



UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

VICTOR FRANK CORSO SEMPLE

**Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos
Deputados: uma investigação dos poderes e dos
instrumentos jurídicos da presidência da casa
legislativa no processo de *impeachment***

Brasília

2022

Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos Deputados: uma investigação dos poderes e dos instrumentos jurídicos da presidência da casa legislativa no processo de *impeachment*

Victor Frank Corso Semple

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto

BRASÍLIA - DF 2022

Victor Frank Corso Semple

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ss	<p>Semple, Victor Frank Corso Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos Deputados: uma investigação dos poderes e dos instrumentos jurídicos da presidência da casa legislativa no processo de impeachment / Victor Frank Corso Semple; orientador Menelick de Carvalho Netto. -- Brasília, 2022. 78 p.</p> <p>Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2022.</p> <p>1. Impeachment. 2. Presidência da Câmara dos Deputados . 3. Teoria da separação de poderes. 4. Presidencialismo brasileiro . 5. Freios e contrapesos. I. Carvalho Netto, Menelick de, orient. II. Título.</p>
----	---

Citar como: SEMPLE, Victor Frank Corso. *Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos Deputados: uma investigação dos poderes e dos instrumentos jurídicos da presidência da casa legislativa no processo de impeachment*. 778f. Monografia de Conclusão de Curso (Graduação em direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos Deputados: uma investigação dos poderes e dos instrumentos jurídicos da presidência da casa legislativa no processo de *impeachment*

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

O candidato foi considerado **APROVADO** pela banca avaliadora em sessão pública de defesa de monografia em 21 de setembro de 2022.

BANCA AVALIADORA

Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto (Orientador) - Presidente
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Professor Doutor Argemiro Cardoso Moreira Martins (Avaliador)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Professor Doutor Cristiano Otavio Paixão Araujo Pinto (Avaliador)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Professor Doutor Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (Avaliador Externo)
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Câmara dos Deputados

Professora Doutora Roberta Simões Nascimento (Suplente)
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

Essa monografia é a síntese de uma linha de raciocínio construída por mim ao longo de toda a minha graduação na área do direito constitucional e da história do direito. Por essa razão, sou grato ao professor Menelick de Carvalho Netto, responsável por me apresentar e por lapidar a cada conversa a sua própria Teoria da Constituição, que se tornou a Teoria da Constituição de todos nós!

Sua Teoria rendeu o fruto mais rico que uma teoria pode ter, e por ele reconhecido: pessoas que a tomam como ponto de partida, de crítica ou de aventura. E, a partir dela, conseguem chegar a lugares antes inexplorados pelo Direito Constitucional, inclusive pelo próprio professor Menelick. Por isso, sou grato aos *menelickeanos*, formados e formadores: Paulo Blair, Argemiro Cardoso, Cristiano Paixão, Guilherme Scotti, Mateus Rocha Tomaz, David Gomes, Marcelo Cattoni e Leonardo Barbosa por me mostrarem, por meio de suas aulas e de suas obras, que desse arquivo infinito ainda há muito a explorar.

Ao professor Douglas Pinheiro por ter feito eu me encantar pelo curso ainda no primeiro período. Por ter escrito na minha primeira prova de Introdução ao Estudo Direito 1 “resposta muito bem fundamentada, de escrita com fluidez jurídica. Muito bom!” (Se é que entendi sua caligrafia). Confessara aos meus amigos que o resultado daquela avaliação definiria meu destino em seguir ou não no curso. Deu certo!

À professora Roberta, por compartilhar com todos nós os temas do direito que envolvem o universo do poder legislativo.

Aos membros dos grupos de pesquisa que me acolheram ao longo do curso: o “Percursos, Narrativas e Fragmentos: História do Direito e do Constitucionalismo” e o “Crítica Constitucional”.

Agradeço à Mamãe e ao Mano, com quem dividi toda minha vida até aqui. Mamãe me ensinou que não são os pais que escolhem os filhos, mas os filhos que escolhem os pais. E Mano o valor da amizade incondicional. À Mamãe, igualmente, pela revisão cuidadosa de tudo que escrevo.

Ao Papai e à Vovó Bitá. Ao Papai por me estimular a sempre fugir do senso comum e por esclarecer aos poucos que a vida é uma lenta marcha de desapego material e de construção

de experiências. À Vovó por ter plantado em mim a ideia de cursar direito e por ter sido fiel companheira durante esses vinte e três anos.

Aos meus irmãos mais novos, Paulo, José e João, pela parceria que um dia vocês saberão eterna.

À Vó Anna e ao Vô Artêmio por estarem sempre olhando por todos os seus netos, seja desde Ijuí, de Brasília ou de São Miguel do Gostoso.

Ao Vovô Douglas, que não conheci em vida, mas de quem, dizem, herdei o temperamento.

Ao Tio Iain, À Gagaça, à Luralice “Babá”, Juliana, Sônia, Tio Flávio, Tia Jan, Tia Morga, Tio Pena, Tia Sandra, Tio Júnior, Tio Élvio, Tia Tina, João, Gabe e Bruno, Elina, Raul, Artur e Martina, Nana, Anna Flávia e Catarina, Pedrinho e Bernardo, Dinda Jô, Tio Mineiro e Cecília. Minha família.

À Thaísa, à Pietra, à Karen, ao Rogério, à Laura, à Larissa, ao Caio e à Rebeca, que me ajudaram a dar sentido às minhas escolhas nos últimos cinco anos. Sem vocês o direito sequer existe pra mim. E a graduação só existiu por causa de vocês, com vocês e para vocês. Todos os dias dão sentido ao que eu penso, riem de mim, riem comigo, criticam minhas críticas amargas, mas também celebram todo meu afeto por vocês! À Rebeca, agradeço por ser a única constante na minha vida entre amigos nos últimos vinte anos. Os espaços foram diferentes, as companhias foram outras, mas você permanece por aqui. Há duas coisas nas quais acredito: no amor e na amizade, e você é uma grande confusão dos dois.

Ao Toca, à Sara, Victória, ao Orsi, ao João e ao Dutra por compartilharem o conhecimento e a presença preciosa de vocês nos momentos derradeiros dessa travessia da graduação.

Aos amigos da Faculdade de Direito, agradeço imensamente pela confiança, pelo respeito, pelas expectativas e frustrações compartilhadas, pelo carinho que não consigo medir. Nina, Sandryelle, Clara, Lívia, Lorena, Oscar, Augusto, Patrick, Jana, Carlos, Leonel, Capareli, Maria Letícia, Cecília, Alessandra, Guilherme Santos, Amanda, Pepê, Eduarda, Andreia, Imbroisi e Camila.

Ao Cortez, ao Dani, à Tainá, ao Buxexa, à Laura, à Cacau, ao Arthur e à Isadora, à Amanda, ao Henrique e ao Victor e à Cláudia, por terem mantido firme a companhia, o carinho

e o amor antes, durante e depois da época mais esquisita de nossas vidas, justamente no período em que a gente mais precisava de gente e de presença humana, vocês estavam lá. “Mas o que me parecia estranho é que algo tão individual e isolado como o *destino* tivesse que ser vivido com tantos outros, com o mundo inteiro. Pois fosse!”.

Ao Victor, agradeço por ter enxergado em mim a fantástica disposição de ser companheiro. “Mas, quando vez por outra encontro a chave e desço em mim mesmo, ali onde, no sombrio espelho, dormem as imagens do destino, basta-me inclinar sobre o negro espelho para ver em mim a minha própria imagem, semelhante já em tudo a ele, a ele, o meu amigo e meu guia”.

Sou grato aos amigos que a vida me deu e que continuam por ali e acolá, mas sempre comigo. Do Arvense e do Marista: Carol, Thaiane, Giovanna e Paloma, Gonçalves, Pontes, Juli, Nicole, Gabriel Espíndola, Ícaro, Duda, Theo, Motta, Fausto, João, Dib, Pedro Henrique, Artur, Diogo, Johannes, Júlia, Letícia, Amanda, Luís, Fernanda e André pelo laço que corta o tempo. Do Projeto Politeia: Moreira, Luigi, Caio, Davi Leal, Davi Marques, Heron, Jordanna, Henrique, Luiz, Matheus, João, Vinícius e Miguel Felipe.

À turma da BMJ Consultores Associados, do meu primeiro estágio, passando pela viagem a Pirenópolis, até outro dia no casamento da Mônica e do Rodrigo.

Ao gabinete do Ministro Luís Roberto Barroso, no Supremo Tribunal Federal e na presidência do Tribunal Superior Eleitoral, à equipe dediquei três anos como estagiário. À Juliana, agradeço por cada oportunidade que me deu.

Do gabinete do Ministro Alexandre de Moraes, na presidência do Tribunal Superior Eleitoral, sou grato por poder encerrar meu estágio de graduação em posição tão singular, no ano mais importante de nossas vidas, até aqui. Ao Marco, à Liliam, à Cristina, ao Caio, à Bruna, ao Ademar, ao Raul, à Ralyse e à Luciana por poderem ao mesmo tempo nos ensinar e entregar um trabalho de excelência, tudo em meio à tempestade!

Agradeço à Cristina Curto e ao Miguel Batista por cuidarem de mim, na minha inteireza de corpo e mente.

A todos, meu agradecimento mais sincero, na certeza de que a vida é empreendimento coletivo!

Brasília, setembro de 2022.

*“O estranhamento em relação ao tempo presente é a condição básica
para que se possa apreendê-lo em sua contemporaneidade”*

– Menelick de Carvalho Netto¹

¹ CARVALHO NETTO, Menelick. Temporalidade, constitucionalismo, democracia. Em: Revista Humanidades, n. 58, jun. 2011, p. 32-43, p. 38; também citado por: PAIXÃO, Cristiano; REZENDE, Gabriel. Livros que justificam: história e narrativa na obra de Menelick de Carvalho Netto. Em: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; GOMES, David F. L. 1998-2018: *o que constituímos? Homenagem a Menelick de Carvalho Netto nos 30 anos da Constituição de 1988*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2019, p. 99.

RESUMO

Essa monografia investiga os poderes políticos e os instrumentos jurídicos da presidência da Câmara dos Deputados do Brasil no processo de *impeachment*. Na primeira parte, desenvolve as principais características desses cargos nos parlamentos, a partir da análise de “tipos ideais” de presidência, na intenção de propor uma tipologia brasileira para o cargo. Na segunda parte, sintetiza o regime de governo da república tendo como base a deferência ideológica à matriz norte-americana de presidencialismo na prática constitucional brasileira. Explica como o Congresso Nacional encontrou meios para controlar a presidência “imperial” nesse contexto. Na última parte, critica a teoria e a prática do *impeachment* no Brasil, com foco no abuso dos poderes da presidência da Câmara dos Deputados de deflagrar e de liderar a fase de acusação do processo contra o presidente da República e na sua relação com a teoria dos freios e contrapesos.

PALAVRAS-CHAVE: *Impeachment*. Presidência da Câmara dos Deputados. Presidencialismo brasileiro. Separação de poderes. Freios e contrapesos.

ABSTRACT

This essay investigates the political powers and the legal instruments of the Speaker of the House of Representatives of Brazil in the presidential impeachment process. In the first part, addresses the roles of presidents of parliaments based on “ideal-types” of speakership, intending to propose a Brazilian model for the office. In the second part, summarizes the republican government system based on the ideological deference to the North American model of presidentialism in the Brazilian constitutional practice. To account for how the National Congress found ways to control the “imperial presidency” in this context. In the last part, criticizes the theory and practice of impeachment in Brazil, focusing on the abuse of powers of the Speaker of the House of Representatives to trigger and lead the charging phase of the process against the president of the Republic and how it relates to the checks and balances theory.

KEYWORDS: Impeachment. Speaker of the House of Representatives. Brazilian Presidentialism. Separation of powers. Checks and balances.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I – O DESENVOLVIMENTO DOS PODERES DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E O PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i>	14
1.1. O presidente do legislativo: organizador neutro dos trabalhos, instrumento da maioria ou líder do processo decisório?	14
1.1.1. O presidente (não tão) neutro: <i>the Speaker of the House of Commons</i>	15
1.1.2. Instrumento da maioria partidária: <i>the Speaker of the House of Representatives</i>	19
1.1.3. Porta-voz do parlamento	25
1.1.4. Cargo secundário: o caso das democracias parlamentares europeias	25
1.2. Em busca de uma tipologia brasileira para o presidente da Câmara dos Deputados	28
1.2.1. Poder de Agenda	32
1.2.2. Poder de criação de precedentes a partir da interpretação do regimento e da Constituição	33
1.2.3. Os poderes de <i>impeachment</i> do presidente da Câmara	35
CAPÍTULO II – O PRESIDENTE DA REPÚBLICA E SUA RESPONSABILIDADE POLÍTICA: DA MATRIZ NORTE-AMERICANA AO PRESIDENCIALISMO IMPERIAL BRASILEIRO	38
2.1. Teoria norte-americana, prática brasileira	38
2.2. Sua Majestade o Presidente do Brasil	49
CAPÍTULO III – FREIO SEM CONTRAPESO: OS PODERES DE <i>IMPEACHMENT</i> DO PRESIDENTE DA CÂMARA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO	52
3.1. Pensando o <i>impeachment</i> com, e contra, Paulo Brossard	53
3.2. Sua Majestade o presidente da Câmara: Os poderes de <i>impeachment</i> e sua relação com a teoria da separação dos poderes	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

INTRODUÇÃO

Ronald Dworkin escreveu em 1999 uma crítica ao processo de *impeachment* contra o ex-presidente norte-americano Bill Clinton. Em “*Um tipo de golpe*”, publicado na “*The New York Review of Books*”, Dworkin definiu o instituto como uma “arma nuclear constitucional” que causa um “abalo sísmico” na separação dos poderes. Segundo escreveu, nada é capaz de frear a fúria partidária com votos suficientes e com a ambição de remover um presidente do cargo. Os congressistas podem ignorar garantias de ampla defesa e de devido processo, nenhum tribunal pode rever a conclusão do Congresso, nenhum clamor popular pode impedir, nada consegue pará-los, exceto sua própria “consciência constitucional” (Dworkin, 1999).

Nos Estados Unidos (EUA), a literatura jurídica sobre o *impeachment* costuma florescer quando há um processo em curso. Os estudos jurídicos têm um aspecto reativo aos debates públicos, decisões e documentos produzidos sobre a questão. Apesar dos processos desse tipo não serem numerosos, é extensa a produção acadêmica sobre o tema por lá². Desde 1999, foram três processos conduzidos no Congresso dos EUA, todos levando à absolvição do presidente da República: o julgamento do democrata Bill Clinton (1999) e dois processos contra o republicano Donald Trump (2020 e 2021).

Os últimos anos criaram igualmente no Brasil um campo fecundo para revisitação do *impeachment*. Cientistas políticos, como Sérgio Abranches (2018), consideram o instituto como parte de um problema maior do que se convencionou chamar presidencialismo de coalizão. De outro lado, tema pouco estudado ainda nas faculdades de direito, a discussão jurídica sobre o *impeachment* tem dedicado linhas e linhas à “natureza” do processo: político, político-jurídico, misto, heteróclito, político-administrativo ou criminal. Mas, pouco tem adentrado na questão da aplicação das regras ao longo do processo e sobre a competência de cada instituição para sua aplicação.

Quero propor uma linha de investigação sobre o processo de *impeachment* focada nos poderes políticos e nos instrumentos jurídicos de uma instituição fundamental: a presidência da

² Somente nos últimos anos pode-se mencionar a revisão da obra BLACK, Charles. *Impeachment: a handbook*. New Haven: Yale University Press, 1974 (revisada em 2018); e livros como GERHARDT, Michael J. *Impeachment: what everyone needs to know*. Oxford: Oxford University Press, 2018; SUNSTEIN, Cass. *Impeachment: a citizen's guide*. Harvard University Press, 2017; MATZ, Joshua; TRIBE, Laurence. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018; e BRETTSCHEIDER, Corey (ed.). *On impeachment: the presidency on trial*. New York: Penguin Books, 2020

Câmara dos Deputados. A literatura da ciência política tem dado muita atenção às regras e ao funcionamento do poder legislativo, mas o cargo da presidência não recebeu muita atenção.

No primeiro capítulo, estudo o desenvolvimento do cargo de presidente da Câmara dos Deputados, a partir do modelo proposto por Marcelo Jenny e Wolfgang Müller (1995) de tipos ideais de presidências de parlamentos. Vou analisar a institucionalização desses cargos, a sua influência e diferenciação em relação ao caso brasileiro. Descrevo a presidência entendida como organizadora neutra dos trabalhos legislativos, como instrumento das maiorias parlamentares, como porta-voz (*speaker*) do poder legislativo e como cargo secundário no processo decisório legislativo. Em seguida, tendo como base os tipos estudados, procuro construir um modelo brasileiro para a presidência da Câmara dos Deputados, a partir de três prerrogativas do cargo: o poder de agenda, o poder de interpretar e de criar precedentes da aplicação do regimento interno e da Constituição e seus poderes de *impeachment*.

No segundo capítulo, revisito a história do presidencialismo no Brasil, tendo como base a matriz ideológica norte-americana. Explico como o cargo de presidente da República se desenvolveu sob o binômio da autoridade e da responsabilidade políticas e pessoais do chefe de Estado. Abordo a ideia segundo a qual o executivo, no regime presidencial, se conformou para ser independente da confiança parlamentar, mas nunca se despreendeu do controle e dos acordos com o poder legislativo para governar. Reanaliso a construção do “mito do mandato presidencial”, que põe em xeque a noção de que a presidência da República é representante superior da legitimidade popular em relação ao Congresso. Retomo um texto fundamental sobre a história constitucional do Brasil no início do período republicano (1891-1930), “*Sua Majestade o Presidente do Brasil*”, que lançou as bases do que ficou conhecido como o “presidencialismo imperial” brasileiro, que supostamente hipertrofiou a presidência da República em desfavor dos outros ramos do governo. A partir desse clássico, lembro da condição paradigmática da Constituição de 1988, que teria cessado o tal hiperpresidencialismo a partir das competências inéditas conferidas ao poder legislativo, mas que esse sistema se abre a riscos que podem atentar contra a própria normatividade constitucional.

No terceiro capítulo, penso o *impeachment* a partir da principal obra escrita no direito constitucional nacional sobre o tema: “*O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*” para, em seguida, criticar suas premissas ideológicas e os impactos que teve na teoria e na prática do instituto no Brasil. Em seguida, analiso o problema concreto dos poderes da presidência da Câmara dos Deputados na admissibilidade e na condução do

processo de autorização da denúncia naquela casa legislativa, a partir da resposta à questão de ordem nº 105/2015, resolvida pelo então presidente Eduardo Cunha. Explico sua dimensão, os impactos da decisão da presidência da Câmara e a reação da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Exploro não somente o poder de aceitar, rejeitar e influenciar a denúncia durante toda sua tramitação na câmara baixa, mas também o poder autoconcedido da presidência de, simplesmente, não analisar as denúncias a ela apresentadas. Descrevo os fatores que a literatura jurídica e da ciência política têm apontado como as causas do *impeachment* da ex-presidente da República Dilma Rousseff, destacando o papel que o “rito Cunha” teve como paradigma de controle do processo a partir de então.

CAPÍTULO I – O DESENVOLVIMENTO DOS PODERES DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E O PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

Cunha começou seu reinado na Câmara querendo mostrar autonomia. O Poder Legislativo, sob sua liderança, recuperaria seu protagonismo. Em lugar da subserviência tradicional aos caprichos do governo, a Câmara passaria a definir com altivez e independência a sua própria pauta (Limongi, 2015, p 105).

1.1. O presidente do legislativo: organizador neutro dos trabalhos, instrumento da maioria ou líder do processo decisório?

Apesar de reconhecido pela literatura da ciência política como um dos cargos mais importantes, quer em sistemas presidencialistas, quer em regimes parlamentaristas, o cargo de presidente do parlamento ou de *speaker*, como são conhecidos os ocupantes nos países anglófonos, tem recebido escassa atenção acadêmica (Jenny; Müller, 1995; Sabóia Vieira, 2009; Armitage, 2012).

Identifiquei inicialmente um esforço para comparar diferentes aspectos institucionais das presidências das câmaras em Jenny e Müller (1995). Os autores levam em conta duas variantes aplicadas aos sistemas estudados: de poder e de partidarismo (*partisanship*)³, na tentativa de categorizar as atribuições de cada um no processo decisório legislativo numa espécie de *continuum*. Esse índice combinado resultaria em quatro “tipos ideais” de presidência legislativa: o de presidente neutro (*neutral chairman*), o de instrumento da maioria (*party asset*), o de porta-voz (*speaker*) e o de cargo secundário no partido (*minor party position*).

Ou seja, é uma análise tipicamente neoinstitucionalista que não vai fundo nos aspectos subjetivos desses cargos. Antes, toma a instituição como objeto – e como fato objetivo – para explicação dos fenômenos da política. Na crítica de Renato Lessa, a ciência política estaria inserida numa condição paradigmática que custa em “admitir que há vida fora do domínio estrito das instituições” (Lessa, 2006, p. 12). Isso não quer dizer que seja inútil estudar as regras e as instituições, apenas quero anotar que as “crenças institucionalistas” (Lessa, 2006, p. 14) pairam sobre esse texto e sobre outros tantos referenciados nessa monografia e que a minha visão é, quanto a eles, muito mais crítica do que descritiva. Apenas quer dizer que tentei adicionar à análise alguns aprofundamentos, principalmente de casos recentes envolvendo os temas aqui tratados.

Meu objetivo é explorar essas figuras tal como postas em outros sistemas parlamentares para entender os limites e as possibilidades de sua conformação. Após, trago essas reflexões

³ Ou “vinculação partidária”, na tradução de Sabóia Vieira (2009).

para o caso brasileiro, na tentativa de compreender como influenciam um ao outro a extensão de seu poder político e os instrumentos jurídicos à sua disposição.

1.1.1. O presidente (não tão) neutro: *the Speaker of the House of Commons*

It was never any part of my role to serve as a nodding donkey or quiescent lickspittle of the executive branch of our political system – John Bercow (Bercow, 2021, p. 20)

Jenny e Müller (1995) descrevem o perfil institucional do *neutral chairman* como um cargo tipicamente conquistado por um parlamentar experiente e desengajado das “lutas partidárias”. As regras de eleição do *speaker*, nessa configuração, favorecem a formação de consensos, inclusive mediante consultas ao partido ou aos partidos minoritários. Uma vez eleito, não há mandato para exercício da presidência e ele é naturalmente reconduzido à posição ainda que um novo parlamento seja escolhido pelo povo, no caso de eleições gerais. No exercício do cargo, não exerce atividades tipicamente congressistas (como participar de comissões, sabatar e auditar autoridades públicas e votar os projetos de lei). Para conduzir os trabalhos, adota uma posição suprapartidária de imparcialidade e “já que é geralmente respeitado e se comporta de modo neutro, não há necessidade de muitos poderes formais – decisões neutras são autoexecutáveis [*self-enforcing*]” (Jenny; Müller, 1995, p. 329).

A melhor aproximação empírica, dizem os autores, é o *speaker* da Câmara dos Comuns do Reino Unido. Normalmente, o presidente da câmara baixa não é escolhido entre os *frontbenchers*⁴, isto é, entre Membros do Parlamento (MP) com cargos no gabinete ou nos partidos de oposição, ou ainda, no *shadow-cabinet*⁵⁻⁶. Segundo Jenny e Müller (1995), nenhum incumbente que se submeteu à reeleição como membro do parlamento perdeu o cargo no parlamento – sequer uma nova maioria do partido opositor ao governo passado jamais retirou um *speaker* do comando. No sistema de Westminster, o presidente não vota, a não ser em caso de empate e sua “total imparcialidade” é matéria indisputável (Laundy, 1964).

