



UEPB

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

LAYSA MARA AZEVEDO XIMENES

**REFORMA CONSTITUCIONAL E INTERRUÇÃO DO MANDATO
PRESIDENCIAL: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE INTRODUÇÃO DE
UMA NOVA MODALIDADE DE AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA
REPÚBLICA DO CARGO EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS**

**CAMPINA GRANDE
2022**

LAYSA MARA AZEVEDO XIMENES

**REFORMA CONSTITUCIONAL E INTERRUÇÃO DO MANDATO
PRESIDENCIAL: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE INTRODUÇÃO DE
UMA NOVA MODALIDADE DE AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA
REPÚBLICA DO CARGO EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado a Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Direito.

Área de concentração: Estado e Modelo
Constitucional

Orientador: Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão

**CAMPINA GRANDE
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

X7r Ximenes, Laysa Mara Azevedo.

Reforma constitucional e interrupção do mandato presidencial [manuscrito] : uma análise da possibilidade de introdução de uma nova modalidade de afastamento do presidente da república do cargo em situações emergenciais / Laysa Mara Azevedo Ximenes. - 2022.

42 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2023.

"Orientação : Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Presidencialismo. 2. Afastamento presidencial. 3. Reforma constitucional. I. Título

21. ed. CDD 342.02

LAYSA MARA AZEVEDO XIMENES

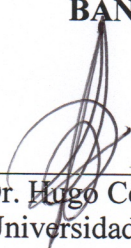
**REFORMA CONSTITUCIONAL E INTERRUÇÃO DO MANDATO
PRESIDENCIAL: UMA ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE INTRODUÇÃO DE
UMA NOVA MODALIDADE DE AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA
REPÚBLICA DO CARGO EM SITUAÇÕES EMERGENCIAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado a Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual da Paraíba,
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharel em Direito.


Área de concentração: Estado e Modelo
Constitucional.

Aprovada em: 29/11/2022.


BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dra. Lucira Freire Monteiro
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado Leite de
Carvalho
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ao Sr. Wagner Brito (*in memoriam*), por todas as palavras de incentivo e ensinamentos que guardo no coração, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e ao meu irmão, por todo o suporte e amor.

Aos meus avós (*in memoriam*), pelos valores que me deixaram.

Ao meu tio Augusto, por toda a sabedoria compartilhada e apoio prestado.

Aos meus amigos, que fizeram com que toda essa caminhada se tornasse mais leve.

Aos meus professores, Hugo César e Cynara Barros, que estiveram presentes nas minhas mais proveitosas experiências da graduação.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a admissibilidade dos mecanismos de reforma constitucional, bem como suas limitações, diante de uma proposta de emenda constitucional que vise introduzir uma nova modalidade de afastamento do Presidente da República do cargo, quando diante de situações emergenciais. Para tanto, considerando os métodos analítico-descritivo e correlacional, foi feita uma abordagem teórico-reflexiva a respeito da relação entre os Poderes Constituintes e sua função política para o Estado, da compreensão da reforma como sua única manifestação na ordem estabelecida e de como se desenha o presidencialismo frente à engenharia institucional brasileira. A partir da análise dos anais da Assembleia Nacional Constituinte, dos dispositivos constitucionais da Constituição de 1988, de vasto referencial teórico, da jurisprudência e da legislação infraconstitucional correlata ao tema, concluiu-se que seria possível adicionar à Constituição, através de uma emenda constitucional, um novo tipo de afastamento do presidente de seu cargo, em situações emergenciais, sem descaracterizar o sistema de governo presidencialista e em consonância com o já previsto constitucionalmente por manifestação dos Poderes Constituintes. Para isso, a iniciativa e decisão para esse afastamento deveria vir do Congresso Nacional. O afastamento teria de ser por apenas 180 dias. O fundamento para tanto teria de considerar motivos técnicos, para além dos políticos. As ações e omissões por parte do presidente que agravassem situações emergenciais já críticas deveriam estar revestidas por dolo. Durante o período de afastamento, o vice-presidente assumiria o Executivo e, posteriormente, o presidente seria reconduzido ao cargo. Apenas respeitando essas condições, a proposta de emenda aqui idealizada seria compatível com o texto constitucional.

Palavras-Chave: Presidencialismo. Afastamento presidencial. Reforma constitucional.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the admissibility of the constitutional reform mechanisms, as well as its limitations, in the face of a constitutional amendment proposal that intends to introduce a new procedure for retreating the President from its occupation, under emergency situations. Hence, considering the analytical-descriptive and correlational methods, a theoretical- reflexive approach was made regarding the liaison between the Constitutional Powers and its political purpose for the State, from recognizing the reform as its only demonstration on the established order and how presidentialism portrays in the face of the Brazilian institutional engine. From the analysis of the records of the National Constitutional Assembly, from the constitutional terms of the 1988 Constitution, of substantial theoretical reference, from the jurisprudence and the infra-constitutional law related to this matter, it was concluded that it would be possible to include to the Constitution, through a constitutional amendment, a new form of retreating the President from its position, under emergency situations, without obliterating the presidential government and in harmony with the previously established in the Constitution by the expression of the Constitutional Powers. Therefore, the initiative and the conclusion for the dissociation should originate from the National Congress. The withdrawal should only endure for 180 days. The endorsement should consider technical motives, beside the political ones, as well as being skilled with technical motives, beside the political ones. The actions and omissions of the President, which aggravate already critical emergency situations, should indicate intent. During the withdrawal period, the Vice President would take the Executive and, subsequently, the president would be reintroduced to the post. Only respecting these requirements, would the amendment proposal idealized here be compatible with the constitutional text.

Keywords: Presidentialism. Presidential removal. Constitutional reform..

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA.....	14
2.1	O Presidencialismo na história constitucional.....	14
2.2	As discussões sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988): Presidencialismo vs. Parlamentarismo.....	16
2.3	Presidencialismo no Brasil.....	21
2.4	Presidencialismo e Democracia.....	24
3	SOBRE A HIPÓTESE DE AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	26
3.1	A problemática norte-americana.....	26
3.2	As previsões brasileiras.....	27
4	OS MECANISMOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL ADOTADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS DELIMITAÇÕES: AMPLITUDE, LIMITES E PERTINÊNCIA CONTEMPORÂNEA	29
5	METODOLOGIA.....	34
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES	35
7	CONCLUSÃO	39
	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa consiste em uma análise acerca da possibilidade de introdução de uma nova modalidade de afastamento do Presidente da República, quando configuradas situações emergenciais, a partir de uma verificação da compatibilidade de uma proposta de emenda constitucional neste teor com os dispositivos de reforma presentes na Constituição.

Para seu desenvolvimento foram estabelecidos alguns objetivos específicos, como investigar o tratamento jurídico dado pelas constituições brasileiras ao longo da história ao tema do afastamento dos ocupantes do Poder Executivo Federal de seus respectivos cargos; delimitar a natureza do mecanismo de reforma constitucional adotado pela CRFB/88, indicando sua pertinência contemporânea, amplitude e limites; identificar os possíveis atritos normativos derivados de um acréscimo ao texto constitucional de modalidade de afastamento do Presidente da República; e caracterizar o presidencialismo como sistema de governo, bem como sua configuração no Direito Constitucional Positivo brasileiro, a fim de permitir a construção de dispositivos textuais que constariam em eventual emenda destinada à inserção de possibilidade alternativa de afastamento do presidente.

Fazendo um breve e pertinente relato histórico, engana-se quem pensa que o projeto inicial para a Constituição atual contemplava o presidencialismo. A comissão de sistematização da Assembleia Nacional Constituinte previa, a princípio, um sistema semipresidencialista. Durante o curso dos trabalhos da ANC, tal sistema foi deixado de lado definitivamente a partir da fase de plenário e foi aberto espaço para um embate sobre a adoção do presidencialismo ou do parlamentarismo em razão de interesses políticos e dissidências entre alguns grupos.

No centro dessa discussão, sempre prevaleceram preocupações a respeito do excesso de poderes que poderia ser dado a um presidente, de uma eventual instabilidade política e da garantia de legitimidade através da manifestação da vontade popular.

A adoção do presidencialismo foi condicionada à busca por um consenso entre os dissidentes. A Emenda Humberto Lucena substituíu, por exemplo, o já conhecido decreto-lei, – considerado um dos instrumentos que configurava o hiperpresidencialismo que se desejava combater –, pela medida provisória, instituto tido como característico do parlamentarismo.

Para além disso, dois dispositivos presentes no Ato de Disposições Constitucionais Transitórias merecem destaque nesta pesquisa: o art. 2º, que estabeleceu um plebiscito futuro para a escolha entre parlamentarismo e presidencialismo, e o art. 3º, que previa uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição.

O primeiro dispositivo foi visto como uma forma de alento aos parlamentaristas, possibilitando que um dia o sistema de governo a qual eram simpatizantes fosse adotado. O resultado do plebiscito, porém, consolidou o presidencialismo. Já o segundo dispositivo mencionado, deu margem para que a duração do mandato presidencial fosse alterada de cinco para quatro anos, através da ECR 5/1994.

Assim, o presidencialismo se configurou por meio de um Executivo uno, que independia da confiança do Legislativo, cujo mandato teria duração de quatro anos e cujas competências privativas do Presidente da República estariam expressas no art. 84 da CRFB/88.

