



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI**  
**CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**RENATA FURTADO BARROS**

**A ATUAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS  
DEPUTADOS NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE  
DILMA ROUSSEFF**

**TERESINA – PI**

**2019**

**RENATA FURTADO BARROS**

**A ATUAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO  
PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado a Universidade Federal do  
Piauí - UFPI como parte das exigências  
para a obtenção do título de Bacharelado  
em Ciência Política.

·  
Orientação: Professor Vitor Eduardo Veras  
de Sandes Freitas

**TERESINA – PI  
2019**

**RENATA FURTADO BARROS**

**A ATUAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO  
PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado a Universidade Federal do  
Piauí - UFPI como parte das exigências  
para a obtenção do título de Bacharelado  
em Ciência Política.

Teresina, junho de 2019.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Professor Vitor Eduardo Veras de Sandes Freitas

---

Prof. (Nome do professor avaliador)

---

Prof. (Nome do professor avaliador)

Dedico esse trabalho a Deus e à minha família, amigos e professores pelo incentivo e apoio necessário para o alcance de mais essa meta pessoal e profissional.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer à Deus, que sempre se fez presente em todos os momentos da minha vida, amparando-me e dando-me forças nos momentos difíceis. Agradeço aos meus pais, Cátia e Renato, que fizeram este sonho possível. Que também lutaram para que este dia chegasse, assim como minha irmã, Isa Rebeca, que acompanhou de perto todo o meu processo de luta e aprendizagem durante esses anos dentro da academia.

O sentimento é de gratidão, gratidão pela vida e pelo amadurecimento político social que esses anos de estudo me trouxeram. Sei que o caminho do aperfeiçoamento ainda é longo, esta é só mais uma etapa desse processo. Mas sinto-me feliz, por não ter desistido e nem olhado para trás, isso me deu forças para alcançar os meus objetivos.

Venho de uma cidade pequena, no qual a cultura política não permitia mulheres em espaço de atuação e participação. Ver minha mãe quebrar paradigmas foi o alimento para o meu sonho, o sonho de formar-me em Ciência Política. Entender que o lugar de fala também é meu, isso me impulsiona a conquistar cada vez mais espaços em que o preconceito de gênero ainda existe.

Pretendo, com todo o arcabouço literário estudado, fazer valer as aulas de Filosofia, Sociologia, Partido Político, Movimentos Sociais entre outras nos quais são essenciais para análise da nossa atual conjuntura política e social. Conjuntura esta, cujo as instituições devem estar sendo vigiadas atentamente por toda sociedade civil.

Quero agradecer também, ao meu namorado, Ítalo Barros, que esteve comigo neste último ano, se fazendo presente nas discussões políticas que sempre me trouxeram inquietação. Conviver juntamente com o mesmo, me fez analisar que a teoria política sempre esteve e está bem perto de nós na prática.

Agradeço a todos os meus familiares, que acreditaram em mim, que patrocinaram o meu sonho e mesmo longe estavam sempre perto para encorajar-me a prosseguir. Eu amo todos vocês, amo todos aqui citados, vocês são minha base. Obrigada.

Agradeço imensamente ao meu Orientador, Vitor, que sempre se mostrou solícito perante este trabalho. Obrigada pela paciência e confiança.

O meu ideal político é a democracia, para que todo o homem seja respeitado como indivíduo e nenhum venerado.

Albert Einstein

## RESUMO

O presente trabalho busca analisar a atuação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Desse modo, faz uma abordagem acerca do contexto envolvendo questões ligadas ao presidencialismo de coalizão e a organização partidária, o papel dos líderes partidários, o papel da Comissão Especial na Câmara dos Deputados e o processo de impeachment da Presidente Dilma Vana Rousseff. Assim sendo, o objetivo geral do estudo é analisar o processo legislativo dentro da Comissão Especial no rito do *Impeachment* da Presidente Dilma. Além disso, busca-se averiguar de que forma os atores presentes na Comissão Especial atuaram no processo legislativo do *Impeachment* dentro da Câmara dos Deputados (trâmite); conhecer a atribuição da Comissão Especial. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica no intuito de constituir a fundamentação teórica do estudo. Na fundamentação teórica, têm-se os seguintes autores: Abranches (1988); Figueiredo; Limongi (1999); Freitas (2016); Pereira (2017), dentre outros. A importância desse estudo está no fato de poder vir a contribuir para uma reflexão acerca da importância da manutenção de uma disciplina partidária. Ou seja, da realização de um trabalho/gestão em consonância com os partidos e com a obediência dos acordos. Isso porque, durante o mandato da então Presidente Dilma Rousseff houve uma fragilização considerável no processo de coalizão, o que contribuiu para a perda do apoio necessário para finalizar seu mandato.

**Palavras - chave:** Dilma Rousseff. Impeachment. Comissão Especial.

## ABSTRACT

The present work seeks to analyze the performance of the Special Commission of the Chamber of Deputies in the impeachment process of President Dilma Rousseff. In this way, it approaches the context involving issues related to coalition presidentialism and party organization, the role of party leaders, the role of the Special Commission in the House of Representatives, and the impeachment process of President Dilma Vana Rousseff. Thus, the overall objective of the study is to analyze the legislative process within the Special Commission in the rite of Impeachment of President Dilma. In addition, it seeks to find out how the actors present in the Special Commission have acted in the legislative process of Impeachment within the Chamber of Deputies (process); know the attribution of the

Special Committee. The methodology used was the bibliographical research in order to constitute the theoretical basis of the study. In the theoretical foundation, we have the following authors: Abranches (1988); Figueiredo; Limongi (1999); Freitas (2016); Pereira (2017), among others. The importance of this study is that it may contribute to a reflection about the importance of maintaining a party discipline. That is, the realization of a work / management in line with the parties and with the compliance of the agreements. This was because, during the then President Dilma Rousseff's term of office, there was considerable weakening in the coalition process, which contributed to the loss of the support needed to complete its mandate.

**Keywords:** Dilma Rousseff. Impeachment. Special Committee.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>2 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA NO CONGRESSO BRASILEIRO.....</b>	<b>11</b>
2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	11
2.2 O PAPEL DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS E A INFLUÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NA AGENDA LEGISLATIVA .....	18
<b>3 AS COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: FUNCIONAMENTO, AGENDA, A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES.....</b>	<b>26</b>
<b>4 O FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF.....</b>	<b>37</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico visa analisar a atuação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment* da presidente Dilma Vana Rousseff no ano de 2016.

Nesse sentido, busca-se evidenciar alguns aspectos importantes que envolvem o papel da Comissão Especial da Câmara dos Deputados e suas atribuições, visto que a Comissão teve o papel de analisar a denúncia de Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente Dilma Vana Rousseff e, após aceita a denúncia por parte do Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, iniciou-se o processamento da matéria que seguiu o trâmite legal até a votação final. Após a votação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a matéria foi enviada ao Senado Federal (prossequindo com os trâmites legais até a votação pelo *impeachment* de Dilma).

Desse modo, a problemática do presente estudo centra-se na seguinte questão: Qual foi o papel da Comissão Especial no processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff?

Nessa perspectiva, buscou-se analisar os livros, artigos e documentos legais que tratam dessa temática no intuito de fundamentar, teoricamente, o presente trabalho. Para dar consistência ao estudo, definiu-se a seguinte problemática: Qual o papel das Comissões Especiais no Processo de Impeachment da presidente Dilma Rousseff?

Logo, tem-se como objetivo geral analisar todo o processo legislativo dentro da Comissão Especial no rito do *Impeachment* da Presidente Dilma. Além disso, busca-se averiguar de que forma os atores presentes na Comissão Especial atuaram no processo legislativo do *Impeachment* dentro da Câmara dos Deputados (trâmite); conhecer a atribuição da Comissão Especial.

A pesquisa bibliográfica deste trabalho pauta-se em estudos de alguns teóricos, dentre os quais: Abranches (1988); Figueiredo; Limongi (1999); Freitas (2016); Pereira (2017), dentre outros.

