

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**ANTÔNIO PEDRO MACHADO**

**IMPEACHMENT NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
ESTUDO DE CASO DO AFASTAMENTO DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
DILMA ROUSSEFF**

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2016**

**ANTÔNIO PEDRO MACHADO**

**IMPEACHMENT NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
ESTUDO DE CASO DO AFASTAMENTO DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de monografia apresentado ao  
Curso de Graduação em Direito da Escola de  
Direito de Brasília – EDB como requisito  
parcial para obtenção do título de Bacharel  
em Direito.

Prof. Dr.: Sérgio Antônio Ferreira Victor.

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2016**

**ANTÔNIO PEDRO MACHADO**

**IMPEACHMENT NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:  
ESTUDO DE CASO DO AFASTAMENTO DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de monografia apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília – EDB como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof. Dr.: Sérgio Antônio Ferreira Victor.

Brasília/DF, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

---

Professor Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor.  
Professor Orientador

---

Membro da Banca Examinadora

---

Membro da Banca Examinadora



*Aos meus pais e irmãos,*

*“[...]o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é julgado segundo critérios políticos, julgamento que não exclui, antes supõe, é obvio a adoção de critérios jurídicos.”  
(Brossard)*



## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer a todos que, de uma forma ou de outra, contribuíram para elaboração deste trabalho é tarefa das mais árduas e isso por uma simples razão: trata-se de um singelo marco após uma longa trajetória percorrida da qual muitas pessoas fazem parte. De qualquer forma, correrei o risco de esquecer para lembrar de alguns.

Agradeço à minha família, de longe e de perto, principalmente aos meus pais, principais apoiadores dessa empreitada.

Agradeço à Heloisa pelo amor traduzido em companheirismo e palavras sinceras.

Agradeço aos amigos, que, por sorte, são muitos, mas em especial ao muito estimado Ícaro, pela lealdade inabalável e pela parceria durante esse início de vida acadêmica no Direito.

Agradeço amigos e verdadeiros mentores da vida profissional André Silveira, Guilherme Coelho, Flávio Jardim, Flávio Unes. Marilda de Paula Silveira e Marcos Mares Guia.

Aos professores do Instituto Brasiliense de Direito Público, em especial ao Prof. Fábio Quintas, à Prof. Janete Ricken e ao Prof. Daniel Falcão.

Por fim, agradeço enormemente ao amigo e orientador Prof. Sérgio Victor, que jamais desistiu da ingrata tarefa de tentar me ensinar uma ou outra coisa.



## RESUMO

Este trabalho problematiza o processo de afastamento do Presidente da República previsto na Constituição de 1988 e o sistema de governo brasileiro, marcado pelo multipartidarismo. Fixa-se as premissas do sistema presidencialista para posteriormente tratar da conformação jurídica dos poderes Legislativo e Executivo na Constituição Federal, destacando os principais órgãos que compõem esses poderes, suas principais atribuições, abordando a composição e a forma de ocupação dos espaços políticos dessas esferas de poder. Passa-se então à análise, tanto da perspectiva de juristas quanto da perspectiva de cientistas políticos, dos aspectos relativos ao multipartidarismo e ao sistema de governo brasileiro. Aborda-se o afastamento do Presidente da República para que seja processado por crime de responsabilidade, considerando seus antecedentes históricos, bem como o seu processamento no âmbito do poder Legislativo. Por fim, através da análise do comportamento dos partidos políticos que compuseram a coligação que apoiou a Presidente Dilma Rousseff, verificando-se como as normas relativas à tramitação do processo para afastamento por crime de responsabilidade, se relacionam com as composições partidárias das Casas do Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional, *Impeachment*, afastamento para processamento por crime de responsabilidade, multipartidarismo, presidencialismo de coalizão.

## ABSTRACT

This dissertation discusses the *impeachment* process of President of the Republic in the 1988 Constitution and the Brazilian government system, marked by a multiparty system. Defines the presidential system premises for further analysis of the legal conformity of legislative and executive branches in the Constitution, highlighting the major organs that make up these powers, their main duties, covering the composition and form of occupation of the political spaces of these spheres of power. It then, passes to the analysis, both from the perspective of lawyers and from the perspective of political scientists, aspects relating to multi-party and the Brazilian government system. It addresses the Presidential *impeachment* process, considering its historical background and its processing by legislative brunch. Finally, through the analysis of the behavior of the political parties that formed the coalition that supported President Dilma Rouseff, verifying how the rules relating to the proceedings for removal of responsibility for crime, they relate to the partisan composition of the Houses National Congress

**Key-words:** Constitutional Law, *Impeachment*, multiparty, coalition presidentialism.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	10
1. PODER EXECUTIVO E PODER LEGISLATIVO NO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO: .....	13
1.1. Considerações preliminares sobre o sistema presidencialista .....	13
1.1.1. Poder Executivo: A Presidência da República .....	15
1.1.2. Poder Legislativo: O Congresso Nacional .....	17
1.1.2.1. A Câmara dos Deputados .....	18
1.1.2.2. O Senado Federal .....	20
1.2. Multipartidarismo .....	21
1.3. Multipartidarismo e presidencialismo .....	23
1.4. Presidencialismo de coalizão .....	24
2. O AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA PROCESSAMENTO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE NA CONSTITUIÇÃO DA RÉPÚBLICA DE 1988.....	28
2.1. A origem britânica do <i>Impeachment</i> e a responsabilidade política no parlamentarismo .....	28
2.2. A retomada do <i>Impeachment</i> no presidencialismo americano .....	30
2.3. A adoção do afastamento para processamento por crime de responsabilidade no constitucionalismo brasileiro .....	32
2.3.1. Os crimes de responsabilidade.....	33
2.3.2. Breve histórico da Lei nº 1.079/50.....	34
2.3.3. Regramento constitucional.....	36
2.4. O rito do afastamento por crime de responsabilidade .....	36
2.4.1. Requisitos formais da denúncia .....	37
2.4.2. Recebimento da denúncia por crime de responsabilidade.....	37
2.4.3. Autorização da Câmara dos Deputados .....	38
2.4.4. Admissibilidade pelo Senado Federal.....	40
2.4.5. Período de afastamento e prazo para conclusão do processo .....	42
3. ESTUDO DE CASO: O DESFAZIMENTO DA COALIZÃO E O AFASTAMENTO DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF .....	43
3.1. Expectativa da coalizão após as eleições, tramitação e votação para a abertura de processo na Câmara dos Deputados.....	43

<b>3.2. Expectativa da coalizão após as eleições, tramitação e votação do afastamento para abertura de processo crime de responsabilidade no Senado .....</b>	<b>46</b>
<b>3.3. Afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade como mecanismo constitucional de solução de conflitos entre Executivo e Legislativo .....</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>55</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem o objetivo de tratar sobre o afastamento do Presidente da República para que seja processado por crime de responsabilidade, tal como previsto na Constituição de 1988 e a utilização desse instituto no sistema de governo brasileiro, à luz do fenômeno do multipartidarismo.

A utilização de mecanismos para responsabilização política dos governantes, por se tratar de medida excepcional que pode implicar afastamento do cargo, é algo bastante caro ao equilíbrio da engenharia institucional nos sistemas de governo, como é o caso do afastamento do Presidente da República, no presidencialismo.

No Brasil, o afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, popularmente chamado de *impeachment*, é instituto jurídico que visa, em nível federal, por meio da atuação dos órgãos do poder Legislativo, sancionar politicamente o Presidente da República que pratica atos em desconformidade com ditames constitucionais e legais.

Aspecto interessante atinente à responsabilização política do Presidente da República se revela quando a possibilidade de afastamento do Presidente é contrastada com prática institucional do atual sistema de governo brasileiro. Isso porque, embora presidencialista, tal sistema tem sido equiparado ao parlamentarismo, notadamente por cientistas políticos, que em razão de suas peculiaridades o denominaram de “presidencialismo de coalizão”.

Além disso, não se pode desconsiderar o fato de que desde o advento da ordem constitucional em vigor, há pouco menos de 30 anos, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal já autorizaram o processamento por crimes de dois dos quatro Presidentes da República eleitos até então.

A questão que se coloca, portanto, é em que medida as normas relativas ao processo de afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade em nosso sistema jurídico consubstanciam alteração do uso

do instituto que, originalmente visa sanção do governante responsável pela violação de normas jurídicas, em mecanismo constitucional para solucionar graves conflitos entre os poderes Legislativo e o Executivo.

Parte-se da hipótese de que, embora o sistema presidencialista pressuponha conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo, em razão da independência entre órgãos desses poderes, característica típica desse sistema, esse mesmo pressuposto não estaria presente no presidencialismo brasileiro vez que, nesse caso específico, há relevante interdependência entre Executivo e Legislativo por força do quadro multipartidário necessário à coalizão governamental, fator que transforma o afastamento do presidente da república em espécie de válvula de escape nos quadros de graves crises entre Legislativo e Executivo.

Este trabalho foi desenvolvido a partir da leitura de artigos e livros doutrinários, dos textos da Constituição Federal e da Lei nº 1.079/50, que trata dos crimes de responsabilidade, bem como de dados referentes à tramitação de matérias relevantes para o trabalho disponíveis nos Diários do Congresso Nacional.

No capítulo 1, após a fixação das premissas do sistema presidencialista, tratar-se-á da conformação jurídica dos poderes Legislativo e Executivo na Constituição Federal, destacando os principais órgãos que compõem esses poderes e suas principais atribuições, abordando a composição e a forma de ocupação dos espaços políticos dessas esferas de poder.

Na sequência, abordar-se-ão, tanto da perspectiva de juristas quanto da perspectiva de cientistas políticos, os aspectos relativos ao multipartidarismo e ao sistema de governo brasileiro.

No capítulo 2, será abordado o afastamento do Presidente da República para que seja processado por crime de responsabilidade, passando por seus antecedentes históricos, bem como pelo seu processamento no âmbito do poder Legislativo, dando ênfase as regras que se relacionam à composição partidária do Congresso.

No capítulo 3, por meio da análise do comportamento dos partidos políticos que compuseram a coligação que apoiou a Presidente Dilma Rousseff, serão verificadas como as normas relativas à tramitação do processo para afastamento por crime de responsabilidade, perante as Casas do Congresso, se relacionam com suas respectivas composições partidárias.