A partir do peculiar desenho institucional brasileiro, cunhou-se o termo “presidencialismo de coalização” para ilustrar o modo de organização e estruturação política de gestão no Brasil, cujas características proporcionam grande interdependência entre os poderes.

Para muitos, a disposição das relações entre esses poderes é a responsável pela instabilidade política que vem marcando os últimos tempos, dando causa à corrosão do sistema presidencialista que tornou o clamor pelo instituto que popularmente conhecemos como *impeachment* presente em quase todas as gestões desde a promulgação da Constituição de 1988.

Importa destacar que, ao longo dos anos, sob a égide do sistema presidencialista, as formas de destituição e afastamento do presidente, tal como o rol dos crimes de responsabilidade, foram praticamente as mesmas nos textos das Constituições brasileiras.

Na Constituição atual, por sua vez, o presidente pode ser destituído do cargo quando condenado por crime de responsabilidade ou por crime comum, não podendo ser responsabilizado por atos alheios ao exercício de sua função durante a vigência do mandato, por exemplo. Já o afastamento temporário se dá por motivo de doença, férias ou quando instituído processo de crime de responsabilidade pelo Senado Federal, ou recebida denúncia ou queixa de crime comum contra o presidente pelo plenário do STF, dentre outros.

A pertinência e objetivo desta pesquisa surge diante da crise generalizada que vivenciamos recentemente, de caráter excepcional, que, por meio das ações ou omissões do Chefe do Executivo, cedeu espaço à contestação de sua legitimidade.

O seu resultado trouxe que o escopo constitucional a respeito da reforma da Constituição possibilitaria a inserção de uma emenda constitucional com o caráter aqui proposto, desde que ressaltados pontos sensíveis para que não viesse a descaracterizar o atual sistema de governo, conforme será detalhadamente demonstrado.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA DE GOVERNO PRESIDENCIALISTA

2.1 O presidencialismo na história constitucional

A inserção do presidencialismo na história constitucional se inicia a partir da aposição de concepções de teor liberal-iluministas no sistema de organização e gerenciamento de um Estado.

Até a Convenção da Filadélfia, os Estados Unidos, então colônia britânica, se organizava através de tratados bilaterais e pactos que buscavam a defesa interna e reconhecimento além de seus territórios, sempre resguardando a autonomia de seus entes.

Em 1787, nasceu a Constituição dos Estados Unidos, após meses de discussão durante a Convenção, na qual foram manifestados pensamentos comuns em torno de um só chefe do Poder Executivo, de um Poder Legislativo com duas câmaras e de um Poder Judiciário distinto, além da representação por cada colônia para pensar meios que garantissem os seus interesses.

Naquela reunião, houve o entendimento de que a forma de garantir maior estabilidade ao governo seria entregando o poder nas mãos de um único indivíduo e que o método mais conveniente para contemplar variados interesses, melhor deliberar através da ampla representação e obter a confiança do povo seria instituir a legislatura numerosa (HAMILTON; MADISON; JAY, 1902, p. 582, tradução nossa).

A partir daí, consolidaram-se os ideais outrora almejados, oferecendo, agora, sob o garantismo da força coercitiva de um Estado próprio e independente, a autonomia dos entes federativos, o bicameralismo e o princípio da igualdade política entre os estados federados periféricos. Assim, restou manifesta de forma concreta a teoria da tripartição dos poderes de Montesquieu.

Destaca-se que, a afinidade de ideias políticas e o ânimo revolucionário dos povos da colônia foram essenciais para o reconhecimento da existência do Estado recém-criado e de uma ordem constitucional, ou seja, havia uma vontade para tanto. Konrad Hesse (1991, p. 19-20) definiria mais tarde que a natureza dessa vontade era baseada na necessidade e na ciência de que o novo Estado deveria dispor de um arcabouço normativo capaz de assegurar proteção contra arbitrariedades; na convicção de que a ordem estabelecida e legitimada deveria ir além dos fatos, exigindo constante processo de legitimação e de que todos estariam permanentemente convocados a dar vida ao Estado, através de sua crença nele e de sua submissão às atividades por ele impostas.

Mais do que isso, para o autor, a plena efetividade das normas fundamentais de organização e estruturação do Estado não dependia apenas de elementos políticos, sociais e econômicos, exigindo também um estado de espírito contemporâneo, garantidor de apoio e consciência geral à Constituição. Isso, sem dúvidas, não faltou aos norte-americanos, tanto aos seus líderes, como ao povo em sua maioria.

Concomitantemente, na originalidade daquela Convenção Constitucional que buscou se distanciar de um governo colegiado e rumar ao governo unitário, nasceu o presidencialismo, peculiar e esquisito, inexistindo instituição estrangeira que lhe pudesse ser equiparada (LASKI, 1948, p. 21, tradução nossa).

Foi instituído, portanto, através de previsão na Constituição dos Estados Unidos de 1787, um regime político que cedia plenos poderes ao Executivo, conferindo-lhe um governo transitório e com duração de quatro anos, admitindo reeleição. Assim, surgiu um sistema de governo que salvaguardava o princípio federalista, cujo protagonista era o líder do Executivo, que cumulava além da chefia do governo, a chefia de Estado, e que dispunha, juntamente com os demais poderes, de mecanismos que visavam preservar e assegurar a integridade, a ordem interna e externa.

Haviam, no entanto, limitações aos poderes do presidente, uma vez que os norte-americanos não viam em seu líder a imagem de um ditador. Dessa forma, adaptou-se do modelo parlamentar inglês o instituto jurídico-político-administrativo do *impeachment*, como meio de destituição do presidente em circunstâncias específicas. No âmbito administrativo, a nomeação de funcionários por parte do presidente exigia a chancela do Senado, criando mais uma forma de contenção. Além disso, o presidencialismo criado pelos estadunidenses também oferecia possibilidade de o povo decidir pela continuidade ou não de seu líder no poder periodicamente, sendo também uma forma de limitar os seus poderes e evitar a sua perpetuação no cargo, ainda que fosse reelegível.

Deste modo, ergueu-se o sistema presidencialista, sob a égide do federalismo e da tripartição harmônica de poderes. Esse sistema esteve submetido a modificações e a aprimoramentos necessários, de acordo com a evolução da doutrina, da jurisprudência e da sociedade, inspirando muitos outros países que viram nessa grande criação política da era moderna uma alternativa a sua forma de governo ora retrógrada.

Hoje, o presidencialismo continua pautado na separação rígida e na ausência de subordinação entre os poderes, sendo válido pontuar as suas principais características, quais sejam: a eletividade do chefe do Poder Executivo; o Poder Executivo unipessoal; a participação efetiva do Poder Executivo na elaboração da lei; a irresponsabilidade política do

Presidente (admitindo erros, desmandos e incompetência), desde que não constituam crimes de responsabilidade, que dariam causa a um processo de *impeachment*; a independência dos três poderes de Estado e supremacia da lei constitucional rígida (MALUF, 2010, p. 21).

Esses aspectos são previstos nas Constituições de boa parte dos países no mundo hoje, cada um moldando o presidencialismo sob um parâmetro que o caracteriza e lhe torna próprio.

2.2 As discussões sobre o sistema de governo na Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988): Presidencialismo vs. Parlamentarismo

Logo no início das organizações dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte – ANC, já havia preocupação por definir previamente qual sistema de governo prevaleceria no Brasil. Os constituintes estavam divididos entre o sistema presidencialista e o parlamentarista. Até então, na era republicana, o país só havia experimentado o parlamentarismo uma única vez, logo após a renúncia do presidente Jânio Quadros. No mais, o presidencialismo sempre prevaleceu.

A necessidade de discutir esse ponto fundamental para a nova Constituição ficou evidente na reunião da Subcomissão do Poder Executivo, realizada no dia 07 de abril de 1987, sob a presidência do deputado constituinte Alberico Filho (PMDB). Naquele momento, era de extrema importância aos membros a definição do tempo de duração dos mandatos, sem antes estabelecer o sistema de governo.

A fim de organizar e otimizar os trabalhos da Constituinte, foi defendido pelo deputado constituinte, César Cals Neto (PDS), que o sistema de governo deveria ser previamente estabelecido e que teria de ser debatido profundamente, pois os deputados constituintes haviam levantado muitos pontos sensíveis a serem analisados e compatibilizadas com a escolha, como a questão orçamentária, a disposição dos Poderes Legislativos de Estados e Municípios, a rigidez da disciplina partidária e a formação dos partidos. Em razão disso, o deputado apresentou o Projeto de Resolução 3/1987, que propunha a definição prévia do sistema de governo a ser instituído no Brasil e a duração do mandato do atual Presidente da República, no caso, José Sarney (PMDB).

A necessidade de profundas discussões acerca do sistema de governo que seria contemplado pela nova Constituição foi destacada pelo deputado Osvaldo Macedo (PMDB), que observou uma tendência parlamentarista nos demais membros da Constituinte, mas sugeriu a ponderação nas discussões a fim de que se podasse o eventual sistema para adequá-lo às pretensões da época.