⁴ A definição e o papel dos *frontbenchers* estão disponíveis em: <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/frontbench-frontbencher/>>. Acesso em: 8 de ago. de 2022.

⁵ Sobre a definição de *shadow-cabinet*, conferir o Glossário da Câmara dos Comuns, disponível em: <<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/shadow-cabinet/>>. Acesso em: 8 de ago. de 2022.

⁶ Há, ainda, a figura dos *backbenchers*, por definição, aqueles que nem são ministros do governo e nem exercem a liderança *Whip* (<https://www.gov.uk/government/ministers/parliamentary-secretary-to-the-treasury-and-chief-whip>), ou qualquer outro cargo a burocracia partidária. Sobre a definição Cf. <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/ingles/backbencher>.

Não por acaso – mas isso não é analisado no artigo (Jenny; Müller, 1995) – a posição de *speakership* esteve historicamente relacionada com a lenta e gradual disputa e posterior consolidação da soberania parlamentar frente à coroa inglesa (Laundy, 1964). No entanto, não era cargo tão cobiçado: diversos *speakers* morreram em batalhas, execuções ou assassinatos, enquanto outros foram presos, “*impeached*” [removidos por processos de *impeachment*] ou simplesmente cassados.

Curiosamente, esse registro é sempre retomado na eleição de um *speaker*, por meio da tradição segundo a qual o recém-eleito deve ser escoltado e mostrar resistência, já que a ocupação do cargo é sempre uma “posição perigosa”. Sobre o costume, Laundy (1964, p. 16) anota a “verdadeira relutância” pela qual os *speakers* mais remotos aceitavam o cargo, “já que o ofício de porta-voz do novo corpo de legisladores empenhados em se opor à vontade real foi sempre ocupação perigosa”⁷. A história do cargo, tão antigo quanto o próprio parlamento, dá pistas de que o *speaker* passou a representar, em termos bastante reais, o direito à liberdade de discurso no Parlamento, duramente conquistado de um executivo monárquico séculos atrás (Laundy 1964).

Uma reforma de 2001 alterou as regras para escolha do *speaker* da Câmara britânica, que passou a ser eleito não mais por consultas e depois por aclamação, mas por meio de voto secreto⁸. Antes das rodadas de votação, cada candidato ou candidata expõe as razões pelas quais deve ser eleito ou eleita. As votações seguem até que o vencedor obtenha apoio da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Comuns. Esse procedimento foi realizado pela primeira vez em 2009, tendo o eleito John Bercow – famoso pelos seus gritos de “*Order!*” – vencido por maioria apertada, 322 contra 271.

Talvez o recente episódio do *Brexit* possa lançar luz sobre os limites e as possibilidades do exercício do poder político do *speaker* da Câmara dos Comuns e sua relação com a complexa separação dos poderes no sistema constitucional do Reino Unido.

⁷ Em vídeo de 2019, é possível ver e ouvir como a tradição é descrita pelo presidente (*chair*), ao empossar o novo *Speaker* e até hoje incumbente Anthony Rota, o 39º a ocupar o cargo da Câmara dos Comuns do Canadá, parlamento tipicamente do modelo de Westminster. No caso, é “escoltado”, e mostra jocosamente resistência, pelo Primeiro-Ministro Justin Trudeau e pelo então líder da oposição Andrew Scheer. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Bnk348INEg4>>. Acesso em: 8 de ago. de 2022. Também em 2019, Sir. Lindsay Hoyle foi eleito 158º *Speaker of the House of Commons* do Reino Unido. Quando o *father of the House* (decano) anuncia o resultado e finalmente dá posse ao eleito, é possível ver que ele é efusivamente escoltado até a cadeira da presidência: Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=yPfUv9r5v_8>. Acesso em: 8 de ago. de 2022.

⁸ *Standing Orders of the House of Commons* published in June 12th 2001. Disponível em: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmhansrd/vo010322/debtext/10322-10.htm#10322-10_head2>. Acesso em: 8 de ago. de 2022.

Os governos liderados pelos conservadores (*Tories*) Theresa May (2016-2019) e Boris Johnson (2019-2022)⁹ viram nos referendos para saída do Reino Unido da União Europeia oportunidade para robustecer o poder do Executivo face ao do parlamento (Dunt, 2019). A legitimidade dos dois últimos gabinetes britânicos derivou muito mais da legitimidade democrática que as consultas diretas à população tiveram do que propriamente da confiança da maioria parlamentar nos governos.

Enquanto ambos tiveram que forçar maiorias na câmara baixa para que suas votações tivessem sucesso, era necessário um contraponto “forte e independente” (Dunt, 2019). O contrapeso foi simbólica e praticamente exercido pelo *speaker* John Bercow durante o fim da sua incumbência. No seu discurso de renúncia, causada justamente pelo acirramento da crise constitucional¹⁰ do *Brexit*, o presidente afirmou categoricamente que não pediria desculpas a quem quer que fosse por, durante seu mandato, ter “restaurado a autoridade do Legislativo”¹¹ na sua relação com o gabinete. Afirmação que foi repetida na sua autobiografia *Unspeakable*, publicada em 2021 (Bercow, 2021).

A par da dimensão simbólica, “a presidência não é definida pelos trajes de seu ocupante [em referência à tradicional peruca que era utilizada pelo *incumbente*]”, senão pelo “papel do *speaker* – defender e liderar a democracia parlamentar, elevar-se na defesa das prerrogativas da Casa e facilitar a formação de sua vontade” (Bercow, 2021, p. 163). E qual o papel do *speaker* enquanto líder do legislativo?

Outro caso limite no contexto da crise do *Brexit* foi a proposta do governo britânico de poder ele mesmo obter da monarca o poder de vetar um projeto de lei que passasse pelas duas casas legislativas sem apoio do gabinete (Howarth, 2019). A hipótese me ajudou, com apoio no texto do professor da Universidade de Cambridge David Howarth “*Westminster versus Whitehall: Two Incompatible Views of the Constitution*” (2019), a compreender duas leituras históricas concorrentes sobre a Constituição inglesa e o que elas têm a ver com a contemporaneidade e com o papel do *speaker of the House* no sistema de freios e contrapesos.

⁹ Boris Johnson renunciou ao cargo de Primeiro-Ministro em 7 de julho de 2022, após uma série de escândalos, envolvendo desde as festas privadas no curso da pandemia de covid-19 com membros de seu gabinete até casos de abuso sexual entre ministros de seu Governo.

¹⁰ O enquadramento do *Brexit* como crise constitucional não é unânime. Ainda que, para mim, o contexto político deu conta de estressar a relação Executivo e Legislativo a ponto de por em risco o próprio núcleo da Constituição inglesa. Nesse sentido: “*But I would argue there was a constitutional crisis too, a crisis generated by the behaviour of the government itself and the lead figures in it when faced with a lack of majority. What we have learned is that the British Constitution is essentially based on good behaviour; the expectation is that the rules of the game – Conventions, rules, the Cabinet handbook – will be complied with by the Prime Minister and his ministers (and their advisors)*”. (BERNARD, 2019, p. 4)

¹¹ THE SUN. Tearful John Bercow announces his resignation as Speaker. A partir de 3min e 20seg de reprodução. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=34LbMOR5b8I>. Acesso em: 8 de ago. de 2022.

É claro, por meio de uma simplificação bastante útil para minha linha de raciocínio, que explico.

O sistema de governo inglês comporta duas visões antagônicas sobre seu funcionamento. Primeiro, a Constituição como percebida desde *Westminster (the Westminster view)*¹². Conforme essa leitura, o parlamento, e em especial a Câmara dos Comuns, “legislativamente suprema” é o núcleo do sistema (Howarth, 2019). A Câmara cria e desmonta governos, seja dando ou retirando deles a confiança parlamentar. O gabinete do primeiro-ministro sempre está à disposição da Casa. Como resultado, “embora a Câmara dos Comuns não deva administrar o país, ela é a fonte máxima de autoridade para aqueles que o fazem” (Howarth, 2019). Num esforço teórico, *The Westminster view* tem a ver com a democracia representativa de John Stuart Mill: “os comuns representam toda a nação, não somente a maioria partidária” (Howarth, 2019).

Segundo, a visão de *Whitehall*, que posiciona o gabinete e seus ministros no centro do sistema político. Aqui, está em jogo a efetividade do governo, que impõe a tomada rápida de decisões e presença da autoridade executiva. Como consequência, “o parlamento é periférico”, contribuindo para aprovação de leis por meio do apoio que dá ao governo. Essa visão mais pragmática da autoridade executiva coloca a ideia de que “a democracia significa escolher entre poucos, idealmente dois, manifestos partidários, como apresentados para o eleitor pelos líderes partidários” (Howarth, 2019) que são, na prática, candidatos ao cargo de primeiro-ministro. As outras atividades do parlamento são vistas como não democráticas – a Câmara é simplesmente uma arena de batalha entre os partidos. Teoreticamente, *the Whitehall view* é uma “forma de democracia plebiscitária ou uma democracia de elites concorrentes [*competing elite democracy*] de Schumpeter, somada simplesmente à vinculação com o manifesto partidário” (Howarth, 2019).

Portanto, o veto executivo seria visto como verdadeira usurpação do lado de *Westminster*, já que a autoridade democrática mora tão somente no parlamento, não tendo o gabinete essa força simbólica de representação, porque ele mesmo deriva da autoridade da casa legislativa, enquanto para *Whitehall* parece razoável supor que membros do parlamento não têm legitimidade para tomar o programa de governo eleito por plebiscito, podendo o primeiro-ministro exercer tal poder de veto.

¹² *Whitehall* é uma rua no distrito de *Westminster* onde estão os prédios do centro administrativo do Reino Unido, inclusive a n.10 *Downing Street*, perpendicular à *White Hall*, residência oficial do primeiro-ministro. *Westminster* se refere como metonímia do parlamento inglês, no *Westminster Palace*.

Contextualmente, posso dizer, também com base nas conclusões de Howarth, que a visão de *Whitehall* predominou, enquanto expressão prática da doutrina da separação dos poderes na Inglaterra no século XX. Isso tem a ver com os significados que trarei adiante das teorias da divisão do poder nessa quadra que deu destaque – e principalmente empoderou – o Executivo. Já no século XXI, o que se tem percebido é um movimento institucional na direção da visão de Westminster. Posso concluir isso não pelo resultado, mas pelo processo da crise do *Brexit*, notadamente pelo papel de liderança e de formação da vontade política do parlamento que John Bercow exerceu.

1.1.2. Instrumento da maioria partidária: *the Speaker of the House of Representatives*

Impeachment is so divisive to the country that unless there's something so compelling and overwhelming and bipartisan, I don't think we should go down that path, because it divides the country. And he's just not worth it (Pelosi, 2019).

No segundo tipo ideal, a presidência parlamentar é essencialmente instrumento da maioria partidária. Nesse sentido, a “maioria escolhe a pessoa que melhor se encaixa e que melhor explorará os poderes da presidência na busca de realizar os objetivos de seu próprio partido político” (Lenny; Müller, 1997, p. 329).

O exemplo real que mais se encaixa nesse modelo é o do ou da *speaker* da Câmara de Representantes dos Estados Unidos, já que a *House of Representatives* é “organizada por qualquer partido que detenha a maioria de seus assentos” (Jenkins; Stewart III, 2012, p. 1). Presidir a casa significa, em outras palavras, liderar a tomada de decisões sobre todas as deliberações, deter o poder de agenda¹³ e dominar a nomeação de membros das comissões.

Nelson Polsby relacionou as características do cargo de *speaker of the House of Representatives* com o grau de institucionalização da própria casa legislativa. No clássico “*The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*”, publicado originalmente pela *The American Political Science Review*, em 1968, Polsby considerou a Câmara de Representantes institucionalizada por três características principais: sua delimitação e diferenciação em relação ao seu ambiente externo, seus procedimentos internos de divisão dos trabalhos com “expectativas amplamente compartilhadas a respeito do desempenho dos papéis” (Polsby,

¹³ O poder será mais explorado ao longo do texto, mas para uma definição objetiva do termo que uso, Cf.: “entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão” (Figueiredo; Limongi, 1999, p. 23).

2008, p. 222) e a adoção de critérios universais de tomada de decisão política (*decision-making*).

Em outras palavras, o cientista político analisou o processo de complexificação da câmara legislativa a partir de tendências empíricas. Na marcha desse processo, “na medida que uma organização se institucionaliza, ela estabiliza o seu conjunto de membros [...] sua liderança profissionaliza-se e perdura” (Polsby, 2008, p. 223). Com isso, carreiras especializadas internas também se desenvolveram, entre as quais a de *speaker*. As carreiras dos presidentes da câmara “fornece[m] uma forte indicação do desenvolvimento da presidência como uma especialidade ocupacional singular” (Polsby, 2008, p. 230).

Também da divisão de papéis é possível deduzir o papel fundamental do *speaker* nos mecanismos de separação de poderes nos EUA. Já na presidência de Thomas Jefferson (1801-1809), as comissões legislativas eram todas formadas por “agentes da facção do Presidente [da República] no Congresso” (Polsby, 2008, p. 233). A tentativa de encarnação do presidente na Câmara dos Deputados desde os primeiros anos de funcionamento constitucional (Binkley, 1962, p. 64) – muito à moda inglesa – rapidamente se frustraria. Quando a Câmara elegeu Nathaniel Macon como seu presidente, entre 1801-1807, este rapidamente começou a influir nos cargos mais importantes da casa, principalmente nas *chairs* (presidências) das comissões (Polsby, 2008, p. 233). O mandato de Macon, “parece não haver dúvidas, [...] conquistou para a presidência da casa uma nova medida de independência enquanto uma base de poder no sistema político norte-americano” (Polsby, 2008, p. 234)¹⁴.

O terceiro aspecto da análise de Polsby é o da universalização das regras da casa, mediante a institucionalização e desenvolvimento do critério da *seniority*. Segundo essa regra, os postos de controle da Câmara – e os do Senado da República – devem ser ocupados por membros *sênior*s, consideradas as suas carreiras parlamentares. Por exemplo, essa regra é usada para escolher os presidentes das comissões permanentes: o *chair* será o parlamentar com maior tempo como membro daquele colegiado do partido que detém a maioria. Esse sistema se refletiria, em algum grau, na eleição para presidência da casa. Ou seja, o *speaker* seria escolhido entre aqueles parlamentares *sênior*s, geralmente tendo ocupado outros postos importantes de liderança.

¹⁴ Uma segunda tendência empírica observada em relação à divisão de trabalhos interna, não tão central para o objeto desse estudo, é a de especialização dos cargos dos presidentes (*chairs*) das comissões, do líder da maioria e da minoria e dos líderes das bancadas dos partidos (*party whips*), a partir de seus comportamentos ao longo dos séculos analisados. Uma terceira é o “aumento dos recursos orçamentários destinados ao gerenciamento interno da Câmara” Cf. Polsby, 2008, p. 236-238.

O sistema da *seniority* se consolidou no episódio da “revolta contra o presidente” (1910-1911). O *speaker* Joseph Cannon usou largamente de sua discricionariedade para designar os comandos dos cargos mais importantes da casa. Em reação, uma coalização de republicanos introduziu uma resolução para remover do presidente o poder de nomear o *chair* da *Committee on Rules* (Polsby, 2008, p. 234). Na prática, essa comissão permanente tem o poder para influir no conteúdo da legislação durante todo procedimento legislativo. O órgão era conhecido como “*The Speaker’s Committee*” e era presidida pelo próprio *speaker* até 1910, já que o presidente da casa instrumentalizava a comissão para manter o controle das emendas e dos projetos a serem votados no plenário¹⁵. Com a neutralização desse poder da presidência, as comissões passaram a ser lideradas por membros *sênior*s, mesmo naquelas situações nas quais a liderança do partido se opunha.

Meu objetivo com a revisão desse clássico não é o de criticar suas conclusões, mas somar aos significados que Jenny e Müller (1995) definiram o cargo de *speaker of the House of Representatives* como “instrumento da maioria partidária”. Até porque alguns apontamentos dos autores estão errados, como o de que o presidente da Câmara ainda comanda a *Committee on Rules* (Jenny; Müller, 1995, p. 330).

Nancy Pelosi cumpre atualmente seu quarto mandato como *speaker* da Câmara de Representantes dos EUA (2007-2009, 2010-2011, 2019-2020 e 2021 até a atualidade). Segundo a seção I, da vigésima segunda emenda à Constituição dos EUA, “nenhuma pessoa será eleita para o cargo de Presidente da República mais de duas vezes”. No entanto, apesar de ser – como no Brasil – a segunda na linha de sucessão à presidência¹⁶, a presidência da Câmara não se submete a qualquer regra formal que limite sua reeleição.

Entre os termos na presidência, Pelosi liderou uma forte oposição parlamentar aos governos de George W. Bush (2003-2007) e de Donald Trump, já que foi líder da minoria

¹⁵ US HOUSE OF REPRESENTATIVES. *House Committee on Rules*. Disponível em: <<https://rules.house.gov/about>> Acesso em 14 de ago. de 2022.

¹⁶ A matéria não é constitucional, como no Brasil, segundo o art. 80 da Constituição de 1988. Também a ordem de sucessão da presidência da República sofreu várias modificações ao longo do tempo. Segundo o *Presidential Succession Act of 1792*, era o presidente *pro tempore* do Senado o primeiro na linha de sucessão em caso de impedimento ou incapacitação para o exercício do cargo do presidente e do vice-presidente. Em 1886, os presidentes das Casas legislativas foram excluídos da sucessão presidencial, deixando tal prerrogativa para os Secretários de Estado. Foi somente em 1947, por meio de um novo *Presidential Succession Act*, que os líderes eleitos das casas legislativas retomaram tal prerrogativa, a partir de então em ordem inversa, o que permanece até hoje. Quando o vice-presidente Harry Truman assumiu a presidência em razão da morte de Franklin Delano Roosevelt, afirmou que o sucessor do presidente da República tem de ser sempre um representante eleito pelo povo. Cf. citação autor-data e referência complete ao final US SENATE. *Presidential Succession Act*. Disponível em: <<https://www.senate.gov/about/officers-staff/president-pro-tempore/presidential-succession-act.htm#:~:text=The%20original%20act%20of%201792,of%20the%20president%20pro%20tempore.>>> Acesso em: 14 de ago. de 2022.

também entre 2011-2019. Na primeira década do século, se tornou a primeira mulher a liderar um partido no Congresso dos Estados Unidos e se destacou como antagonista da guerra do Iraque (Grossman, 2009). Mas, sem dúvida, a congressista será lembrada por ter sido a líder de dois processos de *impeachment* movidos contra Trump, em 2019 e em 2021, no exercício de sua presidência da casa.

Como líder da maioria democrata, Pelosi se empenhou desde a eleição de Donald Trump, em 2016, para manter a bancada coesa. Quando os republicanos perderam as eleições legislativas em 2018, a parlamentar era a candidata esperada para pleitear novamente o cargo de *speaker of the House*. Para retomar a presidência, a congressista articulou um acordo junto à bancada democrata para limitar em dois o número de mandatos dos cargos de *speaker* e de *deputy-Speaker* (vice-presidentes) (Killough, 2019). Dessa forma, Pelosi poderia ganhar a eleição em 2019 e novamente em 2021, o que acabou acontecendo. “Eu me vejo como uma ponte para a nova geração de líderes democratas”, disse durante as articulações, a líder do grupo que comandava, e ainda comanda, o partido e a casa legislativa já por mais de uma década (Killough, 2019).

De fato, para a própria Pelosi, o cargo de *speaker* traz consigo “incríveis poderes”. “Ele ou ela é capaz de definir a agenda legislativa, estatuidando o poder de pautar ou não uma matéria em plenário” (Pelosi, 2015). Além disso, há o poder de conhecimento: a presidente pode conhecer ou não da matéria ou do orador para falar sobre o assunto em discussão. Todas essas prerrogativas “[são] sobre tempo” (Pelosi, 2015), quem dele dispõe para falar perante todos os deputados. Essas são normas internas da casa que dão ao mesmo tempo poder de agenda e um poder de coação política e de manutenção da coesão da maioria parlamentar.

Mas o poder cujas consequências de seu exercício são maiores é o poder de *impeachment*. A Câmara de Representantes tem o poder exclusivo de *impeachment* [*the sole power of impeachment*]. O Senado, a competência exclusiva para julgar todos os processos de *impeachment* [*the sole power to judge all impeachments*]. É o que está escrito no artigo I, seção II, cláusula V, e seção III, da Constituição dos EUA.

Em outras palavras, a Câmara tem o poder de investigar e indiciar o acusado, e o Senado de dar a sentença. Foi assim que observou Alexis de Tocqueville, em 1831, no seu clássico “Democracia na América” (Tocqueville, 1941). Há, em suma, dois procedimentos identificados como precedentes na prática histórica da casa.

Primeiro, o processo de *impeachment* de uma autoridade começa quando um deputado, portanto membro da Câmara de Representantes, apresenta uma resolução como qualquer outra, que em seguida será despachada à Comissão do Judiciário [*The Judiciary Committee*] caso

requiera o impedimento do acusado, ou à Comissão de Regras e Procedimentos [*Committee on Rules*]. Nas duas hipóteses, essas comissões permanentes podem aprovar uma resolução “qualificada” para abertura das investigações.

Segundo, o procedimento pode ser iniciado também por um parlamentar diretamente no plenário. Nesse caso, o colegiado poderia votar imediatamente o despacho da investigação à Comissão do Judiciário, ou a própria resolução [*articles of impeachment*]. Mas, “na prática moderna, a Câmara jamais decidiu aprovar os *articles of impeachment* à essa moda. Na verdade, a casa tem confiado na Comissão do Judiciário para primeiro conduzir uma investigação, fazer audiências” (Rybicki; Greene, 2019) e, aí sim, expedir um parecer para todos os membros da casa.

No entanto, o processo de 2019 em face do ex-presidente Donald Trump seguiu um terceiro rito (Rybicki; Greene, 2019). O relatório do corpo técnico da Câmara, “*The impeachment process in the House of Representatives*”, feito por analistas especializados em procedimento legislativo, identificou nas decisões tomadas por Pelosi uma sequência de atos que, com base em alguns precedentes memoriais da casa, aumentava o poder de influência da *speaker* no curso das investigações e do indiciamento do presidente da República.

No dia 24 de setembro daquele ano, depois de afirmar categoricamente que não valeria a pena dividir o país por alguém como Trump, Nancy Pelosi leu, no exercício da presidência da Câmara, sua própria resolução, segundo a qual “a casa” estava lançando uma investigação contra o Presidente da República (Rybicki; Greene, 2019). A composição dos parlamentares [*full house*] poderia então escolher se incorporava investigações já em curso nas comissões, no uso de seus poderes de inquérito, ou se iniciava uma outra. Por meio da resolução lida por Pelosi, seis comissões deveriam prosseguir com suas investigações e, ao final de cada uma, recomendar *articles of impeachment* contra o presidente da República, por meio de novas resoluções.

Na prática, a presidente da casa criou um procedimento inédito, que ganharia chancela jurídica dos procuradores legislativos da própria Câmara dos Representantes em um parecer do dia 2 de outubro de 2019 (Garvey, Cole; 2019).

Em 17 de dezembro, Donald Trump enviou uma carta a Pelosi, na qual tentou se defender das acusações de abuso de poder e de obstrução do Congresso. Durante as investigações, o presidente se negou a cooperar, já que “mais *due process* foi garantido às acusadas nos julgamentos das bruxas de Salem” do que a ele (Trump, 2019, p. 5). A respeito das acusações, Trump acusou Pelosi de transformar uma discussão partidária em um processo de *impeachment*, acusando a chefe da Câmara dos Representantes de abuso de poder e afirmou

“isso não é mais legítimo do que o Executivo acusar membros do Congresso por crimes em razão do exercício regular de seu poder legislativo” (Trump, 2019, p. 2).