A importância desse estudo está no fato de poder vir a contribuir para uma reflexão acerca da importância da manutenção de uma disciplina partidária. Ou seja, da realização de um trabalho/gestão em consonância com os partidos e com a obediência dos acordos. Isso porque, durante o mandato da então Presidente Dilma Rousseff houve uma fragilização considerável no processo de coalizão, o que contribuiu para a perda do apoio necessário para finalizar seu mandato.

O trabalho está dividido da seguinte forma: introdução seguida de três capítulos. O primeiro capítulo trata do presidencialismo de coalizão e a organização partidária no Congresso Brasileiro. O segundo capítulo discorre acerca do papel das Comissões dentro da Câmara dos Deputados e o terceiro capítulo apresenta a forma de funcionamento da Comissão Especial da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Além desses, ao final, são realizadas algumas considerações quanto aos achados do estudo.

## 2 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA NO CONGRESSO BRASILEIRO

A relação do Executivo com o Legislativo tem sido vista como um dos principais aspectos da análise da democracia brasileira, pois é disso que se estabelecem as condições de governabilidade, fundamentais para a manutenção ou derrubada de governos. Todavia, é necessário reconhecer que a relação do Executivo – Legislativo é a única necessária para o funcionamento da democracia brasileira, como, por exemplo, a participação política, a atuação do Judiciário e das instituições de controle horizontal etc.

Entretanto, os aspectos institucionais relacionados à relação do Executivo-Legislativo são fundamentais para compreendermos como processos de impeachment podem gerar quedas de presidentes. Para tanto, a análise se centra no funcionamento interno da Câmara dos Deputados. Portanto, o trabalho que se apresenta a seguir busca realizar uma análise acerca destes aspectos institucionais da democracia brasileira, especificamente, neste primeiro capítulo, será discutida a forma como ocorre na prática o presidencialismo de coalizão na democracia brasileira, bem como a organização realizada pelos agentes políticos do poder legislativo.

### 2.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O termo “presidencialismo de coalizão” foi cunhado por Abranches (1988), que abriu a discussão acerca do presidencialismo de coalizão e da importância dessa, para a governabilidade do país. O referido autor desenvolveu o conceito de presidencialismo de coalizão partindo de uma singularidade analisada no contexto brasileiro, devido à organização do Executivo que é marcada pelas suas coalizões partidárias. No trecho abaixo, Abranches (1988) descreve tal conceito do seguinte modo:

[...] 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. 20-21)

Sob a luz da promulgação da constituição de 1946, Abranches (1988) afirma que nesta situação, o país pôs em prática os modelos presidencialista, federalista, proporcional e multipartidário. A análise que Abranches (1988) realiza sobre o multipartidarismo no Brasil, se dá no recorte temporal entre 1946 a 1964, na qual nesta análise, ele afirma que o país vivia um fracionamento parlamentar mediano, assim, tomava rumos para a consolidação de um sistema multipartidário.

Tal fracionamento parlamentar é descrito também por Abranches (1988), que busca analisar, sob a ótica de um Índice de Fracionalização Parlamentar<sup>1</sup>, a questão relacionada ao presidencialismo de coalizão. Na referida análise, o autor observa algumas democracias ocidentais e seus respectivos índices. Conforme dito anteriormente, Abranches (1988) afirma que o Brasil possuía um índice de fracionamento parlamentar mediano, tendo em vista os demais casos analisados, como podemos observar na tabela abaixo produzida pelo autor.

**Tabela 01:** Índices de Fracionalização Parlamentar, Concentração, Oposição e Grandes Coalizões para Democracias Seleccionadas (1970's) e Brasil (45, 50, 54, 58, 62 e 87)

<b>Países</b>	<b>FP</b>	<b>IC</b>	<b>IO</b>	<b>ICA</b>	<b>GR. COAL</b>
Dinamarca	0,75	0,40	0,60	0,58	0
Austrália	0,59	0,54	0,46	0,84	0
Alemanha	0,57	0,46	0,54	0,91	28
Áustria	0,55	0,51	0,49	0,95	19
Bélgica	0,78	0,32	0,68	0,61	16
Canadá	0,65	0,41	0,59	0,81	0
Finlândia	0,82	0,27	0,73	0,45	42
França	0,42	0,74	0,26	0,86	72
Itália	0,72	0,42	0,58	0,70	43
Holanda	0,84	0,29	0,71	0,46	49
Japão	0,63	0,55	0,45	0,79	20
Noruega	0,72	0,49	0,51	0,62	0
N. Zelândia	0,47	0,63	0,37	1,00	0
Inglaterra	0,52	0,52	0,48	0,98	13
Suécia	0,70	0,47	0,53	0,67	0
Suíça	0,82	0,24	0,76	0,47	74
Brasil 45	0,64	0,53	0,47	0,80	80
Brasil 50	0,76	0,37	0,63	0,64	
Brasil 54	0,78	0,35	0,65	0,58	
Brasil 58	0,78	0,35	0,65	0,56	

<sup>1</sup> Índice capaz de mensurar o grau de dispersão entre partidos políticos. Seu índice de fracionalização (f) é capaz de mensurar o grau de dispersão de votos para qualquer eleição.

Brasil 62	0,78	0,29	0,71	0,57	
Brasil 87	0,65	0,53	0,47	0,77	**

Fonte: HIPPOLITO adaptado por ABRANCHES (1988, p. 18)

A partir do que é demonstrado na tabela acima, Abranches (1988) descreve o que consiste a intensidade mediana do fracionamento parlamentar brasileiro, na qual o autor afirma:

O Brasil, como se vê, não apresenta qualquer desvio importante, neste particular, em relação a várias - na verdade a maioria - das democracias estáveis do Ocidente. Tem um sistema multipartidário, com fracionamento parlamentar entre o médio e o mediano, índices em nada dessemelhantes àqueles observados em vários países que gozam de estabilidade democrática e alta legitimidade. (ABRANCHES, 1988, p.18)

Assim, analisa-se que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo pode promover a criação de coalizões, da qual desta maneira, Abranches (1988) caracteriza a lógica da formação das coalizões em dois eixos, onde ele os descreve:

[...] o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário parlamentar, mas também regional. (ABRANCHES, 1988, p. 22)

Ainda seguindo a discussão acerca da formação de coalizões, Santos (2002, p. 58) explica que “o sistema eleitoral e de governo dos períodos 1946-64 e pós-88 são idênticos, ambos baseiam-se na representação proporcional – RP de lista aberta e no sistema presidencialista”. Esse tipo de sistema, segundo o autor, nos permite observar que houve uma exitosa tentativa de manutenção do *status quo* dos sistemas eleitoral e de governo no Brasil.

Nesse sentido, a principal diferença que ocorreu em relação à constituinte de 1946 para de 1988 é a distinção no que se refere aos poder Legislativo concedido ao Executivo. Assim sendo, Figueiredo; Limongi (1999) fazem a análise desta alteração a partir da relação entre os poderes do Legislativo e do Presidente da República que foram imensamente ampliados. Ainda sob a ótica desta perspectiva descrita acima, Santos (2003) argumenta na mesma linha:

O argumento a ser definido é o de que o padrão de relacionamento entre o Presidente da República e a Câmara dos Deputados sofreu importante alteração se forem considerados dois períodos democráticos distintos. De um

lado, o período 1946-1964, regulado pela Constituição de 1946, e de outro, o período atual, marcado pela Constituição de 1988. A explicação para a modificação observada encontra-se no poder de agenda do presidente. Vale dizer, mudanças na capacidade de este intervir no processo legislativo produziram impactos significativos no comportamento dos partidos e dos deputados tomados individualmente. Impactos, “importante notar, no sentido de ampliar o potencial de apoio legislativo ao Poder Executivo”. (SANTOS, 2003, p.59)

Assim, Figueiredo; Limongi (1999, p. 19) ressaltam “o princípio proporcional e a lista aberta continuam a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas”. Desta maneira, não haverá uma inoperância do Legislativo frente ao Executivo, uma vez que este último tem seu funcionamento baseado no processo de coalizão e disciplina partidária, o que torna o poder Legislativo com uma significativa influência nas ações do poder Executivo.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o Legislativo passou a ter mais autonomia em relação ao comando de suas bancadas, no sentido de que tal autonomia “foi ampliada pelos regimentos internos das casas legislativas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.20). Desta forma, a disciplina partidária se dá quando os agentes partidários do Congresso passam a cooperar e votar de maneira disciplinada, isto é, quando se cria de fato um padrão de votação em determinadas pautas que são previamente orientadas para serem votadas com base na disciplina partidária, das quais podemos citar as pautas propostas pelo poder Executivo.