## 1. PODER EXECUTIVO E PODER LEGISLATIVO NO SISTEMA DE GOVERNO BRASILEIRO:

Antes de adentrar a análise de aspectos referentes aos poderes Executivo e Legislativo no sistema de governo brasileiro, é preciso tecer breves considerações acerca das características que, segundo a doutrina jurídica, informam o sistema presidencialista.

### 1.1. Considerações preliminares sobre o sistema presidencialista

A compreensão dos sistemas de governo, enquanto mecanismos de relacionamento dos órgãos de função política demanda a distinção entre análises de perspectiva política e de perspectiva jurídica. Assim quando da análise do tema é necessário que se parta das características jurídicas para as políticas.<sup>1</sup> Isso, segundo Jorge Miranda, por duas razões:

Em primeiro lugar, porque os sistemas de governo se definem, antes de mais, com base num determinado enquadramento de órgãos e estes vão ser descritos e depender, antes de mais, das normas constitucionais. Em segundo lugar, quando os factores de ordem política prevalecem sobre os jurídicos, mesmo assim estes conseguem resistir com autonomia; e em momentos de crise ou ruptura, ainda é o fator jurídico que vai agir e permitir determinadas formas de transição.<sup>2</sup>

Nesse sentido, da perspectiva jurídica, o presidencialismo caracteriza-se, primordialmente, por ser um regime de separação de poderes.<sup>3</sup>As próprias ideias entorno da concepção do presidencialismo surgiram nos Estados Unidos e revelam a forte influência de Montesquieu sobre as diretrizes que viriam a informar esse sistema de governo. Segundo Sérgio Victor:

O sistema presidencial, conforme parece ser consenso, foi criado na convenção de Filadélfia a qual se reuniu em 1787 para analisar os artigos de Confederação e acabou por estabelecer a constituição dos Estados Unidos da América até hoje em vigor e sistema inspirou-se declaradamente em *O espírito das leis* de

---

<sup>1</sup> MIRANDA, Jorge. **Formas e sistemas de governo**. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 72.

<sup>2</sup> MIRANDA, *Op., cit.*, p. 72.

<sup>3</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ªed. São Paulo: Saraiva, 2015

Montesquieu e, portanto, estabeleceu uma rigorosa separação entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.<sup>4</sup>

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

Dessa forma, a adoção de um sistema de governo com essas características pretende que a atuação das referidas esferas de poder seja neutralizada, tal como idealizado por Montesquieu, “pela comunhão de funções entre eles”<sup>5</sup>, fazendo como que “o trancamento do poder, próprio do sistema presidencialista”,<sup>6</sup> seja um fenômeno esperado.

Assim, eventual conflito entre os órgãos do poder Legislativo e Executivo, antes de constituir característica estranha ao presidencialismo, é algo previsto desde a sua concepção. Como bem lembra Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Nem a reunião do Legislativo pressupõe necessariamente convocação do chefe de Estado, como sucedia nas monarquias, nem pode ele pôr fim, por qualquer razão, ao mandato dos parlamentares, dissolvendo a Câmara e convocando novas eleições. Nem pode a Câmara destituir o Presidente que não contar com sua confiança, só o podendo fazer como sanção de um crime. Nem, em regra, é a Câmara que o elege.<sup>7</sup>

Em se tratando de regimes democráticos e de sistemas presidencialistas típicos, portanto, desde as eleições, Legislativo e Executivo são independentes, a duração do mandato é fixo e não há nenhuma possibilidade de convocar novas

---

<sup>4</sup>VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015 – (Série IDP) p. 76.

<sup>5</sup>AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **Sobre a organização de poderes em Montesquieu. Comentários ao Capítulo VI do livro XI de O espírito das leis**. Lições de Direito Constitucional: em homenagem ao Professor Jorge Miranda Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug (Coord). Rio de Janeiro: Forense, 2008.p. 177

<sup>6</sup> AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. *Op., cit.*, p. 183

<sup>7</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op., cit.*, p. 175.

eleições. Em outras palavras, não há relação de responsabilidade de um perante o outro, tal como ocorre no sistema parlamentarista.<sup>8</sup>

Fixadas essas premissas, passa-se a descrição do enquadramento dos poderes Executivo e Legislativo na Constituição de 1988, advertindo-se, desde logo, que embora se reconheça que sejam muitas as atribuições dos órgãos de cada um dos poderes que compõe a estrutura do sistema de governo brasileiro, para os fins deste trabalho dar-se-á destaque aos aspectos normativos que se relacionam à maneira como as forças políticas se agrupam e se inter-relacionam em cada esfera daqueles poderes.

### 1.1.1. Poder Executivo: A Presidência da República

De inspiração norte-americana, o sistema presidencialista é adotado no Brasil desde 1891, quando foi promulgada primeira constituição republicana.<sup>9</sup>

Nos termos do artigo 77<sup>10</sup> da Constituição, o poder executivo federal é exercido pelo Presidente da República diretamente eleito pelo sistema majoritário para um mandato de quatro anos. Destaque-se que apesar de todas as constituições republicanas presidencialistas do Brasil terem vedado a reeleição, a emenda constitucional nº 16 de 1997 passou a prever essa possibilidade, que, todavia, não pode ocorrer por mais de dois mandatos consecutivos.

Essa eleição se diferencia sobremaneira daquela realizada no sistema presidencial americano. Por lá, a eleição ocorre pela via indireta por meio da eleição de delegados em cada Estado que, aí sim, elegerão o Presidente.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 9

<sup>9</sup> MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas.2013.

<sup>10</sup>BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ªed. São Paulo: Saraiva, 2015.

São muitas as atribuições conferidas ao Presidente da República pela Constituição Federal. O artigo 84<sup>12</sup> elenca vinte e sete atribuições privativas do Presidente da República, dentre as quais, algumas merecem destaque por demonstrarem a dimensão do poder presidencial.

Os incisos I e II<sup>13</sup> do referido artigo, autorizam o Presidente a nomear e exonerar livremente os Ministros de Estado para auxiliá-lo no exercício da direção superior da administração em nível federal.

O inciso V, atribui ao Presidente da República poder comum aos sistemas presidencialistas. Trata-se da possibilidade de vetar, total ou parcialmente, as leis aprovadas pelo Congresso Nacional, quando entender que contrariam o interesse nacional ou o interesse público.

A principal marca das atribuições do Presidente da República desde há muito<sup>14</sup>, no entanto, advém da extraordinária gama de poderes legiferantes significativos a ele concedidos pela Constituição. O Presidente tem a possibilidade de propor leis e propostas de emenda à Constituição ao Congresso Nacional ou, ainda, editar as chamadas Medidas Provisórias as quais, ainda que existam limitações para sua utilização, possuem força de lei antes mesmo do poder Legislativo apreciá-las.

Além disso, ainda com relação a prerrogativas dessa natureza o Presidente da República pode solicitar ao Congresso Nacional urgência para apreciação de uma legislação específica, bem como tem iniciativa privativa para a legislação orçamentária.<sup>15</sup>

Por fim, cabe salientar que o Presidente da República não pode ser afastado do seu cargo enquanto durar o mandato, salvo em razão do

---

<sup>12</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>13</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>14</sup> MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas.2013.

<sup>15</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

cometimento de infração penal comum ou crime de responsabilidade, conforme disposto no art. 86 da Constituição<sup>16</sup>.

Essas características fazem com que o Presidente da República brasileiro possua uma preeminência ainda maior do que o normalmente já possuem os ocupantes de cargos equivalentes a esse nos sistemas presidencialistas de modo geral.<sup>17</sup>

### 1.1.2. Poder Legislativo: O Congresso Nacional

Mantendo a tradição de todas as cartas constitucionais republicanas anteriores<sup>18</sup>, a atual Carta da República prevê o poder Legislativo bicameral. Assim sendo, o Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A Mesa de cada uma das Casas do Congresso Nacional deve ser eleita por seus membros para um mandato de dois anos, sendo vedada a reeleição para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.<sup>19</sup>

O Presidente do Senado figura, por determinação da própria Constituição Federal<sup>20</sup>, como o Presidente do Congresso Nacional.

A Constituição determina que na composição, tanto da Mesa que dirige os trabalhos de cada Casa, quanto das Comissões de cada uma delas, deve se observar a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que delas participarem.

---

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>17</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ªed. São Paulo: Saraiva, 2015.

<sup>18</sup> Pinto, Júlio Roberto de Souza. **Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

<sup>19</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>20</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

Essa previsão constitucional, relativa aos blocos parlamentares é relevante, vez que, por expressa disposição dos Regimentos Internos, existe a possibilidade da formação de blocos parlamentares cuja proporcionalidade afetará tanto a composição de todas as Comissões, como as demais atuações das representações partidárias no âmbito do Congresso Nacional.<sup>21</sup>

A Constituição, em seu art. 49<sup>22</sup>, elenca várias atribuições do Congresso Nacional, algumas bastante relevantes em relação ao Presidente da República, tais como (i) autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente; (ii) autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; (iii) aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; (iv) sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (v) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, sendo esta de talvez maior relevância, no entender de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que de forma geral ocorre por meio das comissões parlamentares de inquérito.<sup>23</sup>

Finalmente, também é atribuição do Congresso Nacional, em sessão conjunta, deliberar sobre os vetos apostos pelo Presidente da República.<sup>24</sup>

### 1.1.2.1. A Câmara dos Deputados

Há, atualmente, 513 Deputados na Câmara que são eleitos por sistema de representação proporcional à população de cada estado da federação e cumprem mandatos de quatro anos. Esse número é definido por lei

---

<sup>21</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>22</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>23</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op., cit.*, p. 190.

<sup>24</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

complementar<sup>25</sup>, entretanto a própria Constituição fixa que nenhum estado da federação pode possuir menos de oito e mais setenta deputados representados na Casa.

A Constituição determina que cabe, privativamente, à Câmara dos Deputados, as seguintes competências dignas de nota: (i)<sup>26</sup> proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (ii)<sup>27</sup> eleger membros do Conselho da República.

Os trabalhos na Câmara dos Deputados são coordenados pela Mesa da Casa, sob o comando do Presidente da Câmara dos Deputados que, juntamente com os demais membros, é eleito pelo Plenário da Casa por um mandato de dois anos.<sup>28</sup>

Dentre as atribuições do Presidente da Câmara mais relevantes, certamente, está a de submeter a discussão e votação as matérias perante o plenário da Casa<sup>29</sup>, vez que função precípua desta última é justamente discutir e votar as proposições legislativas, que ressalvadas as matérias que necessitam de dois turnos para serem apreciadas, tais como as propostas de emenda à constituição, são votadas e turno único.