O deputado defendeu que seria inadmissível estipular um presidencialismo com tantos poderes como havia sido feito até então. Importa destacar que, naquele período, a manifestação do hiper presidencialismo era cristalina, não só pela experiência brasileira durante a ditadura, mas por se tratar de fenômeno comum em toda a América Latina. Por outro lado, o constituinte afirmou que tampouco seria adequado instituir um parlamentarismo puro no momento. Ao final, sugeriu buscar um parlamentarismo ou presidencialismo mitigado e se posicionou contra o estabelecimento prévio do sistema de governo, sob o argumento de que com essa delimitação as discussões seriam reduzidas.

Assim iniciadas, as discussões a respeito dessa temática se alastraram por toda a Constituinte e, nesse curso, a preferência de seus membros nunca esteve definida, pois estava sempre oscilando de acordo com os fatores externos que pretendiam influenciar nessa escolha. No entanto, havia de fato uma tendência parlamentarista, visível diante da postura volúvel de alguns membros dos partidos que viriam a formar o bloco conhecido como Centrão.

Rodrigo Martins (2014) elenca alguns pontos cruciais abordados durante as discussões sobre o sistema de governo, dos quais se faz oportuno destacar: o sistema partidário, a instabilidade política, as eleições diretas e a modernização do modelo político-institucional.

Acerca do sistema partidário, os defensores do parlamentarismo apontavam que o presidencialismo teria como característica principal o personalismo, que seria responsável por inviabilizar a estabilidade democrática. Além disso, também pontuavam que a existência de um líder partidário único e forte era um fator que ensejaria crises partidárias ou o fim dos próprios partidos políticos, quando seus principais quadros morressem.

Argumentavam, ainda, que o sistema parlamentarista incentivaria a existência de partidos fortes e programáticos, o que seria um golpe às práticas fisiologistas e à própria degradação partidária observada na época. O estabelecimento de partidos com essas características só seria possível se conferida maior responsabilidade ao Legislativo na elaboração e implementação de políticas públicas junto ao Executivo. Dessa forma, os constituintes alinhados ao parlamentarismo defendiam que a mudança só existiria se as relações entre Executivo e Legislativo fossem alteradas, o que vingaria apenas através da mudança de sistema de governo.

Os presidencialistas, por sua vez, discordavam que o sistema que defendiam seria responsável por conceber um sistema partidário fraco, mas ponderavam que seria preciso um reequilíbrio de forças entre os poderes, pois, pelo histórico do país, o Congresso Nacional estava inibido de propor iniciativas. Então, a consolidação do sistema partidário não se daria através da mudança do sistema de governo, mas sim por meio do equilíbrio entre Executivo e

Legislativo, de forma que impossibilitasse as barganhas entre ambos, que tinham como objetivo garantir a permanência de um presidente no poder ou de aprovar sua agenda.

Ademais, os defensores do presidencialismo apontavam que o parlamentarismo não seria o responsável por construir um sistema partidário forte, tal como havia sido pregado por seus simpatizantes. Na verdade, a implantação do parlamentarismo só seria viável se a organização, a funcionalidade e a imponência dos partidos políticos já estivessem consolidadas e, como essa ainda não era a realidade no Brasil, não haveria como adotar um sistema parlamentarista.

No que se refere à instabilidade política, é admissível dizer que era um argumento forte e bastante explorado pelos parlamentaristas enquanto apontavam o sistema presidencialista como responsável por crises institucionais, que eram motivadas principalmente pelo seu caráter personalista e pela sua permissividade de que golpes de Estado e regimes autoritários emergissem facilmente.

Porém, uma crítica bastante relevante para este trabalho e levantada pelos constituintes foi a de que o presidencialismo não estaria munido de mecanismos flexíveis capazes de adaptar o regime vigente às diferentes situações de instabilidade política que eventualmente pudessem surgir.

O parlamentarismo, por sua vez, era apontado como capaz de evitar possíveis crises políticas, tendo em vista que poderia estimular os chefes do Executivo “a terem mais responsabilidade governamental, serem menos corruptos e menos centralizadores e autoritários, dialogando mais com o Congresso, uma vez que poderiam ser substituídos caso perdessem o apoio da maioria do parlamento”, além da “facilidade em retirar democraticamente o chefe do Executivo do poder, sem a necessidade de golpes ou questionamentos legais” (MARTINS, 2014, p. 16).

Dessa forma, restava visível que o sistema parlamentarista era muito mais flexível nesse sentido, de maneira que poderia performar melhor em épocas de instabilidade sem ameaçar as instituições democráticas, já que os constituintes parlamentaristas diziam que, no presidencialismo, o presidente só poderia ser retirado do poder por meio de eleições e se, eventualmente, estivesse protagonizando uma crise. Esses seriam os únicos meios legítimos de destituição. Os demais eram considerados golpes.

A flexibilidade do parlamentarismo também era apresentada como forma de distanciar os militares da ideia de tomada do poder em épocas de instabilidade sob o pretexto da garantia da lei e da ordem, pois, como o próprio sistema de governo já dispunha de mecanismos capazes de contornar a crise, as Forças Armadas não precisariam intervir.

Nessa discussão, os defensores do presidencialismo se posicionaram dizendo que o parlamentarismo também estaria sujeito a gerar instabilidades políticas, exemplificando com a possibilidade de uma inibição do poder de decisão diante da divisão do comando governamental e de conversão ao autoritarismo, caso um dos líderes concentrasse poder.

Além disso, também foi defendido que no sistema presidencialista não seria possível a destituição do chefe de Governo com tanta facilidade, ofertando uma maior estabilidade nesse sentido, o que o parlamentarismo não era capaz de garantir.

As eleições diretas também foram um ponto alto das discussões sobre o sistema de governo na ANC. Se a instabilidade política era uma questão que, de certa forma, silenciava os constituintes favoráveis ao presidencialismo, a necessidade de eleições diretas era um argumento que intimidava os defensores do parlamentarismo e essa intimidação era feita, muitas vezes, pela menção ao movimento das Diretas Já.

A vontade popular era um tópico muito explorado, especialmente porquê demonstrava o interesse em escolher o presidente de forma direta. O parlamentarismo puro, por exemplo, não seria capaz de garantir isso à população, tendo em vista que se pautava pelo voto indireto na escolha dos chefes do Executivo, embora alguns constituintes defendessem que o povo deveria escolher seu presidente.

A modernização do sistema político brasileiro, sendo a Constituinte o momento perfeito para realizá-la, era outra discussão importante, levantada principalmente pelos parlamentaristas, que viam o sistema que defendiam como o mais moderno que havia na época. O argumento para tanto tinha fundamento nas origens históricas do parlamentarismo, por ter surgido na Inglaterra visando conter o poder dos reis. Diante do apontamento de que não só o Brasil, mas toda a América Latina, estaria tomada por uma espécie de hiper presidencialismo, essa função parecia inovadora. Já os presidencialistas entendiam que a modernização do sistema seria feita através da legitimidade que a participação popular garantiria ao processo político.

Para além desses pontos, haviam discussões que eram reflexo da disputa política em torno da questão do sistema de governo que seria adotado. Embora nunca definida previamente, a proposta de adoção do parlamentarismo ou semi-presidencialismo prevalecia entre a maioria dos constituintes antes da fase de plenário. Havia uma nítida tendência a adoção da divisão de poderes entre um Presidente e um Primeiro-Ministro, inclusive por diversos setores sociais, principalmente pela elite e também pela parcela da população que tinha ensino superior (MORAES FILHO, 1993). A articulação foi constante. Mário Covas, por exemplo, líder da bancada do PMDB à época, era favorável ao parlamentarismo e tinha o

poder de indicar membros de Comissões e Subcomissões por causa do Acordo de Lideranças¹ realizado na Constituinte.

Antes da votação no Plenário, houve uma alteração do regimento interno da ANC para que o presidencialismo prevalecesse. O bloco do Centrão foi decisivo no processo de adoção do sistema presidencialista e o responsável pela formação e articulação desse bloco foi o então presidente José Sarney, “agregando a direita em torno da reforma regimental para que fosse possível alterar as decisões feitas pela Comissão de Sistematização” (MARTINS, 2014, p. 18). Por isso, ele foi acusado de interferir no processo decisório do sistema de governo a ser contemplado pela nova Constituição por interesses particulares.

Sarney, que estava no poder à época, tinha preferência pelo presidencialismo e pela duração do mandato de cinco anos. Entre as acusações levantadas contra ele, havia a de que estaria favorecendo concessões à emissoras de televisão e rádio, distribuindo cargos políticos, dentre outros favores políticos, objetivando o apoio dos constituintes ao mandato com duração de cinco anos, já que seria beneficiado diretamente.

Em linhas gerais, o desenho do sistema parlamentarista apresentado seria de um chefe de Estado, no caso, o Presidente da República, eleito de forma direta; um Primeiro-Ministro nomeado pelo Presidente da República, após consulta aos partidos políticos de maioria na Câmara e esse Primeiro-Ministro indicaria os Ministros de Estado para que o Presidente da República pudesse escolher.

Porém, o parlamentarismo foi derrotado no dia 22 de março de 1988 através da aprovação da Emenda Humberto Lucena (Emenda Coletiva nº 1830), que, em seus pontos gerais, previa o sistema presidencialista; substituía o decreto-lei pelas medidas provisórias; estabelecia o mandato do Presidente da República em cinco anos; permitia que a Câmara exonerasse os ministros de Estado através de moção de censura; e impedia que o presidente respondesse por atos estranhos ao exercício de suas funções na vigência do mandato.