Nesta concepção, as pautas propostas pelo poder Executivo que necessitam de uma votação coordenada no Congresso para sua aprovação e consequente execução da agenda do poder Executivo, necessitam da organização dos agentes partidários que se organizam a partir dos líderes partidários, conforme explica Figueiredo; Limongi (1999) ao ressaltar que a relação Executivo e Legislativo tem um maior desempenho quando a negociação não é feita com os parlamentares, mas, sim com as bancadas dos líderes partidários. Portanto, as grandes coalizões são formadas quando há um alto número de líderes partidários que estão dentro desta organização.

Desta forma, Abranches (1988) analisa um ponto importante na formação das coalizões, na qual este cenário é destacado principalmente em sociedades heterogêneas, onde o pluralismo e diferenciações socioculturais são facilmente detectadas. Assim, o autor destaca: “[...] sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das

classes sociais; têm importantes componentes socioculturais e regionais”. (ABRANCHES, 1988, p.21)

Portanto, em sociedades onde há uma maior fragmentação partidária e diversidade social, existe uma probabilidade maior de serem formadas coalizões. Neste sentido, Abranches (1988, p. 21) sustenta esta concepção afirmando que “é nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação”.

Essa heterogeneidade presente na sociedade brasileira requer que haja um modelo institucional suficiente para lidar com tal realidade. Desta forma, Abranches (1988) sustenta que este modelo institucional, para que seja suficiente, são necessárias bases sólidas que permitam a formação desta estabilidade institucional. Assim, ele explica nas seguintes palavras:

O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente eficiente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social. (ABRANCHES, 1988, p. 07-08).

Nesse sentido, no que se refere à perspectiva que trata da organização do poder legislativo brasileiro, Figueiredo; Limongi (1999) se utilizam da perspectiva apresentada por Shugart; Carey (1992) que explicam:

O padrão organizacional do Legislativo brasileiro é bastante diferente do norte-americano. Os trabalhos legislativos no Brasil são altamente centralizados e se encontram ancorados na ação dos partidos. Ademais, enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999 apud SHUGAR; CAREY, 1992, p. 22)

Tal explicação descrita acima corrobora com a ideia da disciplina partidária, em que os parlamentares votam não de maneira individual, mas, sim sob orientação do partido. Este comportamento parlamentar é explicado pela ação partidária dentro da arena legislativa.

Dessa forma, esse comportamento parlamentar fornece as bases imprescindíveis para a formação do presidencialismo de coalizão, uma vez que a

previsibilidade do placar das votações ocorridas no Legislativo serve para as tomadas de decisão do Executivo.

Portanto, a partir desta concepção descrita anteriormente, pode-se afirmar que os partidos correspondem ao principal elo que liga o poder Executivo ao Legislativo, por meio dos líderes partidários. Assim, Figueiredo; Limongi (1999) explicam: “[...] a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 20).

Neste contexto, partindo das ideias expostas, pode-se afirmar que a disciplina partidária funciona como um mecanismo fundamental de dar bases sólidas e suficientes para a formação de uma coalizão forte, ou seja, uma maior reunião de partidos que agregam uma proporção de maioria em relação a quantidade de parlamentares na Câmara dos Deputados. A coalizão coordenada no Legislativo pelos líderes partidários proporcionam as condições necessárias para que o poder Executivo possa implementar sua agenda de governo.

Ao mesmo tempo em que o poder de agenda dá mais estabilidade institucional para o processo de coalizão, a disciplina partidária age de maneira conjunta nesse processo institucional. Assim, quando o congresso passa a cooperar e votar de maneira disciplinada, isto resulta na capacidade prática que o poder executivo toma para si de executar sua agenda política. Assim, a disciplina partidária corresponde a um elemento chave na coordenação da coalizão.

Com o surgimento de um novo quadro institucional que foi elaborado pela Constituição de 1988, o comportamento partidário frente ao Legislativo foi modificado, como também as prerrogativas dadas ao poder Executivo. O poder Executivo passou a gerenciar poderes tanto na esfera administrativa quanto em matérias orçamentárias.<sup>2</sup> Desse modo, outro poder importantíssimo exercido pelo Executivo é o poder de agenda, à vista disso, o Executivo passa a ter mais facilidade em controlar as bancadas dos partidos políticos e os líderes partidários.

Nesta perspectiva, Figueiredo; Limongi (1999) descrevem a predominância do poder Executivo sob a execução da agenda legislativa, conforme explicam na seguinte afirmação:

---

<sup>2</sup> A Constituição Brasileira de 1988, por exemplo, confere iniciativa exclusiva ao presidente em matérias orçamentárias e veda emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos. O presidente brasileiro tem ainda exclusividade da iniciativa em matérias tributárias e relativas à organização administrativa. (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999).

O Executivo domina o processo legislativo porque tem o poder de agenda e esta agenda é processada e votada por poder legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com os princípios partidários. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 22).

Destarte, o poder de agenda surge como um mecanismo capaz de controlar as ações do Legislativo. Na visão de Figueiredo;Limongi (1999), isso surge como sendo algo positivo para o governo, pois com esse controle exercido pelo poder de agenda o governo passa a ter um quadro institucional estável, corroborando com a presença de coalizões exercida dentro do governo.

Portanto, um presidente que comanda um partido disciplinado e que controla a maioria das cadeiras não deve esperar encontrar barreiras à aprovação de sua agenda. “Neste caso, presidente e Legislativo podem partilhar uma mesma agenda, e as diferenças entre o parlamentarismo e o presidencialismo seriam minoradas”. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 26)

Quando analisamos a dimensão do poder Legislativo nas mãos do Executivo chegamos à conclusão de que “presidentes com amplos poderes legislativos sabem que têm maiores chances de impor unilateralmente sua agenda” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 26). Dessa forma, o processo de estabilização do Executivo é mais presente, visto que o Legislativo passa a cooperar com os processos decisórios da agenda executiva.

Em contra partida, sabemos que as “chances de conflito entre Legislativo e Executivo dependem da distribuição de cadeiras no interior do Legislativo pelos diferentes partidos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 26). Então, quando existe disciplina partidária e cooperação com o Executivo esses conflitos eles são diminuídos, porém, quando não há cooperação e nem disciplina partidária os riscos e as chances de conflitos aumentam.

O poder do Presidente não se resume somente ao poder de agenda, cabe a ele legislar através de medidas provisórias com força de lei. Sendo assim:

Os mecanismos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente — ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos —, estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Constituição de 1988, não só lhe permitem definir

a agenda legislativa, mas o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.11)

Além do poder de agenda do executivo, nos cabe dar ênfase neste presente trabalho, ao papel do colégio de líderes dentro do regimento interno da Câmara dos Deputados (CD), visto que esse colegiado desempenha importante papel na determinação da pauta dos trabalhos. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999)

Portanto, é importante analisar o poder dos líderes dentro do Congresso, visto que, os mesmos possuem o poder de determinação da pauta dos trabalhos. Em detrimento de uma série de prerrogativas regimentais, os líderes partidários, controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. Sendo assim, as comissões são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes<sup>3</sup>. Analisa-se então, o potencial dos líderes.

## 2.2 O PAPEL DOS LÍDERES PARTIDÁRIOS E A INFLUÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NA AGENDA LEGISLATIVA

Os líderes partidários controlam as ações dos partidos e suas respectivas bancadas. Exemplo disso, são as votações nominais que acontecem dentro do Congresso. Esses líderes criam estratégias de votação de acordo com o que melhor lhes beneficie. Isso porque, de acordo com Figueiredo; Limongi (1999, p. 30), “líderes partidários decidem quando é oportuno forçar uma votação nominal e, como seria de se esperar, usam este recurso de maneira estratégica, com olhos nos efeitos da votação nominal para seus partidos”.