Apenas dois dias depois, o plenário da Câmara votou um placar de 230-197 para acusá-lo por abuso de poder e por 229-198 por obstrução do Congresso perante o Senado. No processo de *impeachment* no Brasil, a autoridade processada fica suspensa de suas funções após a acusação formal da Câmara dos Deputados, se o processo for instaurado pelo Senado Federal (art. 86, § 1º, I, da Constituição)¹⁷, e somente é considerado “impichado”¹⁸ se removido do cargo. Já nos Estados Unidos, o presidente é tido por impedido assim que a acusação é aprovada na câmara baixa, mas não deve se afastar do exercício da presidência durante o julgamento no Senado.

O Senado dos Estados Unidos absolveu o ex-presidente. Foram 52 votos a favor da condenação por abuso de poder e 53 por obstrução do Congresso (Politico, 2019). Somente dois senadores republicanos, Susan Collins e Mitt Romney, votaram para condenar Trump, em uma votação marcada pela fidelidade dos membros a cada um dos partidos.

Em janeiro de 2021, a Câmara de Representantes, também liderada por Nancy Pelosi, processou o presidente em novos *articles of impeachment*, menos de um ano após a primeira absolvição. Dessa vez, por “incitação à insurreição”, no caso da invasão do capitólio (sede das duas casas do Congresso) por milícias armadas no dia 6 de janeiro do mesmo ano, após acusações infundadas de fraude no processo eleitoral do ano anterior (US Congress, 2021). Apesar de já não ter mais o mandato de presidente da República, o Senado decidiu prosseguir com o julgamento, com o mesmo resultado do primeiro processo, ainda que com uma votação mais larga pela condenação: 57 x 43.

Talvez para demonstrar sua força, a Câmara dos Estados Unidos mantém uma página atualizada com a “lista de indivíduos que sofreram *impeachment* pela Câmara dos Representantes”. Desde o primeiro processo, contra um senador do Tennessee, por alegadamente contribuir com a Coroa Inglesa para encerrar a ocupação espanhola na Flórida e na Louisiana, em 1797, a casa “impichou” quatro presidentes da República (Andrew Johnson,

¹⁷ Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

¹⁸ Para Dad Squarisi, o “verbo impichar começou a ser usado no início dos anos 1990. Veio ao mundo quando ocorreu o impeachment do presidente Fernando Collor de Mello. Impeachment significa impedir, evitar, prevenir. Não tem correspondente em português no sentido de impedimento legal de ocupar cargo ou exercer o poder. Impichar é ainda neologismo sem pedigree para ganhar espaço no dicionário. Usa-se na língua de camiseta, bermuda e sandália. Mas não tem vez com a que veste terno e gravata”. . Cf.: <https://blogs.correio braziliense.com.br/dad/impeachment-ou-impichar/>. Acesso em: 8 de ago. De 2022.

Richard Nixon, Bill Clinton e Donald Trump, duas vezes). A lista ainda registra quinze processos contra magistrados e outro em face de secretário de Estado (US House of Representatives, 2021).

1.1.3. Porta-voz do parlamento

Voltando aos tipos ideais, Jenny e Müller (1995) identificam o papel de porta-voz da casa legislativa (*Speaker of the House*, com essa conotação) na prática histórica inglesa do século XVII, na disputa entre a Coroa e os *Commoners*. Nesse desenho, o *speaker* “representa o parlamento como um todo vis-à-vis o povo e o Executivo” (Jenny; Müller, 1995, p. 330). Compreensível: “[h]istoriadores, juristas, cronistas e literatos manifestam uma enorme atração pela descrição dos eventos ocorridos no século XVII” (Paixão; Bigliuzzi, 2011, p. 59).

Acredito que as experiências daquele século são muitas para considerá-las em apenas um parágrafo (Jenny; Müller, 1995, p. 330-331). Vale lembrar que o parlamento ainda não era uma instituição perene. Durante onze anos, o rei governou sem as Câmaras dos Lordes (*House of Lords*) e dos Comuns. Como anotam Paixão e Bigliuzzi (2011), no período de exatos cem anos “experimentou-se” de tudo, inclusive “um Parlamento de apenas três semanas e outro de 20 anos” (Paixão; Bigliuzzi, 2011, p. 59). Portanto, novamente, o tipo ideal vale mais como a síntese do papel que cumpre o *speaker* enquanto ideia de um representante simbólico dessa diferenciação na sociedade estratificada inglesa entre povo, parlamento e monarquia, do que como uma explicação propriamente histórica.

Talvez, pelos argumentos expostos, o *Speaker of the House of Commons* se enquadre melhor no tipo ideal de porta-voz do que aquele de presidente neutro – principalmente na prática contemporânea, enquanto representante da vontade política de todo o Parlamento.

1.1.4. Cargo secundário: o caso das democracias parlamentares europeias

A última categoria exposta pelos autores é a de que a presidência da Câmara é um cargo secundário no partido. Por mais que o escolhido para liderar a casa legislativa esteja inevitavelmente vinculado às agendas de sua agremiação, o cargo é “menos poderoso, não importando muito se o incumbente decide agir de maneira partidária” (Jenny; Müller, 1995, p. 331). A noção mais importante sobre esse “tipo” de presidência é a de que, em sistemas multipartidários, como no Brasil, os custos da eleição do líder aumentam significativamente. Como mais partidos são necessários para formação de uma coalizão, mais incentivos e cargos serão distribuídos como consequência da eleição do presidente da casa. Desse modo, o cargo torna-se politicamente mais atrativo.

Argumento que essa categoria guarda certa relação com a institucionalização dos parlamentos da Europa continental, como analisado em Goitia (2020). A partir de relatórios do grupo de pesquisa “Biography & Parliament”, da Universidade do País Basco, o professor Mikel Urquijo Goitia analisou a evolução da “*speakership*” durante os séculos XIX e XX nos parlamentos da França, Espanha, Itália e Portugal.

Segundo descreve, com a queda dos regimes absolutistas nesses países, as assembleias de representantes foram reinventadas. Antes das Revoluções Liberais, os presidentes eram comumente escolhidos pelo próprio monarca, quando o soberano convocava as assembleias ou, ao menos, tinha de receber a chancela real (Goitia, 2020, p. 5). Os parlamentos liberais, a partir do arcabouço teórico da representação e do mandato livre de Emmanuel J. Siéyès, começaram a lançar mão de sua auto-organização para eleger um de seus membros para dirigir e moderar as deliberações. Suas funções começaram a ser reguladas por procedimentos e regras internas. As primeiras constituições liberais não deram atenção ao cargo de presidente do parlamento, “o único foco foi regular a relação das assembleias com os outros poderes de Estado” (Goitia, 2020, p. 6).

Durante o século XIX, o autor identifica quatro papéis fundamentais que os presidentes cumpriram: de direção do trabalho parlamentar, funções e poderes disciplinares, de chefia da administração do órgão e de representação da câmara perante os outros ramos do governo. Com o processo de institucionalização, ou, nos termos do texto, de “racionalização do parlamento” (Goitia, 2020, p. 6), tais funções foram divididas com um corpo administrativo constituído para assessorar o *speaker*, os *bureaus*¹⁹.

Tal marcha de coletivização da direção dos órgãos legislativos seguiu seu curso e foi acentuada durante o século XX (Goitia, 2009, p. 9). Não foi somente o perfil interno da composição dos cargos mais importantes das casas que mudou. “A emergência de partidos de massa e a conquista do direito de sufrágio universal, primeiro por todos os homens adultos e posteriormente pelas mulheres” (Goitia, 2009, p. 9) contribuíram nesse contexto de transformação profunda na composição dos parlamentos. Dos partidos de elite para as agremiações de massa, era importante também criar mecanismos de controle partidário, que dessem conta da pluralidade social que então tentava ganhar espaço nas arenas legislativas. Por

¹⁹ No Brasil, conhecemos esse órgão como Mesas Diretoras das Casas Legislativas, formada pelo princípio da representação proporcional. Segundo o art. 58, § 1º, da Constituição, “[n]a Constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”. O comando é repetido no art. 8º, do Regimento interno da Câmara dos Deputados e no art. 59, § 1º, do Regimento interno do Senado Federal.

essa razão, outro órgão foi sendo pensado e posteriormente constituído: as lideranças partidárias.

No entanto, com a supressão dos parlamentos pelas ditaduras de Francisco Franco, na Espanha, do Estado Novo de António Salazar, em Portugal, a ocupação nazista na França e o fascismo de Benito Mussolini, tal progresso de representação, que significou também pluralismo político, foi freado. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, segundo o autor, “para se opor à força individual dos líderes, um valor maior foi atribuído aos órgãos coletivos” (Goitia, 2009, p. 15), inclusive na divisão do poder interno dos parlamentos, reduzindo ainda mais os poderes da presidência.

Esse processo tem relação com a ideia de triunfo da democracia parlamentar após os conflitos mundiais do século XX, exposta pela cientista política Chantal Mouffe, no seu seminal “Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt” (Mouffe, 1992). Para Carl Schmitt, a união entre um princípio da dogmática liberal (a representação) e o da democracia de massas (identidade entre governante e governado) era uma contradição em termos (Schmitt, 1996). “A crença no sistema parlamentar, num *government by discussion*, pertence ao mundo intelectual do liberalismo. Não pertence à democracia” (Schmitt, 1996, p. 10). A crítica – não só ácida como destrutiva – levou o autor alemão a revisitar até mesmo a noção de contrato social. Para ele, a vontade geral (*volonté générale*) de J. J. Rousseau seria “na verdade a homogeneidade, a democracia”. É dela que “se extrai a identidade democrática de governantes e governados” (Schmitt, 1996, p. 15).

A ideia de representação, para Schmitt, é contraditória com a democracia justamente porque rompe a identidade que lhe é própria, já que a representação política é um modelo “fiduciário”, na interpretação rica de Norberto Bobbio (Bobbio et al., 1992). “O representante, na sua busca autônoma de interesses, deve ter como ponto de referência seu colégio eleitoral, uma esfera territorial intermediária, a nação inteira, interesses particulares ou o interesse geral?” (Bobbio et al., 1992, p.1.103).

O problema da delegação é justamente o conflito de interesse que há entre o representante e o representado, já que o elemento privado da confiança não é suficiente. “Sem contarmos com um elemento de controle sobre o comportamento do representante, podemos atribuir a este um poder arbitrário [...] podemos falar de *governo de iluminados*, mas não de *governo representativo* (Bobbio et al., 1992, p.1.103-1.104).

Mouffe reconhece, a partir da consolidação democrática após as grandes guerras, na “permanente tensão entre a lógica da identidade e a lógica da diferença, [o] que faz da

democracia um regime particularmente adaptado ao caráter indeterminado e incerto da política moderna” (Mouffe, 1992, p. 13), uma democracia que pretenda dar conta da pluralidade.

As presidências legislativas acompanharam esse processo no contexto do pós-guerra. É essa a conclusão de Goitia (2020): as instituições foram “adaptadas para um modelo de controles que limitaram as autoridades individuais e garantiram maior participação das minorias na atividade política” (p. 17). É dizer: o pluralismo foi incorporado enquanto ideal de legitimidade para tomada de decisões políticas (Mouffe, 1992), mas também enquanto regra, meio de funcionamento das próprias instituições democráticas.

Esses tipos ideais servirão para mim como ponto de partida para analisar o papel institucional do cargo de presidente da Câmara dos Deputados no Brasil. É certo que, um sistema político (ou jurídico) é tão peculiar somente até que eu entenda o funcionamento de outro sistema, ainda mais peculiar que o último. Renato Lessa (2006), para fugir dessa sedução, lembra que “a excelência do parlamentarismo sueco constitui, tão-somente, uma evidência da excelência do parlamentarismo sueco” (p. 38).

1.2. Em busca de uma tipologia brasileira para o presidente da Câmara dos Deputados

“Não é, portanto, do ponto de vista normativo constitucional que se destaca o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados” (Sabóia Vieira, 2009, p. 43). A Constituição confere os poderes e as prerrogativas legislativas mais importantes à instituição da Câmara dos Deputados, igualando todos os seus membros, como regra. São normas do regimento interno e o que a ciência política brasileira convencionou chamar de “regras informais”²⁰ e que o direito brasileiro, principalmente o Supremo Tribunal Federal (STF) tem chamado de “costumes parlamentares” ou “costumes constitucionais”²¹ que têm conformado o cargo de presidente da Câmara.

²⁰ Osmar de Oliveira Aguiar diz que “[e]m síntese, as instituições informais se aproximam da definição de Helmke e Levitsky (2004) como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados”. Cf.: AGUIAR, Osmar de Oliveira. 115 f. *As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados*. Dissertação (Mestrado). Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOP), Brasília, 2015. Outros trabalhos importantes sobre as regras informais Cf.: FERRERA JÚNIOR, Nivaldo Adão. *Instituições informais, ambiente institucional e presidencialismo de coalizão: redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias*. Tese (Doutorado). 224 f. Universidade de Brasília: Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasília, 2018; PRAÇA, Sérgio. *Informalidades legislativas no processo orçamentário: “jeitinho” brasileiro ou construção institucional*. Em: Anais do 33º Encontro Anual da ANPOCS, GT 21: Estudos Legislativos.

²¹ No julgamento do ADI 4.029, a conversão de Medidas Provisórias sem a emissão necessária de parecer da Comissão Mista, ao arrepio da regra disposta no art. 62, § 9º, da Constituição, tornou-se uma prática comum, um “direito costumeiramente constitucional”, expressão usada pelo Ministro Gilmar Mendes. No julgamento da ADI

Os poderes políticos do presidente da Câmara e os poderes administrativos dos demais cargos da Mesa diretora guardam relação com o processo de institucionalização do Congresso Nacional (Sabóia Vieira, 2009, p. 43).

A Constituição prevê que as Mesas serão eleitas para o mandato de dois anos, isto é, por metade de uma legislatura, vedada a recondução de qualquer um de seus integrantes para o período imediatamente subsequente (art. 57, § 4º). Recentemente, essa regra foi contestada no Supremo Tribunal Federal, ante a iminência das candidaturas do deputado federal Rodrigo Maia e do senador Davi Alcolumbre à reeleição para o comando da Câmara e do Senado, no início do ano legislativo de 2021.

Apesar de uma regra constitucional limitar a reeleição das presidências, tanto a Câmara quanto o Senado argumentaram que a emenda constitucional 16/1997, que possibilitou a reeleição do “[p]residente da República, [dos] Governadores de Estado e do Distrito Federal [e dos] Prefeitos (alterando a redação original do art. 14, § 5º, da Constituição) deveria ser estendida aos cargos de direção do Poder Legislativo.

Encontrei no voto do ministro relator Gilmar Mendes uma síntese bastante fundamentada sobre os traços da institucionalização do Congresso em relação às eleições e à auto-organização²². O relator identificou no “critério da continuidade” o traço distintivo das escolhas de “quem representa” o parlamento, inclusive no caso brasileiro (Brasil, 2021, p. 16). Na história institucional republicana, tanto na Câmara quanto no Senado “a reeleição continuou a ser amplamente praticada”. Durante a ditadura civil-militar, por meio do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, o ditador Costa e Silva proibiu a reeleição dos incumbentes na Câmara e no Senado para o período subsequente²³. Traço de um parlamento completamente

5.127 sobre a inserção de emendas com objeto estranho à matéria da Medida Provisória, os chamados ‘jabutis legislativos’, o Ministro Luís Roberto Barroso afirmou: “parece-me fora de dúvida que estamos falando de um costume constitucional que se criou e que se consolidou ao longo dos muitos anos de vigência da Constituição de 1988. Portanto, esta é a primeira observação que eu gostaria de fazer, Presidente: há um costume socialmente aceito e praticado ao longo de décadas”. Cf.: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro Teor do Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029, relator Ministro Luiz Fux, *DJe* de 27/6/2012. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Cf.: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro Teor do Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin, *DJe* de 11/5/2016. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>>

²² Inclusive, com deferências notáveis à importância da Universidade de Brasília nesse processo. Quer pelo episódio nefasto da invasão do *campus Darcy Ribeiro*, referenciada no texto, quer pelas menções à tese de doutorado consagrada de Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, que também muito contribuiu com a escrita da minha monografia pessoal e intelectualmente. Cf.: BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *História Constitucional Brasileira: mudança constitucional, autoritarismo e democracia no Brasil pós-1964*. Brasília: Edições Câmara, 2018.

²³ BRASIL. Ato Institucional nº 16. “Art. 7º - As atuais Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, irreelegíveis, para o período imediato, têm seus mandatos, prorrogados até 31 de março de 1970, elegendo-se, todavia, novos membros para as vagas existentes ou que vierem a ocorrer”. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/AIT/ait-16-69.htm> Acesso em: 10 de ago. de 2022.

tutelado pelo regime também era a disposição da emenda constitucional 1/1969, a carta autoritária, segundo a qual cada Câmara poderia elaborar seu regimento, mas deveria observar o mandato de dois anos para seus diretores, vedada a reeleição (art. 30, parágrafo único, *h*).

Na manifestação do Senado Federal ao Supremo Tribunal Federal, a Secretaria Geral defendeu que, pela análise dos anais do Congresso Nacional, tal vedação imposta pelo regime ao Legislativo buscava justamente “limitar o empoderamento dos presidentes da Câmara e do Senado, que, ao serem sucessivamente reeleitos, poderiam rivalizar com a predominância, naquele momento, do poder executivo”²⁴. Naquele contexto, os presidentes das casas se negaram a constranger os parlamentares que, da tribuna, falaram abertamente contra os militares. Episódio marcante, lembrado pelo ministro Gilmar Mendes, foi a denúncia, em setembro de 1968, pelo deputado Márcio Moreira Alves contra a invasão da Universidade de Brasília que levou à prisão mais de 500 estudantes, em razão da “leniência do governo do tempo com a apuração de ilegalidades, abuso de poder e cometimento de tortura pelos agentes da repressão” (Brasil, 2021, p. 24).

Portanto, tal interferência na autonomia legislativa “tem significado mais profundo” (Brasil, 2021, p. 26), no método empreendido pelos governos militares de institucionalização do controle sobre todo Estado brasileiro. Para Paixão e Barbosa (2008), naquele momento, foi preciso “enfraquecer o ânimo das instituições, interferir em sua composição e em sua estrutura de funcionamento.” (p. 9).

A conclusão do voto do ministro Gilmar Mendes foi a de que a reeleição dos membros das Mesas legislativas deveria ser lida, à luz da Constituição democrática, como expressão da autonomia e da auto-organização do poder legislativo, com fundamento na separação de poderes (Brasil, 2021, p. 30-85). O relator compôs, ao fim do julgamento, a corrente minoritária. A maioria da Suprema Corte declarou inconstitucional a possibilidade de reeleição, pela regra do art. 57, § 4º, da Constituição. Na prática, o que tribunal vedou foi a reeleição que se dá no processo eleitoral no terceiro ano da legislatura, permitindo, no entanto, a reeleição em caso de eleição de um novo Congresso (Brasil, 2021).

Quanto ao processo eleitoral em si, o regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD) impõe seja observado o critério da proporcionalidade. Ocorre que, desde a redemocratização, nenhum partido jamais conseguiu a maioria da representação nas casas legislativas (Sabóia Vieira, 2009). A prática parlamentar criou então a possibilidade de

²⁴ A Informação está nos autos da ADI 6.524, e-Doc 25, p. 4. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seq_objetoincidente=5972250> Acesso em 7 de ago. de 2022.

lançamento de candidaturas avulsas para a composição da mesa diretora, apesar de a regra do RICD dizer o contrário, o fato é que a interpretação e aplicação dessas normas de eleição criaram elas mesmas uma disputa na busca da maioria parlamentar.

Considero que essas regras de: a) impossibilidade de reeleição; b) possibilidade de lançamento de candidatura avulsa, que na prática tem representado a contestação do “direito da maior representação à presidência” (Sabóia Vieira, 2009, p. 45); aliadas à previsão de c) escrutínio secreto; e d) vitória pela maioria absoluta dos votos, tornam o processo dividido e disputado.

No entanto, desde 2009, com a eleição de Michel Temer em primeiro turno com 304 votos, somente em 2016 a eleição precisou ir para uma segunda votação, entre os deputados Rodrigo Maia e Rogério Rosso. Entre 2009 e 2021, foram sete presidentes eleitos em primeiro turno. O pleito de 2016 deve ser destacado dessa continuidade observada, porque estava em disputa um “mandato tampão” devido à renúncia do deputado Eduardo Cunha, que já respondia um processo disciplinar por quebra de decoro parlamentar.

Isso tem a ver com um processo que dá sinais de uma verdadeira “presidencialização” da Câmara dos Deputados. Em outras palavras, aquela crescente divisão de poderes e de atribuições com outros órgãos legislativos parece não se verificar nos últimos anos. Alguns sinais foram apontados já por Sabóia Vieira (2009, p. 21-22), ao analisar a divisão de atribuições entre o presidente da Casa e o Colégio de líderes. Previsto no art. 20, do RICD, o Colégio de líderes partidários, compostos pelos líderes do governo e da oposição e presidido pelo próprio presidente da Câmara, delibera principalmente sobre a agenda e a pauta do plenário, influenciando também no trabalho das comissões.

Não tem o colegiado trabalhado como órgão autônomo, “mas, sim, como fórum de discussão política convocado e coordenado pelo presidente da Casa” (Sabóia Vieira, 2009, p. 22), já que a praxe é que a própria presidência convoque o colegiado a deliberar. É um órgão inconstante, pela própria análise de Sabóia Vieira, e aponta para “um fortalecimento institucional da presidência da Câmara dos Deputados” (Sabóia Vieira, 2009, p. 22).

A realidade subjacente a essas normas do regimento é a de que os líderes partidários perderam as condições de atuar como mediadores entre o Executivo e a base parlamentar. Por meio de índices decrescentes de fidelidade partidária e da ineficácia de instrumentos disciplinares de coerção e de punição, talvez fosse possível concluir algo mais concreto sobre esse processo de “presidencialização” da Câmara dos Deputados. Outra hipótese, ainda que muito ensaística, é a de que os presidentes das casas legislativas no Brasil comandam uma verdadeira administração, quase um Executivo presidencialista. Tudo a partir da regra segundo

a qual a Câmara dos Deputados é autônoma para dispor sobre sua organização e seu orçamento (art. 51, IV, da Constituição), da mesma forma que é o Senado Federal (art. 52, XIII, da Constituição).

Seguindo no esforço de construir um tipo para o presidente da Câmara dos Deputados, enquanto autoridade que coordena as atividades-meio (administrativa) e fim (legiferante)²⁵ da câmara baixa do legislativo, o cargo concentra em si outras atribuições²⁶.

Concentro-me, no trabalho, em analisar algumas delas: o poder de agenda, o poder de resolver questões de ordem e o poder de *impeachment*, sobre a instauração de processo contra o presidente da República por crime de responsabilidade.

1.2.1. Poder de Agenda

O poder de pauta é, no limite, o poder de controlar o tempo da atividade institucional. Numa perspectiva bastante original da democracia enquanto “dromocracia”, Douglas Pinheiro anotou que, por exemplo, “o processo legislativo intencionalmente desacelera as pretensões sociais de mudança a fim de que a reflexão se dê no tempo propício do debate, da manifestação de opinião e do dissenso da esfera pública” (Pinheiro, 2018). No sentido oposto, lembrando a alusão schmittiana à figura do “legislador motorizado”, o autor observa na experiência brasileira dos últimos anos que leis de grande repercussão social foram alteradas “por meio de uma simplificação e aceleração do debate institucional, marcado por restrição de audiências públicas e aprovações costuradas apenas com líderes partidários” (Pinheiro, 2018).