Os parlamentaristas apontaram a aprovação da Emenda como uma vitória do Palácio do Planalto, pois atendia aos interesses do presidente Sarney. Porém, logo após a derrota, os parlamentaristas já articularam a proposição da Emenda Manuel Moreira que buscava “parlamentarizar” ainda mais a Emenda Humberto Lucena.

A vitória do presidencialismo foi responsável pela ruptura do PMDB, a partir de onde surgiu o PSDB, este último composto por políticos que tendiam ao parlamentarismo. Ao final, o sistema presidencialista prevaleceu, mas com um mandato de cinco anos. No Ato das

¹ Foi um pacto realizado pelos líderes de blocos e bancadas parlamentares da ANC visando a resolução de questões pendentes.

Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 foi estabelecido um plebiscito para confirmar a decisão política da ANC em relação ao sistema de governo, como uma espécie de prêmio de consolo aos parlamentaristas, tal qual a adoção da própria medida provisória que já havia sido aprovada anteriormente. A consolidação do sistema presidencialista de governo se deu no plebiscito de 1993, onde 69% dos votos foram favoráveis.

2.3 Presidencialismo no Brasil

Afirma Laski (1948, p. 21) que “o federalismo americano sofreu mutações decisivas nas suas implantações em outros climas”. Entre os trópicos, o sistema político presidencialista surgiu com adaptações à perspectiva norte-americana, gerando, conseqüentemente, uma estrutura de poder com particularidades. A evolução do presidencialismo que brotou a partir desse ideal nos países latino-americanos resultou em uma versão peculiar desse sistema de governo, emergindo como uma espécie de hiper presidencialismo, culminando em Executivos privilegiados na maioria dos países da América Latina (GARGARELLA, 2013, tradução nossa), especialmente no Brasil.

Embora não tivesse pretensão expressa no manifesto dos republicanos, Ruy Barbosa, inspirado nas lições estadunidenses, foi incumbido por eles de elaborar o projeto da primeira Constituição Republicana do Brasil, em 1891, onde optou por estabelecer o presidencialismo, tendo em vista que entendia este sistema como o único compatível com os ideais federalistas desejados.

Esses princípios, portanto, foram consolidados no documento constitucional da época, bem como também foi estabelecido um mandato limitado a curto prazo. Ao longo dos anos, o modelo presidencialista brasileiro foi sofrendo alterações em razão das necessidades apresentadas e dos conflitos político-econômicos que ocorriam no mundo, evoluindo com a mudança do sistema partidário e com a criação da Justiça Eleitoral, que foi vista como uma forma de fortalecer o regime.

Assim foi se construindo, aos poucos, a partir do funcionamento político-institucional brasileiro, um presidencialismo ainda mais próprio. Embora o termo “presidencialismo de coalizão” tenha sido cunhado apenas em 1988, essa variação do sistema presidencialista existe em terras brasileiras desde 1946.

O conceito passou a fazer parte da discussão doutrinária científico-política após o advento da Constituição de 1988 que, ainda preservando parte da estrutura do super Executivo do período militar, ampliou as prerrogativas deste poder. Junto a exótica engenharia

institucional apresentada no novo documento, desenhou-se a espécie nomeada e esmiuçada por Sérgio Abranches.

Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão". (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

Convém atentar à ênfase que se dá a condição peculiar do presidencialismo brasileiro, que não deve ser vista como uma maneira de descaracterizar o sistema, mas como algo que torna individual o modo de organização e estruturação política de gestão no Brasil e que lhe fornece identidade.

Características do nosso sistema, como o multipartidarismo e a forma de representação proporcional, permitem que surja uma considerável capacidade de influência e ampla dependência prática entre os Poderes, especialmente entre Legislativo e Executivo. O "presidencialismo de coalizão", portanto, funciona como um sistema de barganhas, cujo Ministérios são moeda de troca em favor da aprovação da agenda do Presidente, – este detentor de extensos poderes –, nas Casas Legislativas, tornando-se uma mescla de propriedades do parlamentarismo europeu e do hiper presidencialismo latino-americano.

A palavra "coalizão" está diretamente relacionada a essa manifestação do sistema, justamente pela combinação do multipartidarismo e da representação proporcional ora já mencionadas. O Presidente do Brasil, apesar de ser eleito pelo voto direto do povo, não está precisamente ligado a um partido efetivo, ou seja, com alto poder de decisão, que lhe pudesse garantir uma maioria para aprovação de agenda, diferente do que ocorre nos Estados Unidos, que sempre viu a formação de dois grandes partidos que se revezam no poder. Não há certeza de que a maioria da Câmara e do Senado seja conivente com sua vontade. Isso ocorre em razão do multipartidarismo presente, que torna a condução do governo sem amplas alianças quase que impossível, exigindo a formação de coalizões partidárias. Essas coalizões cobram do Executivo maiores esforços de negociação e gestão com o Legislativo, já que o presidente tem de se aliar a partidos com expressão em si mesmos ou aglutinar muitos deles à base governista², através da utilização de artifícios que lhes tragam benefícios como garantia de apoio.

² Esta última opção é bastante adotada no Brasil. Historicamente, os presidentes preferem agregar grande número de partidos à base, o que gera uma negociação mais custosa e que, posteriormente, leva à gastos ainda maiores em diversos sentidos.

Dessa forma, a estabilidade do governo está condicionada à capacidade de articulação e agregação do presidente, pois sem apoio majoritário constante o regime fica sujeito a crises políticas, em razão da disparidade das coalizões que se formam para lhe garantir governabilidade (ABRANCHES, 1998, p. 30), uma vez que os programas dos partidos são diferentes.

No Brasil, os partidos mais efetivos, perceptivelmente, são os que compõem o bloco parlamentar denominado “Centrão”. A conquista constante de grandes números de cadeiras no Congresso Nacional pelos partidos que compõem esse bloco os leva a serem imprescindíveis na composição de coalizões. Tão prova é que, se observarmos os vice-presidentes do Brasil na Nova República, perceberemos que todos estiveram vinculados ao Centrão à época de seus mandatos. Ao analisarmos esse fato sob a ótica do pensamento de Lassale (1985) é possível afirmar que, hoje, o referido bloco poderia ser apontado como um dos fatores reais do poder, dada a sua condição de detentor do capital político, que corrobora com o singular presidencialismo brasileiro, garantindo a governabilidade necessária para o exercício do mandato presidencial.

Embora no sistema presidencialista seja possível um governo sem maioria ou sem alianças com partidos fortes no Congresso, na prática isso é quase impossível, tal como já foi explorado neste trabalho a partir do exemplo brasileiro. O rumo do Legislativo pode ser direcionado pelo Presidente através de manobras políticas (AGRA, 2012, p. 118) e vice-versa.

Além disso, importa destacar o hiper presidencialismo como outra condicionante ao modelo presidencialista brasileiro e às constantes crises políticas aqui vividas. Como exemplo dos super poderes conferidos ao chefe do Executivo, convém invocar o art. 84 da Constituição Federal do Brasil, que trata do que compete ao Presidente da República, e esmiuçar algumas de suas atribuições.

Logo de início, no que se refere ao aspecto político, é de se atentar à competência do presidente de nomear e exonerar Ministros de Estado a fim de fazer um comparativo com os Estados Unidos, no qual essa nomeação passa pela apreciação do Senado, que deve promover maioria simples para que o indicado possa assumir a função. No Brasil, os Ministros de Estado são nomeados unicamente pela vontade do presidente, sem necessidade da chancela de nenhuma das Casas Legislativas.

Visualizando sob outra luz, convém apreciar as atribuições legislativas que esse dispositivo confere ao Presidente. Raras são as Constituições que não concedem poderes de legislar ao chefe do Executivo, se encaixando nessa exceção a dos Estados Unidos e a da

Venezuela, que embora não garantam a propositura legislativa ao líder, admitem que este envie sugestões ao Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1994, p. 87). A Constituição brasileira se destaca nesse sentido pelo reforço dado ao poder institucional do Presidente, em especial no que se refere a capacidade de legislar, como, por exemplo, a possibilidade de iniciar projetos de lei e de editar medidas provisórias.

Pelo *Checks and Balances Systems*, os Poderes devem usufruir de mecanismos para ponderar uns aos outros. Embora o documento constitucional brasileiro ofereça instrumentos que possibilitem o controle entre os Poderes, quando se trata de Executivo *vs.* Legislativo, estes deixam a desejar, pois o Congresso não consegue ponderar os efeitos do hiper presidencialismo. Apesar de suas atribuições e formas de contenção de excesso de poder sejam ainda mais amplas³, na prática não parecem ser suficientes. Os mecanismos de controle entre os Poderes no Brasil, ao invés de serem exclusivamente mecanismos de controle entre eles, são transformados em instrumentos de pressão e palco para barganhas políticas.

2.4 Presidencialismo e Democracia

A partir da década de 80 se intensificou a discussão político-doutrinária sobre a instabilidade democrática que circunda o presidencialismo. Recentemente, crises políticas e institucionais deram causa a fenômenos que golpearam a democracia dos países latino-americanos, principalmente, onde o sistema de governo presidencialista é predominante e se apresenta com disparidade e interferência entre os Poderes estatais.