Portanto, não só Executivo é capaz de controlar a agenda legislativa, mas também os líderes partidários, pois é através desses líderes que o desejo dos parlamentares são realizados. Desse modo:

---

<sup>3</sup> Os líderes partidários, em função de uma série de prerrogativas regimentais que discutiremos a seguir, controlam o fluxo dos trabalhos parlamentares. Isso implica seu inverso: tomados individualmente, os parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos. A ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário, que assim se constitui no principal *locus* decisório. Do ponto de vista organizacional, as comissões e as forças centrífugas e descentralizantes contidas nesse princípio organizacional são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 28-29).

[...] os líderes dispõem de um arsenal significativo de recursos por meio dos quais controlam e circunscrevem a atuação dos parlamentares. Eles contam com os recursos necessários para atuar em nome de suas bancadas. O campo aberto para a estratégia individual e oportunista dos parlamentares é bastante restrito. Sobretudo, os líderes têm como neutralizar os apelos dos membros de suas bancadas nesse sentido. A despeito do que se passa na arena eleitoral, os partidos contam e atuam de maneira disciplinada no Congresso brasileiro. Assim, os líderes partidários no Brasil dispõem de importantes poderes de agenda e por meio destes preservam e garantem a unidade do partido. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 31)

Posto que, o Executivo possui seus mecanismos de controle sobre a agenda, será enfatizado o processo de barganha que tem como sujeitos, o Executivo e os partidos membros da coalizão. Esse controle está presente nas coalizões que acontecem dentro do governo, cuja finalidade é buscar apoio. O objetivo desse controle sobre a agenda é que interesses comuns sejam protegidos, assim, tanto os parlamentares quanto os líderes partidários serão alvos desse acordo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999)

Esse mecanismo torna-se uma forma de barganha que funciona como uma negociação. Dessa forma, esse processo tornar-se-á mais previsível já que propostas visando acordos comuns irão, em tese, se consolidar levando em consideração a disciplina partidária e o processo de cooperação. Porém, vale ressaltar, que nem sempre esses sujeitos do processo de barganha terão interesses comuns. Dessa maneira, é importante que haja uma harmonia e concordância entre esses interesses para que ambos tenham seus desejos satisfeitos.

Segundo Figueiredo; Limongi (1999), a realidade do mecanismo de barganha funciona da seguinte maneira:

A imagem corrente das barganhas entre o Executivo e o Legislativo retrata uma negociação em que os parlamentares oportunistas são capazes de, a cada votação, extrair mais uma nomeação ou sinecura de um Executivo frágil e acuado pela necessidade constante de obter votos. Nessa barganha, os parlamentares seriam o lado forte, em condições de agir como verdadeiros chantagistas extraindo “rendas” de seu monopólio sobre os votos de que o Executivo necessita. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.32)

Visto a possibilidade de que esse processo de barganha possa gerar riscos para o Executivo, o mesmo possui o controle de recursos que os parlamentares desejam obter com vistas à sua reeleição, “no entanto, não há por que tomar o Executivo como a parte fraca nessa barganha, o Executivo controla os recursos desejados por parlamentares”. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 32)

Por isso, a importância dos membros desse processo de barganha, o Executivo e o Legislativo, cumprirem com os seus acordos. Como afirma Figueiredo; Limongi (1999, p. 35), “para serem levados a sério nas barganhas políticas, eles têm que articular seus pleitos e comunicá-los como membros de um grupo capaz de cumprir promessas e ameaças. Em suma, precisam agir como membros de um grupo”.

Portanto, voltando à discussão sobre coalizão, é relevante do ponto de vista teórico entender que “a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, ou seja, implica que todos os partidos que compõem a coalizão têm um papel na formulação e implementação de políticas” (FREITAS, 2016, p. 17). Dessa forma, “a distribuição de ministérios tende a ser vista como uma ferramenta à disposição do Presidente para maximizar apoio legislativo necessário à aprovação de sua agenda política.” (FREITAS, 2016, p.18)

Freitas (2016) elucida um ponto pertinente sobre a agenda política, afirmando que a agenda passa a ser da maioria, praticada pela coalização. E, ainda enfatiza que “o Legislativo seria então uma das etapas da formatação de uma agenda que deixa de ser do presidente, ou do ministro de determinado partido, e passa a ser a agenda da maioria, formatada pela coalização”. (FREITAS, 2016, p.18)

Nessa perspectiva, o conceito de coalizão utilizado por Freitas (2016) paira no sentido de que, a coalizão consiste em um “acordo político ou uma aliança interpartidária para alcançar um fim comum. A coalizão pode ser de dois tipos, a saber: legislativa ou governamental”. (FREITAS, 2016, p. 44)

Assim sendo, Freitas (2016) faz uso das concepções de a Figueiredo; Limongi (2009) para explicar como funciona a coalizão governamental, utilizando-se das seguintes ideias:

Uma coalizão governamental tem profundas implicações. Há a presunção de estabilidade e de um status institucional: na medida em que os partidos que compõem a coalizão governamental firmam um acordo, dividem poder compartilhando as pastas ministeriais (idem). Como em um contrato, os partidos que aceitam participar do Executivo se comprometem com o governo. Nesse sentido recebem o ônus e o bônus de fazer parte do governo. Dividem entre eles os benefícios de ocupar o Executivo, ao mesmo tempo em que dividem a responsabilidade de gerir o governo. Assumem, portanto, o risco do insucesso. Destaquemos esse ponto: os partidos nas coalizões assumem a responsabilidade de gerir e de responder pelos atos do governo. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009 apud FREITAS, 2016, p. 44)

É importante ressaltar que uma coalizão governamental exige concordância entre as partes (membros e líderes). A partir dessa concordância são elaborados acordos entre as lideranças. Tais acordos são devidamente debatidos entre os membros dos partidos antes de serem apresentados por seus líderes e, esta etapa exige uma negociação ampla, envolvendo todos que fazem parte dos partidos.

Os acordos são firmados entre os partidos e suas respectivas lideranças e não individualmente. Freitas (2016) elucida esse tipo de acordo dentro da coalizão governamental como sendo um “acordo firmado entre (e intra) partidos e não entre indivíduos, e implica na promessa de apoio legislativo não apenas dos líderes partidários, mas de toda a bancada dos partidos” (FREITAS, 2016, p. 44).

Desta maneira, observa-se o importante papel dos líderes políticos e dos partidos políticos nessa coalizão governamental. Portanto, é importante considerarmos os seguintes aspectos:

[...] as coalizões governamentais não se formam e permanecem ao longo dos quatro anos de mandato presidencial. A demarcação do início e fim da coalizão será feita utilizando os critérios propostos e adotados por Figueiredo (2007). Há mudança de coalizão: 1) quando um partido que não faça parte da coalizão ganha um ministério, 2) quando um partido que faça parte da coalizão perca todos os ministérios que ocupava, ou 3) a cada nova eleição ou reeleição. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009 apud FREITAS, 2016, p. 45)

Como citado anteriormente, o papel das maiorias é extremamente relevante no que tange a atuação dos partidos políticos, pois “como em qualquer sistema político, a construção de maiorias exige coordenação e esse é o papel dos partidos políticos”. (FREITAS, 2016, p. 46)

Visto a importância das maiorias para o atual cenário político, Freitas (2016, p. 47) analisa que “o Legislativo é, então, a arena onde se constrói o consenso necessário – entre a maioria – para a aprovação da matéria, sendo este consenso construído por meio da atuação dos legisladores e do emendamento dos projetos”. Nesse sentido complementa ressaltando a importância de a agenda ser da maioria e não exclusivamente do presidente. Assim:

O Presidente está firmando um contrato com os partidos irão compor a coalizão. Na realidade este contrato é um contrato entre partidos, isto é, entre o partido a que pertence o Presidente e os demais partidos que formam a coalizão. Esse contrato implica em que os partidos que formam a coalizão passam a ser parte do governo, isto é, devem responder em conjunto pelas

ações do governo. A agenda do Executivo deixa de ser exclusivamente do Presidente e passa a refletir as preferências dos partidos que compõem a coalizão. Assim, dado que no caso do Brasil impera o governo de coalizão, e que está na maioria das vezes ela é majoritária, segue que esta agenda descrita como sendo do presidente é na verdade da maioria. (FREITAS, 2016, p. 60)