Excluindo a necessidade de pautar obrigatoriamente as medidas provisórias vigentes por mais de 45 dias e a urgência requerida em projeto de lei de iniciativa do presidente da República, “não há norma legal que obrigue o presidente da Câmara a incluir qualquer matéria em Ordem do Dia” (Sabóia Vieira, 2009. p. 56).

Nesse sentido, o presidente pode acelerar a deliberação de uma matéria ou freá-la, exercendo sua faculdade de veto unilateral. Ainda, toda presidência dispõe de um arsenal à sua disposição de matérias “prontas”, “maduras”, incluindo Propostas de Emenda à Constituição, prontas para serem votadas, “aptas a figurarem na Ordem do Dia” (Sabóia Vieira, 2009. p. 56).

Os poderes de agenda são contrabalanceados por prerrogativas das lideranças partidárias de lançar mão de instrumentos de obstrução e de retirada de matérias da pauta do plenário. Em 2021, a Câmara reformou o regimento interno para alterar significativamente os poderes de

²⁵ Segundo o Regimento interno da Câmara dos Deputados: “[a]rt. 16. O Presidente é o representante da Câmara quando ela se pronuncia coletivamente e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem, nos termos deste Regimento”.

²⁶ A maioria das atribuições do Presidente da Casa está disposta no art. 17, do RICD.

obstrução da minoria parlamentar, por meio da aprovação do projeto de resolução 84/2019, em 12 de maio de 2021²⁷. Tal redução dos direitos das minorias ainda não teve a atenção acadêmica que merece. Mas, aqui, já posso considerá-la como reforma que influencia diretamente no aumento dos poderes de pauta do próprio presidente da Câmara.

1.2.2. Poder de criação de precedentes a partir da interpretação do regimento e da Constituição

O poder de conhecer e de resolver questões de ordem significa a prerrogativa que tem o Presidente da casa de interpretar a prática do regimento interno na sua aplicação ou na sua aplicação à luz da Constituição. Questão de ordem é o “[a]to por meio do qual o parlamentar suscita dúvida sobre a interpretação do regimento interno, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal” (Brasil, 2020).

Segundo Sabóia Vieira (2009, p. 59), as regras internas da casa “estabelecem que lhe cabe também resolver dúvidas quanto à interpretação e à aplicação do regimento levantadas nas chamadas questões de ordem, atribuindo-lhe o papel de magistrado”. Ou seja, trata-se de um instrumento de natureza jurídica, com força normativa para guiar as deliberações afetas àquela matéria no futuro.

Lourimar Rabelo dos Santos, em monografia dedicada exclusivamente às questões de ordem resolvidas na Câmara entre 1989 e 2004, concluiu que há uma tendência de preservação dos precedentes na prática costumeira das decisões da presidência (Santos, 2005).

No entanto, em certos casos, toda dinâmica do procedimento legislativo é alterada pela resolução de questões de ordem. Lucio Rennó chamou o ano de 2009 como o “primeiro do resto de nossas vidas” (Rennó, 2010), tamanho foi o impacto de Michel Temer, então Presidente da Câmara, ter resolvido a questão de ordem 411/2009.

Contextualizando, a “reforma Temer” foi uma reação do poder legislativo ao abuso do uso das medidas provisórias (MP) como instrumento de trancamento da pauta do Congresso para barganha de apoio político por parte do Executivo.

As medidas provisórias desempenham papel central no sistema político nacional. A reforma de 2001, que gerou a emenda constitucional 32/2001, tinha por objetivo central limitar seu uso às hipóteses do art. 62, da Constituição, principalmente no que diz respeito às matérias disciplináveis via MP e ao prazo e às regras de pauta legislativa para sua deliberação. Antes de

²⁷ Para a íntegra da alteração do Regimento interno, bem como o resumo dos principais institutos reformados Cf.: BRASIL. Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. *Câmara aprova projeto que altera regras de votação nas sessões do Plenário*. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/758530-camara-aprova-projeto-que-altera-regras-de-votacao-nas-sessoes-do-plenario>> Acesso em: 10 de ago. de 2022.

2001, o executivo podia reeditar MPs quantas vezes quisesse e, se não tivesse o juízo político do Congresso, o texto passaria a valer como lei da mesma forma. Tanto é que ainda existem MPs adotadas ainda no governo de Fernando Collor em vigor, e com força de lei.

Em setembro de 2001, o Congresso promulgou as alterações no art. 62, da Constituição, por meio das quais: as MPs teriam prazo de 60 dias para apreciação e votação nas duas casas, renováveis por mais 60; se delimitou as áreas intransponíveis: direitos eleitorais, penais, políticos, diretrizes orçamentárias, detenção ou sequestro de bens, nada disso poderia ser regulado por medida provisória. E, se não votada em 45 dias, a matéria passou a subir para o topo da agenda em regime de urgência e tranca pauta da casa legislativa.

O que se teve, na verdade, foi um aumento no número de MPs adotadas por cada governo que seguiu. A emenda foi construída para tentar limitar o poder político do presidente da República, mas o seu efeito foi justamente o reverso: em razão da regra da interrupção de pauta, o que se fez foi aumentar o poder de pauta legislativa do chefe do executivo.

Entre 2002-2009, nem mesmo se votava proposta de emenda à Constituição quando uma MP estava pendente de deliberação. Até que, em 2009, o presidente da Câmara Michel Temer, em questão de ordem resolvida no Plenário, alterou significativamente a tramitação das medidas provisórias, dessa vez, de fato, limitando o poder de pauta do presidente da República: o presidente da Câmara interpretou o regimento e a Constituição para concluir que o trancamento de pauta somente diz respeito àqueles temas legislativos que podem ser matéria de MP.

A partir de então, o plenário voltou a poder analisar todas as outras matérias legislativas (Rennó, 2009, p. 215). A interpretação de Temer foi encampada pelo Supremo Tribunal Federal, no mandado de segurança 27.931, de relatoria do ministro Celso de Mello. Na realidade, tal Reforma suprimiu poderes legislativos que antes se concentravam na figura do presidente da República, empoderando o presidente da Câmara, para conferir-lhe ainda mais poder sobre a pauta, por meio da resolução de um “mecanismo muito simples” (Rennó, 2009, p. 215), a questão de ordem.

Outro exemplo emblemático de mudança institucional e muito mais do que aquele lamentado por Lucio Rennó é o da resposta à questão de ordem 10.130, de 4 de fevereiro de 1998 (Santos, 2005, p. 65-69). Foi o caso da proposta de emenda da reforma administrativa, contexto no qual o Senado suprimiu algumas partes do texto que já tinham sido votadas em dois turnos na Câmara, como manda a Constituição (art. 60, § 2º).

O deputado Arnaldo Faria de Sá indagou ao presidente da casa Michel Temer se a emenda poderia, após definitivamente aprovada pelo Senado, ser promulgada pelo Congresso

Nacional. A dúvida era saber se o texto deveria ou não voltar à Câmara antes da publicação final.

Na resposta à questão de ordem, Temer deu conta de alterar toda a sistemática de deliberação de emendas à Constituição até então aplicada ao processo legislativo. As partes das PECs aprovadas por ambas as casas poderiam levar à promulgação “parcial” da emenda. Ou seja, um projeto, que antes era um “todo”, poderia ser alterado no curso da tramitação nas câmaras alta e baixa e mesmo assim ser promulgado sem que o projeto voltasse para a casa que teve seu texto alterado – passou a ser promulgado “em parte”, como se fosse um novo texto (Santos, 2005, p. 65-69). Na prática, essa decisão concentrou na presidência da Câmara um verdadeiro “estoque”, um “arsenal” de trechos aprovados pela supermaioria de três quintos dos deputados, e por dois turnos, que passaram a ser entendidos como verdadeiras propostas de emenda à Constituição.

1.2.3. Os poderes de *impeachment* do presidente da Câmara

Esse último, objeto do meu maior interesse, envolve a competência para realizar o juízo prévio de admissibilidade das denúncias (art. 218, § 3º, RICD), com eventual remessa ao plenário de recurso do despacho que indefere a denúncia (art. 218, § 3º, RICD), a atribuição para constituir a comissão especial que analisará o mérito da denúncia (art. 218, § 5º, RICD), e o poder para presidir a sessão que, por dois terços dos membros da casa, poderá admitir a denúncia em face do chefe do executivo (art. 17, I, a, e art. 218, § 9º, RICD).

A presidência da Câmara é a autoridade que receberá as acusações apresentadas e quem verificará os requisitos para o seu seguimento (dispostos no art. § 1º do art. 218, do RICD)²⁸. Tal juízo de admissibilidade sobre a acusação por crime de responsabilidade é um procedimento que envolve a interpretação e aplicação não somente do regimento interno, mas da Lei nº 1.079/1950 (doravante *Lei do Impeachment*), que define os crimes de responsabilidade e regula seu processo de julgamento, e especialmente da Constituição.

Segundo a *Lei do Impeachment*, no seu art. 14, qualquer cidadão é parte legítima para denunciar o presidente da República, o vice-presidente da República e os ministros de Estado perante a Câmara. Essa faculdade “abre a porta” da jurisdição política do *impeachment* para qualquer denunciante que estiver em gozo de seus direitos políticos. Com base no § 1º, os requisitos para uma denúncia tramitar são meramente formais. Os denunciantes devem estar em

²⁸ “Art. 218 [...] § 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo”.

dia com seus deveres políticos, ter firma reconhecida em cartório, endereço e arrolar, caso desejem, o mínimo de cinco testemunhas.

Mas, nem a Constituição e nem a lei de regência concentram a análise dessas peças acusatórias na figura da presidência da Mesa diretora. O Regimento interno da Câmara dos Deputados é a norma que confere tal atribuição ao seu chefe, no parágrafo 2º do art. 218.

Da leitura do dispositivo, “[r]ecebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior (...)”, surgem três possibilidades de decisão: admitir a denúncia; rejeitá-la liminarmente; e não decidir.

As consequências do seguimento da denúncia são: a leitura na sessão plenária seguinte, o despacho à comissão especial e a citação do acusado para manifestar-se no prazo de dez sessões (§ 4º do art. 218, RICD). No entanto, a decisão do presidente que recebe a denúncia é irrecorrível.

Já o parágrafo 3º, do mesmo artigo, define que “do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário”. A lei do *impeachment* não atribui ao presidente fazer esse juízo de cognoscibilidade, confere à própria Câmara, sendo que o órgão titular do juízo de procedência da denúncia é o plenário. A ele compete autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração do processo perante o Senado da República (Art. 51, I, da Constituição). No fim das contas, caso a denúncia seja rejeitada, é possível recorrer ao órgão que, posteriormente, também fará o juízo do mérito da denúncia.

Foi a prática parlamentar que concentrou esse poder na figura da presidência da casa legislativa. Da mesma forma, é o presidente que pode “decidir não decidir” – o que tem também um teor de decisão política. Ocorre que o “poder de ignorar denúncias esvazia os pedidos de qualquer efeito jurídico possível, pois do nada não decorre consequência alguma [...] e contra o nada não é possível reagir” (Mafei; Silva, 2021).

É nesses termos que, na evolução institucional brasileira, o exercício desses poderes monolíticos tem ora representado uma troca na dinâmica política entre o Legislativo e o Executivo, verdadeiro mecanismo de freio e contrapeso, ora tem posto o destino de todo um país nas mãos de Sua Majestade, o Presidente da Câmara dos Deputados²⁹. Para Mafei (2021),

²⁹ Referência ao presidencialismo imperial praticado no Brasil segundo a obra clássica de Sir Ernest Hambloch. Cf. HAMBLOCH, Ernest. *Sua Majestade o Presidente do Brasil: um estudo do Brasil constitucional (1889-1934)*. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. Segundo Menelick de Carvalho Netto, a Constituição de 1988, com a atribuição inédita de competências ao Congresso Nacional, pôs fim ao presidencialismo imperial em nossa história constitucional, tal como denunciado por Hambloch, ainda sob a primeira Constituição republicana de 1891. Aqui, problematiza-se justamente o risco de privatização dessas competências pela Presidência da Câmara dos Deputados. Cf. CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional: escritos selecionados*. V. 1. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2021, p. 262.

o “limbo jurídico” posto no lugar dessa “não-decisão” fez com que essa autoridade se tornasse “senhor absoluto e incontrastável dos destinos do *impeachment*” (Mafei; Silva, 2021).

Em fecho do primeiro capítulo, o presidente da Câmara dos Deputados tem uma série de prerrogativas políticas no sistema constitucional brasileiro. O cargo exerce sua direção política por meio de instrumentos jurídicos. As questões de ordem, fonte do direito parlamentar que podem inclusive ser identificadas na prática legislativa como precedentes e, com destaque, os poderes para deflagrar e influenciar o processo de *impeachment* são, para essa monografia, os instrumentos que merecem maior atenção. Por conta de sua magnitude, de seu potencial de “impacto e estabilidade” (Sabóia Vieira, 2019, p. 179), decisões políticas da presidência podem representar verdadeiras mudanças institucionais. Para o direito constitucional, essa evolução deve ser percebida como processo de aprendizado social através da história, para usar a ideia recorrente na obra de Menelick de Carvalho Netto³⁰.

³⁰ “A mesma tensão entre as forças conservadoras e progressistas observadas no momento de gestação do texto constitucional, apesar de renovada pelo inevitável processo de aprendizado social da sociedade brasileira com o Direito e a política no decorrer desses trinta anos, ainda se mostra presente e, certamente, não desaparecerá. Afinal, ‘não há garantia de não-retrocesso, como algumas pessoas afirmam. O direito não é só uma luta, mas é luta permanente, direito não tem um curso único, tem vigilância permanente’” (CARVALHO NETTO, 2019, p. 386). Cf.: NETO, Almir Megali; HOLL, Jessica; CARVALHO, Rayann Kettuly Massahud de. Uma conversa com Menelick de Carvalho Netto e Juarez Guimarães no marco dos 30 anos da Constituição de 1988. *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 5, n. 2, e20030. ISSN: 2525-8036, p. 5; CARVALHO NETTO, Menelick; SCOTTI, Guilherme. *Os direitos fundamentais e a (In)certeza do Direito: a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras*. Belo Horizonte: Fórum, 2011; CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo focado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. Em: *Rev. TST*, Brasília, v., 68, n. 2, abr/jun 2002, p. 67-84.

CAPÍTULO II – O PRESIDENTE DA REPÚBLICA E SUA RESPONSABILIDADE POLÍTICA: DA MATRIZ NORTE-AMERICANA AO PRESIDENCIALISMO IMPERIAL BRASILEIRO

Existe um traço comum no direito constitucional das repúblicas do continente da América, a saber, a autocracia do Chefe de Estado. Na verdade, a característica essencial de todas as cartas de liberdade republicanas é que elas concedem licença de curso (*letter of marque*)³¹ ao presidente da república (Hambloch, 1981, prefácio).

2.1. Teoria norte-americana, prática brasileira

A opção pelo regime presidencialista é uma “tradição política e jurídica seguida no Brasil desde a proclamação da República” (Carvalho, 2019, p. 40). Se tomo o presidencialismo como tradição, certo é que algumas ideias e práticas podem ser observadas ao longo da nossa história institucional. Estudar algumas dessas ideias será importante na monografia para entender seus contornos, mas sobretudo para criticar as práticas de governo que se inspiram nesse sistema de governo.

“No imaginário brasileiro o Chefe do Executivo é o depositário de todas as esperanças, responsável por todos os erros e frustrações, fonte de todas as iniciativas de sucesso (Godoy, 2013). Assim Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy (2013) começa a sua “síntese histórica e conceitual” do presidencialismo brasileiro. O autor investiga “como se construiu ao longo de nossa experiência política um *presidencialismo imperial*” (Godoy, 2013, p. 13.739).

As ideias presidencialistas brasileiras estão ligadas ao movimento republicano, como expressão da república no sistema de governo. Os bacharéis do Largo do São Francisco, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foram propagandistas do arcabouço republicano e se deixavam cativar pelo federalismo e pelo presidencialismo norte-americanos (Godoy, 2013, p. 13.744). Os bacharéis, que viriam a se tornar os profissionais da política, do direito e do Estado “via[m]-se na República” não pela sua forma imposta em oposição à monarquia, mas “pelo valor de suas utilidades” (Barbosa, 1952, p. 59-60). Só queriam ser partidários “da república verdadeira [...] justa, a república livre, a república popular. Não sacrifico a substância à forma: faço questão de harmonizar uma com a outra” (Barbosa, 1952, p. 59-60).

³¹ Também em francês *Lettre de Marque*, “Hambloch começa o livro dizendo que os presidentes, de acordo com as constituições, tinham licença de curso (*letters of marque*), que os governos davam aos corsários, licenciando suas atividades ilícitas. Os presidentes podiam, legal ou ilegalmente, cometer todos os abusos, arbitrariedades, crimes e corrupção, porque seu poder não era controlado” (Rodrigues, 1981, p. 14).

Rui Barbosa não pensava em qualquer tipo ideal de república antiga ou moderna. Nos seus manifestos republicanos, ele sempre tinha como modelo a república presidencialista dos Estados Unidos. “Compreendemos, louvamos e queremos que se acompanhe a América do Norte nos seus princípios, nas suas virtudes, nas suas instituições”, ainda que fosse para criticar, por exemplo, as eleições indiretas para o cargo de presidente da República e propor que, no Brasil, o Chefe de Estado fosse eleito pelo voto direto (Godoy, 2013, p. 13.747).

A primeira Constituição republicana, de 1891, criou instituições político-jurídicas “notoriamente influenciada[s] pelo desenho institucional da Constituição norte-americana de 1787” (Paixão; Bigliuzzi, 2019, p. 276). Arnaldo Godoy colhe dos “manifestos republicanos”, escritos pouco antes do golpe de 1889, uma síntese da república presidencialista como pensada pelos formadores da república no Brasil. A ética e a defesa da honra, o despotismo esclarecido, uma crítica radical à monarquia e às suas instituições, o federalismo e uma “intensa inspiração liberal” (Godoy, 2013, p. 13.745) eram os nortes dessas ideias.

A matriz norte-americana (Paixão; Bigliuzzi, 2019) foi complementada com “ideologias que descendem do absolutismo ilustrado”, de lógica bastante simples: “quanto mais autoritário e ilustrado for o governo, mais rápido se reduz o atraso” (Lynch, 2021, p. 7). A escolha pelo presidencialismo no sistema constitucional se deveu também à perseverança dessa ideia, que teve de ser adaptada da monarquia para servir à república. Contra os liberais que ganharam força no pensamento e na prática política brasileira no fim do Segundo Reinado, como Rui Barbosa, a Constituição de 1891 optou por uma autoridade forte e concentrada no chefe de Estado (Lynch, 2021, p. 7).

Giovanni Sartori considerou o presidencialismo dos Estados Unidos verdadeiro protótipo para outros países, caracterizado “especialmente pela divisão e separação dos poderes entre o presidente e o Congresso” (Sartori, 1996, p. 101), mas com separação difícil de circunscrever. Segundo o cientista político italiano, separar os poderes significa “afastar o executivo do apoio parlamentar” (Sartori, 1996, p. 101). Sartori elenca, na verdade, três critérios para definir um sistema presidencial: a eleição popular para escolha do chefe de Estado e para um mandato fixo, a impossibilidade de nomeação ou demissão do governo por votação parlamentar e a impossibilidade de “dupla autoridade”, ou seja, o poder executivo está investido em uma única pessoa (Sartori, 1996, p. 98).

No entanto, o cientista político ressalva a possibilidade de *impeachment* como *check* do legislativo sobre o executivo (Sartori, 1996, p. 101). A própria premissa de que o presidencialismo leva a um governo forte e eficaz é discutível. O sistema de freios e contrapesos “não quer dizer, em absoluto, que o presidente dos Estados Unidos seja indiferente com relação

ao apoio do Congresso” (Sartori, 1996, p. 102). Isso tem a ver com a responsabilidade política do presidente da República.

Um dos maiores desafios dos federalistas foi textualmente explorado no “Federalista nº 69”, por Alexander Hamilton: o de distinguir o *Chief Magistrate* da União que se formava do Rei da Grã-Bretanha. Afinal, já que a chefia do Estado estaria investida em um único corpo, era a “delicada e importante circunstância da responsabilidade pessoal” (Hamilton, 2008, p. 338) que o diferenciaria do monarca, inviolável e irresponsável perante qualquer tribunal constitucional. A engenharia institucional sugerida, para usar o mesmo título de Sartori (1996), foi a de atribuir ao próprio presidente, além de um mandato fixo, a responsabilidade direta e unipessoal sobre um “bom-governo” e submetê-lo, em caso de cometimento de “*treason, bribery or other high crimes or misdemeanors*” [traição, suborno ou outros crimes ou contravenções graves] (Hamilton et al., 2008, p. 338) ao julgamento por *impeachment* no Congresso.

A responsabilidade política do chefe de Estado, como diferença central entre a república e a monarquia, conviveu, no entanto, com duas características tipicamente monárquicas: a representação e a autoridade.

A república moderna não é um dado. Não é um conjunto de conceitos racionais construídos aprioristicamente, muito menos uma ruptura histórica total e revolucionária com o sistema monárquico (Carvalho Netto, 1992, p. 107). Por isso mesmo, até nossos dias uma pergunta como “o que constitui uma República?” faz muito sentido. Gabriel Rezende (2021) reconhece que, ao fazer tal questionamento, abrem-se possibilidades infinitas de pensamento e de significado. Por serem objetos de estudos em aberto, posso lidar com os atributos da forma republicana de governo a partir de múltiplas teorias, chaves de leitura.

Encontrei na tese de doutoramento de Menelick de Carvalho Netto (1992), “A sanção no procedimento legislativo”, uma chave de leitura importante para minha pesquisa. A partir da leitura da “máquina de Menelick”, proposta por Gabriel Rezende (2017), o constitucionalismo convive com um “risco constante” de ser capturado pelo “princípio monárquico”, ou seja, que “uma instância totalizadora da vontade soberana” produzirá toda normatividade estatal. “[Que] o rei permaneça sendo o centro da vida estatal e que todas as decisões dos outros órgãos só tenham força por sua vontade” (Barthélémy, 1905, p. 746, citado por Rezende, 2017, p. 186).

A noção de que as repúblicas “seriam a pura realização histórica de postulados políticos absolutos e ideias, racionais em si mesmos” fez com que a filosofia e a prática da política forçassem rupturas radicais com os institutos monárquicos (Carvalho Netto, 1992, p. 86). No

entanto, a chefia de Estado permaneceu no sistema político-jurídico, ressignificada como figura constitucional relevante, instância de representatividade e de autoridade.

O presidente da República, por exemplo, continuou cumprindo simbolicamente os papéis de “elemento aglutinador da pluralidade social, cultural e territorial”, de homogeneizador, integrador e representante unitário da nação, “sobre os quais refletiram Bodin e Hobbes” (Carvalho Netto, 1992, p. 87). A representação é um instrumento político usado para viabilizar a democracia. Na verdade, novamente segundo Renato Lessa (2006), e como já argumentei no primeiro capítulo, “há poucos séculos, portanto, a tradição democrática usufrui de fato de um sucedâneo; de um expediente institucional que atualiza preceitos democráticos, mas que é incapaz de encerrar o significado completo da ideia de democracia” (p. 98).

