla maioria, para que se mantenha a governabilidade²³⁷.

Em que pese essa prática ser comum nos sistema parlamentarista, satisfatoriamente estudado em linhas anteriores, a formação dessas coalizões são necessárias ao Presidente nesse sistema peculiar, posto que, sem elas, não conseguiria implementar medidas ou programas de governo por meio de leis que, por sua vez, são aprovadas na casa legislativa. Como sistema bicameral, o legislativo brasileiro acaba por impor ao Presidente a necessidade de formar a sua ampla base aliada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, uma maioria capaz de satisfazer não só o quórum de maioria qualificada (para aprovação das matérias reservadas à lei complementar), mas também o quórum qualificado de 2/3 em cada casa do Congresso Nacional, para a aprovação das emendas constitucionais outrora necessárias para implementação de programas de governo que dependam de previsão no texto constitucional. Essa realidade configura o aspecto partidário das coalizões: realizar alianças com determinados partidos políticos²³⁸.

Ademais, soma-se a essa realidade o federalismo, forma de organização do poder político que o distribui geograficamente com as subunidades regionais, os Estados Federados. Desse modo, o Presidente tem ainda que estender sua rede de sustentação política a lideranças regionais dos partidos das unidades federadas estratégicas, costurando aliança também com governadores, e eventuais prefeitos de grandes municípios. Tem-se aqui o segundo aspecto das coalizões: o regionalismo²³⁹.

Entretanto, o dilema do presidencialismo de coalizão, como apontado por Abranches, é justamente a heterogeneidade política,

237 *Ibidem*, p. 22.

238 *Ibidem*, p. 22.

239 *Ibidem*, p. 26.

ideológica e social do Brasil, que pulveriza a representatividade nos diversos partidos políticos com distintos princípios, pontos ideológicos ou conteúdos programáticos. Como o cálculo necessário para se manter a base de sustentação política do governo é alto, obriga o Presidente da República a firmar aliança com partidos que, muitas vezes, não compartilham dos mesmos fundamentos que os do seu partido, o que faz das coalizões vínculos frágeis e facilmente rompíveis²⁴⁰.

A depender do resultado das eleições para o legislativo, acaba por ser impraticável formar coalizões mínimas. Em outras palavras, se o partido presidencial não atinge o número necessário de cadeiras no legislativo, é inevitável a feitura de associação com tantos quantos partidos forem necessários para se atingir essa marca, dado ser extremamente inconveniente, arriscado ou inviável governar com minoria²⁴¹.

As coalizões, embora inevitáveis, podem apresentar um aspecto de alta fragmentação ou concentração. No caso de coalizões com grande fracionamento partidário, o Presidente da República acaba refém dos múltiplos compromissos assumidos, tanto no aspecto partidário quanto no aspecto regional. Por outro lado, se se trata de uma coalizão concentrada, o Executivo desfruta de maior autonomia com relação às minorias partidárias aliadas, mas torna-se prisioneiro do seu próprio partido. Caso rompa com seu partido, sobrar-lhe-ia apenas o bloco de alianças partidárias minoritárias²⁴².

Ambos riscos foram observados por Abranches na Presidência interina e, posteriormente, definitiva de José Sarney no período de redemocratização. Abranches apontou a alta heterogeneidade do PMDB tanto interna quanto regionalmente, sofrendo frequentemente o então Presidente com o confronto da sua autoridade por lideranças regionais, como também não contava com a total confiança dos membros do seu próprio partido, crescendo a

240 *Ibidem*, p. 27.

241 *Ibidem*, p. 22.

242 *Ibidem*, p. 26.

possibilidade de um eventual rompimento. Em virtude do aspecto amplamente majoritário do PMDB, tal fato conduziria Sarney a governar com minoria, acentuando o embate entre o Executivo e o Legislativo²⁴³.