A falta de regularidade democrática dos sistemas presidencialistas decorre das particularidades propostas por ele próprio ao gerarem uma autodepreciação que desemboca na instabilidade da forma de governo. Dentre essas particularidades, ora já aqui mencionadas, destaca-se o autoritarismo governamental comum na maioria dos países regidos pelo presidencialismo. Esse fator, por vezes, culmina em eleições de legitimidade duvidosa, por exemplo, que afeta diretamente a lisura do processo eleitoral, implicando na desqualificação da democracia.

Outro fator que aparenta contribuir com a instabilidade democrática nos países presidencialistas é o fenômeno populista, observado principalmente nos países latino-americanos, que, após o fim de seus processos de independência, se desenvolveram diante de uma realidade marcada pelo caudilhismo e pelo autoritarismo, que até hoje lhe são sensíveis à

³ Além do *impeachment*, essas atribuições e formas de contenção estão dispostas no art. 49 da Constituição Federal.

realidade cultural, política e social. O populismo, cumulado ao hiper presidencialismo, fruto de um constante processo de agigantamento do poder político pelo Executivo, se apresenta como um risco ao pluralismo partidário, imprescindível à democracia. Essa ameaça se dá pela capacidade do populismo de se direcionar, em geral, contra todos os partidos políticos, o que torna pluralismo e populismo termos incompatíveis (QUINTANA, 2005, tradução nossa). Assim, comumente se observa o presidencialismo personificado no chefe do Executivo e não nas instituições, o que contribui com a fragilidade democrática dos países submetidos a esse sistema.

Importa salientar ainda que o fenômeno aqui apresentado como coalizões também gera implicações à democracia. No modelo latino-americano, principalmente, se observa meios de pressão das instituições sobre outros organismos do Estado, o que gera um desequilíbrio na separação e interdependência dos Poderes estatais. As negociações comprometedoras envolvendo a agenda presidencial juntamente com os demais fatores já apresentados impõem uma influência negativa sobre o sistema e sobre a forma de governo, embora exigíveis após as eleições para garantir a governabilidade democrática, devido a disposição de ideologias políticas distintas entre Executivo e Legislativo, que podem levar a estagnação estatal que gera descrédito às instituições políticas.

Porém, há quem vislumbre a coalizão como uma prática benéfica, uma vez que está presente também nos sistemas parlamentaristas, mais estáveis democraticamente, sob o argumento de que torna equilibrada a legislação proposta pelo Presidente e acaba sendo uma boa ferramenta para a democracia, pois aprecia interesses de variados grupos, consequentemente representando anseios de maior parte dos cidadãos, encaixando a lei, a partir da discussão, em um meio termo, por assim dizer.

Ainda há quem defenda que a crise da democracia liberal vista no mundo hoje, acentuadamente nos países presidencialistas, possa ser contornada pelo maior uso dos instrumentos de participação popular presentes nas Constituições. O presidencialismo brasileiro, por exemplo, estabelece formas de manifestações legítimas máximas da democracia além do voto popular direto. O referendo e o plebiscito garantidos constitucionalmente foram usados poucas vezes, sendo este último utilizado apenas duas vezes no Brasil, em 1963 e 1993, reafirmando a legitimidade do sistema presidencialista. Esses mecanismos de participação popular poderiam ser mais explorados para influenciar decisões políticas, como forma de fortalecer a democracia e torná-la mais ideal.

3 SOBRE A HIPÓTESE DE AFASTAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

3.1 A problemática norte-americana

Diferente do que ocorre no sistema parlamentarista, onde os chefes de Governo podem ser substituídos também pelo voto de desconfiança, no sistema presidencialista o Presidente só se desinveste de sua função por delitos específicos, não sendo admitido o afastamento por razões meramente políticas. Ou seja, o Presidente somente responde por crimes de responsabilidade.

O instituto do *impeachment* surgiu na Inglaterra e foi adaptado para se fixar no documento constitucional dos Estados Unidos em 1787, com propositura feita por James Madison na Convenção da Filadélfia. Presente em todas as Constituições republicanas do Brasil desde 1891, foi definido por Pontes de Miranda como um meio que visa impedir qualquer pessoa detentora de função pública de continuar a exercê-la (PONTES DE MIRANDA, 1987). Sua natureza é definida como jurídica, política e até administrativa.

Em um exercício de direito comparado, é cabível abordar também o que a Constituição norte-americana traz sobre o afastamento do presidente diante da sua incapacidade para exercer o cargo, assunto disposto em sua 25ª Emenda. Embora não se trate de um *impeachment* propriamente dito, que seria a destituição do mandatário de seu cargo, esse impedimento ali previsto muito agrega à discussão aqui proposta.

Inicialmente, merece importante destaque o fato de que o documento constitucional norte-americano confere ao presidente o poder de se autodeclarar incapaz.

Nesse sentido, a Seção 3 da 25ª Emenda estabelece os procedimentos a serem tomados nesse caso: o presidente deve enviar uma declaração aos presidentes da Câmara e do Senado informando a incapacidade. Isto feito, o vice-presidente assume. Ao ter sua capacidade reestabelecida e sendo isso informado através de declaração, o presidente será reconduzido ao cargo.

A Seção 4, por sua vez, define o procedimento no caso do presidente não reconhecer sua incapacidade, mesmo que seja este o caso. Diante disso, o vice-presidente e a maioria dos membros do gabinete poderão declarar o presidente incapacitado. Este poderá contestar tal decisão, retornando ao cargo. No prazo de 4 dias, a contestação a essa recondução poderá ser feita pelo vice-presidente e os membros do gabinete. A decisão final para tanto ficará a cargo do Congresso, sendo necessário um quórum de dois terços. Se essa votação não ocorrer no prazo estabelecido, o presidente retorna ao cargo.

Além da questão procedimental já narrada, merece ser mencionada a delicadeza com que foi tratada a Seção 4 para evitar seu uso para fins meramente políticos. Nesse sentido, Robert E. Gilbert (2010) disserta:

A complexidade da Seção 4 e a preocupação com seu potencial de uso indevido levantaram dúvidas entre alguns observadores de que ela poderia ser implementada para fins políticos. Durante o debate sobre a emenda, seus autores e proponentes rejeitaram amplamente tais alegações. Eles insistiram que a seção não se destinava a facilitar a remoção de um presidente impopular ou falido, em apoio ao qual citaram os freios e contrapesos incorporados na emenda que visavam evitar abusos do procedimento. (tradução nossa)

Assim, a saída para evitar abusos dessa natureza, foi revestir a emenda de mecanismos de freios e contrapesos, tal como se buscou fazer na proposta fruto da análise objeto deste trabalho.

3.2 As previsões brasileiras

No Brasil, a terminologia adotada pela Constituição, nas palavras de Virgílio Afonso da Silva (2021), define “impedimento” como a impossibilidade temporária de exercer os deveres do cargo, motivada por doenças, férias, dentre outras razões.

Em sentido oposto, ainda de acordo com este doutrinador, o sistema constitucional utiliza a palavra “vacância” ao tratar de uma impossibilidade definitiva, como nos casos de renúncia, de morte, de *impeachment* ou destituição por condenação pela prática de crime comum.

A CRFB/88 ainda traz, em seus arts. 85 e 86, os atos enquadrados como crimes de responsabilidade, por quem e sob qual procedimento o presidente sofrerá *impeachment*, além de abordar a destituição por crime comum, cujo julgamento será feito pelo Supremo Tribunal Federal.

Estes dispositivos atuam em conjunto com o art. 51, inciso I, que define como competência privativa da Câmara autorizar, por ao menos dois terços dos votos, o julgamento do presidente pelo Senado, que detém dessa competência com fulcro no art. 52, Parágrafo Único, sob mesmo quórum. Além disso, para dar mais objetividade ao rol elencado no art. 85 da Constituição, foi sancionada a Lei 1.079/50, que define e regulamenta os crimes de responsabilidade e seu respectivo processo de julgamento.

O STF também editou a Súmula 722 a respeito do tema, garantindo competência exclusiva à União para legislar a respeito dos crimes de responsabilidade.

Em resumo, o regramento do processo de *impeachment* é feito por legislação especial, pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas e por entendimento do STF, obviamente em consonância com o disposto na Constituição.

A partir do rol trazido no texto constitucional brasileiro, existe uma divisão doutrinária que configura os atos em condutas políticas, que são as condutas infracionais à Constituição, destacadas entre os incisos I a IV do art. 85, e os crimes de malversação pública, definidos pelos incisos V a VII do mesmo artigo (TAVARES, 2013, p. 1048).

A Constituição Brasileira, ao contrário do compendioso documento americano, que praticamente encerra essa questão em si mesmo, não indica que o rol elencado em seu art. 85 seja taxativo. Essa é uma grande discussão doutrinária que costuma circundar os dispositivos normativos que versam sobre crimes de responsabilidades, cuja pauta principal do debate é sobre até onde as acepções desses crimes abarcam.

Por todo o exposto, o que se conclui por meio da análise de direito comparado é que a nossa Constituição atual não possui a deficiência que a 25ª Emenda da Constituição dos Estados Unidos tentou sanar, pois nosso texto constitucional já dispõe de forma satisfatória sobre os procedimentos a serem adotados nos casos de substituição, sucessão, impedimento e vacância presidencial.

Dessa forma, não é nossa problemática principal a que ensejou a 25ª Emenda norte-americana. Nossas realidades são contrárias. A crise de governabilidade que vem sendo problema para o Brasil presidencialista recente, não é uma questão que preocupa os estadunidenses, e é justamente isso que este trabalho pretende contornar.