A respeito da autoridade, já fiz notar que uma das características principais do presidencialismo é o fato de o sistema ser construído para que o chefe de Estado se torne independente da confiança do Legislativo. Bolívar Lamounier chama isso de “premissa plebiscitária” (Lamounier, 1991, p. 20). Lamounier é um dos vários notórios e assumidos parlamentaristas, mas seu ponto de partida não deixa suas críticas ao “tipo” presidencialista menos importantes para mim. O cientista político resumiu o presidencialismo moderno como “uma tentativa de conciliar a democracia com uma concepção carismática de autoridade” (Lamounier, 1991, p. 20), no artigo “Brasil: rumo ao parlamentarismo?”, parte da obra “A opção parlamentarista”.

Fui até Max Weber (1993) - o que agora para o leitor não soa estranho - já que desde o início do texto falo em “tipos ideais”³², em seu ensaio “Parlamento e Governo na Alemanha reorganizada” para entender sua preferência por um chefe de Estado carismático. Segundo Weber, o presidente do *Reich*, sob a recém proclamada República de Weimar, deveria ser eleito por todo povo alemão (*Volkswahl*) e não pelo parlamento. Uma vez eleito, o presidente da República seria o “centro e a substância” de todo sistema político, pois “não é a assembleia parlamentar, constituída de muitas cabeças, como tal, que pode ‘governar’ e ‘fazer’ a política. Não se trata disso em lugar nenhum do mundo, nem mesmo na Inglaterra” (Weber, 1993, p. 222-223).

³² “Nesta função, o tipo ideal é acima de tudo uma tentativa para apreender os indivíduos históricos ou os seus diversos elementos em conceitos *genéticos*. [...] Ora os conceitos se tornam então tipos *ideais*, isto é, não se manifestam na sua plena *pureza* conceitual, ou apenas de forma esporádica o fazem. Aqui, como em qualquer outro campo, qualquer conceito que não seja *puramente* classificatório nos afasta da realidade”. Cf.: WEBER, Max. *Weber*. Coord. Florestan Fernandes. Coleção grandes cientistas sociais, n. 13. São Paulo: Ática, 1991, p. 109).

A “tendência cesarista”, segue ele, “é inextirpável (nos *Estados de massas*)” (Weber, 1993, p. 223). E isso, como acima, não é observação válida apenas em regimes presidencialistas, até mesmo porque a Alemanha não era um na época. Em constatação válida até hoje, o sociólogo anotou que “o governo parlamentar inglês igualmente tende a desenvolver traços cesaristas. O primeiro-ministro ocupa posição cada vez mais preeminente em relação ao parlamento do qual ele provém” (Weber, 1993, p. 223). No capítulo anterior, argumentei que isso pode ser observado a partir da leitura desde *Whitehall* sobre o funcionamento da Constituição inglesa, durante o século XX. E que, no entanto, essa tensão segue viva no século XXI com as reivindicações da vontade política de *Westminster* como um todo, lugar em que o carisma também não pode ser ignorado.

Tudo isso faz supor que, se eu fosse construir um “tipo norte-americano” de presidencialismo, com os fundamentos até aqui construídos, ele seria algo como um sistema no qual: a) o centro de funcionamento é a presidência da República; b) essa magistratura tem como função representar toda nação; c) a representação é exercida por meio da autoridade carismática; d) a autoridade decorre de seu mandato popular (eleição pelo sufrágio universal); e) a diferença em relação à monarquia se dá pela responsabilidade política que, por consequência da autoridade única do executivo, é uma responsabilidade pessoal.

No entanto, a “alegação de que o presidencialismo é um sistema forte, de governo enérgico, nunca foi verdade nos Estados Unidos” (Sartori, 1996, p. 108). O italiano considera essa uma premissa ilusória, causando desilusões “nos países que procuram inspirar-se no modelo dos Estados Unidos” (Sartori, 1996, p. 108). E tenho boas razões para concordar com ele. Nem mesmo num sistema que tende ao “cesarismo” – outros bons definidores seriam ditadura constitucional, presidência imperial ou autocrática – o governo está imune da responsabilidade política.

Quero retomar um ponto chave da tese de doutorado de Cláudia Paiva Carvalho (2019), que já mencionei nessa seção, sobre o binômio autoridade e responsabilidade. Ao comentar as críticas feitas ao “populismo” da campanha de Getúlio Vargas, em 1950, a autora lembra que “o fato de a escolha do presidente contar com fonte própria e separada de legitimidade, autônoma em relação ao Congresso, não implica reconhecer automaticamente que o presidente receba um mandato popular” (Carvalho, 2019, p. 87). Segundo conclui, não é um dado pronto a noção de que o executivo é uma instância tão ou mais legítima do que o legislativo em termos de representação popular.

Carvalho remete ao texto “o mito do mandato presidencial” do cientista político norte-americano Robert Dahl (1991) para aprofundar a ideia. Que o presidente da República

contemporâneo, seja nos Estados Unidos, seja no Brasil, reivindica para si uma legitimidade popular com base no voto universal é um fato incontroverso. Mas, nem sempre foi assim. Dahl investiga a verdadeira revolução dessa reivindicação de legitimidade política (e, no limite, de soberania) que ocorreu no sistema constitucional norte-americano a partir da presidência de Andrew Jackson (1829-1837). “Nenhum presidente anterior a Jackson contestou a noção de que o Congresso era o representante legítimo do povo” (Dahl, 1991, p. 31).

Aqui, é importante dizer que “mandato” é a tradução de *mandate*, no sentido de reclamação de legitimidade, incumbência, encargo, missão. Segundo o Dicionário Cambridge, mandato é “a autoridade dada a um grupo eleito, como um governo, para performar uma ação ou governar um país” (Cambridge, 2022). Como essa ideia de autoridade e de legitimidade popular “tornou-se parte integrante da nossa atual concepção de presidência” (Dahl, 1991, p. 30), é difícil até mesmo não supor que foi assim desde os federalistas.

Na verdade, a opção por um colégio eleitoral era tida por Alexander Hamilton (2008) como “garantia de que a presidência jamais fosse ocupada por um homem que não estivesse em grau eminente das qualificações necessárias” (p. 336). É uma noção certamente conservadora, que já subestimava à época um impulso de democratização das instituições (Dahl, 1991, p. 31), proposta, por exemplo, pelos antifederalistas. Para esse grupo menos estudado, a preocupação com a tirania da maioria, por parte de Hamilton, John Jay e James Madison “refletia nada mais, nada menos que o medo que possuíam de que o próprio povo pudesse aspirar à atuação política” (Cunha Filho, 2020, p. 25). Na prática, a elaborada engenharia desenvolvida pelos federalistas traduzia-se, na crítica antifederalista, em uma aristocracia permanente, na qual o governo não tem qualquer responsabilidade perante o povo e não lhe presta contas (Bryan [Sentinela I], 2020, p. 58).

Dahl afirma que os federalistas não previram, no entanto, o desenvolvimento dos partidos políticos, ou seja, das facções que tanto temiam e que passaram a pretender ocupar o governo. Os engenheiros institucionais também não atribuíram à eleição o papel de controle popular do governo, apesar de já reconhecerem, daí a crítica antifederalista, “a necessidade de um julgamento popular do desempenho do ocupante de um cargo” (Dahl, 1991, p. 31). O presidente da República reivindicar legitimidade para representar o povo como um todo está bem longe do pensamento federalista, mais do que isso “quase, com certeza, viola esta concepção” (Dahl, 1991, p. 31).

Os opositores de Andrew Jackson autodenominavam-se *Whigs*. Com a Revolução Gloriosa inglesa (1688-1689), a prática política mudou definitivamente, “conduzindo a um regime de supremacia do Parlamento britânico e ao desenvolvimento do governo de gabinete,

o que consolidou a hegemonia do partido *whig* (favorável à monarquia constitucional)” (Paixão; Bigliuzzi, 2019, p. 270-271). Para a sua ideologia, os representantes do povo, quando eleitos, recebiam uma procuração para representar o povo no parlamento. Quando se tornavam parte do gabinete, traíam o mandato popular atribuído (Paixão; Bigliuzzi, 2019, p. 271). Reivindicar esse arcabouço ideológico, que fora usado pelos colonos contra o governo parlamentar britânico, era interessante em face de quem “havia abandonado as ideias anteriores sobre a presidência, presumivelmente mais corretas do ponto de vista constitucional (Dahl, 1991, p. 32).

Os sucessores de Jackson defenderam que o cargo da presidência lhes conferia tão ou mais representatividade do que aquela do Congresso (Dahl, 1991, p. 32 e ss.; Carvalho, 2019, p. 88). Foi Woodrow Wilson (1913-1921), tanto na academia quanto no seu exercício do cargo, que consolidou a teoria do mandato presidencial. Robert Dahl analisa duas obras de Wilson “*Congressional Government*” (1885) e “*Constitutional Government in the United States*” (1908) que marcam o contraste entre o governo congressional norte-americano e o governo de gabinete britânico. Neste o “parlamento todo poderoso era firmemente liderado pelo primeiro-ministro”, e naquele “o Congresso era todo-poderoso, mas sem liderança executiva” (Dahl, 1991, p. 34).

A solução para essa falta de liderança executiva foi encontrada na presidência forte. Na obra de 1908, Wilson criticou seus antecessores que preferiram a teoria *whig* à dos “autores da Constituição” (Dahl, 1991, p. 35). Também para ele, era a capacidade pessoal do presidente que estabeleceria os limites da presidência: “se ele fizer sombra no Congresso, não será por culpa dos autores da Constituição [...] mas apenas porque o Presidente tem atrás de si a nação, e o Congresso não tem” (Dahl, 1991, p. 35). E Woodrow Wilson arremata: “não há mais do que uma voz nacional no país, e é a voz do Presidente” (Dahl, 1991, p. 35).

Essa teoria virou senso comum. Mas, como tentei aprofundar, ela tem como marca a autoridade carismática do presidente e não é algo natural, mas construído ao longo da prática institucional. “O mito do mandato é hoje uma arma corrente no arsenal dos símbolos persuasivos que todos os presidentes exploram” (Dahl, 1991, p. 36). Assessores de Richard Nixon, durante o escândalo de *Watergate* e do seu processo de *impeachment*, chegaram a sugerir ao presidente que acusasse seus opositores de tentarem “destruir seu mandato democrático”. Em um discurso à nação, Nixon sugeriu que “os votos que recebi de vocês foram um mandato, que eu aceitei, para completar as iniciativas que iniciamos na minha primeira gestão” (Dahl, 1991, p. 36).

Apesar de ser notório que a prática presidencial é reflexo do processo gradual de democratização das instituições, Dahl critica os efeitos do mito do mandato presidencial. Carvalho (2019) explica que “a teoria conferiu uma proeminência para o presidente, em detrimento do Congresso, que é negativa para o funcionamento da democracia e para a relação entre os poderes” (p. 89). O cientista político norte-americano observa que uma das consequências dessa reivindicação de legitimidade popular é o risco de uma presidência plebiscitária, pessoal ou personalista. Esse primeiro risco leva a um segundo: o de se atribuir o monopólio da opinião pública e da representação popular a uma só figura, a minar o próprio pluralismo da democracia moderna, criando “falsa oposição” entre interesses legítimos (Carvalho, 2019, p. 89).

Para entender a crítica de Dahl ao que chamou de falsa democratização da presidência, importa para mim a noção de “democracia madisoniana” de seu clássico “Um prefácio à teoria democrática” (1989). Da premissa de que as teorias democráticas são extremamente insatisfatórias, ele sugere estudar teorias que representam a democracia, a partir de uma definição mínima: “a teoria democrática diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes” (Dahl, 1989, p. 11). A partir dessa noção, Dahl chama de “madisoniana” a democracia enquanto “acomodação entre o poder das majorias e das minorias” (Dahl, 1989, p. 13).

James Madison, como poderia supor, formulou a maioria dos elementos dessa teoria, a partir dos já citados *Federalist Papers*. No entanto, Robert Dahl identifica suposições na “exposição lúcida lógica e organizada de seu argumento teórico” (Dahl, 1989, p. 14), já que Madison não era propriamente um teórico político, mas um homem de seu tempo que escrevia para seu tempo.

Uma dessas suposições é a de que a tirania decorre da concentração de poderes nas mesmas mãos (Dahl, 1989, p. 15), já que os homens “amam o poder” (*Hamilton*) e “aqueles que possuem poder nas mãos [...] sempre e quando puderem, [...] aumentá-lo-ão” (*Mason*). Para frear esse ímpeto da natureza humana, são necessários controles externos. Definidos por Dahl como “a aplicação de recompensas e penalidades ou a expectativa de que serão aplicadas por alguma outra fonte que não ele mesmo” (Dahl, 1989, p. 15).

A tirania da maioria, como já mencionei, era dos mais importantes temas de preocupação dos federalistas. Porém, os engenheiros institucionais “não revelam qualquer profunda desconfiança do ramo executivo” (Dahl, 1989, p. 17). Nos parágrafos anteriores, argumentei, com base no mesmo Robert Dahl, que os constitucionalistas norte-americanos – até onde se consegue inferir – “não queriam um executivo que fosse um tribuno do povo” (Dahl,

1991, p. 49). O cientista político afirma então, com base nas suposições madisonianas, que a tirania da maioria é, na verdade, a tirania do congresso. Segundo Madison, “é contra a ativa ambição deste departamento que o povo deve mobilizar seu ressentimento e esgotar todas as suas precauções” (Dahl, 1989, p. 17).

Contra a tirania da maioria, a definição de “democracia” de Madison caracteriza-se, necessariamente, pela noção de controle. Dahl lembra que o uso do termo democracia para definir o governo que deriva seus poderes do povo e é administrado por um período limitado e enquanto “tiverem bom comportamento” e agradarem o povo é recente. Tem a ver com a nossa ideia de democracia representativa, e não com a democracia direta. Por isso, o termo “república” é muito mais acertado para estudar o governo proposto pelos federalistas (Dahl, 1989, p. 18).

A meta dos federalistas é, portanto, a “república não-tirânica”. No “Federalista nº 49”, James Madison tratou da incompletude do controle eleitoral como forma de frear a concentração de poderes nas mãos de poucas ou de apenas uma autoridade. Desse “artigo de fé do credo político americano” (Dahl, 1989, p. 21), dessa necessidade de separar o poder³³, foi deduzido o complexo sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

Nesse sentido, “poderes” não podem ser entendidos como a autoridade constitucionalmente estabelecida para cada um dos ramos do governo: executivo, legislativo e judiciário. Antes, em uma perspectiva mais realista, Dahl supõe que Madison tratava do poder como capacidade de “A agir de maneira a controlar as reações de B” (Dahl, 1989, p. 20). Isso porque, para o federalista, “meras declarações na Constituição escrita são insuficientes para

³³ Isso representa o axioma, ou seja, aquilo que é perceptível por si mesmo da observação do modelo, de que a organização do poder estatal deveria se dar de tal forma que “o próprio poder controlasse o poder” (*Le pouvoir arrête le pouvoir*). Da análise da Câmara Alta do Parlamento, a propósito da legislação tributária, que Montesquieu distinguiu a *faculdade de estatuir* da *faculdade de impedir*. “Chamo faculdade de estatuir o direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o ordenado por outrem. Chamo faculdade de impedir o direito de anular uma resolução tomado por qualquer outro (...) E, embora quem tenha a faculdade de impedir possa ter também o direito de aprovar, esta aprovação, entretanto não é mais do que uma declaração de que não utilizará sua faculdade de impedir; e portanto, a faculdade de aprovar deriva da de impedir”. MONTESQUIEU, Charles Louis de Sécondat, Baron de la Brède et de. *Do Espírito das Leis*. Os Pensadores. Montesquieu. 2ª edição São Paulo: Abril Cultural, 1979. p. 151. A distinção está presente já que a autoridade hereditária dos Lordes os permitia impedir contrariamente alguma proposta que fosse contra o interesse geral, mas não instituir algo contrário ao interesse geral. Da mesma forma, está presente na participação do monarca na função legislativa através do poder de veto. “[C]onstituição fundamental do governo que falamos. O corpo legislativo composto de duas partes, uma paralisará a outra por sua mútua faculdade de impedir. Todas as duas serão paralisadas pelo Poder Executivo, que o será, por sua vez, pelo Poder Legislativo” (Montesquieu, 1979, p. 52-153). Dessa leitura, foi possível que os federalistas extraíssem um sistema de freios e contrapesos, para evitar que o rei adquira tanto poder que esvazie os outros. Montesquieu está entre o passado e o futuro em seu contexto já que o paradigma inglês, para ele, representava uma forma de procurar em outro corpo moderador uma forma de manter um governo estável – “estes três poderes deveriam formar uma pausa, uma inação. Mas como, pelo movimento necessário das coisas, eles são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de acordo” (Montesquieu, 1979, p. 152-153).

restringir os departamentos de governo dentro de seus próprios limites legais” (Hamilton et al., 2008, p. 253). Por sua vez, os três poderes, “de maneira alguma abrangem todas as relações de poder ou processos de controle em uma sociedade” (Dahl, 1989, p. 20), o que leva até o autor a suspeitar da ideia de equilíbrio entre maioria e minoria como garantia de liberdade política que os federalistas propuseram.

Dahl foi ele mesmo um crítico arguto da democracia “madisoniana”, principalmente a partir de sua indagação: “a Constituição americana é democrática?” (Dahl, 2001). Segundo o autor, o projeto dos fundadores foi rapidamente surpreendido por “impulsos democráticos” (Dahl, 1991, p. 44). Isso é notável no caso da “presidência dependente da eleição popular e da aprovação popular” (Dahl, 1991, p. 44), de que falei. A presidência da República se tornou um cargo que encarna o “tipo de poder executivo que os Fundadores, até onde podemos discernir suas intenções, lutaram para evitar” (Dahl, 1991, p. 49).

Falarei mais sobre o sistema de freios e contrapesos no Brasil especificamente no terceiro capítulo, a partir da análise do instituto do *impeachment*. Julguei essa incursão sobre a “matriz norte-americana” (Paixão; Bigliuzzi, 2019) importante para entender o que foi a importação do presidencialismo na Constituição de 1891.

Voltando ao texto de Arnaldo Godoy (2013), é importante marcar como essa tradição presidencialista se desenvolveu no Brasil, à luz de todo esse arcabouço intelectual de influência norte-americana. O presidencialismo foi entre nós pensado e adaptado para o contexto do golpe republicano mantendo-se o “comportamento apologético para com o modelo norte-americano” (Godoy, 2013, p. 13.748).

A partir dessa matriz ideológica, por exemplo, uma comissão de juristas, com participação de Rui Barbosa, elaborou minuciosamente o que viria a ser o capítulo da Constituição de 1891 sobre as competências do presidente da República. A proposta foi encaminhada pelo governo provisório à Assembleia Constituinte e tinha como núcleos a unidade governamental e a responsabilidade política (Godoy, 2013, p. 13.752-13.753).

A unidade do governo tende a ser abalada pelo conflito entre os poderes. Por essa razão, a confiança seria “atributo, razão e instrumento da unidade” (Godoy, 2013, p. 13.753), imprescindível também no regime presidencialista. Como lembra Arnaldo Godoy, o atributo da confiança foi notado por um dos mais importantes comentadores da Constituição republicana, João Barbalho, para quem “a razão, a história e o sentir comum dos publicistas aconselha[riam] a unidade na suprema magistratura brasileira” (Barbalho, 1992, p. 160). Nesse sentido, a concentração do poder executivo no presidente da República tinha também a função de não “dividir a responsabilidade do poder” (Barbalho, 1992, p. 160).

Passados os dois governos militares, de Deodoro da Fonseca e de Floriano Peixoto, e o governo civil de Prudente de Moraes, Campos Salles assumiu a presidência em 1898. No seu discurso de posse, Salles revelou o que se tornou, na prática política brasileira, uma síntese do que se entende pela relação entre os poderes. “São mais diretas e mais frequentes as relações entre o Executivo e o Legislativo [...] a eles compete manter, no desdobramento de sua comum atividade, uma contínua e harmônica convergência de esforços” (Salles citado por Godoy, 2013, p. 13.757). No entanto, lembrou o presidente empossado que “de nada serviria a ação conjunta dos demais poderes, se o Legislativo recusasse o seu acordo, tomando orientação diversa ou contrária” (Salles citado por Godoy, 2013, p. 13.757). Nesse resumo, entendo que o maior destaque deva ser dado à necessidade da formação de um “acordo” como meio para governar.

De fato, com o fim dos governos militares (apenas por ora), uma nova instância representativa tinha de ser levada em conta na formação da vontade política: as oligarquias regionais, que passaram a compor o Congresso Nacional. Na verdade, a “política dos estados” foi percebida por Sérgio Abranches (2018), ao rever sua teoria do “presidencialismo de coalizão”, num outro resumo brilhante de nosso regime de governo, como o contexto no qual “o Congresso teve mais força. Uma força independente, algumas vezes adversária, de cujo apoio o governo federal dependia para manter-se estável” (p. 32).

E Campos Salles foi bem-sucedido no seu método de governança por acordo com o legislativo. O paulista operou um mecanismo “de certa forma simples. Reconhecia os mandatos dos candidatos apontados pela situação em cada estado” e conferiu ao Congresso Nacional a prerrogativa do controle, não só sobre os seus atos, mas de toda a política nacional (Abranches, 2018, p. 32-33). O presidente da República articulou uma mudança no regimento interno do Congresso para garantir que um deputado que respeitasse essa composição fosse presidente da Câmara dos Deputados. Como narra o politólogo e “pai” do presidencialismo de coalizão, Salles escreveu uma carta para o então presidente do estado de Minas Gerais, dizendo que aquela unidade da federação estava “destinad[a] a representar o mais importante papel na verificação dos poderes da futura Câmara” (citado por Abranches, 2018, p. 33). Nascia a República do Café com Leite.

A estabilidade política da Primeira República estava calcada nesse arranjo, no qual o presidente da República cumpria o papel de “síndico do condomínio” (Abranches, 2018, p. 34). Sua função era a de liderar o domínio das oligarquias locais – em especial a de São Paulo e a de Minas Gerais – para que os mandatários seguissem tendo mandatos, um atrás do outro. Nessa prática, “não era o presidente forte que assegurava a estabilidade do sistema, mas o Legislativo forte sob controle dos grupos hegemônicos nos estados” (Abranches, 2018, p. 34).

Essa síntese da Primeira República me dá pistas de que, desde os primeiros anos da nova forma de governo, a separação dos poderes envolvia uma complexa delegação do mandato popular do presidente – tido sempre como um homem forte, autocrático – para um mandato de autoridade do Congresso Nacional.

Em suma, nessa parte da monografia, quis mostrar que os criadores da república no Brasil foram em várias medidas influenciados pela chamada “matriz norte-americana” de governo. A partir daquelas ideias, tentaram colocar em prática o binômio autoridade responsabilidade a partir da relação entre a presidência da República e o Congresso Nacional.

2.2. Sua Majestade o Presidente do Brasil

Meu objetivo agora é voltar a um texto central para o estudo da história constitucional brasileira, mas que tem há anos sido esquecido. “Sua Majestade, o Presidente do Brasil”, publicado originalmente em inglês no Rio de Janeiro, em 1934, que causou grande comoção quando lançado.

O autor de *His Majesty the President*, Ernest Hambloch foi cônsul britânico no Brasil entre 1919 e 1930, período no qual ficou conhecido por seus relatórios “tão bem feitos, tão informativos, que o Embaixador dos Estados Unidos sempre juntava aos seus uma cópia fotográfica dos relatórios [do inglês]” (Rodrigues, 1981, p. 23).