Além disso, no âmbito da Câmara dos Deputados, cabe destaque ao Colégio de Líderes, que possui previsão no artigo 20 do Regimento Interno daquela Casa. Essa instituição possui várias atribuições regimentais, inclusive opinar sobre a formação nas Comissões e pedir preferência na votação de matérias.

---

<sup>25</sup> Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993

<sup>26</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>27</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>28</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>29</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados Art. 16 RISD

Composto por todas as Lideranças partidárias da Câmara o Colégio centraliza boa parte das decisões a serem tomadas pelos parlamentares. A força política de cada líder se reflete na medida em que o § 2º do artigo 20 do Regimento Interno determina que em caso de decisões a serem tomadas por votação, o voto de cada líder deverá ser ponderado em função da expressão numérica da bancada que representa.

Por derradeiro, faz-se necessário mencionar que todas as proposições legislativas encaminhadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, iniciam sua tramitação pela Câmara dos Deputados.

#### **1.1.2.2. O Senado Federal**

O Senado Federal consubstancia a representação dos estados da federação e possui 81 Senadores, três membros de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos para um mandato de oito anos pelo sistema majoritário, sendo que um e dois terços dos membros são alternadamente eleitos a cada quatro anos.

Da mesma forma, que na Câmara, no Senado, os trabalhos também são dirigidos pela Mesa da Casa, sob o comando do Presidente do Senado Federal, que à exemplo da Câmara, juntamente com os demais membros, é eleito pelo Plenário da Casa por um mandato de dois anos.

Diferentemente da Câmara dos Deputados, o Senado não adota a figura do Colégio de Líderes em seu Regimento Interno. Assim, muito embora as Lideranças possuam previsão regimental naquela Casa, a influência dos Líderes no Senado não possui a mesma relevância que na Câmara dos Deputados.

Outra marca distintiva do Senado, é a competência para aprovar alguns dos nomes indicados pelo Presidente da República para ocupar cargos relevantes na esfera federal, tais como os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os Ministros do Superior Tribunal da Justiça e o presidente do Banco Central do Brasil. Todos estes são submetidos à sabatina perante comissões permanentes da Casa, e, posteriormente precisam ser aprovados pelo Plenário.

Finalmente, cumpre elencar a função de tribunal competente para julgar os crimes de responsabilidade cometidos pelas maiores autoridades da República, inclusive o próprio Presidente.<sup>30</sup>

Esse é o panorama jurídico-constitucional estabelecido para o sistema de governo brasileiro quanto aos poderes Executivo e Legislativo, entretanto, o funcionamento do sistema deve ser analisado da perspectiva jurídica apenas num primeiro momento, vez que, para a caracterização de um sistema, os aspectos eminentemente políticos são, talvez, de maior relevância que os estritamente jurídicos.<sup>31</sup>

## 1.2. Multipartidarismo

O multipartidarismo é tratado pela doutrina como sintoma do sistema proporcional de representação, sendo esse o entendimento de Duverger<sup>32</sup>, Sartori.<sup>33</sup>

A quantidade de número de partidos políticos tem sido utilizado como critério para classificar o sistema partidário, muito embora, segundo Duverger, nem sempre seja fácil “distinguir entre o dualismo e o multipartidarismo, por causa da existência de pequenos grupos ao lado de dois grandes partidos.”<sup>34</sup>

Por outro lado, Sartori pondera o fato de que tal critério pode não ser o mais adequado para classificar o sistema partidário. Embora reconheça a relevância do critério numérico, sugere que os sistemas partidários sejam

---

<sup>30</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>31</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ªed. São Paulo: Saraiva, 2015.

<sup>32</sup> DUVERGER. **A influência dos sistemas eleitorais na vida política**. In: Cruz, M.B. (Org.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1998. p. 116.

<sup>33</sup> SARTORI, Giovanni. **A influência dos sistemas eleitorais: leis defeituosas ou defeitos metodológicos**. In: Cruz, M.B. (Org.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1998. p. 246.

<sup>34</sup> DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970. p. 243

classificados segundo dois eixos (i) o número de partidos e o (ii) grau de polarização ideológica.<sup>35</sup>

Diante disso, qualquer que seja o critério para constatação que se verifique a existência concreta de um sistema efetivamente multipartidário, leva-se em conta o número de partidos existentes no sistema. De sorte que, nos casos em que esse número seja efetivamente elevado, o sistema tenderá a ser assim considerado, salvo se vier a ser contrabalanceado por pouca ou nenhuma polarização ideológica.

Em sistemas multipartidários, em que nenhum partido detém maioria expressiva ao ponto de suplantar todos os demais há a necessidade de que os vários partidos existentes atuem em conjunto para alcançar seus objetivos políticos.

De outra sorte, em sistemas eminentemente bipartidários, hipótese em que apenas dois partidos políticos efetivamente concorrem e disputam o direito de governar por determinado período de tempo ainda que existam outros. É o que ocorre desde há muito nos Estados Unidos, não há necessidade que os partidos se unam para vencer eleições e governar, e apenas duas forças políticas se alternam no poder.<sup>36</sup>

No Brasil há evidente quadro multipartidário vez que, atualmente, há vinte e nove partidos políticos reconhecidos como tais pela Justiça Eleitoral.<sup>37</sup> Dentre eles, vinte e dois possuem representação na Câmara dos Deputados e, dezessete, no Senado Federal.

---

<sup>35</sup> SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

<sup>36</sup> SARTORI, Giovanni. **Op. Cit.**

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em 10/06/2016.

### 1.3. Multipartidarismo e presidencialismo

Em se tratando de sistemas presidencialistas com multipartidarismo excessivo, há certa divergência entre juristas e cientistas políticos quantos aos reflexos dessa combinação sobre o sistema de governo.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera que a multiplicidade excessiva de partidos políticos constitui óbice para qualquer sistema de governo em que a preponderância institucional seja exercida pelo poder Legislativo, como é o caso do sistema parlamentarista.<sup>38</sup> Entretanto, o autor não considera que esse aspecto afete de maneira gravosa os sistemas presidencialistas, pelo contrário, entende que o presidencialismo é mais adequado a um quadro político excessivamente multipartidário:

[..] o presidencialismo sofre em grau menor os males do pluripartidarismo sem peias. De fato, sendo a eleição presidencial necessariamente majoritária, impõe ela uma polarização das forças políticas. Não podendo ser o Presidente destituído por motivos políticos, o governo não depende em sua estabilidade da confiança parlamentar. Ademais, a liderança nacional do Presidente lhe permite usar a pressão popular contra a má vontade do Parlamento, que dificilmente pode resistir a seus reclamos. Sem dúvida, não faltam exemplos de paralisia governamental causada pela hostilidade entre o Presidente e o Congresso, mas têm eles sido raros e passageiros. Desse modo, parece ele ser o preferível onde quer que a proliferação de partidos seja incontrolável.<sup>39</sup>

Mainwaring e Shugart sustentam a tese de que o controle do poder Legislativo pelo presidente é possível apenas caso o presidente mantenha efetivo apoio parlamentar que constitua maioria para aprovar as medidas propostas pelo governo, ou, que o presidente disponha de prerrogativas legislativas que auxiliarão o presidente nos momentos em que não se faça presente o apoio parlamentar.<sup>40</sup>

Por uma terceira via dentre as apresentadas, seguem os cientistas políticos Melo e Pereira, para quem, desde que algumas condições sejam

---

<sup>38</sup> Manoel FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 173.

<sup>39</sup> Manoel FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Op. Cit.**

<sup>40</sup> MAINWARING, Scott. SHUGART, Matthew Soberg. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. 2ª ed. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

observadas, a combinação de presidencialismo e multipartidarismo, não necessariamente implicará instabilidade política.<sup>41</sup>

Em primeiro lugar, para os autores o presidente deve possuir prerrogativas legislativas e, portanto, deve ser apto a influenciar diretamente a agenda do poder Legislativo e, conseqüentemente, implementar seu programa de governo. Além disso, o presidente deve dispor de mecanismos institucionais com os quais será capaz de atrair partidos políticos para a coalizão, como, por exemplo a nomeação de indicados pelos partidos políticos para cargos na administração pública direta ou indireta.

Finalmente, ainda segundo os autores, o sistema presidencialista e multipartidário deve prever mecanismos institucionais de controle e responsabilização, para que permitam tanto a aferição quanto o estabelecimento de limites para a atuação do presidente.

No caso do sistema de governo brasileiro, conforme demonstrado inicialmente, quando foram abordadas as prerrogativas concedidas ao Presidente da República pela Constituição, percebe-se que todos os instrumentos necessários à superação dos óbices apontados pelos autores nos sistemas presidencialistas com multiplicidade de partidos estão disponíveis em nosso sistema. Razão pela qual, ao menos em tese, seria possível, que o Presidente da República no atual sistema de governo fosse capaz de contornar unilateralmente eventuais conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo.

#### **1.4. Presidencialismo de coalizão**

A expressão presidencialismo de coalizão, tal como hoje se compreende, é atribuída a Sergio Abranches. Segundo o autor, o presidencialismo brasileiro configuraria algo tão diverso do presidencialismo tradicional, que mereceria inclusive denominação distinta:

[...] o Brasil é o único país, que além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões.

---

<sup>41</sup> MELO, Marcus A; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work: Checking the president in a multiparty system**. 1ª. ed. New York: Palgrave/MacMillan, 2013.

A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”<sup>42</sup>

Abranches indicou características que decorreriam da combinação dos fatores apontados e que, por sua vez, seriam inerentes ao sistema adotado e que ensejariam verdadeiro dilema institucional:

Um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão<sup>43</sup>

O multipartidarismo é destacado por Abranches como fator relevante para o quadro de instabilidade institucional, sustentando que o sistema tenderia ao fracionamento partidário e à “alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental”<sup>44</sup>

A preocupação com número de partidos que venham a compor a coalizão governamental também é alvo da preocupação de Cintra:

"o presidencialismo brasileiro tem de compor uma base de sustentação num Congresso pluripartidário, sem uma agremiação majoritária suficiente, sequer, para garantir a aprovação de leis ordinárias. E as decisões exigentes de quórum especial podem dar, a cada parceiro da coalizão, mesmo às pequenas agremiações, poder de barganha incomensurável em votações conflituosas”<sup>45</sup>

Entretanto, segundo Figueiredo e Limongi, essa instabilidade, tal como apontada por Abranches, não se confirmou. Isso porque, as coalizões multipartidárias no presidencialismo brasileiro funcionam como mecanismos

---

<sup>42</sup> ABRANCHES, Sérgio H. H. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34

<sup>43</sup> ABRANCHES, Sérgio H. H, *Op. cit.*, p. 27

<sup>44</sup> ABRANCHES, Sérgio H. H, *Op. cit.*, p. 32

<sup>45</sup> CINTRA, Antônio Octávio – **O Sistema de Governo no Brasil**. In: CINTRA, Antônio Octávio; AVELAR, Lúcia (Org.) Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, Ed. UNESP/Konrad Adenauer, 2007.p. 64.

pelos quais os mesmos grupos políticos ocupam posições no Executivo e um determinado número de cargos no Legislativo.