Nesse sentido, há uma “visão equivocada do processo legislativo que tem como base uma única regra, a saber: a possibilidade de que, uma vez pedida urgência legislativa para um projeto, esse possa ser retirado das comissões sem deliberação das mesmas” (FREITAS, 2016, p.78). No entanto, é essencial ressaltar o poder específico que as comissões possuem e que diz respeito à sua capacidade de alterar projetos, tendo assim, um poder positivo. Portanto, dois aspectos devem ser analisados quanto às comissões:

[...] primeiro, a urgência é uma autorização para a retirada do projeto da comissão; e segundo, o fato de as comissões não terem poder negativo, não implica que essas não sejam importantes para a definição dos contornos que o projeto assume no interior do Legislativo. A comissão não tem poder negativo – ou seja, de engavetar a proposta negando a sua tramitação –, mas tem um enorme poder positivo, isto é, a capacidade de alterar o projeto. (FREITAS, 2016, p.78)

Outro fator importante, que merece um destaque é o papel relevante do relator dentro das comissões, pois são eles que irão coordenar todo o processo, visto que, “[...] o relator do projeto, representante do corpo coletivo, é o responsável pela maior parte das alterações não importando o tipo de projeto” (FREITAS, 2016, p.84). Em vista disto, analisa-se a importância do relator quanto a escolha dos temas e quais sejam suas preferências. Logo:

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja, o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. Regimentalmente o relator é um ator chave no processo de tramitação de uma matéria. (FREITAS, 2016, p. 81)

Visto toda a discussão sobre disciplina partidária, vale ressaltar que essa disciplina partidária está relacionada às comissões. Portanto, “são nas comissões, através de um intenso trabalho de negociação, que se chega ao consenso em torno das propostas discutidas no Legislativo, o que, por sua vez, permite os altos índices de disciplina que observamos no plenário”. (FREITAS, 2016, p.83)

Voltando ao debate dos partidos políticos, constata-se que “o número de cadeiras da bancada partidária é condicionante do poder dos partidos no interior do Legislativo” (FREITAS, 2016, p. 85). Desta maneira, quanto maior o número de cadeiras da bancada partidária maior será o poder dos partidos em relação ao Legislativo. Esse fator também pode ser observado quanto aos relatores, pois ter maioria facilitaria a modificação ou aprovação dos trabalhos dentro das comissões.

Portanto, vale mencionar que os relatores passam por certo critério antes de serem escolhidos, dessa maneira, os mesmo devem cumprir as seguintes proposições, no qual sejam:

[...] os relatores devem ser escolhidos respeitando a proporcionalidade partidária e garantindo rodízio entre os parlamentares dos diferentes partidos representados na comissão. Como o presidente da comissão deve ter que respeitar a proporcionalidade, os maiores partidos devem receber mais relatorias. Como relatores têm papel crucial nas modificações feitas no interior do Legislativo, segue que as maiores bancadas terão maiores chances de alterar os projetos. (FREITAS, 2016, p. 85)

Diante disso, o processo de alteração dos projetos que são analisados pelas comissões não é caótico, mas sim coordenados. Dessa maneira, “o processo é coordenado pelos partidos, que por sua vez terão o volume de sua participação determinado por fazer ou não parte da maioria. Ou seja, esse processo é coordenado pelos partidos e pela maioria”. (FREITAS, 2016, p.91)

A partir de toda essa discussão teórica sobre o Presidencialismo de Coalizão, que consiste na atuação do Executivo juntamente com os líderes e membros dos partidos, analisou-se o governo da Presidente Dilma Rousseff levando-se em consideração o Presidencialismo de Coalizão. A análise proposta tem como fonte de discussão de boa parte da literatura disponibilizada através de livros, artigos e documentos oficiais que tratam da temática (algumas já mencionadas nesse capítulo).

Diante do exposto, os pontos a serem destacados no presidencialismo de coalizão resumem-se em quatro pontos considerados relevantes, dentre eles: 1) o

poder de agenda do poder Executivo; 2) os poderes de legislar do Presidente; 3) a atuação do colégio de líderes e 4) o papel das comissões da Câmara.

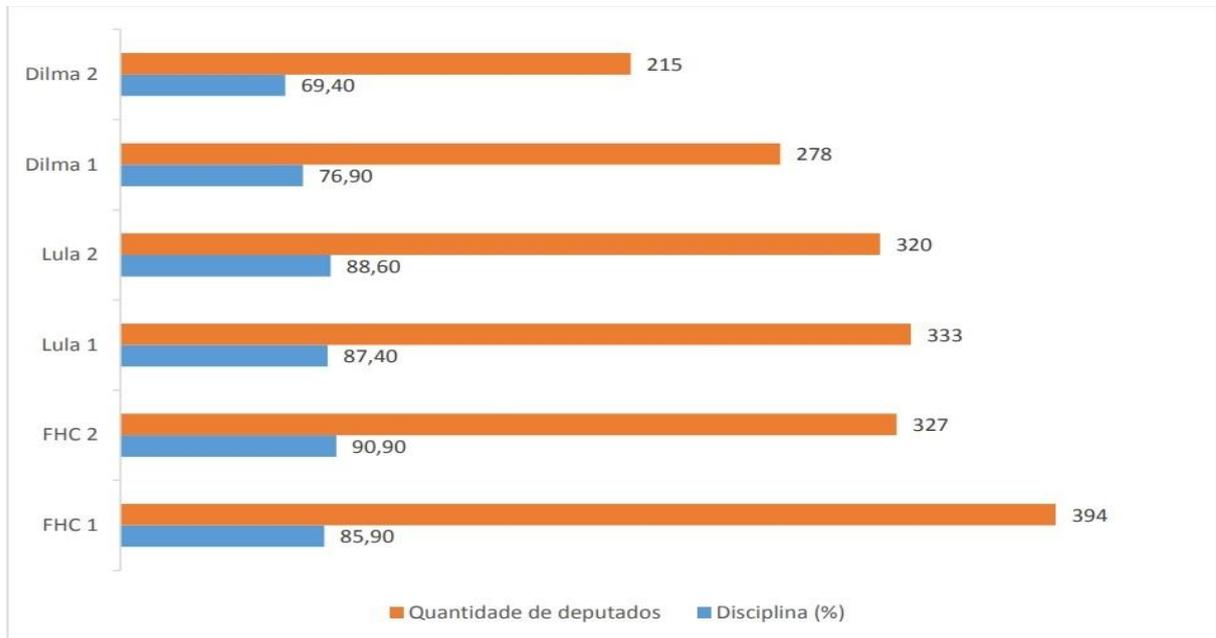
O poder de agenda consiste em um mecanismo do Executivo em controlar as bancadas das lideranças partidárias. Portanto, como mencionado, não só o poder de agenda é conferido ao Executivo mas também o poder de legislar através de medidas provisórias. Nesse aspecto, o colégio de líderes tem um importante papel na atuação da agenda legislativa exercida pelo Executivo, os mesmos fazem parte do processo de barganha, visto que eles controlam a ação dos partidos em suas respectivas bancadas. O colégio de líderes tem uma forte atuação no que se refere aos trabalhos a serem escolhidos nas pautas das comissões. Comissões estas que possuem um poder positivo, como visto anteriormente.

Ao examinar o Presidencialismo de coalizão no governo Dilma Rousseff (2010-2014) e (2015-2016), utilizou-se critérios que tomam como base dados explorados de 1995 a 2016, elaborados por Pereira (2017). A análise proposta por Pereira (2017) verificou que a coalizão governamental nos dois governos Dilma tiveram um decréscimo em relação ao número de deputados dentro da coalizão.

Partindo do conceito de Coalizão utilizado por Freitas (2016), que consiste em uma aliança interpartidária, analisamos que essa aliança (inter) partidária é fragilizada principalmente no segundo mandato de Dilma, corroborando assim para o processo de Impeachment.