A coalizão no presidencialismo brasileiro, para se formar, aborda um processo particular. Primeiramente, são feitas negociações em torno de diretrizes programáticas mínimas, bastante genéricas, que devem ser obedecidas na composição governamental no caso de vitória no pleito eleitoral. Trata-se da constituição da aliança eleitoral. Em seguida, já na composição do governo, tem-se a distribuição de cargos e compromissos correspondentes a um programa mínimo de governo, ainda de forma pouco específica. Por último, tem-se a conversão do pacto em coalizão efetivamente governante²⁴⁴.

A governabilidade, no presidencialismo de coalizão brasileiro, também foi devidamente analisada por Lamounier:

Os riscos de ingovernabilidade a que o país está exposto podem ter origem tanto no Executivo como no Legislativo. [...] Neste cenário, uma veritginosa perda de prestígio e popularidade debilita politicamente o Presidente da República, tornando-o incapaz de persuadir ou pressionar o Congresso a aprovar o *seu* programa econômico; mais isso acontece sem que ele se disponha a negociar com o Congresso uma polícia alternativa. Aferrando-se a suas preferências e às prerrogativas que lhe são inerentes sob o regime presidencialista, o Chefe de Estado passa a exercer uma autoridade fictícia, enquanto o país caminha rapidamente para o desgoverno. Nas atuais condições econômicas e sociais, não cabe a menor dúvida de que a continuidade constitucional e a própria democracia estariam, nesta hipótese, sob grave ameaça²⁴⁵.

Observa-se, então, que o presidencialismo de coalizão, tipicamente brasileiro, é marcado por insegurança político-jurídica, instabilidade, de alto risco e cuja sustentação política é pautada na habilidade do Executivo em formar alianças políticas que, embora heterogêneas e, muitas vezes, divergentes, respeite os quesitos programáticos ou ideológicos inegociáveis que, diversas vezes, não são

243 *Ibidem*, p. 27.

244 *Ibidem*, p. 27.

245 LAMOUNIER, Bolívar. *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo: Edições Loyola, 1991. p. 83.

expostos de maneira coerente na constituição da coalizão²⁴⁶. É indispensável, aos governos de coalizão, a existência de uma instância, a exemplo de uma força constitucional, capaz de imiscuir nas ocasiões de embate entre o Legislativo e o Executivo, estabelecendo diretrizes políticas para a solução dos conflitos, e obstando que as divergências políticas conduzam à ruptura do regime²⁴⁷.

Em que pese Abranches, quando da elaboração da sua teoria empírica do Presidencialismo de Coalizão, analisar o Executivo do período constituinte, com a promulgação da Constituição de 1988, tal realidade não se altera, sendo a compreensão dessa teoria de 31 anos atrás fator crucial para o estudo dos processos de destituição presidencial no Brasil a serem estudados num momento posterior.

246 ABRANCHES, Sérgio. *Op.cit.* p. 27.

247 *Ibidem*, p. 27.

CONCLUSÃO

O sistema de governo é o modo pelo qual os poderes são estatuídos e tem sua engenharia e funcionamento estabelecidos na Constituição. Tem-se, pelos sistemas parlamentaristas e presidencialistas, estabelecimento, organização, dinâmica e funcionamento completamente diferentes. No primeiro, surgido na Inglaterra em decorrência da busca pela limitação dos poderes da Monarquia, a separação de poderes não é bem definida: separa as funções de chefe de Estado e chefe de governo para serem exercidas por pessoas distintas, sendo a primeira função atribuição da Monarquia, titular do poder hereditariamente e politicamente irresponsável, enquanto a segunda, função de governante, cabe ao primeiro ministro, eleito dentro do próprio órgão legislativo para administrar o Estado sem uma garantia ou estabilidade no poder.

Visando evitar abusos e perpetuações do poder, o sistema parlamentarista instituiu, com base no *common law* antigo, um sistema de responsabilização política dos oficiais da coroa que por outrora abusassem do poder que lhes era conferido. Tal instituto tinha caráter penal: o *impeachment*, e poderia, inclusive, ter por consequência a pena de morte.