Os referidos autores sustentam que há uma espécie de agenda compartilhada pela maioria política que forma a base do governo. Essa agenda nada mais é do que o resultado de negociações protagonizadas pelos mesmos grupos políticos, presentes no Executivo, e que irão, ao mesmo tempo, debatê-la no do Legislativo, vez que “o parlamentar filiado a um partido que pertence à coalizão governamental não apenas vota com o governo, ele participa da formulação e da implementação das políticas do governo”.<sup>46</sup>

Os autores vão além, chegando a afirmar que sistemas presidencialistas não necessariamente operam de forma diferente dos parlamentaristas, como as análises institucionais ou essencialmente jurídicas sugerem, vez que se concentram nos incentivos para atuação dos atores de cada esfera de Poder, mesmo entre aquelas em que as origens e funcionamento são, ao menos do ponto de vista jurídico-constitucional, distintas:

[...] os presidentes do período pós-1988 comandaram coalizões partidárias e que estas foram responsáveis, em última análise, pela aprovação da agenda legislativa do governo. Em outras palavras, o sistema político brasileiro não opera de forma muito diferente dos regimes parlamentaristas. Os presidentes “formam o governo” da mesma forma que os primeiros-ministros em sistemas multipartidários, isto é, distribuem ministérios aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo. As linhas que dividem parlamentarismo e presidencialismo não são tão rígidas como a literatura afirma.<sup>47</sup>

Sergio Victor, ao analisar as posições desses e de outros autores oriundos da ciência política, critica essa equiparação feita entre parlamentarismo e o presidencialismo brasileiro, fundada essencialmente em análises estatísticas de desempenho. Segundo o autor tais análises:

[...] podem revelar um atrelamento *cego* aos números, perdendo-se de vista os valores que devem nortear a engenharia

---

<sup>46</sup> FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Poder de Agenda e políticas substantivas**. In: INÁCIO, M. e RENNO, L. (org). *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104, 2009.

<sup>47</sup> Figueiredo & Limongi, 1999 – Figueiredo, Argelina Cheibub & Limongi, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

institucional em cada sistema. Assim, se se pretende construir um governo mais forte, há meios mais legítimos e adequados para fazê-lo.<sup>48</sup>

Ademais, ainda segundo o autor o presidencialismo de coalizão brasileiro não pode ser considerado um sistema estável:

Um país que adota uma nova Constituição buscando inserir-se no mundo democrático e, em menos de 20 anos, passa por crises políticas como o impeachment de um presidente e a paralisia de todo o país durante alguns meses, em razão de um escândalo de corrupção que se conecta inevitavelmente ao sistema de governo em vigor, não pode considerar ter construído um sistema estável.<sup>49</sup>

Conforme inicialmente considerado, o presidencialismo pressupõe a independência dos poderes, e, como tal, em casos em que houver incompatibilidade entre os poderes Executivo e Legislativo, o resultado esperado seria a inação e não o funcionamento do sistema tal como se fosse espécie de parlamentarismo. Ou seja, no presidencialismo, podem não existir incentivos institucionais para a formação de coalizões, assim, se o presidente carece de maioria no poder Legislativo, uma vez que não tem qualquer incentivo para compor coalizão, o resultado poderia ser sim, um impasse.

Dessa forma, os apontamentos feitos indicam que as práticas observadas no “presidencialismo de coalização” sugerem algum descompasso entre o sistema de governo adotado e o sistema observado e isso acaba por colocar em xeque não apenas a distinção comumente erigida entre os sistemas de governo, mas o próprio funcionamento das suas instituições.

---

<sup>48</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Op. cit.*, p. 76

<sup>49</sup> VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Op. cit.*, p. 76

## 2. O AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA PROCESSAMENTO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE NA CONSTITUIÇÃO DA RÉPÚBLICA DE 1988

Presente em todas as Constituições republicanas desde 1891<sup>50</sup>, a passibilidade jurídica de afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade é instituto jurídico de envergadura constitucional que visa sancionar, com a perda do cargo e inabilitação temporária para exercício da função pública, o titular máximo do poder político nacional quando do cometimento de atos que atendem contra a ordem constitucional.

Antes de tratar especificamente dos aspectos normativos relativos ao regime jurídico de afastamento do Presidente da República para processamento por crime de responsabilidade previsto na Constituição da República, faz-se necessário tratar da origem do instituto, por meio de breve resgate histórico.

### 2.1. A origem britânica do *Impeachment* e a responsabilidade política no parlamentarismo

Para Pontes de Miranda, *impeachment* nada mais é que a medida cujo objetivo é impedir qualquer pessoa investida de funções públicas de continuar a exercê-las.<sup>51</sup> Chegando o autor afirmar que:

O *impeachment* é tão velho quanto as organizações sociais. Não se podia compreender, salvo nas formas políticas primitivas ou regressivas do despotismo irresponsável, em que o *Pater* põe e dispõe, que os chefes não fôssem julgados por seus pares, ou pelos superiores a eles. Ou pela Assembléia Popular, nas democracias.<sup>52</sup>

Entretanto, muito embora historiadores afirmem que de fato há evidências de antecedentes relacionados à prática de *impeachment* desde as cidades-estado, na Grécia antiga, é na Inglaterra que, durante os séculos XIII e XIV, os

---

<sup>50</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n° 1 de 1969**, Tomo III, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1987.

<sup>51</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Op. cit.**

<sup>52</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Op. cit.**

vários casos de remoção dos funcionários reais pelo próprio Rei, com o consentimento do Parlamento, se confirmam com maior precisão histórica.<sup>53</sup>

Burnier explica que foi a manutenção, pelo parlamento, de certas funções jurisdicionais, inclusive para julgar crimes políticos, que permitiu que os ministros do rei fossem processados por atos no exercício de suas funções, esclarecendo a conversão do *impeachment*, originalmente com natureza penal, em processo de responsabilização política:

Isto permitiu que os Parlamntos pudessem exercer controle sobre a atividade de Ministros; este controle se desenvolveu, e, embora, de origem criminal, foi se tornando cada vez mais político. Tanto é assim que se chegou ao resultado prático que o Gabinete deve governar de acordo com a maioria do Parlamento. O sistema parlamentar, cujo nascimento havia sido favorecido pela existência dos dois grandes partidos políticos ingleses tinham, assim, surgiram, e o processo penal de *impeachment* foi substituído por um simples processo político.<sup>54</sup>

Como se vê, o *impeachment* passou, aos poucos, a ser sinônimo de responsabilização política. Isso porque o Parlamento britânico, ao assumir essa prerrogativa, passou a necessitar de cada vez menos justificativas para legitimar o seu exercício e, com o tempo, para cada decisão em processo de *impeachment* bastava, como exclusivo critério de legalidade para o ato, o pronunciamento do parlamento.<sup>55</sup>

A prática do instituto levou à constatação de que o governo dependeria da confiança do parlamento para se manter no poder, e nessa medida, a própria origem do parlamentarismo enquanto sistema de governo se confunde com o esvaziamento da natureza criminal do *impeachment*:

---

<sup>53</sup> MELTON, Buckner F, Jr. **The First Impeachment: The Constitution's Framers and the Case of Senator William Blount**. Macon, GA: Mercer University Press. 1998.

<sup>54</sup> Tradução livre de : "Cela permit au Parlemeute d'exercer un contrôle sur l'activité des Ministres; ce contrôle se développa, et, de pénal, tendit à devenir de plus en plus politique. Tant et si bien que l'on arriva à ce résultat pratique que le Cabinet doit gouverner d'accord avec la majorité du Parlement. Le régime parlementaire, dont la naissance avait été favorisée par l'existence des deux grands partis politiques anglais, avait ainsi fait son apparition, et la procédure pénale de l'impeachment fut remplacée par une simple procédure politique".

<sup>55</sup> MELTON, Buckner F, Jr. **The First Impeachment: The Constitution's Framers and the Case of Senator William Blount**. Macon, GA: Mercer University Press. 1998.

A introdução da responsabilidade política acabou por coroar a estrutura do sistema, sendo, em paisagem inglesa, resultante da transformação da responsabilidade penal. A partir do século XVIII a simples ameaça da instauração de procedimento penal (*impeachment*), por parte do Parlamento, provocava a demissão dos ministros e, ao fim desse mesmo século, o mero voto de desconfiança oferecia suficiência para tal efeito.<sup>56</sup>

A história do *impeachment* demonstra não apenas que a responsabilização dos altos funcionários que exercem funções de direção política possui origem britânica, mas também que se trata de instituto jurídico que foi concebido e utilizado durante os primórdios do parlamentarismo inglês, influenciando, inclusive, a própria concepção desse sistema de governo, vez que houve verdadeira convação do *impeachment* em responsabilidade política do gabinete ministerial perante o poder Legislativo.

## 2.2. A retomada do *Impeachment* no presidencialismo americano

A possibilidade de utilização do *impeachment* como forma de responsabilização no presidencialismo foi objeto de debate durante a Convenção Constitucional na Filadélfia. Entretanto, o instituto já estava, à época, consagrado como instrumento de responsabilização política nos Estados Unidos no âmbito das colônias. Era o caso tanto da Constituição da Virgínia de 1776, quanto da de Massachusetts de 1780<sup>57</sup>, que adotaram o instituto inspiradas pelo instrumento originalmente usado contra os funcionários ligados ao rei<sup>58</sup>.

Essas constituições que já previam o *impeachment* para os casos de "má administração" ou "corrupção"<sup>59</sup>, inspiraram Hamilton a sugerir que o *impeachment* fosse adotado na Constituição Americana e que a atribuição de julgar os casos de *impeachment* fosse conferida ao Senado.<sup>60</sup>

Naquela época, as naturezas das infrações também foram debatidas e são mencionadas por Hamilton, ainda que de passagem.