4 OS MECANISMOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL ADOTADOS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUAS DELIMITAÇÕES: AMPLITUDE, LIMITES E PERTINÊNCIA CONTEMPORÂNEA

Entende-se por reforma constitucional a modificação da Constituição por meio de um processo legislativo especial e com um maior grau de dificuldade, quando comparado a alteração de leis ordinárias. No ordenamento jurídico brasileiro, os ditames desse processo estão descritos no art. 60 da Constituição Federal e, excepcionalmente, no art. 3º do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Costuma-se dizer que o mecanismo de reforma constitucional possui duplo escopo. A CRFB/88, por ser uma constituição rígida, exige que o seu processo de modificação seja mais rigoroso. Essa rigidez existe para garantir maior estabilidade ao texto constitucional. Além disso, partindo do pressuposto de que o direito é uma ciência dinâmica e de que a sociedade está em constante mudança, urge realmente a necessidade de que um instrumento sociológico, político e jurídico, como a Constituição, contemple dispositivos que permitam a sua atualização.

A fim de melhor compreender as limitações, a amplitude e demais características da reforma constitucional, faz-se oportuno destrinchar o art. 60 da Constituição Federal do Brasil.

Para que uma emenda constitucional, que é um dos instrumentos pelos quais a Constituição pode ser alterada, por exemplo, possa ser aprovada, o Poder Constituinte Originário dispôs que seria necessária a aprovação de 3/5 dos membros de ambas as Casas Legislativas, em uma votação de dois turnos, conforme dispõe o art. 60, §2º da CRFB/88. Para tanto, devem ser observadas algumas limitações.

Os limites ao poder de reforma constitucional podem ser divididos em limitações temporais, circunstanciais, processuais ou formais e materiais (ALEXANDRINO; PAULO, 2012).

As limitações temporais dizem respeito a impossibilidade de alteração do texto constitucional em determinado lapso temporal. Embora Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2012) afirmem que na nossa Constituição não há nenhum dispositivo que imponha essa limitação, o art. 60, §5º, ao dispor que “a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”, é um exemplo disso, segundo o entendimento de Virgílio Afonso da Silva (2021).

Já as limitações circunstanciais tratam do impedimento de reforma constitucional na vigência de situações específicas, quais sejam a intervenção federal, o estado de sítio e o estado de defesa (art. 60, §1º, CRFB/88).

As limitações processuais ou formais versam sobre a legitimidade para propor uma emenda (art. 60, I, II e III, CRFB/88), sendo detentores dela os membros da Câmara Federal ou do Senado desde que estejam em, no mínimo, 1/3; o Presidente da República; e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se através da maioria relativa de seus membros em cada uma delas. Importa pontuar que, desde a vigência da Constituição Federal de 1988, nenhuma emenda foi aprovada por iniciativa das Casas Legislativas estaduais e distrital.

Além disso, nesse tipo de limitação também se incluem os procedimentos básicos do trâmite legislativo de uma emenda constitucional, como a sua deliberação para que seja aprovada nas duas Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, com votação por maioria qualificada de 3/5 em cada uma delas e, por fim, a sua promulgação (art. 60, §3º, CRFB/88).

Por último, existem as limitações materiais ou substanciais cujo cerne principal são as cláusulas pétreas. Virgílio Afonso da Silva (2021) se utiliza do termo “super-rigidez constitucional” para definir a característica da Constituição de que não basta exigir um processo complexo de alteração do seu texto, ainda estão expressos dispositivos constitucionais que estão blindados de supressão por meio desse processo.

O Ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI-MC 4307, suscitou que a disposição textual do art. 60, §4º não impede que sejam feitas alterações tópicas nas cláusulas pétreas, desde que não sejam supressivas, já que a mensagem que o texto constitucional deseja passar é no sentido de que não sejam feitas alterações que levem a erosão do sistema.

É comum acreditar que as cláusulas pétreas são apenas as dispostas no rol do art. 60, §4º. Porém, para além da forma federativa do Estado; o voto secreto, direto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais, ao longo de toda a Constituição existem diversos dispositivos que contemplam matérias consideradas como cláusulas pétreas, o que já foi reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal. Como as limitações substanciais, em resumo, excluem determinadas matérias da possibilidade de abolição, todas as cláusulas pétreas dispostas ao longo do conteúdo da Constituição estão blindadas, por assim dizer. E para além disso, existem até mesmo algumas subtendidas a partir da própria ideia de constituição, tendo em vista que são intrínsecas a ela.

É por causa dessa dispersão das cláusulas pétreas que as limitações materiais são divididas em duas: as explícitas e implícitas.

As limitações materiais explícitas são, naturalmente, as expressas no rol do art. 60. Já as limitações materiais implícitas são, por consequência, as que não estão se quer dispostas no texto constitucional, mas caso fossem suprimidas poderiam culminar na ruptura institucional ou no esvaimento da essência da Constituição. São exemplos das limitações materiais implícitas propostas de reforma tendentes a alterar a titularidade do Poder Constituinte Originário e do Poder Constituinte Derivado, bem como modificar o processo de reforma da Constituição.

O Poder Constituinte Originário, na sua condição de criador da ordem jurídica de um Estado e de definidor das próprias regras de seu exercício, jamais poderia ser alterado. Da mesma forma o Poder Constituinte Derivado, que foi designado pelo Originário. Contrariar essa titularidade é ir em sentido contrário à manifesta vontade do Poder Constituinte Originário e esse mesmo argumento justifica a impossibilidade de alteração dos mecanismos de reforma de uma constituição.

Acerca da amplitude dos mecanismos de reforma, é oportuno considerar que a reforma constitucional é na verdade um gênero, do qual a revisão constitucional e a emenda constitucional são espécies (DA SILVA, V. A, 2021).

A revisão constitucional foi um mecanismo de reforma previsto no art. 3º do ADCT e que esteve vinculado ao desenvolvimento dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte – ANC. Trata-se de um procedimento mais simplificado, menos rígido e com trâmite distinto da emenda, já que nesse processo, para que a Constituição fosse modificada, era necessária apenas maioria absoluta em sessão unicameral, ou seja, a discussão e aprovação de proposições durante a revisão constitucional não eram realizadas separadamente nas duas Casas Legislativas, mas em uma sessão com todos os parlamentares reunidos.

Diante do pouco tempo para a realização de um trabalho tão complexo e das discussões acerca de temas sensíveis, a ANC entendeu por bem incluir esse mecanismo no ADCT, contendo prazo para sua realização, no caso, cinco anos, sendo assim um processo único, que a Constituição Federal não admitiu que fosse realizado novamente. Isso porquê a sua previsão esteve totalmente condicionada a uma complementação dos trabalhos da ANC, por assim dizer, sendo um instrumento circunstanciado.

Dessa forma, se, para que a Constituição seja alterada, é necessário respeitar o disposto no art. 60, é inadmissível que houvesse qualquer alteração visando realizar uma nova revisão constitucional, tendo em vista que seria impedida pela limitação circunstancial imposta e também por se tratar de uma contrariedade ao Poder Constituinte Originário, que só a previu uma vez. É ainda por isso que os estados-membros da federação não podem prever a

revisão constitucional nas suas Constituições, já que também estão sujeitas às condições estabelecidos pelo art. 60 da Constituição Federal.

Assim, verifica-se que a amplitude do mecanismo acaba sendo contida por um tempo definitivo e pelas próprias limitações da reforma constitucional, que impossibilitam sua realização outra vez, diferentemente da emenda propriamente dita, que está impedida por um período específico e, no geral, pode ser proposta durante toda a vigência do documento constitucional atual.

Além disso, “enquanto propostas de emendas constitucionais visam a alterar pontos específicos da Constituição, a revisão constitucional de 1993-1994 tinha como objetivo uma reforma ampla” (DA SILVA, V. A., 2021, p. 562).

Complementarmente, embora possa até ser entendida como um mecanismo de reforma de uma constituição, a mutação constitucional não a faz através de um método formal, diferentemente dos instrumentos até então expostos. Essa forma de alteração consiste na mudança do sentido da norma constitucional, através da interpretação diante do surgimento de novos fatos que impactam nas mais diversas searas. Ou seja, é possível dizer que, por meio da mutação constitucional, uma constituição pode ser reformada com o uso de técnicas hermenêuticas.

Para Gilmar Mendes (2009), “as mutações constitucionais nada mais são que as alterações semânticas dos preceitos da Constituição, em decorrência de modificações no prisma histórico-social ou fático axiológico em que se concretiza a sua aplicação”.

Trata-se de um processo de mudança mais simples e menos formal, que pode surgir através de jurisprudências, de doutrinas ou até mesmo por posicionamentos de determinados órgãos.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, vem se utilizando desse instrumento constantemente. Um caso de grande expressão em que a Corte recorreu a esse mecanismo está relacionado ao reconhecimento da união homoafetiva.

Em 2011, ao analisar o disposto no art. 226, §3º da CRFB/88, “para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento”, o STF reconheceu a limitação a estruturação de uma família, até então só considerada se constituída por casais heterossexuais. Na oportunidade, diante da evolução social, foi reconhecida a união estável também entre pessoas do mesmo sexo.