Posteriormente, com as complexidades do funcionamento do sistema parlamentarista e da dinâmica das 2 (duas) casas - *House of Lords* e *House of Commons* – o instituto do *impeachment* fora substituído pelo voto de desconfiança: o primeiro ministro, indicado pelo parlamento, depende da confiança da sua base de sustentação política (base governamental) para se manter no exercício do poder, podendo receber, a qualquer momento, o voto de desconfiança, de natureza eminentemente política, e, conseqüentemente, ter de deixar o cargo. Caso confie no seu programa de governo, pode solicitar, como estratégia, a dissolução do parlamento e a convocação de novas eleições, oportunidade do seu partido conseguir maioria da casa, mantendo sustentação política às suas ações.

No sistema presidencialista, de origem norte-americana, a prioridade foi o estabelecimento da separação de funções do poder: reúne num só indivíduo, o Presidente da República, as funções de chefe de Estado e chefe de Governo. Entretanto, exerce esse a função tipicamente administrativa, sendo fiscalizado pelo legislativo, bicameral, com 2 (duas) casas, representando uma o povo, e a outra a federação, cujas leis regularão a nação e cujo conteúdo deve o governo observar. Para manter a independência entre os poderes, o chefe do Executivo exercerá o cargo por um mandato certo.

Visando, todavia, limitar o exercício do poder por parte do Presidente, bem como evitar que o mesmo o exerça de forma abusiva, os americanos importaram o instituto inglês de responsabilidade jurídica, o *impeachment*, adaptando-o à sistemática presidencialista. Com total rechaço ao parlamentarismo, em virtude dos abusos sofridos enquanto colônia inglesa por leis abusivas, os americanos adaptaram o instituto jurídico-penal do *impeachment*, dando-lhe uma nuance política: o Presidente da República será julgado pelo Senado federal, desde que autorizado previamente pela Câmara dos Representantes, com um quórum qualificado em cada casa e com um procedimento previsto na Constituição escrita.

Todo o cuidado dos americanos não os impediu que, no século XIX, enfrentassem um processo de impedimento presidencial eminentemente político: as circunstâncias político-sociais em 1868 fizeram com que o Presidente Andrew Johnson fosse inocentado por apenas 1 (um) voto pela prática questionável de um crime de responsabilidade. Dessa forma, os americanos robusteceram o entendimento sobre o instituto do *impeachment*, dando-lhe um aspecto predominantemente jurídico, evitando que seja manejado como um instrumento de mera destituição política – a exemplo do voto de desconfiança – e tolhendo a democracia por retirar do poder quem fora eleito para exercê-lo.

Uma vez funcionando nos Estados Unidos, o sistema presidencialista se expandiu por toda a América Latina, incluindo o Brasil, região na qual se desenvolveu com peculiaridades. Estudiosos definem como Hiperpresidencialismo o Presidencialismo da Amé-

rica Latina que guarda como peculiaridade uma concentração de poderes nas mãos do chefe do executivo, como forma de dar ao líder desse poder mecanismos de implementação de direitos fundamentais, a exemplo de direitos sociais e políticas públicas.

Nessa região, redemocratizada há aproximadamente 3 (três) décadas, a democracia ainda se encontra num estágio de principiante de efetividade, sendo vulnerável e instável, características observadas a partir de um dado marcante: em aproximadamente 30 (trinta) anos, 18 (dezoito) líderes de Estado latinoamericanos tiveram seus mandatos interrompidos prematuramente, sejam por golpes de estado, renúncias ou por meio do instituto do *impeachment*.