Fato esse que é exemplificado por Pereira (2017) quando, ao analisar a base parlamentar que compunha a coalizão, descreve-a como frágil, visto que ao final do segundo mandato de Dilma, embora a base da presidenta fosse composta oficialmente por 215 deputados – o que significa, portanto, que 298 não integravam a coalizão – 367 votaram favoravelmente ao Impeachment, demonstrando que Dilma não obteve apoio dos considerados “governistas” num momento crucial. (PEREIRA, 2017)

Freitas (2016) mensura no seu trabalho a disciplina partidária na Câmara dos Deputados e no Senado, na qual a mesma conclui que no período analisado (entre 1995 a 2016), o que se observa é que a disciplina é extremamente alta e sempre superior a 80%. Porém, no governo Dilma a realidade é outra, essa alta taxa de disciplina partidária é reduzida em seu governo, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

**Gráfico 01:** Taxa de disciplina da coalizão ao final de cada mandato

Fonte: PEREIRA, 2017.

Há uma expressiva redução no que se refere à disciplina partidária, na qual Pereira (2017) define como “acentuada”. Nesse sentido, cabe ressaltar que essa acentuada redução já existia desde a passagem de mandatos entre o Presidente Lula para a Presidente Dilma Rousseff.

Esses resultados indicam que houve uma fragilização na coalizão que iniciou bem durante o primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, porém sofrera uma redução ao longo do tempo na base partidária no Congresso. Essa redução pode ser percebida mais efetivamente dentre os mandatos da referida presidente que caiu de 79,90 para 69,40.

Isso quer dizer que, houve uma perda de disciplina partidária e, essa ocasionou um descontrole político na gestão presidencial de Dilma Rousseff. Esse achado é fundamental para pensarmos em que contexto político a Comissão Especial da Câmara dos Deputados analisou o processo de impeachment da presidente em 2016.

### **3 AS COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: FUNCIONAMENTO, AGENDA, A ATUAÇÃO DOS PARLAMENTARES**

A Câmara dos Deputados é um espaço considerado por muitos como onde se produz pouco, se trabalha pouco. No entanto, Rodrigues (2006) afirma que o Congresso opera com um grande número de matérias a ser julgadas e que o número de projetos dificilmente mantém-se abaixo dos três mil.

Nos Estados Unidos da América, o Congresso aprecia em suas deliberações dois tipos de proposições: “há as resoluções, que podem ser oriundas de cada uma das casas legislativas, ou podem ser conjuntas, requerendo a aprovação conjunta das duas casas do Congresso” (RODRIGUES, 2000, p. 06) e, também, pode haver “projetos de lei (*bills*) que são elaborados com vistas a propor programas e medidas que afetem o governo e a população em geral”. (RODRIGUES, 2000, p. 06)

Nesse sentido, segundo Rodrigues (2006) há grande afinidade entre o parlamento americano e o brasileiro no que diz respeito ao número de atividades parlamentares (que apresentam um número elevado de proposições), apesar de não condizer com o número, igualmente elevado, de aprovações.

No Brasil, embora se possa vir a pensar que as comissões parlamentares funcionam a descontento, pode-se afirmar que essas comissões se apresentam como ferramentas necessárias na deliberação de projetos importantes e essenciais para o cenário político. Por isso, Freitas (2016) considera que essa primeira visão apresentada é equivocada, visto que:

As comissões têm um papel institucional a desempenhar, qual seja o de avaliar os projetos, deliberar sobre eles, convocar audiências públicas e reunir informação técnica para avaliá-los de forma embasada. O relator, escolhido pelo presidente da comissão, é o ator responsável pela coordenação desse processo. Cabe a ele reunir informações e repassá-las aos demais membros da comissão por meio de seu parecer. Cabe a ele também articular a negociação em torno das propostas. Todos os parlamentares têm a oportunidade de apresentar emendas ao projeto, inclusive o relator, o qual, além de emendar o projeto, pode apresentar um substitutivo. (FREITAS, 2016, p. 81)

Por consequência, tem-se em mente que as comissões devem manter dentro da sua organização espaço para a definição dos projetos a serem analisados e das informações necessárias para a sua tramitação. Afinal “são nas comissões, através de um intenso trabalho de negociação, que se chega ao consenso em torno das

propostas discutidas no Legislativo, o que, por sua vez, permite os altos índices de disciplina que observamos no plenário” (FULIARO, 2016, p. 83).

Esse processo de negociação exige um diálogo intenso entre os líderes partidários, a começar pela escolha dos membros que irão integrar as comissões. Essa é uma das principais etapas da formação da comissão e exige um consenso do partido quanto ao objetivo da agenda, dos interesses da união, dos interesses do partido e, da sociedade. Desse modo:

Os líderes partidários possuem fortes prerrogativas sobre a organização das atividades legislativas. Cabe a eles falar pela bancada no encaminhamento das votações, nomear e retirar membros das comissões, definir a pauta das votações no Colégio de Líderes, agilizar a tramitação de matérias através dos pedidos de urgência, e uma série de outras prerrogativas que acabam por esvaziar o poder das comissões temáticas, locus, em última instância, no qual os parlamentares podem exercer alguma influência nas políticas públicas. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 697)

Cabe ressaltar que ouvir os líderes do partido tem como premissa atender uma decisão grupal/consensual dos membros do partido, sob um aspecto geral. Logo, constituir uma comissão parlamentar requer dos membros seriedade, compromisso, capacidade de análise e conclusão.

É importante reconhecer que as comissões parlamentares, conforme o descrito na Constituição Federal (BRASIL, 1988, Art. 22), podem ser divididas em permanentes e temporárias:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, coparticipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes, dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração (BRASIL, 1988).

Nessa perspectiva, ressalta-se que:

A despeito de ser permanente ou temporária, a comissão pode ser composta não só por deputados ou senadores, mas por representantes de ambas as Casas Legislativas, configurando, nesta última hipótese, o que se convencionou chamar de comissões mistas. (FULIARO, 2017, p. 03)

Ainda de acordo com o que rege a legislação, têm-se descritas algumas funções de caráter obrigatório para o exercício das comissões. Tais funções são atribuídas também pela CF – Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu Art. 58:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. (...)

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer. (BRASIL, 1988)

Logo, as comissões parlamentares significam representatividade. A representatividade da população (através da eleição dos deputados e senadores), a representatividade dos partidos, a representatividade eficaz da democracia (que é o sistema político em que os cidadãos elegem os seus dirigentes).

De modo resumido, a figura a seguir demonstra o funcionamento das comissões parlamentares em suas etapas.

#### **Quadro 01:** Os tipos de comissões

<b>OS TIPOS DE COMISSÕES</b>	
<b>Comissões permanentes</b>	A Câmara tem 25 comissões permanentes, com caráter técnico, legislativo e especializado, dedicadas a diferentes campos temáticos. Para 13 dessas comissões - como as de Constituição e Justiça e de Cidadania; e de Finanças e Tributação -, vale a regra de que o deputado não pode fazer parte, como membro titular, de mais de uma. Ou seja, ele só pode ser titular de uma comissão desse grupo. Em relação às demais, listadas no Art. 26 do Regimento Interno, não existe essa restrição. As comissões permanentes têm finalidade de deliberar sobre as proposições dentro de seus campos temáticos e de fiscalizar os atos do Poder Público. Entre suas atribuições, estão: discutir e votar