Dessa forma, se hoje, um núcleo de pessoas composto por um casal homoafetivo, com laços afetivos e residentes sob um mesmo teto pode ser denominado família, foi em decorrência da mutação constitucional.

Importa enfatizar sempre que esse fenômeno tem como base uma mudança na realidade fática, ou seja, é um mecanismo pelo qual, diante da rigidez constitucional, é possível fazer a Constituição se manter atual. É por causa da necessidade de adequação das normas que compõem a base do ordenamento jurídico de um Estado com as mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais, por exemplo, que os instrumentos de reforma constitucional são pertinentes. Essa pertinência é constante em decorrência do dinamismo da própria sociedade e da mutabilidade incidental aos seus mais diversos setores.

É a partir daí que adentramos propriamente no objeto desta pesquisa. Atualmente, o texto da Constituição Federal não contempla uma modalidade de afastamento do Presidente da República em situações emergenciais. Como forma de ilustrar o raciocínio, importa lembrar que hoje vivenciamos uma realidade atípica, que, sem dúvidas, pode ser considerada emergencial. O momento atual agravou uma super crise que já vinha se alastrando desde antes, composta por elementos políticos, sociais, econômicos e agora sanitários, o que revelou uma incapacidade de administração que ensejou uma ameaça à governabilidade, culminando na gradual erosão do mandato presidencial.

Não há pertinência e momento oportuno maior para blindar o sistema presidencialista, que, no Brasil, desde as discussões da Assembleia Nacional Constituinte, defende a estabilidade de um mandato. Essa blindagem seria feita através do acréscimo de uma modalidade de afastamento do Presidente da República, quando configurada uma situação emergencial, desde que restassem demonstrados elementos específicos de incapacidade administrativa, de ameaça à governabilidade e de erosão do mandato presidencial.

5 METODOLOGIA

A presente pesquisa tem como objetivo analisar se o mecanismo de reforma constitucional consagrado no art. 60, da CRFB/88, acomoda proposta de emenda que introduza uma modalidade adicional de afastamento do Presidente da República de seu cargo, e, sendo o caso, que parâmetros já estabelecidos para as hipóteses de renúncia e impeachment se impõem para uma proposta alternativa.

Para o desenvolvimento deste trabalho, que visa demonstrar foi adotado o método dialético, a fim de facilitar a análise do ordenamento jurídico sob uma perspectiva sistêmica e decorrente de um processo contínuo.

Como métodos de procedimentos, foram utilizados o método analítico-descritivo, escolhido para possibilitar uma abordagem teórica-reflexiva sobre a relação entre Poder Constituinte Originário e Poder Constituinte Derivado e sua função política para o Estado, bem como para compreender a reforma como única manifestação possível dentro de uma ordem estabelecida, além de abordar o presidencialismo diante da engenharia institucional brasileira; e o método correlacional, para definir a relação entre ambos.

As técnicas de pesquisa escolhidas foram as históricas, conceituais e normativas. A técnica histórica serviu para traçar a evolução do Poder Constituinte, da reforma constitucional e do presidencialismo como fenômenos políticos e categorias da Teoria da Constituição. A técnica conceitual, por sua vez, foi útil para direcionar o raciocínio através de um referencial teórico lógico. Por fim, se utilizou da técnica normativa para o estudo dos dispositivos de reforma e do presidencialismo presentes na CRFB/88 e demais fontes normativas correlatas.

Para obter os resultados desta pesquisa, inicialmente foi feita uma análise do processo constituinte brasileiro com ênfase no mecanismo de reforma constitucional e no sistema de governo adotado. Dessa forma, foi realizado um estudo dos anais da ANC de 1987/1988 a fim de se identificar as pretensões a despeito da relação do presidencialismo com a reforma constitucional, além dos debates em torno desses dois pontos.

Finalmente, uma análise concreta entre o mecanismo de reforma constitucional e o presidencialismo foi realizada a partir da CRFB/1988 para que fosse estabelecido até onde o constituinte derivado estaria autorizado a estabelecer um tipo de impedimento ao mandato presidencial, além de ter sido dedicada atenção à jurisprudência do STF a respeito do presidencialismo e das particularidades da reforma.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como dito anteriormente, nas discussões a respeito do sistema de governo que seria estabelecido no Brasil com o advento da redemocratização, sempre prevaleceu uma preocupação a respeito da sua conservação.

Diante das frequentes crises, de diversas naturezas, que o país enfrentou desde então é natural que, a princípio, se entenda como solução a mudança do sistema de governo. É sabido, inclusive, que recentemente tem sido cogitada, de forma mais evidente, a mudança do sistema de governo vigente para o semipresidencialismo. O principal defensor dessa alteração é o atual presidente da Câmara Federal, Arthur Lira (PP), que expôs seu entendimento no 9º Fórum Jurídico Brasileiro na Universidade de Lisboa e já se articula para tanto:

A previsão de uma dupla responsabilidade do governo, ou de uma responsabilidade compartilhada do governo, que responderia tanto ao presidente da República quanto ao Parlamento, pode ser a engrenagem institucional que tanto nos faz falta nos momentos de crises políticas mais agudas. (LIRA, 2021 apud BRANDÃO, 2021)

Por outro lado, tomar decisão tão radical e imediatista, a grosso modo, pode soar como uma forma de privar a maturação dos institutos estabelecidos pela recente Constituição de 1988, deixando de preservar a sua essência de ideais, além de acentuar uma insegurança político-institucional.

Fazendo um recorte histórico recente para melhor análise da conjuntura que ensejou esta pesquisa, no dia 03 de fevereiro de 2020, através da Portaria nº 188/2020, assinada pelo então Ministro da Saúde, Luiz Henrique Mandetta, o Governo Federal declarou oficialmente emergência sanitária em razão da pandemia de Covid-19. Posteriormente, em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública por meio do Decreto Legislativo nº 6/2020.

À medida que esses instrumentos normativos iam perdendo a vigência, ainda que com alguns artigos sendo válidos mesmo após por decisão do STF (DOEDERLIEN, 2021), outros novos surgiam preservando o caráter emergencial da realidade. A Lei nº 13.979, por exemplo, trouxe em seu art. 2º, §§ 2º e 3º, que o caráter emergencial referente a situação de saúde pública teria sua duração disposta por ato do Ministro de Estado da Saúde e que esse período não poderia ser superior ao estipulado pela Organização Mundial da Saúde – OMS.

Note-se que a condição para definição de situação emergencial esteve associada a decisões de órgãos técnicos, a saber, o Ministério da Saúde e a OMS, que possuem

propriedade para deliberar sobre uma conjuntura pandêmica. Ademais, a decisão que decretou emergência sanitária foi reconhecida e avalizada pelo Congresso Nacional, conferindo certo protagonismo também ao STF. Ou seja, houve continuamente atuação dos três Poderes.

Em análise feita por Neves (2021) a partir dos dados disponibilizados pela Câmara dos Deputados, desde o início da pandemia até o final de 2021, o Congresso Nacional recebeu 138 pedidos de impeachment contra o presidente Jair Bolsonaro.⁴ Desses, em pelo menos 62 pedidos, a postura do mandatário diante a crise sanitária causada pelo Coronavírus é fundamento. Porém, os pedidos formalmente adequados seguem aguardando apreciação até hoje, seja pelo receio de ameaçar a continuidade do mandato presidencial – motivo que nos é relevante, seja por interesses particulares de quem deteve ou detém poder para encaminhá-los.

Bem sabemos que, por se tratar de um instituto jurídico-político, o *impeachment* acaba condicionado a fatores alheios aos crimes expressos no texto constitucional e na Lei 1.079/1950, como manifestações populares contrárias ao presidente, escândalos políticos ou exposições midiáticas desfavoráveis (MAFEI, 2021).

No entanto, dada a delicada realidade, o desgaste e o grande ônus político de um processo de *impeachment*, bem como a inviabilidade de gerar qualquer defasagem ao Poder Executivo em momentos como esse, houve e ainda há um certo desbrío em avançar nesse sentido.

Dito isso e considerando todo o exposto, especialmente a discussão a respeito da reforma constitucional, seus limites e amplitudes, ponto crucial para esta pesquisa foi observar os limites para uma reforma constitucional feita através de emenda que adicionasse a hipótese de afastamento aqui defendida, atentando-se para a sua coexistência com o princípio da separação de poderes, com o regime democrático e com o próprio presidencialismo. Assim, vejamos:

A adição proposta ao texto constitucional não implicaria em uma contrariedade ao princípio da separação dos poderes, previsto como cláusula pétrea explícita, pois não se trata de uma destituição, mas de um impedimento, na acepção constitucional da palavra. Nesse sentido, o art. 79 da CRFB/1988 traz que, em caso de impedimento, o vice-presidente substituiria o presidente, permitindo assim a continuidade regular do exercício do Poder Executivo.

Além disso, a apuração e condução desse processo de afastamento teria de ser feita pelo Poder Legislativo. Essa função lhe seria atribuída para garantir maior legitimidade ao

⁴ Nesse montante, constam pedidos duplicados, ou seja, com mesmo teor, pois alguns postulantes decidiram protocolar pedidos separados.

processo, tendo em vista que seus membros são eleitos pelo voto popular, e para preservar o já disposto na Constituição.

O período de afastamento, por sua vez, seria de 180 dias, respeitando o tempo já estabelecido na Constituição Federal para a suspensão de funções do presidente quando do julgamento por crimes comuns e de responsabilidade.