No Brasil, após um longo período de regime militar ditatorial, a luta social pela redemocratização fez com que se realizasse, já no fim do governo do Presidente João Batista Figueiredo, eleições indiretas no Congresso Nacional para a Presidência da República. Eleito Tancredo Neves, acaba por adoecer gravemente antes da posse, assumindo o vice José Sarney. Sarney assume o compromisso de convocar a Constituinte, realizando eleições para tal. A Constituição vigente era uma Constituição autoritária e a Constituição democrática anterior – a de 1946 – já tinha sido tão desfigurada pelos atos institucionais militares que não se reconhecia mais a sua essência.

Nos trabalhos da Constituinte, depararam-se os parlamentares com o dilema do sistema de governo: manter o presidencialismo ou estabelecer o parlamentarismo? Ao fim dos debates, manteve-se o sistema presidencialista, estabelecendo-se um dispositivo de eficácia prospectiva no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que seria realizado, 5 (cinco) anos a contar da promulgação da Constituição, um plebiscito para consultar a população sobre o sistema de governo. Tendo sido realizado, optou o povo por manter o presidencialismo.

Como sistema de governo, o presidencialismo brasileiro, a exemplo dos demais sistemas presidencialistas latino-americanos, concentra uma série de poderes nas mãos do Presidente da República, com mandato fixo de 4 (quatro) anos, a princípio sem possibilidade de reeleição, foi inserido posteriormente por Emenda

Constitucional em 1997. Para equilibrar os poderes, a constituição distribui uma série de competências e atribuições a cada uma das casas legislativas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, a fim de controlar os poderes presidenciais, inclusive o processo de destituição do Presidente da República por meio do *impeachment*.

Cabe à Câmara dos Deputados autorizar, por 2/3 dos seus membros, a abertura do processo de *impeachment*, que será processado e julgado pelo Senado Federal, também por 2/3 dos seus membros. A Constituição, por sua vez, lista as condutas ensejadoras do processo de *impeachment* em seu art. 85, determinando que sejam definidos em lei especial, que estabelecerá o rito para o seu processamento. Entretanto, depois de promulgada a Constituição, até hoje não se editou uma nova lei que defina os crimes de responsabilidade, vigorando a Lei 1.079/50, que fora editada sob a égide da Constituição de 1946.

O Presidencialismo Brasileiro conjuga fatores peculiares que lhe distinguem das demais realidades: é um sistema eleitoral multipartidarista, o que acaba por fragmentar em demasia as bases dos partidos; e o federalismo em três esferas federadas, o que acaba por ampliar a base de alianças políticas no âmbito federal, estadual e municipal. Por conta dessa variedade cultural, econômica, social e política, que se reflete no sistema presidencialista e acaba fazendo o chefe de governo refém de alianças políticas, Sérgio Abranches então o denomina presidencialismo de coalizão.

Tem-se, a partir da análise dos precedentes do presidencialismo brasileiro e americano apresentados na pesquisa, a conclusão de que ambos caminham em direções opostas no que se refere ao fortalecimento do regime democrático, através do instrumento do *impeachment*. Nos EUA, o *impeachment* de um processo de natureza essencialmente política, passou a ter o seu aspecto jurídico-penal robustecido, a fim de se evitar o seu manejo desarrazoado para fins meramente políticos, e buscando-se assim um fortalecimento do regime democrático. Para os norte-americanos, o Presidente da Repú-

blica responde politicamente perante a nação nas urnas, não perante ao Congresso por meio do *impeachment*.

No Brasil, na contramão dos norte-americanos que, ressalte-se, desenvolveram o sistema presidencialista, o instituto do *impeachment* passou, de um processo jurídico-penal, para um instrumento de cunho eminentemente político, similar ao voto de desconfiança do sistema parlamentarista, chegando ao ápice de ser manejado para destituir do cargo uma Presidente da República democraticamente eleita por 54,5 milhões de votos, em que pese provada no plenário da casa julgadora a atipicidade das suas condutas, sendo o *impeachment*, no precedente brasileiro mais recente, um instrumento violador da democracia.