Na década de 1930, foi secretário da Câmara Britânica de Comércio, no Rio de Janeiro, e correspondente do *The Times*. Em 1935, tamanho foi o impacto de sua obra na cena política brasileira, que Hambloch foi surpreendido num dia de trabalho na Câmara de Comércio com cartazes integralistas nos quais se lia “a afronta ao Brasil” e “Esmagando a víbora”. Os “pseudonacionalistas” selecionaram vários trechos desconexos da obra do inglês para grudar nele a pecha de adversário direto de Getúlio Vargas quando, na verdade, a obra de Hambloch “compara o regime do Segundo Reinado com a Primeira República” (Rodrigues, 1981, p. 14).

No entanto, seu texto não foge à crítica certa dessa parte do pensamento político nacional e nacionalista da época, já que “alguns brasileiros brincam com a ideia de encontrar um ‘homem forte’ e, para aqueles que assim pensam, a figura de *Herr* Hitler exerce alguma atração” (Hambloch, 1981, p. 33). Mas, “mesmo aqueles brasileiros que nutrem a ilusão de que seu país estaria melhor com algum líder ‘forte’ – uma espécie de composto Mussolini-Hitler [...] sua inerente tolerância sente-se chocada pelo antissemitismo germânico” (Hambloch, 1981, p. 34), tamanha era a incongruência na noção que o resultado de um déspota seria a liberdade política. Parece que nós brasileiros, para o inglês, queríamos um homem forte, mas nem tanto: “a Suástica tornou-se o Sigma no Brasil, e as camisas pretas [de Mussolini] tornaram-se verdes.

Isso é tudo. Mas os trajes políticos do Brasil foram cortados seguindo o modelo dos Estados Unidos” (Hambloch, 1981, p. 36).

Ernest Hambloch (1981), no ataque geral que fez ao presidencialismo, não deixou de criticar o golpe republicano como “o princípio da autocracia no Brasil” (p. 57 e ss). Ao seguir o vagão político norte-americano, os republicanos brasileiros “nada encontraram para colocar no lugar do regime liberal de uma monarquia constitucional” (Hambloch, 1981, p. 56). Ernest Hambloch era, como não poderia deixar de ser como cônsul, um ferrenho defensor do governo parlamentar. Para ele, foi no Segundo Reinado que o brasileiro conquistou um nível de autogoverno e de liberdade política jamais alcançada nos anos republicanos dos quais foi observador (1891-1934). Quando o presidente da Venezuela “soube da queda da monarquia brasileira, exclamou triste e profeticamente: ‘este é o fim da única república que jamais existiu na América’” (Hambloch, 1981, p. 45).

A par da crítica, Hambloch reconhecia que, na realidade, o que estava em jogo era a criação do mito republicano. Era preciso construir no imaginário nacional a ideia “Constituição inteiramente nova como a única garantia sólida da liberdade republicana” (Hambloch, 1981, p. 57). Mas, narra que “a ilusão não durou muito!”. Floriano Peixoto, em 3 de novembro de 1891, meses depois de promulgada a Constituição, dissolveu o Congresso e decretou o estado de sítio. “Eles tinham empregado o estado de sítio sem dúvida e hesitação – e caminharam em direção ao despotismo, com a aprovação servil do Congresso (Hambloch, 1981, p. 57)³⁴. Expediente que foi seguido por todos os presidentes, prestando homenagem a Floriano “da mais sincera adulação”, com uma exceção no período do Brasil constitucional por ele estudado. Uma delas foi o caso de Campos Salles, cujo significados do arranjo político costurado já foram analisados acima, governo no qual não houve estado de sítio, “devido à ‘Política dos Governadores’” (Hambloch, 1981, p. 101).

Nas constituições presidencialistas, “não importa que importância possa ter o Congresso pelo texto [...], pois na prática ele é destituído de poderes *vis-à-vis* do Executivo” (Hambloch, 1981, p. 65). Ironiza Hambloch que “um orador da Assembleia Constituinte Brasileira de

³⁴ Sobre o uso do estado de sítio como expediente político na Primeira República, Cf.: GASPARETTO JÚNIOR, Antônio. Recursos extremos na administração estatal: as declarações de estado de sítio na Primeira República brasileira. 371 f. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em História. Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/8939>. Acesso em: 20 de ago. de 2022. LIMA, Bruno Rodrigues de. História constitucional de um estado de sítio na Primeira República: usos da Constituição na Bahia de Lama & Sangue (1920-1926). 2017. 184 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23473?mode=full>. Acesso em: 20 de ago. de 2022.

1934”, ao comentar os defeitos do sistema presidencialista, expressou o que os brasileiros de modo irreverente chamavam de Santíssima Trindade (executivo, legislativo e judiciário) e que o problema não estava na rígida separação dos poderes, mas na “balança de poder” (Hambloch, 1981, p. 65). Enquanto no Brasil o problema era a balança pender para o executivo, nos Estados Unidos, a dificuldade era a hipertrofia do legislativo. Para Hambloch, esse diagnóstico do constituinte era totalmente equivocado. O cônsul atribui a liberdade republicana norte-americana à opinião pública, à imprensa livre e à tradição de liberdade política naquele país, coisas que a Constituição não é capaz de corrigir. “Operam a despeito da Constituição” (Hambloch, 1981, p. 66).

O introdutor da obra e biógrafo incompleto de Ernest Hambloch na edição publicada pela editora UnB, o historiador José Honório Rodrigues foi abalado em muito nas suas “convicções presidencialistas, e [o] fez pensar seriamente nas vantagens concretas e históricas do parlamentarismo no Brasil” (Rodrigues, 1981, p. 24). Para mim, o que despertou o interesse em revisitar *Sua Majestade o Presidente do Brasil* foi o diagnóstico preciso feito por Menelick de Carvalho Netto, sobre o processo de revisão constitucional no Brasil em 1993. A Constituição de 1988 “atribuiu competência sem precedente em nossa história constitucional ao Congresso Nacional, pondo fim ao Presidencialismo Imperial já denunciado por Sir Ernest Hambloch no que toca à Constituição de 1891 e posteriormente agravado” (Carvalho Netto, 2021, p. 262).

O mais curioso dessa análise é que o professor Menelick não a terminou. As práticas do executivo, do legislativo e do judiciário, “apesar do redimensionamento formal de que foram objeto, tendencialmente mantiveram-se no horizonte tacanho do regime autoritário anterior” (Carvalho Netto, 2021, p. 266). Logo após esse último argumento, anota no texto a necessidade de “(dar exemplos de subversão: executivo – medidas provisórias; legislativo – privatização; judiciário – mandado de injunção. Todos, de algum modo, ferem diretamente o caráter democrático da função constitucionalmente prefigurada do órgão)” (Carvalho Netto, 2021, p. 266). E completa a próxima página, o que seria o início do segundo tópico do ensaio, com “...desenvolver...” (Carvalho Netto, 2021, p. 267).

Essa monografia também é para mim a oportunidade de tentar dar algum tipo de solução para essa análise inacabada. É possível compreender o que Menelick de Carvalho chamou de “subversão” pela “privatização do público” como o “assenhoramento egoístico e o aniquilamento normativo da própria Constituição” (Carvalho Netto, 2001, p. 20), na tendência que o Estado tem de ser “privatizado por seus eventuais ocupantes” (Carvalho Netto, 2001, p.

18). Aqui, procuro destacar justamente o risco de privatização dessas competências pela presidência da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*.

No primeiro capítulo, tentei demonstrar que algumas dessas competências sem precedentes têm significado verdadeiras mudanças institucionais na nossa prática política e constitucional contemporânea. No segundo, que na complexa separação dos poderes do Brasil a balança pendeu para o Executivo, mas não o eximiu de, necessariamente, ter de governar junto com o Congresso Nacional. A partir de uma “matriz norte-americana”, o “mito do mandato presidencial” parece ter sido ainda mais influente no pensamento político brasileiro, na busca pelos chamados “homens fortes” da crítica de Hambloch. No entanto, a “tendência cesarista” da presidência da república sempre teve como freio a necessária responsabilidade pessoal dessa figura.

CAPÍTULO III – FREIO SEM CONTRAPESO: OS PODERES DE IMPEACHMENT DO PRESIDENTE DA CÂMARA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

Segundo as regras formais e convenções políticas da Câmara, esse é um dos poderes praticamente absolutos do presidente da casa: enquanto ele não toma alguma decisão, seja pelo encaminhamento ou pelo arquivamento, instaura-se um limbo jurídico, para o qual não há modo eficaz de reação (Mafei, 2021, p. 192-193).

3.1. Pensando o impeachment com, e contra, Paulo Brossard

Para o autor da monografia mais influente sobre o *impeachment* na história constitucional brasileira, o instituto “tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos” (Pinto, 1992, p. 76).

Paulo Brossard de Souza Pinto, no entanto, parece ter uma história íntima com o *impeachment* maior do que a sua própria tese. Não foi apenas autor de “*O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*”, apresentado como requisito para o doutoramento na cátedra de direito constitucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em 1965. O autor atualizou a obra em 1992, adaptando-a ao regime democrático inaugurado em 1988. E, antes mesmo de ampliar o texto, Brossard participou do julgamento de mandado de segurança, (Brasil, 1989; Brasil, 1990), no contexto da denúncia por crime de responsabilidade contra o então presidente José Sarney, enquanto ministro do Supremo Tribunal Federal. Novamente em 1992, também como membro da Suprema Corte, o ministro julgou todas as pretensões do ex-presidente Fernando Collor de Mello contra seu processo no Congresso Nacional.

Em todas essas oportunidades Paulo Brossard pôde expor suas teses sobre o instituto. A verdade é que essa seção da minha monografia seria expansível facilmente para um trabalho unicamente dedicado a estudar a obra do gaúcho sobre o *impeachment*. Por isso, o esforço da síntese será grande. Quero explorar um pouco de sua ideologia política, do tratamento dos poderes do presidente da Câmara no processo que faz na obra e das razões que lançou em seus votos no STF, sempre vencidos nessa matéria, apesar de sua reconhecida influência.

Em 1949, Brossard publicou o artigo “Presidencialismo e parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa”, na Revista da Faculdade de Direito de Porto Alegre. É curioso que, da sua “colheita” em busca do “ideário político-jurídico” do jurista baiano (Pinto, 1949, p. 186), o gaúcho acabou se revelando, nas suas próprias entrelinhas, um parlamentarista insuspeito. Nesse texto, analisa detidamente o que Barbosa pensava sobre assuntos que me interessam.

Entre eles, a responsabilidade presidencial, pedra de toque do presidencialismo norte-americano, “sem o que o regime americano seria a ‘ditadura canonizada com a sagração constitucional’” (Pinto, 1949, p. 199). O *impeachment*, “‘canhão de museu [...] monstro de pagode, um grifo oriental, medonho na carranca e nas garras imóveis’” (Pinto, 1949, p. 199-200) que, segundo Brossard e pondo palavras na boca e na pena de Rui Barbosa, deveria ser substituído pelo “regime parlamentar [o qual] representa um estágio mais adiantado da democracia representativa, quando os governantes respondem efetivamente perante os

deputados do povo” (Pinto, 1949, p. 201-202). E sobre a queda da monarquia, Brossard criticou o paradoxo entre combater “o declinante poder pessoal do imperador, para estabelecer outro, tão efetivo quão incontrastável” (Pinto, 1949, p. 220). Ou seja, entre substituir a “republicanização” da monarquia, fruto das instituições liberais, pela “cesarização” das repúblicas pela ditadura. Melhor, a contradição de substituir um imperador irresponsável por um presidente da República igualmente irresponsável.

Na “História oral do Supremo Tribunal Federal” há uma cronologia sobre a vida de Brossard. Em 1986, em entrevista ao programa Roda Viva, da TV Cultura, disse que “é a favor do parlamentarismo e que procura falar do tema sempre que pode” (Fontaina, et al, 2017, p. 30). Após sua participação nos julgamentos do *impeachment* de Fernando Collor afirmou que o instrumento é moroso e reafirmou sua defesa do sistema de gabinete, em 1992 (Fontaina et al, 2017, p. 33). Em 1993, já como ministro do Tribunal Superior Eleitoral, presidiu a organização do plebiscito sobre a forma e o sistema de governo. No curso da campanha, foi “acusado de parcialidade a favor do parlamentarismo”, tendo sua imparcialidade inclusive questionada pelo líder da frente presidencialista, Leonel Brizola (Fontaina et al, 2017, p. 34). Já aposentado, um ano depois, criticou o uso abusivo de medidas provisórias pelo poder executivo e atribuiu o excesso de processos no STF àquele poder: “[t]irem do Supremo todos os processos em que o Executivo é autor, recorrente ou réu, e o Supremo fica praticamente sem ter o que fazer, com tempo de folga” (Fontaina et al, 2017, p. 35).

O objetivo de “o *impeachment*” foi enunciado como tentativa de delinear as principais características desse mecanismo no direito brasileiro, mas Brossard escreveu que ficaria contente se ao menos o leitor apurasse “a obsolência do instituto analisado e entre nós vigente” (Pinto, 1992, p. 2). Brossard não tratou o objeto da obra de maneira diferente. Para ele, o *impeachment* era arcaico, um “processo tenso e traumático”, “arranhado e quiçá enlameado”, de “duvidosa eficiência e escassa prestatça”, um “instituto retardatário dos quadros da democracia hodierna”, “expediente antiquado”. Esses predicados foram usados por ele para por em dúvida o *impeachment* enquanto instrumento eficaz de responsabilidade política. Definidos o objetivo e o objeto da obra, a justificativa para sua escrita estava na falta de literatura jurídica sobre o tema, apesar de “importante capítulo do Direito Constitucional pátrio” (Pinto, 1992, p. 1), instituto “inadvertidamente reproduzido, com as mesmas incongruências, pelas Constituições que se têm sucedido” (Pinto, 1992, p. 1).

Brossard começa o texto com a relação entre democracia e responsabilidade. Citando Raul Pilla, outro importante parlamentarista na história institucional da república, escreveu que “governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo

democrático” (Pinto, 1992, p. 3). E segue com uma espécie de genealogia do governo responsável. A antiga monarquia consagrava a irresponsabilidade política. Os servidores da coroa respondiam apenas perante o rei. No entanto, “desde que o povo passou a ter existência política, a disciplina da responsabilidade do governo converteu-se num dos problemas básicos da organização estatal” (Pinto, 1992, p. 4). O traço distintivo do Estado Moderno, então, é o “princípio da responsabilidade” (Pinto, 1992, p. 4).

O autor explica que a Constituição efetivou a responsabilidade política do poder executivo por meio de um processo parlamentar. O *impeachment* “constituiu eficaz instrumento de apuração de responsabilidade, e por conseguinte, de aprimoramento da democracia” (Pinto, 1992, p. 7). Brossard não chega a explicar melhor essa relação “inseparável” entre democracia e *impeachment* ao longo do livro. Não parece ser mentira, no entanto, que o gaúcho parte sempre do pressuposto de que democrático é o governo representativo: “a rigor, porém, por *impeachment*, se entende, apenas, a acusação formulada pela representação popular” (Pinto, 1992, p. 5), pela Câmara, “onde a nação se representa” (Pinto, 1992, p. 14).

E segue explicando que, a partir de 1988, o *impeachment* ganhou tratamento inédito no direito constitucional. A Câmara dos Deputados perdeu uma de suas funções que historicamente lhe era atribuída: de órgão de acusação perante o Senado Federal, interpretando a denúncia “que lhe fosse formulada por qualquer cidadão” (Pinto, 1992, p. 7). “Enquanto ao Senado competia, tradicionalmente, julgar o Presidente nos processos de responsabilidade, compete-lhe agora processá-lo e julgá-lo” (Pinto, 1992, p. 8).

Mas, e aqui está o ponto do meu interesse, Brossard aponta o fato de, apesar de a competência da Câmara sobre todo o processo ter se “adalgado”, permaneceu no ordenamento, por meio da regra regimental já comentada, “o juízo preambular de cognoscibilidade, pelo qual dá curso à denúncia a ela regularmente apresentada, ou determina seu arquivamento, por não a considerar objeto de deliberação” (Pinto, 1992, p. 9). E tenta justificar o fato de a atribuição ser concentrada na presidência da casa legislativa no fato de nele “residir o poder de organização e disciplina de seus trabalhos, e não parece arbitrário que delibere, previamente, acerca da seriedade da acusação” (Pinto, 1992, p. 9). Cita, para tanto, precedente do Supremo Tribunal Federal, de 1984, ainda sob vigência da carta autoritária.

Não é um bom caso para o meu argumento. O deputado federal Anselmo Júnior impetrou o mandado de segurança 20.442 contra ato do presidente da Câmara que arquivou a denúncia formalizada pelo parlamentar em contra o então ministro de Estado do planejamento Delfim Netto, por crime de responsabilidade. O que o acórdão do STF nos diz é, simplesmente, que o Congresso é totalmente incompetente para processar e julgar membros do executivo por

crime de responsabilidade, exceto nos casos em que os auxiliares do presidente da República concorrem para o crime principal do chefe do executivo (Brasil, 1984)³⁵. Ou seja, a Suprema Corte não chegou a tecer qualquer esforço hermenêutico sobre a separação dos poderes ou acerca dos poderes de auto-organização do legislativo, apesar de ter sido lançado o argumento pelo Procurador-Geral da República em parecer (Brasil, 1984, p. 6).

Fonte muito melhor é a citada em seguida por Paulo Brossard, o mandado de segurança 20.941. Nesse precedente, de fato, o Supremo Tribunal Federal analisou a “natureza” e a competência da presidência da Câmara para fazer o “exame liminar da denúncia popular” (Brasil, 1990). No caso, senadores impetraram mandado de segurança contra ato do então presidente da Câmara Federal, que deixou de receber denúncia por crime de responsabilidade do presidente da República José Sarney e de outros dos ministros do governo. A denúncia se baseou no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da corrupção, do Senado, que sugeriu o *impeachment* das autoridades (Folha de São Paulo, 2002). Com a CPI finalizada, os senadores encaminharam o relatório à Câmara, competente para denunciar o chefe do executivo. Mas, o deputado Inocêncio Oliveira, que exercia interinamente a presidência da casa, arquivou a acusação (Brasil, 1990).

Prática muito comum até então na Suprema Corte, o relator, ministro Aldir Passarinho começou seu voto transcrevendo a íntegra do parecer do Procurador-Geral para, em seguida, concordar com sua conclusão: “de fato” (Brasil, 1990, p. 12). Em primeiro lugar, como preliminar de mérito, era preciso saber se o STF podia sequer conhecer do mandado de segurança. O relator, inclusive citando a obra de Paulo Brossard, concluiu seu voto no sentido de que “embora a autorização prévia para a sua instauração e a decisão final sejam medidas de natureza predominantemente política [...] a esse [Supremo Tribunal] cabe submeter a regularidade do processo de *impeachment*” (Brasil, 1990, p. 1).

Logo em seguida, o ministro Sepúlveda Pertence pediu a palavra: “Senhor Presidente, uma questão de ordem” (Brasil, 1990, p. 39). “Obviamente, em se tratando de *impeachment*, seria temerário não aguardar o voto do eminente Ministro Paulo Brossard, notável monografista do tema” (Brasil, 1990, p. 39). Na verdade, pouco mais de um mês separava a posse de Brossard da de Pertence, mas esse último sempre votava primeiro naquela composição da corte, já que a ordem de leitura dos votos segue a regra da *seniority*. No entanto, Pertence já havia preparado,

³⁵ A competência do Supremo Tribunal para processar e julgar originariamente os ministros de Estado por crime de responsabilidade estava disposta no art. 119, I, *b*, da Emenda Constitucional nº 1/1969, que editou o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967” (Brasil, 1969). Mesma competência foi mantida no art. 102, I, *c*, da Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

para aquela sessão, um voto analisando todo mérito do mandado de segurança. Mas, como o resultado do julgamento mostrou, seu voto seria o vencedor, e era conveniente esperar a manifestação de quem mais entendia do assunto, para daí divergir. O ministro Sepúlveda Pertence alegou então que o Senado Federal e Câmara dos Deputados não foram integrados no processo para serem ouvidos enquanto autoridades impetradas. O relator acolheu a questão e paralisou o julgamento, em 20 de setembro de 1989.

No voto-vista, Pertence começou rebatendo uma notícia de jornal publicada um dia após o pedido de paralisação do caso. Se aproximava o fim do mandato de José Sarney e o país estava a dois meses da eleição presidencial, que ocorreu em dezembro de 1989. O periódico acusou o ministro do STF de ter pedido a vista para que o processo nunca fosse julgado, favorecendo o presidente da República, que havia indicado Sepúlveda Pertence como membro da Suprema Corte. “Lamentável desinformação” (Brasil, 1990. p. 50), retrucou por escrito e oralmente na sessão o ministro: “a ‘vista’ em nada influirá no destino final do caso [do *impeachment* de Sarney]” (Brasil, 1990. p. 51),

O ministro vistor passou a analisar a preliminar de falta de jurisdição do Supremo para revisar um ato da Câmara dos Deputados. Citou igualmente a obra de Brossard sobre a “natureza eminentemente política” do *impeachment* no Brasil, mas para dele divergir. Sobre o tema: “à vista da exigência de definição legal dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, que as Constituições da República, desde a primeira, herdaram da Carta do Império, onde, como o próprio *Brossard* mostrou, o instituto guardava a natureza nitidamente criminal” (Brasil, 1990, p. 52). Citou Pontes de Miranda, para quem o *impeachment* não tinha lugar na república que, nesse ponto, seguiu a tradição do império de processar as autoridades por crime de responsabilidade. Pertence narrou que, à primeira vista, concebeu o *impeachment* como “mecanismo de típica jurisdição penal” (Brasil, 1990, p. 53). Mas, “depois da gratificante oportunidade da leitura integral da obra do Ministro *Brossard* e de parte significativa de suas indicações bibliográficas, confesso-me render à substância do seu pensamento” (Brasil, 1990, p. 53).

No entanto, o afago também foi para divergir. Pertence chamou a ideia de Paulo Brossard sobre a natureza política do instituto de “ponto mais radical de suas proposições” (Brasil, 1990 p. 53-54). Para o vistor, era evidente a natureza penal das sanções consequentes do processo por crime de responsabilidade, já que “consistem na privação ou na suspensão de direitos” (Brasil, 1990, p. 55). De modo a reforçar esse argumento, citou precedente memorial do Supremo Tribunal, de 1916, o *Habeas corpus* 4.091, relatado pelo ministro Pedro Lessa e impetrado pelo então presidente do Estado do Mato Grosso, Caetano de Albuquerque. Naquela

oportunidade, o STF “travou a primeira discussão jurisprudencial sobre a natureza do *impeachment* no direito brasileiro” (Horbach, 2007, p. 116).

Almir Megali Neto dedicou-se ao tema do controle jurisdicional do processo de *impeachment* em sua dissertação no programa de pós-graduação em direito da Universidade Federal de Minas Gerais, sob orientação do professor Marcelo Cattoni (Megali Neto, 2020). Em artigos publicados após a defesa da dissertação (Megali Neto, 2021a; 2021b), voltou a considerar que, desde o julgamento do *Habeas corpus* 4.091, o “STF compreende os crimes de responsabilidade como figuras híbridas, ou seja, como figuras mistas, isto é, em parte políticas e em parte jurídico-penal” (Megali Neto, 2021b).

De volta às palavras de Sepúlveda Pertence, o ministro acompanhou o relator para definir a competência do STF de revisão dos atos – ainda que políticos – praticados ao longo do processo de *impeachment*. Concluiu a parte preliminar do voto dizendo que “[é] cada vez menor [...] o prestígio do apelo à natureza política do ato questionado, enquanto suposta fonte de sua imunidade ao controle jurisdicional de sua legitimidade” (Brasil, 1990, p. 56).