---

<sup>56</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem, *Op. cit.*, p. 146.

<sup>57</sup> Manoel FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ªed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 190.

<sup>58</sup> Kyvig, David E. **The Age of Impeachment: American Constitutional Culture Since 1960**. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 2008.

<sup>59</sup> Kyvig, David E. *Op. Cit.*

<sup>60</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

Segundo ele, os crimes de responsabilidade são "políticos", tratando-se de "injúrias feitas contra a própria sociedade", ou ações que são "violações da confiança pública"<sup>61</sup>, e, por essa razão é que o julgamento de *impeachment* não deveria ser confundido com os julgamentos de natureza civil ou criminal, na medida em que envolve estritamente a "má conduta de homens públicos", ou, o "abuso ou violação da confiança pública".<sup>62</sup>

Ao fim, a constituição americana consagrou o instituto e atribuiu ao poder Legislativo a competência para, por meio do processo de *impeachment*, afastar dos seus cargos o Presidente, Vice-Presidente, e outros agentes públicos federais dos poderes Executivo e Judiciário, mantendo, todavia, a sanção meramente política de afastamento do cargo.

A Constituição, em seu artigo 2º parágrafo 4º, cinge-se a dizer que as razões para o *impeachment* são traição, suborno e outros crimes, sendo todas elas alvo de controvérsia, em maior ou menor medida, acerca do alcance de seus significados.<sup>63</sup>

Com relação às atribuições de cada Casa do Congresso, há previsão constitucional, tão somente, do quórum necessária para aprovação do *impeachment*, que deve ser por maioria simples dos membros. No Senado, órgão responsável pelo julgamento do *impeachment*, a efetiva condenação com o afastamento do cargo, só ocorrerá se aprovado pelo quórum qualificado de dois terços.

Em razão do elevado quórum para a condenação, Akhil Reed Amar chega a sugerir que o *impeachment* possui certo caráter apartidário, vez que o Presidente só será afastado caso os membros verdadeiramente imparciais de seu próprio partido o condenarem.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *Op. Cit.*

<sup>62</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *Op. Cit.*

<sup>63</sup> SUNSTEIN, Cass R. **Impeaching the President**. University of Pennsylvania Law Review, vol.147, n.2, 1998, p.279

<sup>64</sup> AMAR, Akhil Reed. **On Impeaching Presidents**. Hofstra Law Review: Vol. 28: Iss. 2, Article 1.1999.

Segundo o autor, os autores da Constituição conceberam um sistema que visava o equilíbrio. Isso porque, embora eles não tenham previsto o surgimento de dois partidos permanentes que se alternariam no poder, eles aparentemente esperavam que o Congresso, em determinado momento seria dividido entre os aliados e adversários do presidente.<sup>65</sup>

Nota-se que, como no sistema presidencialista idealizado pelos americanos não haveria mais a figura do rei, os cargos, inclusive o do chefe de estado e chefe de governo, passaram a ser ocupados por pessoas comuns. Dessa forma, e isso constitui fato relevante, é que o *impeachment* passa por espécie de processo de adaptação institucional, ou seja, é retomado, depois de ter sido abandonado nos primórdios do regime parlamentarista inglês, para ser adaptado ao sistema presidencialista que estava sendo concebido no Estados Unidos para alcançar, por meio de responsabilização política, não apenas os ocupantes dos mais altos cargos, mas também o ocupante do mais alto dentre todos os demais: o Presidente.<sup>66</sup>

### **2.3. A adoção do afastamento para processamento por crime de responsabilidade no constitucionalismo brasileiro**

Entre nós, o afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade consta no ordenamento jurídico desde a primeira constituição republicana, de 1891, e, muito embora tenham entrado em vigor vários textos constitucionais, o instituto nunca deixou de constar de quaisquer deles, embora a sistemática para o afastamento possua algumas diferenças pontuais de um texto para outro.

Segundo Brossard, o processo de responsabilização do Presidente, tal como prescrito na Constituição Federal, assim como todos os textos constitucionais brasileiros, compartilhava semelhanças com processo de *impeachment* norte-americano, mas guarda relevantes diferenças com relação a este último quando prevê o afastamento provisório do Presidente da República:

---

<sup>65</sup> AMAR, Akhil Reed. *Op. Cit.*

<sup>66</sup> HOFFE, Peter C., and N.E.H. Hull. *Impeachment in America, 1635-1805*. New Haven: Yale University Press. 1984.

Pelo que se vê dos textos constitucionais, o processo estabelecido é o que, originário da Inglaterra e adaptado pelos Estados Unidos, se denomina impeachment, na terminologia do Direito Constitucional. A rigor, porém, por impeachment se entende, apenas, a acusação formulada pela representação popular, ou seja, a primeira fase do processo de responsabilidade, que, no sistema brasileiro, termina com o afastamento provisório da autoridade processada, o que não ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e na Argentina.<sup>67</sup>

O afastamento provisório do Presidente da República está presente na Constituição, no art. 85, § 2º do texto atual, e será tratado oportunamente adiante.

### **2.3.1. Os crimes de responsabilidade**

Diferentemente do *impeachment* norte-americano, que praticamente esgota no próprio texto constitucional as razões pelas quais o Presidente da República pode ser afastado do seu cargo por meio do *impeachment*, o mesmo não ocorre no caso de responsabilização previsto na Constituição da República.

A Constituição Federal de 1988 elenca um rol de valores contra os quais o Presidente da República não pode atentar sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

Essas condutas podem ser divididas em dois grupos: políticas e crimes malversação pública.<sup>68</sup>

O primeiro grupo trata de infrações contra a Constituição Federal, principalmente os crimes contra "a existência da União"; "o livre exercício do poder Legislativo, do poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação"; o "exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, bem como a segurança interna do país".

---

<sup>67</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 40

<sup>68</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11ªed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 1048.

O segundo grupo de infrações é destinado a punir as violações contra a "proibidade na administração"; "a lei orçamentária"; "o cumprimento das leis e das decisões judiciais".

Por previsão constitucional expressa, os crimes de responsabilidade são definidos por uma "lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento"<sup>69</sup>. Trata-se da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950<sup>70</sup>, que define hipóteses de crimes de responsabilidade em que pode incorrer o Presidente da República, bem como estabelece o procedimento para processar e julgar os responsáveis pela prática desses delitos.

A própria Constituição de 1988 não sugere que as hipóteses ali elencadas são taxativas. Segundo Paulo Brossard<sup>71</sup>, aliás, a lista desses atos inscritos nas Constituições brasileiras jamais ostentou tal caráter.

Além disso, a Lei nº 1.079/50 elenca, entre os artigos 5º e 12, sessenta e três ilícitos que podem ensejar a responsabilização política do Presidente da República, fato que, por si só, torna bastante vasta a quantidade de ilícitos em que pode incorrer o Presidente.

### 2.3.2. Breve histórico da Lei nº 1.079/50

A Lei nº 1.079/50 que define os crimes de responsabilidade e regula o processo de julgamento desses ilícitos, foi editada em observância ao parágrafo único do art. 89 da Constituição de 1946.

O referido diploma tem origem no Projeto de Lei do Senado nº 23/1948. De autoria da Comissão Mista de Leis Complementares, tramitou perante aquela Casa durante todo o ano de 1948, tendo sido aprovada apenas no dia 10 de dezembro daquele ano pelo Plenário do Senado Federal.

---

<sup>69</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016

<sup>70</sup> BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2016

<sup>71</sup> BROSSARD, Paulo. *Op. Cit.*, p. 27.

A justificativa do projeto de lei que veio a culminar na Lei nº 1.079/50<sup>72</sup> traduz as razões que animavam os apoiadores da proposição:

“[...] o *impeachment* é uma instituição de direito constitucional que reveste uma característica eminentemente política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular d'a função pública que não revelou aptidões para a exercer. Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de *processo*, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde se não pode confundir com o processo judiciário, porque; promana de outros fundamentos e visa outros fins.”<sup>73</sup>

Na Câmara dos Deputados, a proposição tramitou como Projeto de Lei nº 1.384/1948, obteve parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e foi aprovado no âmbito daquela comissão. O Deputado Plínio Barreto, relator da matéria, manifestou-se com clareza sobre a natureza do processo de responsabilização:

Dêsse projeto pode-se dizer apenas como crítica que chegou um pouco tarde De há muito deveria estar convertido em lei para que não desse a anomalia que se deu, de ficarem durante tanto tempo no regime da mais absoluta irresponsabilidade os, membros do Executivo Federal e Estadual e do Poder Judiciário Federal compreendidos na órbita dêsse projeto. A responsabilidade do Chefe da Nação, dos governadores, dos ministros e dos juizes é um dos elementos básicos da organização democrática da República brasileira Há pela Constituição, vários atos que esses cidadãos não podem praticar sem que fiquem sujeitos a processo de caráter político, sem prejuízo dos processos de caráter comum a que, acaso, no exercício das suas atividades tiverem de ser submetidos.<sup>74</sup>

Os registros da tramitação do projeto de lei esclarecem que o texto legal que se pretendia aprovar naquele momento visava dar efetividade a responsabilização política do Presidente da República.

---

<sup>72</sup> BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 12 jun.2016

<sup>73</sup> Anais do Senado, Vol. XVIII, jun. 1948, p. 293

<sup>74</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 161. 30 set. 1948. Sessão de 29 jun. 1948.

### 2.3.3. Regramento constitucional

A Constituição Federal trata de apenas alguns aspectos do afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade.

Quanto ao papel de cada uma das Casas do Congresso, cabe à Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros, autorizar o processamento do feito.<sup>75</sup> Com relação ao Senado Federal, a Constituição se resume apenas a atribuir-lhe as funções de processamento e julgamento do Presidente da República, bem como estabelecer o quórum de dois terços para a condenação.<sup>76</sup> Saliente-se que o quórum de dois terços é mais elevado da Constituição Federal, fazendo com que somente elevando consenso acerca da questão permita tanto a autorização para processar o Presidente da República, quanto para condená-lo.

### 2.4. O rito do afastamento por crime de responsabilidade

Conforme anteriormente aventado, a Constituição da República trata de maneira sucinta do rito para o afastamento restringindo-se a delimitar o quórum para autorização do processo de afastamento pela Câmara, bem como do quórum para condenação perante o Senado Federal.

Assim, tudo o mais referente ao regramento do processo por crime de responsabilidade advém da Lei nº 1.079/50, dos Regimentos Internos das Casas do Congresso e de entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 - MC.