Destarte, verifica-se que, a par de aspectos externos como reprovação popular e cenário econômico desfavorável, têm-se, no presidencialismo de coalizão brasileiro, as alianças políticas como fatores essenciais para a manutenção da governabilidade do Presidente. Fissuras nas coalizões partidárias podem ensejar perda latente de governabilidade presidencial, podendo trazer o Presidente da República não só para uma situação de ingovernabilidade, como também levá-lo ao banco do réu no processo de *impeachment*. Mas não o instituto inglês, de natureza penal, cuja pena aplicada poderia ser, inclusive, a pena de morte, nem o seu variante americano, adaptado a cada precedente para enrijecer cada vez mais seu aspecto jurídico em detrimento do político e evitar insegurança jurídica em crise democrática. Aqui, tem-se um *Impeachment* à brasileira, país onde não ousa um Presidente da República governar sem a chancela do Congresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados – Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5-34.

BAKER, Peter; DEWAR, Helen. The Senate acquits President Clinton. *The Washington Post*. Washington DC, p. A1, 13 fev. 1999. Disponível em: < <https://www.washingtonpost.com/wpsrv/politics/special/clinton/stories/impeach021399.htm>> Acesso em 21/03/2018.

BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “Parlamentarismo vs. Presidencialismo”*. Série democracia e reforma política. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 9-15.

BOLONHA, Carlos et. al. Hiperpresidencialismo na América Latina. *Revista da Faculdade de Direito – UFPR*, Curitiba, vol. 60, n. 2, maio/ago. 2015, p.115-140, p. 119. Disponível em: < <http://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/39132/26047>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BOTELHO, João Carlos Amoroso; SILVA, Renato Rodrigues. 2021. Presidential Powers in Latin America Beyond Constitutions. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 50(1), pp. 28–39. DOI: <https://doi.org/10.16993/iberoamericana>.

BRASIL. *Ato Institucional nº 1*. Rio de Janeiro, GB: Comando Supremo da Revolução, 09 de abril de 1964.

BRASIL. *Ato Institucional nº 16*. Brasília, DF: Augusto Hamann Rademaker Grunewald, 14 de outubro de 1969.

BRASIL. *Ato Institucional nº 2*. Brasília, DF: Presidência da República, 27 de outubro de 1965.

BRASIL. *Ato Institucional nº 3*. Brasília, DF: Presidência da República, 05 de fevereiro de 1966.

BRASIL. *Ato Institucional nº 4*. Brasília, DF: Presidência da República, 7 de dezembro de 1966.

BRASIL. *Ato Institucional nº 5*. Brasília, DF: Presidência da República, 13 de dezembro de 1968, art. 2º.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Constituinte, 24 de fevereiro de 1891.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5/10/1988, Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 10 de Novembro de 1937.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Constituinte, 18 de setembro de 1946

BRASIL. *Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889*. Proclamação da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, nov 1898. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d0001.htm> acesso em 12/04/2018.

BRASIL. *Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889*. Proclamação da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, Nov. 1898.

BRASIL. *Decreto n.19.398 de 11 de outubro de 1930*. Institui o Governo Provisório, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, outubro de 1930. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19398-11-novembro-1930-517605-publicacao-original-1-pe.html>>. Acesso em 13/04/2018.

BRASIL. *Decreto n.510 de 22 de junho de 1890*. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, junho 1890. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=388004&cid=14448663&cidBinario=15722625&mime=application/rtf>>

BRASIL. *Decreto n.510 de 22 de junho de 1890*. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, junho 1890, arts. 39 a 43.

BRASIL. *Decreto n. 914-A de 23 de outubro de 1890*. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ: Governo Provisório, outubro de 1890. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-914-a-23-outubro-1890-517812-publicacaooriginal-1-pe.html>> Acesso em 12/04/2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 01*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 17 de outubro de 1969

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 09*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 22 de julho de 1964, art. 81, §4º.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 09*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 22 de julho de 1964, art. 82.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 11*. Brasília: DF, Congresso Nacional, 13 de outubro de 1978.