	<p>projetos de lei; realizar audiências públicas; convocar ministros de Estado para prestar informações sobre suas atribuições; receber representação de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; e determinar a realização de diligências e auditorias de naturezas contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial na administração dos Três Poderes e na administração indireta, com auxílio do Tribunal de Contas da União.</p>	
<p><b>1.2 Comissões temporárias:</b> As comissões temporárias têm prazo certo de funcionamento. Podem ser especiais, de inquérito ou externas. Podem ser classificadas em: comissão especial, comissão parlamentar de inquérito e comissão externa.</p>		
<p><b>1.2.1 Comissão especial</b> As comissões especiais são criadas para dar parecer sobre propostas de emenda à Constituição, projetos de Código e proposições cujo tema seja de competência de mais de três comissões de análise do mérito; propor reforma do Regimento Interno; apreciar denúncias por crime de responsabilidade contra presidente da República, vice-presidente da República e ministro de Estado; e estudar determinado assunto definido pelo presidente da Casa.</p>	<p><b>1.2.2 Comissão Parlamentar de Inquérito</b> As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são criadas a requerimento de pelo menos um terço dos integrantes da Câmara ou do Senado. No caso de comissão mista (CPMI), é necessário reunir as assinaturas de, no mínimo, um terço dos deputados e um terço dos senadores. O objetivo das CPIs é investigar fato determinado, de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do país. Essas comissões têm poderes de investigação equiparados aos das autoridades judiciais. O prazo para conclusão dos trabalhos de uma CPI é de 120 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, mediante deliberação do Plenário. Os trabalhos não precisam ser interrompidos durante o recesso parlamentar. Só podem funcionar simultaneamente na Câmara cinco CPIs criadas a partir de requerimento.</p>	<p><b>1.2.3 Comissão externa</b> As comissões externas são criadas para o cumprimento de missões temporárias autorizadas, nas quais os deputados representam a Câmara em atos para os quais a instituição tenha sido convidada ou a que tenha de assistir. A missão autorizada implica o afastamento do parlamentar pelo prazo máximo de oito sessões, se for exercida no país, e de trinta sessões, se desempenhada no exterior. As comissões externas podem ser instituídas pelo presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado. Se houver ônus para a Casa, sua criação precisa de autorização do Plenário.</p>
<p><b>2) Comissão mista</b></p>	<p>As comissões mistas são integradas por deputados e senadores e constituídas para tratar de matéria pertinente à competência do Congresso Nacional. Podem ter caráter permanente ou temporário. Uma das comissões mistas</p>	

	<p>permanentes é a de Orçamento. Entre outras atribuições, essa comissão aprecia os projetos que dão origem ao Plano Plurianual da União, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, além de projetos que abrem créditos adicionais.</p> <p>Já entre as comissões mistas temporárias, estão, por exemplo, aquelas criadas para emitir parecer a Medidas Provisórias e a Comissão Representativa do Congresso Nacional, prevista na Constituição Federal para atuar nos períodos de recesso parlamentar.</p>
<b>3) Comissão Geral</b>	<p>Comissão geral é o nome dado à sessão plenária da Câmara quando os trabalhos ordinários são interrompidos para o debate de matéria relevante, com a participação de autoridades, especialistas e representantes da sociedade civil; discussão de projeto de lei de iniciativa popular; ou comparecimento de ministro de Estado. A comissão geral para debate de matéria relevante deve ser proposta pelos líderes ou a requerimento de um terço dos deputados</p>
<b>4) Comissão Representativa do Congresso</b>	<p>A Comissão Representativa do Congresso Nacional atua nos períodos de recesso parlamentar. É composta por sete senadores e dezesseis deputados, e igual número de suplentes, eleitos pelas respectivas Casas na última sessão ordinária de cada período legislativo. O mandato dos integrantes é limitado ao período do recesso para o qual foram eleitos. Entre as competências da Comissão Representativa, está a zelar pelas prerrogativas do Congresso Nacional e de suas Casas; exercer a competência administrativa das mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em caso de urgência, na ausência ou impedimento dos seus membros; representar o Congresso Nacional em eventos de interesse nacional e internacional; e exercer outras atribuições de caráter urgente, que não possam aguardar o início do período legislativo seguinte sem prejuízo para o país ou suas instituições.</p>

Fonte: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/comissoes>

É importante destacar que, além das orientações descritas na CF (BRASIL, 1988) quanto às comissões parlamentares, também existem as orientações gerais e complementares organizadas em forma de um Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Nesse regimento são destacados ainda os tipos de comissões, de acordo com a possível temática, previstas. (FULIARO, 2016)

O fato é que as comissões parlamentares foram criadas para atuar de modo significativo na política brasileira. No entanto, podem ser avaliadas de formas diferentes, conforme os objetivos e interesses que o grupo que a compõe priorizar, conforme demonstra o quadro a seguir:

**Quadro 02:** As Comissões: concepções; composição; perfil e caráter

<b>Comissões concebidas como</b>	Espaço de <i>log roll</i> que viabilizam a aprovação de políticas distributivistas	Espaços de especialização que visam reduzir a incerteza entre as políticas e seus resultados.	Cartéis legislativos, espaços para a realização dos interesses dos partidos, sobretudo, o majoritário.
<b>Forma de composição das comissões</b>	Auto seleção. Legisladores escolhem fazer parte das comissões que aumentam suas chances de reeleição.	Proporcionalmente à distribuição das preferências no plenário/ratificação pelo plenário/critério da perícia.	Por meio da indicação das lideranças partidárias, segundo os interesses dos partidos.
<b>Perfil das comissões</b>	Não representativas do plenário (membros com preferência externada na área) homogêneas	Representativas do plenário/heterogêneas.	Dominadas pelo partido majoritário.
<b>Caráter das políticas</b>	Particularista, concentra benefício geograficamente e dispensa custos.	Universalistas e particularistas (interesses geográficos e de grupos).	Coerentes com a agenda do partido majoritário.

Fonte: TORRES, 2017, p. 04.

De acordo com o quadro acima, baseado nas concepções de Torres (2017), é possível observar que as comissões parlamentares já têm bem definidas suas possíveis formas de atuação, dependendo do seu grau de interesse, sua composição, perfil e o caráter das políticas a serem implementadas.

Nessa perspectiva, espera-se do relator do projeto um direcionamento mais apropriado quanto o andamento, o propósito, o cumprimento da agenda. Desse modo, é importante ressaltar que o relator de uma comissão parlamentar não tem influência no que diz respeito à agenda. Isso quer dizer que, o relator não poderá interferir na decisão de quais propostas e/ou projetos irão para a votação. (SANTOS; ALMEIDA, 2005)

Entretanto, os parlamentares que constituem a comissão poderão atuar de modo mais ativo na análise das propostas e/ou projetos indicados podendo intervir até mesmo na proposição de alterações textuais (modificações que possam atender a contento a partir da proposta inicial).

Segundo Santos; Almeida (2005) há, inegavelmente, um jogo astuto de estratégias políticas que podem ser articuladas e viabilizadas pelo grupo e/ou ainda, retirada pelo mediano da agenda *ettere* conforme o interesse, inclusive impossibilitando de chegar até a etapa da votação. Nessa perspectiva:

À primeira vista, a inexistência de poderes formais que possibilitem ao relator influenciar a decisão da comissão parece contradizer a avaliação impressionista segundo a qual o relator é um ator-chave no processo decisório. Contudo, a nosso ver, o relator é, de fato, um ator estratégico no processo decisório intracomissão, não por conta, porém, de seus supostos poderes formais, tal como o poder de agenda, simplesmente porque ele não os tem. Alternativamente, nós propomos que o poder do relator decorre da sua função informacional ou, mais especificamente, da delegação que ele recebe da comissão para coletar e transmitir informação sobre o impacto da proposta que está relatando. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 701).

Certamente, a fala de Santos; Almeida (2005) induz ao pensamento de que ao relator, mesmo que constatada a inércia junto à escolha da agenda e ao poder de influência direta quanto à decisão da comissão, lhe é conferido o poder mais comedido (indireto) associado ao fornecimento das informações cruciais para a proposta relatada (uma espécie de influência indireta pautada na capacidade de apresentação do projeto e das informações relevantes para a aprovação do mesmo). Nesse sentido, pode-se afirmar que a ele é conferida uma espécie de força persuasiva capaz de orientar a comissão. Tudo, de fato, apresenta-se como uma orquestração política de interesses, envolvendo primordialmente, o relator e o legislador mediano.

Essa relação entre o relator e o legislador mediano foi descrita por Santos; Almeida (2005) da seguinte forma:

- 1) O legislador mediano de uma comissão recebe uma proposta de política pública para aprovação cujas consequências não conhece com certeza;
- 2) O presidente da comissão seleciona um dos seus membros para relatar o projeto, para coletar informação a respeito das consequências da política proposta e recomendar uma decisão ao mediano da comissão. A qualidade da informação coletada pelo relator é uma função crescente do seu esforço, que não pode ser observado pelo legislador mediano. De posse das informações coletadas, o relator faz uma recomendação cuja qualidade depende do uso daquelas informações, o que também não pode ser observado pelo mediano;
- 3) Após tomar conhecimento do parecer do relator, o legislador mediano atualiza sua crença a respeito do impacto da política proposta e, então, decide sobre o projeto. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 702)

O que se pode inferir acerca da relação entre o legislador mediano, o presidente da comissão e o relator é que se torna essencial o entendimento da proposta, da sua importância, das consequências da sua aprovação, da necessidade de um aprofundamento quanto ao conteúdo e informações relevantes para enfim efetuar a recomendação. Nesse sentido, os membros envolvidos nesse processo devem analisar cada um na sua área de atuação, os pontos relevantes da proposta no intuito de emití-la para o membro seguinte.