---

<sup>75</sup>BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

<sup>76</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

#### **2.4.1. Requisitos formais da denúncia**

Quando se tratar de crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República, a denúncia deverá ser proposta perante a Câmara dos Deputados.

A Lei nº 1.079/50 elenca, em seus artigos 14 e 16, os requisitos formais para que a denúncia seja apresentada perante àquela Casa. Tais requisitos dizem, respectivamente, com a legitimidade para propor a denúncia por crime de responsabilidade, bem como com outras formalidades indispensáveis para sua devida instrução, tais como documentos que comprovem o alegado e rol de testemunhas, se for o caso, no mínimo de cinco.

Com relação à legitimidade, vale destacar que qualquer cidadão pode apresentar a denúncia perante a Câmara dos Deputados.

#### **2.4.2. Recebimento da denúncia por crime de responsabilidade**

Além dos requisitos formais anteriormente expostos, o art. 15 da Lei nº 1.079/50<sup>77</sup> prevê que a denúncia não poderá ser recebida caso o denunciado não mais ocupe, em caráter definitivo, o cargo de Presidente da República. Trata-se do único óbice previsto na legislação para não recebimento da denúncia.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, determina que cabe ao Presidente da Casa o recebimento da denúncia, nos termos do art. 218, § 2º.

Entretanto, segundo o Supremo Tribunal Federal<sup>78</sup>, o recebimento da denúncia pelo Presidente daquela Casa, muito embora nem a Lei nem o Regimento Interno da Câmara nada digam a esse respeito, não se restringe à mera avaliação de pressupostos formais, podendo avaliar inclusive aspectos

---

<sup>77</sup> BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 12 jun.2016

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941-DF Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, 'DJ' de 31.08.92.

relativos à inépcia da petição ou ainda, ausência de justa causa, para o seu prosseguimento.

Lado outro, caso o Presidente da Câmara dos Deputados indefira o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário da Casa, nos termos do art. 218, § 3º do Regimento Interno. Exemplo disso ocorreu em maio de 1999, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Naquela oportunidade, a Câmara rejeitou recurso interposto contra o arquivamento da denúncia com 342 votos pela rejeição da denúncia, contra 100 votos a favor do seu recebimento.<sup>79</sup>

Recebida a denúncia, cumpre ao Presidente da Câmara lê-la em Plenário, e determinar a instalação da Comissão Especial para deliberar sobre a existência de elementos que autorizem a abertura do processo por crime de responsabilidade contra o Presidente da República.

#### **2.4.3. Autorização da Câmara dos Deputados**

A Lei 1.079/50 foi editada em conformidade com a Constituição de 1946, e, por essa razão, muitos dos seus dispositivos se tornaram incompatíveis com as atuais atribuições da Câmara dos Deputados. É o caso do art. 80 da Lei nº 1.079, atribui à Câmara dos Deputados a função de tribunal de pronúncia. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal assentou<sup>80</sup> que esse dispositivo não foi recepcionado pela Constituição.

---

<sup>79</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 88. 19 maio. 1999. Sessão de 18 maio. 1999.

<sup>80</sup> “Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. (...) Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e erga omnes, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político. Partindo das premissas acima, depreende-se que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis

Segundo a Suprema Corte<sup>81</sup>, for força do disposto no art. 51, I, da Constituição da Federal de 1988, o papel da Câmara dos Deputados deixou de ser aquele determinado pela Lei dos crimes de responsabilidade.

O mesmo ocorre quando a Lei nº 1.079/50 traz a possibilidade, em seu art. 81, que a Câmara dos Deputados pode decretar a procedência da acusação por maioria absoluta dos seus membros. Esse quórum é o mesmo previsto no art. 88 da Constituição da República de 1946, em vigor à época da edição da Lei.

Ocorre que a Constituição da República de 1988 passou a exigir, em seu art. 51, I, o quórum de dois terços para que àquela Casa legislativa autorizasse a instauração de processo contra o Presidente da República.

O Supremo Tribunal Federal, por oportunidade do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 - DF declarou que o quórum estabelecido pelo referido dispositivo legal não foi recepcionado pela Constituição Federal, razão pela qual deve prevalecer o quórum constitucional de dois terços.

Os artigos 19 a 23 da Lei nº 1.079/50, por sua vez, regulamentam o processo de afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade perante a Câmara dos Deputados.

---

com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988. (...) O rito do impeachment perante a Câmara, previsto na Lei nº 1.079/1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia, nos termos da CF/1946, pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Em razão disso, estabeleciam-se duas deliberações pelo Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não. Havia, entre elas, exigência de dilação probatória. Essa sistemática foi, em parte, revogada pela Constituição de 1988, que, conforme indicado acima, alterou o papel institucional da Câmara no impeachment do Presidente da República. Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, o Plenário da Câmara deve deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório. Afinal, compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade). A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões (RI/CD, art. 218, § 4º), tal como decidido pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso).” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378-MC, Relator para o acórdão Ministro Roberto Barroso, julgamento em 16-12-2015, Plenário, DJE de 8-3-2016))

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378-MC, Relator para o acórdão Ministro Roberto Barroso, julgamento em 16-12-2015, Plenário, DJE de 8-3-2016

O art. 19, além de determinar a leitura da denúncia na sessão seguinte ao seu recebimento, prevê que o seu encaminhamento para comissão especial eleita pelo Plenário da Casa para esse mister. Tal comissão, também nos termos do referido dispositivo, deverá ser composta, proporcionalmente, por membros de todos os partidos políticos que componham a Câmara dos Deputados para garantir que todas as legendas possam opinar sobre a denúncia.

Esse aspecto é interessante vez que traz obrigatoriedade, como visto de envergadura constitucional, de que Comissão reproduza, por meio de uma eleição, as forças partidárias da Casa.

O art. 20, por sua vez, determina que a comissão especial destinada a apreciar a denúncia deverá eleger Presidente e Relator e reunir-se em 48 horas para emitir, no prazo de dez dias, parecer sobre a denúncia. Como se vê, aqui também há previsão expressa de eleição de cargos relevantes no âmbito da comissão.

A importância da composição partidária também se reflete no art. 21 da Lei nº 1.079/50. Esse dispositivo determina que cinco representantes de cada partido terão o direito de falar, por até uma hora, sobre o parecer a ser apreciado pela comissão.

Os artigos 22 a 23 se referem aos atos e prazos a serem observados pela Câmara dos Deputados para realização dos trabalhos.

#### **2.4.4. Admissibilidade pelo Senado Federal**

A Constituição da República atribui ao Senado Federal a função de julgar e processar, privativamente, o Presidente da República.

Muito embora existam entendimentos doutrinários no sentido de que, admitido o processo de afastamento por crime de responsabilidade contra o Presidente da República, o Senado seria obrigado a instaurá-lo, esse entendimento não fora seguido nem no âmbito do poder judiciário, nem pelo próprio Senado Federal.

Em 1992, quando do recebimento da autorização para afastar o Presidente Fernando Collor por Crime de Responsabilidade, o Senado deliberou sobre a admissibilidade para a instauração do processo, por maioria simples.<sup>82</sup>

A controvérsia foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal que, por oportunidade da ADPF 348/DF<sup>83</sup>, fixou a tese de que a expressão que consta do texto constitucional, deve abranger não apenas o julgamento final, mas também a realização de juízo preliminar para instauração ou não do processo contra o Presidente.

Para cobrir a lacuna legislativa advinda dessa atribuição referente à instauração do processo, o STF determinou ainda a utilização da analógica dos dispositivos da Lei nº 1.079/50 que trata do julgamento dos Ministros do STF e do Procurador Geral da República pelo Senado Federal.

Assim o Senado pode admitir ou não processamento da denúncia contra o Presidente por quórum de maioria simples, tal como fixado pelo artigo 47 da Lei. Além disso, também segundo Supremo, o Presidente do Senado não está autorizado a indeferir o prosseguimento do feito monocraticamente.

Por força dessa nova atribuição, cabe ao Senado instalar Comissão para resolver sobre a admissão do processo pelo Senado Federal. As regras para

---

<sup>82</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção II. Suplemento ao Diário do Senado Federal n. 163. 02 out. 1992. Sessão de out. 1992; p. 7901

<sup>83</sup> “Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara. (...) Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do impeachment pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado). Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378-MC, Relator para o acórdão Ministro Roberto Barroso, julgamento em 16-12-2015, Plenário, DJE de 8-3-2016)

instalação dessa Comissão constam do artigo 44 da Lei nº 1.079/50, que nada diz sobre a necessidade de os partidos políticos daquela Casa esteja nela proporcionalmente representados, muito embora determine que tanto o seu Presidente, como o Relator da matéria devam ser eleitos.

Ocorre que, conforme já mencionado anteriormente, o artigo 58, § 1º, da Constituição determina a participação proporcional dos partidos no âmbito de quaisquer Comissões das Casas do Congresso Nacional.

Além disso, o Regimento Interno do Senado Federal, no seu artigo 380, II, prevê a obrigatoriedade de que a Comissão Especial incumbida para tratar do processo e julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, seja composta por membros eleitos em observância à proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares da Casa.

#### **2.4.5. Período de afastamento e prazo para conclusão do processo**

Conforme já aventado, diferentemente do *impeachment* norte-americano, a instauração do processo por crime de responsabilidade do Presidente da República perante o Senado Federal ocasiona o afastamento imediato do cargo, hipótese em que deverá o Vice-Presidente da República assumi-lo.

O período máximo de afastamento do Presidente da República de seu cargo para que o processo seja concluído está previsto na Constituição que, em seu artigo 86, §2º, determina que caso o julgamento pelo Senado Federal por crime de responsabilidade não esteja concluído em cento e oitenta dias, o Presidente deverá retornar ao cargo, sem prejuízo da conclusão do julgamento.

### **3. ESTUDO DE CASO: O DESFAZIMENTO DA COALIZÃO E O AFASTAMENTO DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

Após a exposição dos aspectos relativos ao sistema de governo brasileiro e das normas atinentes ao afastamento do Presidente da República, analisar-se-á como se deu a abertura de processo por crime de responsabilidade contra a Presidente da República, Dilma Rousseff no Congresso Nacional, comparando o comportamento dos partidos que compunham a coligação entorno da candidatura da Presidente durante o período eleitoral, com o da votação para abertura do processo de afastamento.

Ao mesmo tempo, serão verificadas como as normas relativas à tramitação do processo para afastamento por crime de responsabilidade, perante as Casas do Congresso se relacionam com a composição partidária dos partidos políticos.