No limite, essa discussão diz respeito a um tema maior – que não quero me prender muito, mas que vale a referência – da tradição brasileira de controle judicial de constitucionalidade das leis e dos atos políticos (*judicial review*). Ou seja, a Suprema Corte enquanto órgão de cúpula de um sistema de controle de constitucionalidade difuso, num enfoque tipicamente norte-americano, e não kelseniano, “que afirma que a matéria constitucional diz respeito a todos nós” (Carvalho Netto, 2003, p 163). Desse modo, não foi e não é estranho que o STF revise os atos dos demais poderes, no exercício precípua da guarda da Constituição, função que lhe foi atribuída perenemente durante toda a república.

“Não obstante, em sua tese, tantas vezes referida, Paulo Brossard suscita firme e decidida objeção à legitimidade do controle judiciário do *impeachment*” (Brasil, 1990, p. 58). Tanto é assim que Brossard ficou vencido nesse julgamento e em diversos outros casos no âmbito do processo Collor, nos quais parou sua análise ainda na fase preliminar dos mandados de segurança, isto é, sequer se dispôs a discorrer sobre o mérito das impetrações. Na história oral do Supremo (Fontaina et al, 2017), Fernando Fontaina perguntou a Brossard: “[o] senhor, de alguma maneira, se sentiu vinculado às teses que o senhor já tinha veiculado no seu livro?” (Fontaina et al, 2017, p. 85). Ao que Paulo Brossard respondeu: “sim” e citou uma única exceção, na questão sobre a interrupção ou não do julgamento contra Fernando Collor em razão de ter renunciado ao cargo. “— E essa foi a única exceção?” “— A única. E foi criada pelos fatos, por uma situação... E, eu digo, mas será que eu teria direito, como juiz [...?]” (Fontaina et al, 2017, p. 85-86).

Apesar de, já aposentado, ter admitido a separação entre a função judicante e sua posição de catedrático de direito constitucional, tamanha era sua vinculação à tese anteriormente escrita – de uma teimosia verdadeiramente gaúcha – que Brossard ficou conhecido por ela. Edson Fachin, que relatou no Supremo Tribunal o processo sobre o rito do *impeachment* contra Dilma Rousseff, lembrou que “[c]oerente em sua linha de raciocínio, o Ministro Paulo Brossard restou vencido nas questões relativas ao conhecimento de mandados de segurança impetrados em face de decisões sobre o rito do *impeachment*” (Brasil, 2015b, p. 58). Aliás, a obra teórica de Brossard e a sua prática como ministro do STF foi analisada ao longo de todo o voto do relator e nos votos dos ministros Celso de Mello, Cármen Lúcia e Rosa Weber na ADPF 378, conhecida como o caso do “rito do *impeachment*” (Brasil, 2015b).

Autores como Paulo Brossard de Souza Pinto (1992) têm inspirado uma leitura do instituto como sendo de natureza puramente política. Essa leitura tem como uma consequência a possibilidade do uso imperial do poder político, por blindá-lo do controle pelo Supremo Tribunal Federal. A jurisprudência da corte, a par de jamais ter se filiado à posição de Brossard, presta-lhe uma deferência requintada e – no resultado – têm blindado do controle algumas decisões que envolvem o uso de um poder político imenso, exercido atualmente sem freio no nosso sistema constitucional.

A leitura de Brossard na verdade é uma importação acrítica do entendimento norte-americano sobre o *impeachment*. A partir da leitura do texto constitucional dos EUA, segundo a qual o poder legislativo tem o poder exclusivo sobre a matéria, por lá tem-se entendido que a definição do que é uma conduta passível de *impeachment*, do processo de julgamento e do mérito do julgamento são *political questions*. Essa interpretação da própria Suprema Corte dos EUA tem como consequência o afastamento do *judicial review* de qualquer questão sobre o processo.

Ao contrário, na nossa história constitucional, desde o primeiro *impeachment* praticado na república, sempre foi possível ativar a jurisdição constitucional. Mais uma pista de que, entre nós, o instituto sempre teve uma natureza jurídico-política e não puramente política. (Bacha e Silva; Bahia; Cattoni de Oliveira, 2017b; Resende, 2020; e Neto, 2021a).

3.2. Sua Majestade o presidente da Câmara: Os poderes de impeachment e sua relação com a teoria da separação dos poderes

A questão do juízo liminar de conhecimento da denúncia pela presidência da Câmara é tema pouco estudado. Ainda no julgamento do mandado de segurança 20.941, o ministro Sepúlveda Pertence concluiu que “não importa” se o regimento interno da Câmara atribuiu ao

presidente da casa, e não ao plenário, a decisão sobre o recebimento da denúncia (Brasil, 1990, p. 62). “[Só] depois de recebida, a denúncia de qualquer do povo será lida em plenário e despachada à comissão especial” (Brasil, 1990, p. 62).

Fixada a constitucionalidade da atribuição desse poder exclusivamente à presidência da Câmara dos Deputados, o ministro vistor analisou o alcance desse “despacho”, que “não se reduz a uma tarefa material de protocolo: importa decisão” (Brasil, 1990, p. 62). Ou seja, segundo Sepúlveda Pertence, a presidência estaria autorizada a, além de aceitar a denúncia por crime de responsabilidade, rejeitá-la liminarmente. Reconhecer esse poder “é afirmar a sua condição de órgão de jurisdição do *impeachment*” (Brasil, 1990, p. 62). E a consequência dessa afirmação? “[Do] que se segue, por tudo quanto se expõe, a imunidade da decisão ao controle judicial” (Brasil, 1990, p. 62). Os mecanismos de controle da decisão da presidência da Câmara “hão de encerrar-se no âmbito da Câmara dos Deputados”, mas “não digo com isso que seja definitiva, soberana, a decisão individual que se questiona” (Brasil, 1990, p. 63).

Antes mesmo de receber a denúncia contra a então presidente da República, Dilma Rousseff, o ex-presidente da Câmara deputado, Eduardo Cunha, resolveu a questão de ordem nº 105/2015 (Brasil, 2015a) que, ao contrário do que a ementa possa sugerir, não se limitou a responder à pergunta sobre a natureza e o alcance do juízo prévio de admissibilidade da acusação.

No lugar disso, Cunha definiu verdadeiro procedimento *ad hoc* sobre toda fase de recebimento da denúncia naquele processo (Bacha e Silva; Bahia e Cattoni de Oliveira, 2017a). Na contramão, a Constituição prevê que as normas de definição, processo e julgamento de crimes de responsabilidade submetem-se à reserva de lei especial (art. 85, parágrafo único).

O Supremo Tribunal Federal, como forma de objetivar sua jurisprudência sobre o tema, editou o verbete de Súmula Vinculante nº 46. Segundo seu texto: “[a] definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União” (Brasil, 2015c).

Com esse fundamento, deputados aliados do Governo Dilma impetraram mandados de segurança e uma reclamação constitucional no STF contestando a questão de ordem nº 105. Argumentaram que a presidência da Câmara havia abusado de seu poder de resolver tais questões, em suposta manipulação política do rito do *impeachment*. Levantaram a hipótese de Eduardo Cunha ter usurpado a competência do Congresso Nacional para definir as normas de processo e julgamento por crimes de responsabilidade, tendo, sozinho, inovado no ordenamento jurídico usando somente seu poder para interpretar o regimento interno e, a partir dele, criar precedentes, como expliquei no primeiro capítulo.

Eduardo Cunha foi, sem se despir de nenhuma de suas paixões políticas, o protagonista do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Em “impedindo Dilma” (2017), Fernando Limongi, talvez o expoente do neoinstitucionalismo na ciência política nacional, tentou explicar o caso Dilma a partir de uma análise minuciosa, quase biográfica, de Eduardo Cunha.

É verdade que diversas instituições atuaram para dificultar a condução política do governo de Dilma Rousseff (Mafei, 2021, p. 176). A partir dessa premissa, economistas, politólogos, juristas, jornalistas e todo tipo de analistas tentaram explicar o fator-chave – digamos assim – que levou à queda da ex-presidente.

Rafael Mafei resume muito bem alguns desses fatores em “*Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*” (2021). Aliás, a obra de Mafei talvez seja o texto mais importante sobre o *impeachment* desde a obra doutrinária do professor da UFMG Marcelo Galuppo “*Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*” (2016), e somente comparável na sua densidade ao clássico de Paulo Brossard (1992).

Para alguns, foi a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), no contexto da rejeição das contas anuais da presidente da República de 2014, a causa para o processo de *impeachment*. No mínimo, o julgamento e o comportamento dos membros do TCU deram munição para a oposição parlamentar ao governo. Afinal, numa disputa entre executivo e legislativo, era de se esperar que o Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Congresso Nacional, ficasse daquele lado. Apesar de atuação considerável, o papel do TCU no *impeachment* não explica tudo (Mafei, 2021, p. 176-180).

Mafei identificou no texto que a operação Lava-Jato teve três relações com o processo por crime de responsabilidade. A primeira, a que levou os parlamentares investigados por supostas práticas de corrupção a se autodefenderem. A segunda, que a insatisfação da classe média com a classe política via no processamento da presidente da República uma solução geral para a impunidade. A terceira é a de que o poder judiciário, durante todo processo, atuou em desfavor da presidente e de sua estratégia para se defender de todas as acusações no Congresso Nacional (Mafei, 2021, p. 180-181).

Importante lembrar que a presidente da República, já em meio à tempestade da Lava-Jato, reconduziu Rodrigo Janot ao cargo de Procurador-Geral da República (PGR). “A mensagem que sobrava era clara: a presidente da República não agiria para proteger aliados que viviam com medo de serem tirados da cama pela [Polícia Federal]” (Mafei, 2021, p. 183). A atuação de Janot não se limitou à condução da operação na PGR. Sua relação com o *impeachment* de Dilma Rousseff diz respeito ainda a suas manifestações nos processos dos aliados da presidente do Supremo Tribunal Federal. E, depois, no parecer apresentado ao STF

contra a abertura do processo de *impeachment* do então presidente em exercício Michel Temer (Brasil, 2016). Temer assinou, enquanto vice-presidente, sete decretos de abertura de crédito suplementar, tendo justificado seus atos a partir do estrito cumprimento da “política da titular [Dilma]” à qual ele, como vice, era subordinado (Mafei, 2021, p. 197).

O apoio “popular” ao *impeachment* decorreu, dentre outras causas, do progresso da operação de combate à corrupção nos âmbitos do judiciário e do Ministério Público. O apoio popular é tido na literatura da ciência política sobre o instituto como causa sociológica e política determinante, sem a qual um presidente da República não cai. Como bem apontou Mafei, no entanto, os modelos de análise da ciência política são limitados para explicar o caso Dilma. Em que pese o “apoio popular ao combate a corrupção e um processo por crime de responsabilidade que nada tinha a ver com corrupção” (Mafei, 2021, p. 202). Na verdade, “são as forças políticas engajadas em encurtar o mandato presidencial que mobilizam e levam os cidadãos às ruas” (Mafei, 2021, p. 203).

Não pretendo, de jeito nenhum, esgotar a análise de qual foi o agente determinante para o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Mas reafirmar que o “fator Cunha” (Mafei, 2021, p. 190), como também sugeriu Fernando Limongi (2017), tem de ser levado em conta mesmo em uma análise que se pretenda jurídica, ou nem isso, numa análise que parta de uma monografia de graduação em direito. Digo isso porque, além de ter conduzido o processo desde a fase de recebimento da denúncia até a autorização da instalação do processo no Senado Federal, o então presidente da Câmara abusou dos poderes políticos e dos instrumentos jurídicos à sua disposição no cargo naquele contexto.

O grupo de advogados capitaneado por Miguel Reale Jr., Hélio Bicudo e Janaína Paschoal denunciou Dilma três vezes por crime de responsabilidade. A primeira acusação, de 31 de agosto de 2015, trouxe como argumento principal os escândalos de corrupção na Petrobras, imputando-lhe condutas relativas ao primeiro mandato (2011-2014). A segunda, formalizada em 16 de setembro do mesmo ano, foi um aditamento à primeira denúncia. Os acusadores adicionaram à narrativa as “pedaladas fiscais” como argumento central. Somente a terceira acusação, de 15 de outubro, prosperou, reunindo “os elementos das duas primeiras e [incluindo] condutas do primeiro e do segundo mandato” (Mafei, 2021, p. 205).

Recebida a denúncia, Cunha pensou em como presidir aquele processo, de cabo a rabo. “Um rito engessado e previsível significava limitação de seus poderes; um rito mais aberto, ao contrário, ampliava suas possibilidades de manobra” (Mafei, 2021, p. 205). Usando sua prerrogativa de interpretação e de criação de precedentes, o presidente da Câmara já tinha

definido o que ficou conhecido como o “rito Cunha”, na questão de ordem nº 105 (Brasil, 2015a; Mafei, 2021, p. 206).

E o que diz a questão de ordem nº 105? Em relação ao juízo liminar, Cunha argumentou que o “exercício de tal prerrogativa não traduz qualquer violação das competências constitucionalmente atribuídas ao Plenário” (Brasil, 2015a). Para reforçar seu argumento, mencionou um precedente na questão de ordem 169/1999, na qual o então presidente da Câmara, Michel Temer, fez uma minuciosa resposta sobre a extensão dos poderes de *impeachment*, no caso do juízo preliminar sobre a denúncia do Partido dos Trabalhadores contra o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1999).

A pretexto de “garantir que um procedimento extremamente gravoso do ponto de vista institucional não [fosse] instaurado sem a observância de todos os requisitos exigidos pelo direito” (Brasil, 2015a), entendo que, da leitura da questão de ordem, a presidência queria concentrar em si todas as instâncias de decisão política nessa etapa inicial do processo. Com dois objetivos primordiais: controlar os procedimentos e, ao mesmo tempo, possibilitar uma abertura discricionária para decisões do próprio presidente no correr do processo.

Consigo depreender isso do tópico seguinte da questão de ordem. “Do procedimento de apreciação do recurso com amparo no art. 218, § 3º” (Brasil, 2015a). Antes mesmo de algum deputado recorrer de qualquer despacho da presidência, a regra a ser seguida já estava lá: “esclareço que, caso seja apresentado requerimento com esse teor [de recurso]”, “a matéria deverá ser submetida de imediato ao Plenário” (Brasil, 2015a). E ainda fixou em quantas sessões o recurso deveria ser apresentado, apesar de o “Regimento Interno não [dispor] sobre prazo para interposição de recurso ou para sua apreciação no Plenário” (Brasil, 2015a). Essa foi uma das formas pelas quais o presidente poderia controlar, ao mesmo tempo, o poder de agenda, o poder de interpretação regimental e o próprio poder de *impeachment*.

O “rito Cunha” também definiu os dispositivos legais aplicáveis, eleição, composição, presidência e prazos a serem observados na comissão especial, a inclusão, discussão e apreciação do parecer no plenário e a possibilidade de pedidos de vista, adiamento e de retirada de pauta (Brasil, 2015a).

Em reação, deputados governistas ajuizaram ações no Supremo Tribunal Federal, alegando que, se “o presidente da Câmara regrassse o procedimento por meras respostas a questões de ordem, Cunha se tornaria, na prática, senhor absoluto do andamento do caso” (Mafei, 2021, p. 206). Nos mandados de segurança 33.837 e 33.838, distribuídos respectivamente aos gabinetes do ministro Teori Zavascki e da ministra Rosa Weber, os parlamentares contestaram a legalidade da questão de ordem.

Em decisões de 13 de outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal determinou “suspensão da eficácia do decidido na Questão de Ordem nº 105/2015, da Câmara dos Deputados, bem como dos procedimentos relacionados à execução da referida decisão” (Brasil, 2015d, p. 4). Teori Zavaski chamou de “inusitado” o rito então definido pela presidência da Câmara. Numa decisão daquela magnitude “é pressuposto elementar a observância do devido processo legal, formado e desenvolvido à base de um procedimento cuja validade esteja fora de qualquer dúvida de ordem jurídica” (Brasil, 2015d, p. 3). Rosa Weber, da mesma forma, suspeitou principalmente dos procedimentos definidos por Cunha quanto à análise e decisão dos recursos pelo plenário (Brasil, 2015e, p. 4).

As liminares concedidas fizeram voltar ao início um processo que sequer se iniciara. Um dos requisitos para concessão de uma medida cautelar é a presença do perigo da demora ou risco ao resultado útil do processo. Estava em jogo nas decisões do Supremo a “iminência de exame pelo Presidente da Câmara dos Deputados de ‘inúmeras denúncias por crime de responsabilidade imputado à Presidente da República’” (Brasil, 2015e, p. 5).

Pouco antes de receber as denúncias, Eduardo Cunha tratou de revogar, ele mesmo, a questão de ordem nº 105/2015. “Cunha explicou que a partir de então passaria a valer ‘o que está na Constituição’” (Mafei, 2021, p. 207) - como se pudesse ser diferente. O tema foi virado de cabeça para baixo no caso do *impeachment* de Dilma. O que importa, para mim, é que a lei do *impeachment* não atribuiu essa função à presidência, atribuiu à Câmara. Como mostrei, o STF já havia decidido isso muito antes do julgamento de Dilma no Congresso Nacional, desde que o juízo do presidente fosse contemplado pelo plenário. O procedimento Cunha jamais segurou coisa alguma, o elemento humano Cunha que foi central nesse sentido. Mas, é fundamental que o *impeachment* tenha algum elemento de contingência, de acaso, sob pena de tomarmos como fato consumado, o que é tipicamente usado no discurso parlamentar, um processo que deve respeitar o contraditório e a ampla defesa.

Na sua genealogia da teoria da separação dos poderes, Maurice John Crawley Vile analisou os problemas que esse arcabouço tentou resolver ao longo do tempo, bem como avaliou seus instrumentos que ainda nos são úteis para compreensão dos sistemas políticos – e para entender seu valor normativo para a sociedade moderna (Vile, 1998, p. 13). O autor parte do pressuposto de que não podemos somente aceitar sem crítica que a contínua concentração de poder na burocracia é processo inevitável e não precisa ser freada. Apesar de a concentração de “mais” poder, de mais esferas da vida sendo reguladas pelo sistema político e jurídico, a pergunta relevante a se fazer, na perspectiva contemporânea da separação de poderes, é: quais poderes, quanto, e como podem ser efetivamente limitados? (Vile, 1998, p. 12).

Vile identificou na teoria dos freios e dos contrapesos verdadeiros “controles positivos” ao exercício do poder. A complementação de mecanismos positivos, no qual cada um dos ramos do governo está imbuído do poder de exercer algum grau de controle sobre os outros, pela autorização que cada um poder tem, de exercer funções um do outro. Ao executivo, foi conferido o poder de sanção e de negativa de sanção sobre a legislação, ao legislativo foi garantido o poder de *impeachment* sobre autoridades executivas e judiciárias. Como a interferência é limitada, a ideia básica da divisão de funções permanece, modificada pela noção de que cada um dos ramos exerce “certa autoridade” no campo próprio de cada uma das funções (Vile, 1998, p. 18).

Essas ideias formaram a base da Constituição dos EUA – doutrina da separação dos poderes amalgamada com os freios e contrapesos. Mas também representam a síntese do constitucionalismo inglês do século XVIII: “That is to say that one function, the legislative, was to be shared, but other functions were to be kept strictly separate” (p. 18).

Outros dois conceitos foram desenvolvidos nessa complexa história da teoria. A ideia de *due process*, apesar de paralela à separação de poderes, esteve raramente relacionada como integrante daquela doutrina (Vile, 1998, p. 19). E a ideia de processo no governo – uma ideia mais moderna do que a primeira, de que as decisões políticas não são tomadas de maneira automática por meio de um procedimento formal, senão por um sistema complexo de atividades que determinam de antemão as “regras do jogo” (Vile, 1998, p. 19). A aspiração por um governo limitado – a noção de que o exercício do governo tem de se submeter ao controle político – foi modificada ao longo da história e adaptada às circunstâncias e aos contextos próprios (Vile, 1998, p. 19).

Pedro Abramovay, em sua dissertação de mestrado em direito na Universidade de Brasília, testou a hipótese segundo a qual a Constituição brasileira permite o exercício de um sistema de freios e contrapesos de acordo com uma “visão democrática” do princípio da separação dos poderes (Abramovay, 2010). Abramovay identificou uma deficiência na discussão sobre a separação de poderes na relação executivo-legislativo na literatura jurídica. O autor buscou densificar essa relação a partir de análises teóricas sobre as medidas provisórias no nosso sistema constitucional (Abramovay, 2010, p. 8-9).

A ideia de freios e contrapesos como mecanismo de governo está vinculada a um objetivo de transformação da sociedade durante as revoluções dos séculos XVII e XVIII. Nesse sentido, “separação de poderes somente terá o significado de ‘freios e contrapesos’ na modernidade” (Abramovay, 2010, p. 13). Abramovay (2010) explicou um giro fundamental que se deu no contexto das rupturas da Idade Média para a modernidade. Se antes o controle do

arbítrio e do abuso do poder voltava-se à preservação da relação de forças existentes na sociedade (p. 15-16), na modernidade os freios e contrapesos somente servem como forma de “seguir adiante”, nas palavras de David Wooton, ou seja, de progresso social³⁶.

O autor da dissertação também desenvolveu a relação que teve a teoria da separação dos poderes com o desenvolvimento da mecânica moderna, como mesmo em Montesquieu é possível notar uma procura por leis naturais da política. “E então nosso governo funcionará como um relógio, em que um rebelde seria tão naturalmente enforcado como um relógio bate às doze quando chega a hora” (Abramovay, 2010, p. 19). Abramovay lembrou que James Madison sofisticou a leitura da teoria de Montesquieu, não em um sentido de que os poderes deveriam agir em concerto, mas a partir da ideia de que o “conflito entre os órgãos de governo teriam consequências não intencionais que eram benéficas para a sociedade” (Abramovay, 2010, p. 20). Em certo sentido, os aprendizados institucionais decorreriam daí: da desarmonia, e não da harmonia entre os poderes.

Em uma análise constitucional contemporânea, como a que foi proposta por Abramovay (2010), a separação de poderes somente pode ser lida como um princípio que, muito mais do que disposto no artigo 2º da Constituição, gere controle do poder sobre outro poder de modo a permitir um avanço da sociedade e nunca uma oposição de forças que cause imobilismo (p. 27).

O caminho teórico percorrido pelo autor supera a contradição entre a indivisibilidade da soberania estatal e a separação dos poderes. Na moderna democracia, o povo é titular efetivo do poder político e instância de atribuição de legitimidade de todas as decisões políticas, para usar a definição de Friedrich Müller (Abramovay, 2010, p. 33-34). Toda lógica da separação dos poderes deve servir, para além de teoria, como mecanismo de controle mútuo que possibilite aferir constantemente a manifestação do poder político como sendo vinculada àqueles princípios, como reais manifestações do povo (Abramovay, 2010, p. 39). A intenção de separar os poderes é amarrar a aplicação do poder ao direito normatizado democraticamente.

Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva (2021) exploram bem o imobilismo que decorre de uma prática que vem sendo observada entre nós quanto aos processos de *impeachment*. Em “*Controlando o tempo do impeachment*”, artigo publicado na “Revista Piauí”, os professores da Universidade de São Paulo analisaram a hipótese de o presidente da Câmara dos Deputados ignorar as denúncias por crime de responsabilidade em face do presidente da República. Já

³⁶ “These three powers would naturally form a state of repose or inaction. But as there is a necessity for movement, in the course of human affairs, they are forced to move, but still in concert. One nation has realized this ideal of political liberty – England” (WOOTON, David. *Liberty, Metaphor and Mechanism: ‘checks and balances’ and the origins of modern constitutionalism*, citado por Abramovay, 2010, p. 18-19).

explorei alguns dos argumentos apresentados: a) a centralização do poder executivo no presidente possibilita sua responsabilização pessoal por meio do processo de *impeachment*; b) a Constituição atribui à Câmara e não “a quem ocupa a Presidência da Casa” (Mafei, Afonso da Silva, 2021) o controle político sobre o processo contra o chefe do executivo; e c) o presidente da Câmara pode e deve rejeitar denúncias manifestamente improcedentes.