Outrossim, conferir a um poder eleito pelo voto popular a competência de afastar, temporariamente, o chefe de um Poder de mesma natureza quando demonstrada incapacidade de conduzir o país em situações emergenciais estaria dentro dos limites do regime democrático representativo, vez que preserva um de seus principais pilares: a soberania popular, sem violar os demais.

De toda forma, disciplinar relações de qualquer tipo de poder, especialmente do poder político, é uma das missões prioritárias da ordem jurídica de um Estado moderno e democrático (MAFEI, 2021). A essência de uma democracia é também dispor de instrumentos de autoproteção.

Seria compreensível ainda arguir uma eventual incompatibilidade ou atrito dessa proposta com o próprio sistema de governo presidencialista, pois o presidencialismo tem como uma de suas características principais o mandato fixo, que não pode ser encurtado por razões meramente políticas, tampouco interrompido por desconfiança advinda dos demais Poderes.

De todo modo, o presidencialismo não é uma cláusula pétrea. Embora submetido a um plebiscito em 1993, o ato não lhe conferiu tal rigidez. Complementarmente, esse resultado não impede que uma alteração no sistema ou sua troca por outro seja feita eventualmente através de nova consulta popular, pois o Congresso Nacional não está eternamente vinculado à disposição correlata do ADTC (DA SILVA, V. A, 2021, p. 485). Assim sendo, o Poder Constituinte Derivado teria plenos poderes para instituir uma norma que alterasse a configuração do sistema de governo, ou até mesmo de substituí-lo por definitivo.

Feita essa consideração, retoma-se a menção de que o presidencialismo não admite que seu líder tenha o mandato abreviado por razões estritamente políticas. Dessa forma, seria pertinente pensar em uma emenda que, para que o presidente seja afastado do cargo em situações emergenciais, fossem observadas e tomadas como base decisões e critérios técnicos, para além dos políticos, bem como que restasse configurado dolo nas ações ou omissões por parte do presidente que derem causa ao agravamento da situação e, conseqüentemente, a ingovernabilidade.

Essas condições se fazem necessárias para que o instituto que aqui está sendo proposto não venha a ser visto como uma forma de afastamento do presidente por pura desconfiança do Legislativo. Se o contrário fosse, estaríamos incorporando um mecanismo que poderia ser confundido com uma moção de desconfiança e, assim, dando face a uma espécie de semipresidencialismo.

De todo modo, a moção de desconfiança presente nos governos semipresidencialistas e também parlamentaristas, além de depender puramente de uma relação de confiança entre o Legislativo e o Executivo, leva a escolha de um novo líder, seja através de pura decisão dos parlamentares ou de novas eleições. Essa não é a proposta apresentada para o instituto que aqui se vislumbra, pois não se pretende a ascensão de um novo chefe do Executivo.

Ainda é oportuno mencionar que não é incomum, tampouco impossível, que institutos de dois sistemas diferentes possam coexistir. O próprio *impeachment* trata de um instituto originalmente parlamentarista, incorporado ao modelo presidencialista com as devidas adaptações.

Mas, entende-se a pertinência para estudos futuros sobre até que ponto a inserção dessa nova modalidade, com as características aqui propostas, descaracteriza o presidencialismo.

Por enquanto, talvez seja o momento, de forma clara e expressa, de não nos preocuparmos apenas com a contenção do excesso de poder dado ao Presidente, mas também com o excesso de omissões e negligências que possam agravar situações emergenciais. Sem a renúncia, um instrumento que não contasse com a inconveniência e complexidade política de um *impeachment* seria uma alternativa.

7 CONCLUSÃO

Concluiu-se, portanto, que, em um cenário que reste demonstrada a inaptidão do Presidente da República ao cargo naquele momento e sinalize uma permanência que traga prejuízos em face de uma emergência nacional, uma emenda constitucional que introduzisse a possibilidade de afastamento do presidente por um período de 180 dias, por iniciativa e decisão do Congresso Nacional, com base em motivos técnicos e políticos, e quando configurado dolo do chefe do Executivo em ações ou omissões que possam agravar uma situação já crítica, seria compatível diante dos limites formais e materiais da Constituição aqui explorados.

Essa proposta seria uma alternativa à corrosão do sistema presidencialista brasileiro, pois, nesse período de 180 dias, a condução do Executivo seria feita pelo vice-presidente, legítimo e competente para tanto (art. 22, inciso I, CRFB/88). Na oportunidade, este poderia tomar posturas opostas as que vinham sendo tidas pelo presidente a fim de contornar a situação, além de ser uma possibilidade para que se utilize de sua influência e poder de articulação com sua base aliada no Congresso visando a mesma finalidade, considerando a constituição de uma chapa à época da eleição voltada para a estabilidade do mandato. Após esse período, o presidente seria reconduzido ao cargo, tendo em vista que não se pretende destituí-lo.

A exigência de observância de motivos técnicos e de dolo nas ações e/ou omissões, para além dos motivos políticos, é essencial para que não se caracterize encurtamento do mandato e afastamento meramente político, o que seria incompatível com o presidencialismo. Assim, a continuidade do mandato vislumbrada por meio dessa proposta, seria garantida através da não defasagem do Poder Executivo, da preservação da imagem do presidente, da possibilidade de flexibilização nas articulações e das indisposições evitadas entre os Poderes para que a governabilidade não seja ameaçada.

REFERÊNCIAS

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

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Decreto Legislativo Nº 6, de 2020**. Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 04 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante nº 46**. Brasília, DF, 09 de abril de 2015. Diário Oficial da União. [Brasília], 17 abr. 2015.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Lei Nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Rio de Janeiro, 10 abr. 1950. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em: 04 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Lei Nº 13.979, de 6 de Fevereiro de 2020**. Brasília, 07 fev. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em: 04 maio 2020.

BRASIL. Portaria nº 188, de 03 de março de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Portaria Nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Brasília, 04 mar. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 04 maio 2022.

BRANDÃO, Francisco. **Lira defende adoção do semipresidencialismo para enfrentar crises políticas**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/827233-lira-defende-adoacao-do-semipresidencialismo-para-enfrentar-criises-politicas/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

DOEDERLIEN, Natalia (ed.). **Projeto retoma regras para situação de emergência durante a pandemia**. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/762080-projeto-retoma-regras-para-situacao-de-emergencia-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 13 mar. 2022.

DIÁRIO da Assembleia Nacional Constituinte, quarta-feira, 23 de março de 1988. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 23 março 1988. Ano II, nº 211. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/211anc23mar1988.pdf#page=19>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

DIÁRIO da Assembleia Nacional Constituinte, quarta-feira, 20 de maio de 1987. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, 20 maio 1987. Ano I, Suplemento ao nº 62. Disponível em: <<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup62anc20mai1987.pdf#page=92>>. Acesso em 06 jun. 2021.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Lua Nova N° 44, 1994.

GARGARELLA, Roberto. **The Engine Room of the Constitution: 200 Years of Constitutionalism in Latin America (1810-2010)**, 2013. Ed. Cambridge.

GILBERT, Robert E. **Presidential Disability and the Twenty-Fifth Amendment: The Difficulties Posed By Psychological Illness**. 79. ed. [S. l.]: Fordham Law Review, 2010. Disponível em: <<https://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol79/iss3/5/>>. Acesso em: 20 out. 2022.

HAMILTON, ALEXANDRE. MADISON, JAMES. JAY, JOHN. **Le Federaliste (Commentaire de la Constitution des Stats-Unis)**, ed. Gerard & Briere (Paris, 1902), n. LXX.

HAROLD J. LASKI, **La Reppublica Presidenziale Americana**, ed. Mondadori, de 1948.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. Prefácio de Aurélio Wander Bastos. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1985.

MAFEI, Rafael. **Como Remover um Presidente: teoria, história e prática do impeachment no brasil**. São Paulo: Zahar, 2021. 450 p.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES FILHO, José Filomeno de. A discussão sobre o sistema de governo e seus parâmetros. **Pensar - Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 2, p. 154-161, ago. 1993. Trimestral. Fundação Edson Queiroz. <<http://dx.doi.org/10.5020/2317-2150>>. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/rpen/article/view/469/0>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

NEVES, Rafael. **Bolsonaro tem mais pedidos de impeachment em 2021 que Dilma em todo o mandato**. 2021. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/12/09/bolsonaro-tem-mais-pedidos-de-impeachment-em-2021-que-dilma-em-todo-mandato.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2022.

O QUE muda com a emenda de Lucena. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 8, 23 jun. 1988. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/123216/23%20a%2025%20de%20marco%20-%200020.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

PAULO, Vicente; Alexandrino, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 8.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

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

QUINTANA, Fátima Romano. **El nuevo Hyper-Presidencialismo en Latinoamérica – El caso de Venezuela**. Disponível em: <<http://www.grin.com/de/preview/41258.html>>. Acesso em: 28 de maio de 2020.

SILVA, Rodrigo Martins da. **O Processo Decisório na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88: a escolha do sistema de governo**. a Escolha do Sistema de Governo. 2014. Grupo de Trabalho 13 - Elites e Espaços de Poder. 38º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt13-1/8945-o-processo-decis-orio-na-assembleia-nacional-constituente-de-1987-88-a-escolha-do-sistema-de-governo/file>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

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