A análise do caso ficará restrita à aprovação para processamento por crime de responsabilidade, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, vez que tais fatos implicam, desde logo, o afastamento do cargo, ainda que por período limitado.

#### **3.1. Expectativa da coalizão após as eleições, tramitação e votação para a abertura de processo na Câmara dos Deputados**

A coligação que reelegera a presidente Dilma Rousseff em 2014 era composta por nove<sup>84</sup> partidos, com destaque para o Partido dos Trabalhadores - PT, a legenda da Presidente eleita, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, legenda do Vice-Presidente eleito.

Logo após as eleições, levando em conta os partidos que formavam coligação durante o período eleitoral, na Câmara dos Deputados os partidos da coalizão representavam 304 das 513 vagas. Esse quadro garantiria à Presidente da República, ao menos tese, sustentação política para aprovar as proposições e medidas encaminhadas àquela Casa. Vale frisar que dessas 304 vagas, o

---

<sup>84</sup> A coligação era formada por PT, PMDB, PSD, PP, PR, PROS, PDT, PC do B e PRB.

partido da Presidente da República, o PT, somados ao partido do Vice-Presidente da República, o PMDB, somavam juntos 126 votos.<sup>85</sup>

Entretanto, a presidente da República inaugurou o seu mandato com uma disputa política pela Presidência da Câmara dos Deputados, protagonizada por um candidato do seu partido, e outro do partido do Vice-Presidente.<sup>86</sup>

Dessa disputa, sagrou-se vencedor o deputado Eduardo Cunha, do PMDB-RJ, eleito Presidente da Câmara para o biênio 2015/2016 da 55ª legislatura, com 267 votos, derrotando o candidato da presidente da república, deputado Arlindo Chinaglia, do PT-SP, que recebeu 136 votos, número que representou pouca vantagem sobre o terceiro candidato mais votado o deputado Júlio Delgado do PSB-MG que recebeu com 100 votos.<sup>87</sup>

Esse fato possui extrema relevância, pois demonstra que a Presidente foi derrotada na primeira disputa política na Câmara dos Deputados por um representante do PMDB, o partido da coligação formado à época das eleições com maior número de vagas naquela Casa.

A partir de então, a coalizão formada à época das eleições passou a não ter mais a mesma solidez, e com um agravante: o controle sobre a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados não pertenceria a um aliado político da Presidente. Mas não era só.

Essa derrota representava que eventual denúncia por crime de responsabilidade feita perante a Câmara contra a Presidente, seria recebida pelo adversário vencedor das eleições para dirigir os trabalhos daquela Casa, fato que efetivamente acabou acontecendo.

Assim, em 02.12.2015, cerca de dez meses depois de ter vencido a eleição para a Câmara dos Deputados, o Presidente da Câmara dos Deputados

---

<sup>85</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 10. 02 fev. 2015. Sessão de 09 fev. 2015

<sup>86</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 10. 02 fev. 2015. Sessão de 09 fev. 2015

<sup>87</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 10. 02 fev. 2015. Sessão de 09 fev. 2015

recebeu a denúncia contra a Presidente, determinando sua leitura no expediente da sessão seguinte à sua publicação, e conseqüente remessa à Comissão Especial prevista no artigo 20 da Lei nº 1.079/50.

Posteriormente, em 03.12.2015, foi constituída Comissão Especial para apreciar a denúncia. A Comissão foi eleita em 08.12.2015, por meio de chapas avulsas sem a indicação das lideranças partidárias.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, em decisão liminar proferida na ADPF nº 378 - MC, em 09.12.2015, determinou a suspensão tanto da formação como a instalação da Comissão Especial, bem como a suspensão de quaisquer prazos em curso.

O fundamento da decisão é relevante para os fins deste trabalho: segundo o Supremo Tribunal Federal, a eleição de chapa para compor a Comissão Especial, sem que seja observada indicação das lideranças partidárias, não se compatibiliza o art. 58, § 1º da Constituição, vez que esse dispositivo garante a participação proporcional dos partidos no âmbito das Casas do Congresso Nacional.

Assim, após julgamento do mérito da controvérsia, em 17.03.2016, foi eleita a chapa única, dessa vez indicados pelos líderes partidários, para compor a Comissão Especial. Em razão disso, a relação de proporcionalidade existente entre os partidos da Câmara se refletiu na composição da Comissão Especial.

Em 11.05.2016, a Comissão Especial concluiu seus trabalhos e aprovou por 38 votos a 27, o relatório do deputado Jovair Arantes (PTB-GO), que recomendava a abertura de processo contra a Presidente da República.

Dos 38 votos favoráveis, 4 foram do PMDB, 2 foram do PSD, 3 foram do PP, 2 foram do PROS, e 2 do PRB. Contabilizando, portanto, 13 votos de partidos que à época das eleições apoiavam a Presidente da República.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 56. 18 abr. 2015. Sessão de 17 abr. 2015

Finalmente, em 17.04.2016, com 367 votos favoráveis, 137 contrários, e 7 abstenções, o Plenário da Câmara dos Deputados autorizou<sup>89</sup> a abertura de processo contra a Presidente da República, oportunidade em que apenas 3, dos 9 partidos que formavam a coalizão logo após as eleições, votaram totalmente contra a abertura do processo para afastamento por crime de responsabilidade, e a denúncia foi encaminhada ao Senado Federal.

Dos 367 votos favoráveis, 59 foram do PMDB, 29 foram do PSD, 38 foram do PP, 26 foram do PR, 4 do PROS, e 22 do PRB. Contabilizando um total de 178 votos partidos que à época das eleições apoiavam a Presidente da República.

Como se vê, caso a coalizão não tivesse se desfeito, a Presidente teria base parlamentar suficiente para derrotar a autorização para abertura do processo por crime de responsabilidade.

### **3.2. Expectativa da coalizão após as eleições, tramitação e votação do afastamento para abertura de processo crime de responsabilidade no Senado**

Logo após a eleição, a coligação que reelegera a Presidente da República contava com 53, das 81 vagas do Senado Federal. Em tese, a presidente eleita teria força política para aprovar propostas de emenda à Constituição naquela Casa e até mesmo, evitar a abertura de processo por crime de responsabilidade.

De fato, o cenário político, no Senado Federal parecia mais favorável, inclusive porque o Presidente daquela Casa, senador Renan Calheiros (PMDB-AL), foi eleito como aliado da Presidente naquela Casa, com 49 votos.

Saliente-se, entretanto, que Renan Calheiros disputou o cargo com o colega de legenda, o ex-senador Luiz Henrique (PMDB-SC) que recebeu 31 votos, revelando que o PMDB, também no Senado, desde o início da legislatura, não se alinharia uniformemente com a coalizão de apoio ao governo da Presidente.

---

<sup>89</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 56. 18 abr. 2015. Sessão de 17 abr. 2015.

Após a deliberação na Câmara dos Deputados que culminou O Senado recebeu a denúncia em 19.

Na composição da Comissão Especial para apreciar a matéria foram distribuídos, do total de 21 vagas, 5 vagas para o PMDB; 4 vagas para o Bloco da Oposição; 4 vagas para o Bloco de Apoio ao Governo; 2 vagas para o Bloco Socialismo e Democracia; 2 vagas para o Bloco Moderador; 2 vagas para o Bloco Democracia Progressista; e os três últimos blocos citados compartilharam outras 2 vagas.

Em 06.05.2016 foi aprovado o relatório apresentado pelo Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), com 15 votos favoráveis e 5 contrários. Dentre os votos contrários, 4 partiram do Bloco de Apoio ao Governo e 1 do Bloco do Socialismo e Democracia.<sup>90</sup>

Dos 15 votos favoráveis, 4 foram do PMDB, 1 foi do PSD, 2 foram do PP, e 1 foi do PR. Contabilizando um total de 8 votos de partidos que à época das eleições apoiavam a Presidente da República

Em 11.05.2016, com 55 votos favoráveis, 22 contrários, e 1 abstenção, o Plenário do Senado Federal admitiu a denúncia e instaurou o processo contra a Presidente da República.

Dos 55 votos favoráveis, 13 foram do PMDB, 3 foram do PSD, 6 foram do PP, 4 foram do PR, e 1 do PRB. Contabilizando um total de 27 votos de partidos que à época das eleições apoiavam a Presidente da República.

Embora fosse necessário apenas a maioria simples dos senadores, o resultado da votação demonstra o desfazimento da coalizão também perante o Senado Federal, que obteve mais de dois terços dos votos.

---

<sup>90</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção II. Diário do Senado Federal nº.62. 10. mai. 2016. Sessão de 09 maio. 2016.

### **3.3. Afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade como mecanismo constitucional de solução de conflitos entre Executivo e Legislativo**

Inspirado pelo *impeachment* do presidencialismo americano, o afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade no sistema de governo brasileiro visa afastar do cargo o Presidente da República que comete desvios contra a ordem jurídico-constitucional, impondo-lhe o afastamento do cargo.

Assim, do ponto de vista das premissas inicialmente fixadas acerca da independência entre os poderes no sistema presidencialista, o Presidente da República não poderia ser destituído do seu cargo, nem mesmo temporariamente, ainda que houvesse grave conflito entre ele o Congresso Nacional, vez que o fenômeno esperado nesses casos é a inércia governamental e não o afastamento do Presidente, fato que só poderia ocorrer em casos de condenação pelo cometimento de atos contrários à Constituição.

Entretanto, o chamado presidencialismo de coalizão possui peculiaridades políticas que o diferenciam do sistema presidencialista tal como originalmente idealizado, fazendo com que os institutos nele inseridos venham a atender as finalidades impostas pelas características políticas que informam o sistema, notadamente o multipartidarismo.

Com efeito, as normas que tratam do afastamento do Presidente para processá-lo por crime de responsabilidade estão estruturadas de forma a distribuir as forças partidárias durante todos os atos do processo. Isso faz com que, diante do atual quadro excessivamente multipartidário do sistema de governo brasileiro, o afastamento do Presidente da República se transmude para espécie de mecanismo constitucional apto a solucionar conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo.

Em outras palavras, o afastamento por crime de responsabilidade, torna-se espécie de válvula de escape em casos em que o governo fracassa ao

estabelecer a coalizão imprescindível à governabilidade no sistema presidencialista brasileiro, excessivamente multipartidário.