“O poder de indeferir o pedido e mandá-lo ao arquivo, porém, é diferente do poder de ignorá-lo” (Mafei, Afonso da Silva, 2021). Esses poderes autoatribuídos, segundo os autores, esvaziam os efeitos jurídicos possíveis contra eles, porque não há recurso de uma “não-decisão”. A praxe, até o processo contra Dilma Rousseff, – em que também Cunha segurou mais de 50 acusações antes de decidir abrir o processo – era a de arquivar as denúncias. Mas, os presidentes da Casa sempre “sujeitavam-se à possibilidade de recurso ao plenário” (Mafei, Afonso da Silva, 2021). “Nos governos de FHC, por três vezes, e Lula, por seis vezes, o plenário da Câmara deliberou sobre recursos apresentados por deputados contra decisões da Presidência da Casa que haviam negado seguimento a denúncias” (Mafei, Afonso da Silva, 2021).

Mafei e Virgílio (2021) apontam Eduardo Cunha como o responsável por nos “fazer acreditar que o presidente da Câmara é um senhor absoluto do *impeachment*”. Rodrigo Maia, seu sucessor, “recebeu 31 denúncias por crimes de responsabilidade presidenciais” contra Michel Temer. Em seguida, Arthur Lira tem sido responsável por ignorar todas as acusações em face do atual presidente da República, Jair Bolsonaro. Lira, no entanto, repetiu em algumas oportunidades que “o botão amarelo continua apertado”, como alerta retórico para o presidente da República de que poderia autorizar a tramitação do *impeachment* na Câmara dos Deputados.

“Os remédios políticos no Parlamento são conhecidos e são todos amargos. Alguns, fatais (Brasil, 2021, p. 15). O discurso foi proferido na abertura de sessão extraordinária da Câmara de 24 de março de 2021, após uma reunião no Palácio da Alvorada, para discutir as ações tomadas pelo Congresso e pelo executivo no combate à pandemia de covid-19, na qual Lira representou institucionalmente o órgão.

A fala do presidente da Câmara me remete a um apelo de legitimidade em favor do parlamento quando a liderança política da presidência da República era usada para negar a ciência e o perigo da pandemia. Na ocasião, Lira marcou a posição institucional que o legislativo adotou. “[A]lerto que, dentre todas as mazelas brasileiras, nenhuma é mais importante do que a pandemia. Esta não é Casa da privatização, não é a Casa das reformas, não é nem mesmo a Casa das leis, é a Casa do povo brasileiro” (Brasil, 2021, p. 15).

“Dentre todos os remédios políticos possíveis que esta Casa pode aplicar no momento de enorme angústia do povo e de seus representantes, o de menor dano seria um freio de arrumação [...] até que qualquer outra pauta pudesse ser novamente colocada em tramitação” (Brasil, 2021, p. 15). Lira lançou mão do poder de pauta para expressar qual seria a agenda da Câmara dos Deputados, mas descartou o uso de “CPIs ou de *lockdowns* parlamentares” (Brasil, 2021, p. 15).

Novamente, em agosto daquele ano, Arthur Lira voltou a usar o termo “sinal amarelo”, justificando que colocaria em votação a proposta de emenda à Constituição 135/2019, que tratava do voto impresso. Mas, como reação ao poder executivo, expressou: “[r]epito, não contem comigo com qualquer movimento que rompa ou macule a independência e a harmonia entre os Poderes, ainda mais como chefe de Poder que mais representa a vontade do povo brasileiro” (Correio Braziliense, 2021).

Ensaando um contexto para o abuso de poder político dos presidentes da Câmara, posso dizer que houve uma sucessão de presidências fracas, do segundo mandato de Dilma Rousseff, passando por Michel Temer e Jair Bolsonaro. E essa é uma característica a ser levada em conta na análise das mudanças institucionais subjacentes ao próprio contexto. Nenhum deles tentou governar “a despeito do Congresso” e não seguiram um “tipo cesarista” de exercício do poder executivo. Apesar disso, a presidência da Câmara dos deputados não tem os poderes e os instrumentos à disposição somente pela falta de poder equivalente do executivo para questionar esse controle, mas também porque o Supremo Tribunal Federal tem contribuído, como se viu, na chancela dessas práticas, apesar de as leituras “externas” ao poder legislativo insistirem nesse poder incontrolável.

A magnitude das atribuições da presidência da casa legislativa e a falta de maior aprofundamento acadêmico foram as razões pelas quais resolvi estudar as mudanças institucionais promovidas por essa instituição, a partir do estudo de caso do *impeachment*. Nesse raciocínio, a autoridade “autocrática” do presidente no Brasil, imperial, na crítica ácida de Hambloch, foi controlada ao longo da história republicana por atuações do Congresso Nacional, sempre com a ideia de que o poder imperial depende, no fim das contas, sempre de uma maioria política.

No último capítulo, argumentei que um dos riscos que acompanha o processo por crime de responsabilidade do presidente da República é justamente o da privatização do necessário controle político do chefe do executivo pela presidência da Câmara dos Deputados. O “rito Cunha” foi responsável, em alguma medida, por uma transformação institucional na separação

de poderes, a demonstrar relativa disfuncionalidade na forma pela qual se tem entendido, escrito e praticado o *impeachment* no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto apresentado é esforço criativo de compreensão do instituto do *impeachment* no presidencialismo brasileiro. Nos últimos anos, ouvimos e lemos jornalistas, economistas, juristas, cientistas políticos, historiadores, filósofos e sociólogos tratarem do assunto por todos os seus ângulos. Então, por que escrever sobre o *impeachment*, de novo?

É importante especular sobre um recorte possível do tema que tem a ver com o estudo dos poderes da presidência da Câmara dos Deputados na fase de admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade a partir de uma estrutura maior de investigação, que envolve as ideias e as mudanças práticas que ocorreram e ocorrem no nosso sistema político de governo, à luz da teoria da separação dos poderes.

Essa empreitada de integração de temas que podem parecer complexos o suficiente para serem, cada um deles, objeto de uma monografia, representa nada mais do que o fio condutor que eu procurei tecer em minha cabeça e em alguns textos que chegaram a ser publicados sobre

um instituto. O *impeachment* – e a forma como ele tem se desenvolvido na nossa história constitucional – é central para capturar algumas questões que parecem sempre turvadas pelo calor do momento político que ronda o debate a sua aplicação.

Recorri à literatura da ciência política que compara os poderes e as atribuições da presidência dos parlamentos para construção de “tipos ideais” de *speakership* para analisar o caso brasileiro. A partir disso, concluí que a presidência da Câmara dos Deputados do Brasil reúne uma série de poderes políticos e tem instrumentos jurídicos à disposição do órgão para exercê-los. Nesse contexto, os presidentes da casa legislativa que se sucederam no cargo têm interpretado o regimento, a Constituição e lançado mão de “regras informais”. Expedientes que, em regra, têm sido convalidados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Passando pelos poderes de agenda, de interpretação e criação de precedentes, no fim do primeiro capítulo explorei os poderes de *impeachment* da presidência da Câmara dos Deputados, instrumento de magnitude apta a promover verdadeiras mudanças institucionais no sistema político-constitucional.

Em seguida, busquei complementar uma síntese do presidencialismo no Brasil com sua matriz teórica e ideológica no regime de governo norte-americano. Argumentei que a premissa plebiscitária em torno de um líder carismático não é essência do sistema presidencialista e que a autoridade da presidência da República foi construída *vis-à-vis* a responsabilidade política e pessoal desse órgão, controlado pelo poder legislativo. Defendi que a ideia de acordo entre executivo e o Congresso como modo de governabilidade remonta aos primeiros governos civis da república, o que serviu como forma de controle da “tendência cesarista” do presidencialismo ao longo da história constitucional brasileira.

Por fim, tentei mostrar a influência da ideologia e da obra de Paulo Brossard na forma como pensaram e agiram os atores institucionais nos processos de *impeachment* – ou nos quase processos – desde a redemocratização. Identifiquei na genealogia da teoria da separação dos poderes uma leitura contemporânea constitucionalmente adequada sobre ela que permite o avanço social e não a paralisia institucional. Expliquei as razões de considerar que os poderes de *impeachment* da presidência da Câmara, concentrados durante toda a fase de autorização de abertura do processo, não encontra contrapeso no complexo sistema de *checks and balances*, na prática institucional brasileira contemporânea.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Pedro Vieira. *A separação de poderes e as medidas provisórias em um estado democrático de direito*. 2010. 97 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; CATTONI DE OLIVEIRA. *O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Empório do Direito, 2017a.
- BACHA E SILVA, Diogo; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; CATTONI DE OLIVEIRA. Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional. Em: LEITE, George Salomão. et al. *Crise dos poderes da república*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017b, p. 1067-1084.
- BARBOSA, Rui. *Obras Completas de Rui Barbosa*. Vol. XXIV, 1897, Tomo I - O Partido Republicano Conservador: Discursos Parlamentares, Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1952.

BERCOW, John. *Unspeakable: the autobiography*. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 2021.

BERNARD, Catherine. Brexit and the [rule of] Law. Cambridge: The Bennet Institute for public policy, 2019, p. 4. Disponível em: <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/12/Policy_brief_BIPP_Catherine_Barnard_Nov_19.pdf>. Acesso em: 6 de ago. 2022.

BINKLEY, W. E. The President and Congress. Em: *Journal of Politics*, Cambridge, v. 11, n. 1, February, 1949, p. 65-79.

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Volume 2. 4ª Ed. Trad. de Carmen C. Varrialle et al. Brasília: Editora UnB, 1992.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. 2015a. *Decisão da Presidência de 24/9/2015*: “Responde a questionamentos relacionados ao recebimento e à análise de denúncias em desfavor da Presidente da República pela suposta prática de crimes de responsabilidade”. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/int/dpsn/2015/decisaodapresidencia-57009-24-setembro-2015-781585-publicacaooriginal-148202-cd-presi.html>>. Acesso em: 28 de jun. de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378. Inteiro teor do Acórdão. Redator para o acórdão Ministro Luís Roberto Barroso. Julgamento em 17 de dez. de 2015, 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582> Acesso em: 28 de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante nº 46: A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União. Aprovado em Sessão Plenária de 09/04/2015, 2015c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula805/false>. Acesso em: 20 de ago. de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida Cautelar no Mandado de Segurança 33.837*. 2015d. Relator Ministro Teori Zavascki, julgamento em 13 de out. de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307927588&ext=.pdf>. Acesso em: 29 de ago. de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Medida Cautelar no Mandado de Segurança 33.838*. 2015e. Relatora Ministra Rosa Weber, julgamento em 13 de out. de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307927838&ext=.pdf> Acesso em: 29 de ago. de 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Notas taquigráficas da Sessão Deliberativa Extraordinária Virtual de 24 de março de 2021. Disponível em: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/pdf/60773>. Acesso em: 29 de ago. de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Autos do Mandado de Segurança 34.087*. Relator Ministro Marco Aurélio, 2016. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22MS%2034087%22&base=deciso&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 7 de set. de 2022.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, *Glossário de Termos Legislativos*. 2ª ed. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Legislativo, 2020, p. 71.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Questão de Ordem 169/1999*. 10 de jun. de 1999. Ementa: ANULAÇÃO, DESPACHO, INDEFERIMENTO, DENUNCIA, CRIME DE RESPONSABILIDADE, PRESIDENTE DA REPÚBLICA, EFEITO SUSPENSIVO, RECURSO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE INCOMPETENCIA, PRESIDENTE, CAMARA DOS DEPUTADOS, JULGAMENTO, MERITO, DENUNCIA, CRIME DE RESPONSABILIDADE. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:6:::>. Acesso em: 29 de ago. de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.524*. Inteiro teor do Acórdão. Relator Ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 6/4/2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755501952>. Acesso em: 10 de ago. de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Segurança 20.442*. Inteiro teor do Acórdão. Relator Ministro Francisco Rezek, julgado em 29/06/1984, 1984. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85151>. Acesso em: 28 de ago. de 2022.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Segurança 20.941*. Inteiro teor do Acórdão. Redator para o acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 09/02/1990, 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em: 28 de ago. de 2022.

CAMBRIDGE. Verbete: *mandate*. *Cambridge Dictionary*. Disponível em: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english-portuguese/mandate>> Acesso em: 20 de ago. de 2022.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Brasil, a encruzilhada institucional ínsita ao procedimento de revisão constitucional: civilização ou barbárie. Manuscrito inédito e incompleto de 1993. Em: CARVALHO NETTO, Menelick de. *Teoria da Constituição e Direito Constitucional. Volume 1*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2021, p. 260-267.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da Constituição. Em: *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, mar. 2001, p. 11-20.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. Em: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). *Jurisdição constitucional e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003a. p. 141-163.

- CARVALHO NETTO, Menelick de. *A Sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.
- CARVALHO, Claudia Paiva. *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*. 251 f. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2019.
- CORREIO BRAZILIENSE. Lira volta a dizer que o “o sinal amarelo está apertado” em alerta ao governo. 6 de ago. de 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/politica/2021/08/4942224-lira-volta-a-dizer-que-o-sinal-amarelo-esta-apertado-em-alerta-ao-governo.html> Acesso em: 30 de ago. de 2022.
- DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- DAHL, Robert. O mito do mandato presidencial. Tradução de Isa Mara Lando. Em: *Lua Nova*, n. 24, setembro 1991, p. 28-54.
- DAHL, Robert. *How democratic is the American Constitution?* New Haven & London: Yale University Press, 2001.
- DWORKIN, Ronald. A Kind of Coup. Em: *The New York Review of Books*, Jan. 14, 1999 Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 11 ago. de 2022.
- FONTAINA, Fernando de Castro et al (Orgs.) *História oral do Supremo (1988-2013)*, v.20: *Paulo Brossard*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/19138/Hist%c3%b3ria%20Oral%20do%20Supremo%20-%20Volume%2020%20-%20Paulo%20Brossard.pdf?sequence=3&isAllowed=y> Acesso em: 25 de ago. de 2022.
- GARVEY, Todd; COLE, Jared P. Impeachment Investigations: Law and Process. Parecer do *Legal Sidebar* do *Congressional Research Service*, de 2 de out. de 2019. Disponível em: < <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10347>> Acesso em: 8 de ago. de 2022.
- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O presidencialismo brasileiro: síntese histórica e conceitual. Em: *RIDB*, Ano 2, n. 12, 2013, p. 13.739-13.788.
- GOITIA, Mikel Urquijo. Parliamentary Speakership: from individual speakership to the collective direction of parliamentary work. Em: *Spanish Journal of Legislative Studies*, n. 2, Artículo 3, p. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.21134/sjls.vi2.1286>. Acesso em: 4 de ago. de 2022.
- GROSSMAN, Mark. *Speakers of the House of Representatives: 1789-2009*. New York: Grey House Publishing, 2009.
- HAMBLOCH, Ernest. *Sua Majestade o Presidente do Brasil: um estudo do Brasil Constitucional (1889-1934)*. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. Brasília: Editora UnB, 1981.

HAMILTON, Alexander et al. *The Federalist Papers*. Oxford: Oxford World's Classics, 2008.

HORBACH, Carlos Bastide. *Memória jurisprudencial: Ministro Pedro Lessa*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007.

HOWARTH, David. *Westminster versus Whitehall: two incompatible vies of the Constitution*. The UK Constitutional Law Association, 2019. Disponível em: <<https://ukconstitutionallaw.org/2019/04/10/david-howarth-westminster-versus-whitehall-two-incompatible-views-of-the-constitution/>>.

KILLOUGH, Ashley. Pelosi announces deal to win votes of Democratic critics. *CNN Politics*, 13 de dez. de 2018. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2018/12/12/politics/nancy-pelosi-votes-deal-democrats/index.html>> Acesso em: 8 de ago. de 2022.

LAMOUNIER, Bolívar. Brasil: rumo ao parlamentarismo? Em: LAMOUNIER, Bolívar (org.). *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 1991.

LAUNDY, Philip. *The office of Speaker*. Londres: Cassell, 1964.

LESSA, Renato. *Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre apolítica brasileira (1993-2006)*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. Em: *Novos Estudos*. São Paulo, edição especial, junho 2017, p. 5-13. Disponível em: <https://novosestudios.com.br/wp-content/uploads/2017/06/IMPEDINDO-DILMA-Fernando-Limongi.pdf>. Acesso em: 30 de ago. de 2022.

LIMONGI, Fernando. O passaporte de Cunha e o impeachment: a crônica de uma tragédia anunciada. Em: *Novos estudos CEBRAP* [online]. 2015, n. 103 [Acessado 8 Agosto 2022], p. 99-112. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500030005>>.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Estudos brasileiros: o Pensamento Político como chave de interpretação do Brasil. Entrevistadores: REGINATTO, Victoria Nicolielo; CARVALHO, João Pedro Braga de; SANTANA, Henrique Ferreira. Em: *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, 2021, p. 1-14.

MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MAFEI, Rafael; SILVA, Virgílio Afonso da. Controlando o tempo do *impeachment*. Piauí: Questões Político-jurídicas, 20 de jul. de 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/controlando-o-tempo-do-impeachment>> Acesso em: 8 de ago. de 2022.

MEGALI NETO, Almir. As características distintivas dos crimes de responsabilidade na tradição republicana brasileira do impeachment. Em: *Revista de Ciências do Estado*. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, e32803. ISSN: 2525-8036, 2021a, p. 1-25.

MEGALI NETO, Almir. *Controle jurisdicional do processo de impeachment: o impeachment da presidenta Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. 392 f. Dissertação de Mestrado, 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2020.

MEGALI NETO, Almir. Impeachment, direito e política: lições a partir do caso Andrew Johnson. Em: *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 148–172, 2021b. DOI: 10.21680/1982-310X.2020v13n2ID23303. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/23303>. Acesso em: 9 set. 2022. Acesso em: 20 de ago. de 2022, p. 148-172.

MOUFFE, Chantal. Pensando a democracia com, e contra, Carl Schmitt. Trad. Menelick de Carvalho Netto. Originalmente em: *Revue Française de Science Politique*, v. 42, nº 1, fevereiro, 1992. Disponível em: <<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernos-ele/article/download/353/305>> Acesso em: 8 de ago. de 2022.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZI, Renato. Matriz norte-americana. Em: SCHWARCZ, Lilia; STARLING, Heloisa (orgs.). *Dicionário da República: 51 textos críticos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 270-276.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília: Editora UnB: Finatech. 1ª Reimpressão, 2011.

PELOSI, Nancy. *Nancy Pelosi on the 'Awesome Power' of the House Speakership*. Entrevista à NPR, de 4 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://www.npr.org/sections/itsallpolitics/2015/10/04/445273967/nancy-pelosi-on-the-awesome-power-of-the-house-speakership>> Acesso em: 8 de ago. de 2022.

PELOSI, Nancy. Entrevista à *The Washington Post Magazine*, de 11 de março de 2019. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/news/magazine/wp/2019/03/11/feature/nancy-pelosi-on-impeaching-president-trump-hes-just-not-worth-it/>> Acesso em: 8 de ago. de 2022.

PINHEIRO, Douglas. *Dromocracia brasileira e o ritmo da Constituição: os pré-intérpretes constitucionais precisam fazer esforço de recomposição dos espaços de debate plural*. Portal Jota, 16 de mai. de 2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/dromocracia-brasileira-e-o-ritmo-da-constituicao-16052018>> Acesso em: 7 de ago. de 2022.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. Presidencialismo e parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa. Em: *Revista da Faculdade de Direito de Pôrto Alegre*, n. 1, 1949, p. 186-227.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

POLITICO. *How senators voted on Trump's impeachment*, 5 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.politico.com/interactives/2019/trump-impeachment-vote-count-senate-results/>> Acesso em: 9 de ago. de 2022.

POLSBY, Nelson W. A institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. Trad. de Gustavo Biscaia. Rev. De Gustavo Rinaldi Althoff. Em: *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008 p. 221-251.

RENNÓ, Lucio. Executive-Legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives? *Rev. cienc. polít. (Santiago)*, v. 30, n. 2, p. 213-230, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000200003&lng=en&nrm=iso>.

RESENDE, Ranieri R. *Impeachment* e responsabilidade jurídica: notas teórico-históricas de *common law*. Em: *Revista Culturas Jurídicas*, v. 7, n. 17, mai./ago., 2020. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45434>> Acesso em: 20 de abr. de 2021.

REZENDE, Gabriel. A máquina de Menelick. Em: *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)*, v. 9, n. 2, maio-agosto 2017, p. 183-185.

REZENDE, Gabriel. O que constitui uma República? Em: *Sequência*, Florianópolis, [online]. 2021, v. 42, n. 87. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e74680>>. Acesso em: 20 de ago. de 2022.

RODRIGUES, José Honório. Introdução: Hambloch, côsul inglês, jornalista e brasileiro das décadas de vinte e trinta deste século. Em: HAMBLOCH, Ernest. *Sua Majestade o Presidente do Brasil: um estudo do Brasil Constitucional (1889-1934)*. Tradução de Lêda Boechat Rodrigues. Brasília: Editora UnB, 1981, p. 3-24.

RYBICKI, Elizabeth; GREENE, Michael. The impeachment process in the House of Representatives. *Report of the Congressional Research Service*. 14 de nov. de 2019. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/misc/R45769.pdf>> Acesso em: 8 de ago. de 2022.

SABÓIA, Fernando Vieira. *Regras, instituições e decisões na Câmara dos Deputados do Brasil*. Curitiba: Appris, 2019.

SABÓIA, Fernando Vieira. *Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo*. 97 f. Dissertação (mestrado) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro, 2009.

SANTOS, Lourimar. *As questões de ordem na Câmara dos Deputados: estabilidade ou instabilidade hermenêutica*. 121 f. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Legislativa – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), Universidade de Brasília, 2005.

SARTORI, Giovanni. Engenharia institucional: como mudam as constituições. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 1996.

SCHMITT, Carl. *A crise da democracia parlamentar*. Trad. De Inês Lohbauer. São Paulo: Scritta, 1996. Sobre a diferença entre sistema parlamentar e democracia, p. 3-48.

TRUMP, Donald J. *Letter to the Honorable Nancy Pelosi, Speaker of the House of Representatives*, December 17, 2019. Disponível em:

<<https://www.nytimes.com/interactive/2019/12/17/us/politics/trump-pelosi-letter.html>>
Acesso em: 8 de ago. de 2022.

UNITED STATES CONGRESS. *House Resolution n. 24 of January 25, 2021: Impeaching Donald John Trump, President of the United States, for high crimes and misdemeanors.* Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-resolution/24/text>>
Acesso em: 8 de ago. de 2022.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. *List of individuals impeached by the House of Representatives.* 2021. Disponível em:
<<https://history.house.gov/Institution/Impeachment/Impeachment-List/>> Acesso em: 9 de ago. de 2022.

VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the Separation of Powers.* 2ª ed. Liberty Fund: Indianapolis, 1998.

WEBER, Max. Parlamento e Governo na Alemanha reorganizada. Em: *Escritos Políticos.* Rio de Janeiro: Vozes, 1993, p. 167-342.

WEBER, Max. *Weber.* Coord. Florestan Fernandes. Coleção grandes cientistas sociais, n. 13. São Paulo: Ática, 1991.