BRASIL. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.

CAENEGEM, R. C. van. *Uma introdução histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Trad. Alexandre Vaz Pereira. Coord. António Manuel Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

CANOTILHO, J. J. GOMES. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4ª ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 865.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 1990, p. 37.

CASTRO, Flávia Lages de. *História do Direito geral e Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FONSECA, Deodoro. *Proclamação do Governo Provisório*. Diário Oficial da República Federativa Brasileira (sic), 16 nov. 1889, ano 28, n. 315.

GARGARELLA, Roberto. *Latin american constitutionalism, 2008-2010*. The engine room of the Constitution. New York, NY: Oxford University Press, 2013, p. 158

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. Prefácio de J. Gilissen. Tradução de A. M. Hespanha e L. M. Macaísta Mafheiros. 2.a edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

- HILL, Christopher. *O mundo de ponta-cabeça*. Ideias radicais durante a revolução inglesa de 1640. Trad. e apes. Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.
- KILPATRICK, Carrol. Nixon Resigns. *The Washington Post*. Washington DC, p. A01, 9 ago. 1974. Disponível em: < <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/water-gate/articles/080974-3.htm>> Acesso em 21/03/2018.
- LIJPHART, Arend (Org.). *Presidential versus parliamentary government*. New York: Oxford University Press, 1992.
- LINZ, Juan J. Presidential versus parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994, 2 v.
- MARTÍNEZ, Christopher A. Hiperpresidencialismo y Concentración de Poder en Chile. In: MARTÍNEZ, Christopher A. (ed.) *Presidencialismo. Reflexiones para el debate constitucional en Chile*. Santiago de Chile : FCE, Universidad Católica de Temuco, 2022.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo III. Estrutura Constitucional do Estado. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.
- NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filsofóico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 1992, p. XXXX
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SCHMIDT, Nicolás; VAIRO, Daniela. Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016. *Democratization*, 2019. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321>
- POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York: Oxford University, Press, 2010.
- SCHLESINGER, JR., Arthur. *The Imperial Presidency*. New York, NY: The Mariner Books, 2004.
- SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- STRAYER, Joseph R. *As origens medievais do Estado Moderno*. Trad. Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Gradiva, 1969, p. 49.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro 1. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 126.
- UNITED STATES OF AMERICA. *Constitution of the United States of America*. Filadélfia, 1787. Disponível em: < https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a6> acesso em 21/03/2018.
- UNITED STATES SENATE. SENATE HISTORICAL OFFICE. *The Impeachment of Andrew Johnson* (1868). President of Unites States. Disponível em: < https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment_Johnson.htm> Acesso em 21/03/2018.
- VILLA, Marco Antônio. *A história das constituições brasileiras: 200 anos de luta contra o arbítrio*. São Paulo: Leya, 2011, p. 7-8.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. 12. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Nos últimos anos, os presidentes do continente americano têm tido seus mandatos frequentemente questionados por meio do instrumento do impeachment. Se antes o impeachment era um instrumento restrito aos países da América Latina, recentemente até os Estados Unidos, país que ostenta o bipartidarismo e berço do sistema presidencialista, tem visto o impeachment presidencial constantemente ocupar o noticiário, tendo Donald Trump enfrentado 2 processos de impeachment num único mandato e, recentemente, Joe Biden enfrentar a acusação de impeachment no ano eleitoral.

Nesse contexto de turbulência política, oportuna a investigação sobre o impeachment enquanto instrumento de remoção presidencial e sua relação com os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista: sua origem, evolução, desenvolvimento e aspectos legais e políticos que definem o desenvolvimento e limites desse poderoso instrumento jurídico e político de controle presidencial.



+ ACESSO À VERSÃO DIGITAL GRÁTIS NA NOSSA PLATAFORMA DE LEITURA