Diante dessas considerações, deve-se tomar o afastamento do Presidente da República para que seja processado por crime de responsabilidade como instituto típico do presidencialismo de coalizão, o que implica reconhecer sua finalidade também peculiar, qual seja a de promover uma saída institucional para as graves crises existentes entre os poderes Executivo e Legislativo.

## CONCLUSÃO

O trabalho pretendeu a problematização do processo de afastamento do Presidente da República previsto na Constituição de 1988 e o sistema de governo brasileiro, marcado pelo multipartidarismo.

Antes de efetivamente iniciar o estudo, entretanto, fixou-se a premissa de que o enquadramento normativo do sistema presidencialista é, por definição, marcado pela independência entre os poderes Legislativo e Executivo, e pretende a neutralização da ação governamental, diferenciando-se, nesse aspecto, do sistema parlamentarista, cuja principal característica é a relação de interdependência entre Executivo e Legislativo.

Ao se descrever as principais características do sistema de governo brasileiro foi possível evidenciar suas particularidades e contrapô-lo, ao longo do trabalho, com a premissa originalmente fixada.

A análise das principais atribuições conferidas pela Constituição de 1988 aos órgãos dos poderes Executivo e Legislativo permitiu que fossem traçados, do ponto de vista essencialmente jurídico-normativo, o perfil, tanto do Presidente da República, como do Congresso Nacional, notadamente por meio da distinção entre as funções das duas casas que o compõe: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Ficou claro que o Presidente da República se sobressai em relação ao Congresso Nacional por carregar consigo vasta gama de prerrogativas, especialmente aquelas que conferem poderes de natureza legislativa. O melhor exemplo disso é a possibilidade de edição de medida provisória. Esse instrumento que, além de possuir eficácia legal antes mesmo que Congresso Nacional se manifeste sobre ele, pode ainda obstar a pauta de ambas as suas Casas, obrigando-as a apreciar a medida proposta pelo Presidente;

Entretanto, a perspectiva essencialmente jurídica, por si só, não possibilita a compreensão sobre o funcionamento do sistema de governo brasileiro.

O elevado número de partidos políticos se torna relevante à medida em que obriga a conjugação de vários interesses para a formação dos grupos políticos que pretendem disputar o poder. Assim, abordar o referido tema, ainda que de forma breve, permitiu maior segurança para classificar o sistema partidário brasileiro.

No Brasil, o sistema partidário conta com o número elevado de 29 partidos políticos. Esse fato se reflete na composição das Casa do Congresso Nacional, especialmente na Câmara dos Deputados, cuja as vagas são preenchidas pelo sistema proporcional, permitindo que atualmente figurem 22 legendas representadas naquela Casa. O que autorizou a conclusão de o sistema brasileiro é excessivamente multipartidário.

Essa característica compõe parcela relevante do argumento dos cientistas políticos que, ao problematizá-la com sistema presidencialista, chegam à conclusão de que o sistema de governo brasileiro está fundado na influência do multipartidarismo e na elevada necessidade coordenação política entre os poderes Executivo e Legislativo. Esses fatores tornam constante a necessidade de construir e manter coalizões majoritárias para governar, que, por sua vez, é viabilizada principalmente por meio das prerrogativas do Presidente.

A leitura desses posicionamentos acerca do funcionamento do sistema de governo brasileiro, todavia, permitiu a identificação de que as práticas observadas no “presidencialismo de coalização” denotam a existência de incongruência entre o sistema observado e o sistema juridicamente adotado. Isso porque, as características inerentes aos sistemas presidencialistas são relativizadas a tal ponto no “presidencialismo de coalizão”, que as relações entre Executivo e Legislativo se dariam de forma muito semelhante ao sistema parlamentarista.

Por se se tratar de atribuição do poder Legislativo consubstanciada no julgamento do Presidente da República, é razoável supor que o afastamento do presidente por crime de responsabilidade não está infenso à dinâmica percebida pela Ciência Política.

Para melhor compreender como o sistema de governo brasileiro se relaciona com instituto estudado foi necessário, primeiramente, resgatar as origens históricas do instituto que o inspira: o *impeachment*.

A utilização do *impeachment* nos primórdios do parlamentarismo britânico demonstrou como a atuação do parlamento, enquanto órgão competente para julgar os cargos de direção política naquela época, acabou culminando na responsabilidade política do gabinete ministerial perante o poder Legislativo, e, conseqüentemente, na adoção do sistema parlamentarista.

Por outro lado, visitar os fundamentos históricos que levaram à adoção do *impeachment* no presidencialismo norte-americano foi relevante ao menos por duas razões.

Em primeiro lugar, foi possível certificar que adoção do *impeachment* no sistema de presidencialista traduziu-se em verdadeiro processo adaptação institucional, vez que o que se pretendia era responsabilização política de membros do poder Judiciário do poder Executivo, inclusive o Presidente, por meio de um julgamento realizado pelo poder Legislativo.

Em segundo lugar, as características referentes ao *impeachment*, tais como se apresentam no Estados Unidos, permitiram estabelecer, com mais clareza, as semelhanças e distinções entre o *impeachment* norte-americano e o afastamento por crime de responsabilidade previsto na Constituição de 1988, especialmente sob o aspecto do tratamento jurídico constitucional do tema.

Ao se abordar as normas relativas ao afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, com ênfase àquelas que se relacionam à composição político-partidária do Congresso, foi possível trazer à tona o fato de que todas as decisões tomadas durante o curso do processo, desde o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara até a instauração do processo perante o Senado Federal, estão submetidas aos fatores que decorrem do tamanho das forças políticas representadas no poder Legislativo.

Finalmente, por meio do estudo de caso do afastamento da Presidente Dilma Rousseff, correlacionando o comportamento dos partidos políticos com as

normas que regem o processo de afastamento por crime de responsabilidade, foi possível compreender melhor, sob essa perspectiva, os aspectos atinentes ao efetivo funcionamento do instituto.

Considerando os partidos que formaram a coligação em apoio a Presidente Dilma Rousseff durante a campanha eleitoral, tudo levava a crer que no Congresso Nacional eleito em 2014, a coalizão de governo desfrutaria de maioria confortável. Sua coalizão detinha quase 60 % dos assentos da Câmara, e ultrapassava essa marca com relação as vagas do Senado.

Entretanto, desde o início da legislatura iniciada em 2015, apresentou-se realidade bastante diversa do esperado. O PMDB, principal partido da coligação à época das eleições, estava profundamente dividido entre aliados e adversários da Presidente, e isso se refletiu logo quando das eleições para as Mesas das Casas do Congresso.

O comportamento das legendas aliadas à Presidente durante a campanha e durante a tramitação do processo de afastamento por crime de responsabilidade, evidenciaram que, caso a coalizão não tivesse se desfeito no curso do mandato, a Presidente teria base parlamentar suficiente para evitar a abertura do processo por crime de responsabilidade, e, conseqüentemente, o seu afastamento.

A principal contribuição do estudo realizado foi o de lançar luzes sobre as peculiaridades do afastamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade e a forma como ele se relaciona com o sistema de governo brasileiro, permitindo assim, cogitar de utilização diversa para o qual foi originalmente imaginado, qual seja, sancionar o Presidente da República por crime de responsabilidade quando do cometimento de atos contrários à Constituição.

Assim, é preciso reconhecer que o processo de afastamento do Presidente da República por crime de responsabilidade é permeado por elementos políticos que fazem com que o instituto passe a figurar como

instrumento típico e adaptado ao sistema de governo brasileiro com vistas ao atendimento das crises institucionais a ele inerentes.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S, H (1988). **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Rio de Janeiro, Dados, Revista de Ciências Sociais.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **Sobre a organização de poderes em Montesquieu. Comentários ao Capítulo VI do livro XI de O espírito das leis. Lições de direito constitucional: em homenagem ao Professor Jorge Miranda**. Coord. Maria Elizabeth Guimarães Teixeira Rocha e Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 56. 18 abr. 2015. Sessão de 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados nº 56. 18 abr. 2015. Sessão de 17 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992.

\_\_\_\_\_. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 161. 30 set. 1992. Sessão de 29 set. 1992.

\_\_\_\_\_. Diário do Congresso Nacional. Seção II. Diário do Senado Federal n. 223. 30 dez. 1992. Sessão de 29 dez. 1992.

\_\_\_\_\_. Diário do Congresso Nacional. Seção II. Suplemento ao Diário do Senado Federal n. 163. 19 out. 1992. Sessão de 18 out. 1992.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 12 jun.2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378-MC, Relator para o acórdão Ministro Roberto Barroso, julgamento em 16-12-2015, Plenário, DJE de 8-3-2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941-DF Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, 'DJ' de 31.08.92.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Direito parlamentar e direito eleitoral**. Barueri: Manole, 2004.

CHEIBUB, J, A; FIGUEIREDO, A e LIMONGI, F (2009). **Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006**. Revista Dados, Rio de Janeiro.

CHEIBUB, J, A; PRZEWORSKI, A. e SAIEGH, S. (2004). **Government Coalition and Consolidação da Democracia**. Brasília: Editora Teotônio Vilela, 2003, v, p. 83-98.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 40ªed. São Paulo: Saraiva, 2015.

\_\_\_\_\_, Manoel Gonçalves. **O parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1993.

FIGUEIREDO, A e LIMONGI, F (1999). **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. **Poder de Agenda e políticas substantivas**. In: INÁCIO, M. e RENNO, L. (org). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp. 77-104, 2009.

FLEISCHER, D (2007). **“Os partidos políticos”**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

HOFFE, Peter C., and N.E.H. Hull. **Impeachment in America, 1635-1805**. New Haven: Yale University Press. 1984.

MARIZ, Antonio. **O Impeachment do presidente do Brasil**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1994.

MELO, Marcus. A; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work: Checking the president in a multiparty system**. 1ª ed. New York: Palgrave/MacMillan, 2013.

MELTON, Buckner F, Jr. **The First Impeachment: The Constitution’s Framers and the Case of Senator William Blount**. Macon, GA: Mercer University Press. 1998.

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

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas.2013.

PÉREZ-LIÑAN, Anibal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. **Poder Legislativo brasileiro: institutos e processos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969**, Tomo III, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1987.

SALLUM JR., Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34. 2015. P. 394.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

SARTORI, Giovanni. **A influência dos sistemas eleitorais: leis defeituosas ou defeitos metodológicos**. In: Cruz, M.B. (Org.). *Sistemas eleitorais: o debate científico*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1998.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e Sistemas Partidários**. Tradução de Waltensir Dutra. Brasileira. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 11ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão: Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015 – (Série IDP).