Somente um ponto pode ser considerado crucial para o avanço de uma proposta analisada pela comissão parlamentar: a busca pelo consenso (interesses comuns) entre o autor da proposta e demais membros. (SANTOS; ALMEIDA, 2005)

Partindo do pressuposto de que os legisladores não têm certeza quanto às consequências das políticas públicas sobre as quais têm que decidir, pode-se, sob a perspectiva informacional, interpretar o relator como um agente da sua comissão cuja incumbência é coletar e compartilhar informação sobre o impacto de uma política específica. Para fundamentar teoricamente esta interpretação, fazemos uso da literatura sobre decisão sob condição de incerteza, mais especificamente dos trabalhos que dizem respeito à produção, transmissão e uso de informação, e que têm aplicação à questão substantiva que estamos analisando. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 701)

Diante disso, há a necessidade de o relator ser um membro capaz de direcionar as ideias de uma proposta a ser votada pela comissão parlamentar, conhecendo-a ao mesmo tempo em que se habilita para apresentá-la aos demais membros, enaltecendo sua viabilidade, propondo ajustes sobre os possíveis aspectos a serem questionados. No entanto:

A delegação ao relator, por outro lado, não está livre de problemas de agência: existem os riscos de o relator não se esforçar o suficiente na produção de informação e de usar estrategicamente a informação produzida, em detrimento do mediano da comissão. (Dure Swank, 2005 apud SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 702)

Por esses e outros aspectos que envolvem o processo de julgamento de processos pela comissão parlamentar, pode-se dizer que existe sim dois riscos claros: o primeiro está ligado à apresentação do projeto (qualidade da informação) e o segundo ligado à qualidade da recomendação. Isso quer dizer que tanto as informações quanto ao modo em que são apresentadas pode interferir diretamente no julgamento do processo e na sua viabilidade/inviabilidade. (ANDRADE, 2016)

### 3.1 A COMISSÃO PARLAMENTAR: ASPECTOS QUE ENVOLVEM LIDERANÇA, ORGANIZAÇÃO, INTERESSES

As comissões formadas/organizadas dentro da Câmara dos Deputados têm, dentre muitas de suas missões, a obrigação de analisar questões legislativas de interesse nacional. Desse modo:

As comissões são órgãos compostos por um número reduzido de deputados, escolhidos de acordo com a proporcionalidade partidária, que possuem papel relevante no processo legislativo, pois são encarregadas de examinar e apresentar pareceres sobre as proposições legislativas que tramitam em cada uma das casas do Congresso Nacional. (ANDRADE, 2016, p. 21)

As comissões se apresentam como espaços para o diálogo, a análise de fatos e situações, debates, exposição de opiniões, discussão de ideias, reflexão acerca da legalidade e/ou ilegalidade das ações, projetos, etc. Por isso mesmo, na constituição/formação de uma comissão é nomeado um relator. Nessa perspectiva:

O regimento interno da Câmara dos Deputados estabelece que toda proposição apreciada no âmbito das comissões permanentes deve ser inicialmente examinada por um relator (Câmara dos Deputados, 2004, art. 56). Em termos gerais, ao relator cabe proferir parecer sobre a matéria, sugerindo sua rejeição ou aprovação, esta última do texto original ou substitutiva que, a seu critério, pode ou não incorporar eventuais emendas apresentadas pelos demais membros da comissão. (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 699)

De acordo com Santos; Almeida (2005), o relator deve ser escolhido, juntamente com os relatores substitutos, conforme o entendimento do presidente da comissão (membro principal responsável pela indicação dos demais membros), levando-se em consideração o critério proporcional partidário (lideranças partidárias).

Essa escolha deve pautar-se também na observância dos projetos a serem analisados, na busca pelo entendimento e consenso quanto a eles. Isso porque, em alguns casos, a comissão pode levar um tempo maior que o esperado para analisar um projeto, averiguar se esse necessita de modificações ou se atende a seu propósito, até mesmo barrá-lo, se for o conveniente. Entretanto:

A escolha de parlamentares para integrar as comissões está centralizada nas mãos dos líderes partidários. A rigor, as normas vigentes determinam que as designações sejam feitas pela Mesa Diretora, ouvidos os líderes dos partidos. A consequência mais importante dessa regra é que as nomeações para as comissões são basicamente uma tarefa do líder. Em suma, analisar as nomeações para as comissões no Brasil significa estudar a decisão de um agente específico, o líder do partido. (SANTOS, 2002, p. 250)

Essa escolha nem sempre é realizada a contento, levando-se em consideração o objeto analisado, pois, geralmente, são baseadas em acordos políticos previamente formalizados pelos líderes partidários conforme a exigência do seu partido. Nem sempre os partidos compartilham dos mesmos interesses e por isso, a comissão é liderada pelo relator.

Nesse sentido, o relator tem como meta inicial analisar um projeto, emitir um parecer e levá-lo à discussão ampla e, conseqüentemente a uma votação. Após essa votação há o encaminhamento do projeto para Comissões subsequentes (Plenário, Senado Federal), para, a partir daí, encaminhar-se para a Presidência com vistas a sanção. Desse modo:

Na realidade, porém, esse processo é muito mais complexo do que o descrito acima. O projeto de lei é um dos mais importantes tipos de proposição, mas não é o único a ser deliberado pelas comissões. Cada uma delas lida com uma extensa lista de proposições, todas prioritárias para a parte da sociedade interessada em transformá-las em norma legal. (ANDRADE, 2016, p. 22)

Face ao exposto, considera-se a complexidade das comissões está relacionada ao fator “interesses”. Ou seja, os interesses em comum configuram-se como uma espécie de acelerador nos processos onde se há consenso, enquanto nos processos cujos interesses são diferenciados, certamente, apresenta-se mais lentidão no decorrer do processo buscando-se o mínimo de consenso para que siga em frente. Tudo termina por se tratar de arranjos políticos.

Uma das estratégias muito utilizadas pelos parlamentares no intuito de atrasar o andamento de um projeto é o próprio Regime Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que nada mais é do que um documento que rege a casa e possibilita aos membros da mesma interpor recursos e mais recursos que visam acelerar ou atrasar processos, de acordo com os “interesses” que lhe convir. Isso porque também há possibilidade de pedir revisão e/ou alteração/adequação de projetos o que acarreta em mais tempo para aprová-lo (dependendo do interesse). (ANDRADE, 2016)

Há que ressaltar aqui, a importância do conhecimento das normas contidas no RICD por parte dos parlamentares. O que se lamenta, é o uso premeditado de alguns dos recursos que tal documento propicia e a questão que motiva o uso dessas estratégias (em muitos casos, colocam-se interesses particulares acima dos interesses da nação).

No que diz respeito aos tipos de comissão é importante esclarecer que a matéria a ser votada especifica o tipo de comissão. E, o tipo de comissão determina os procedimentos a serem realizados de acordo com os interesses da matéria.

No capítulo seguinte trata-se da comissão especial, temática principal desse estudo. A comissão especial é responsável pela análise de mérito e agrega competências de mais de três comissões. Nessa perspectiva, a análise do próximo capítulo apresenta as denúncias de crime de responsabilidade contra a Ex-Presidente da República Dilma Rousseff, bem como a atuação da Comissão Especial Parlamentar no processo de *impeachment*.

## 4 O FUNCIONAMENTO DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF

A Comissão Especial da Câmara dos Deputados, como já explicado, atua sobre propostas de emenda à Constituição, projetos de Código e outras proposições que exijam competência de mais de três comissões de análise do mérito (propor reforma do Regimento Interno; apreciar denúncias por crime de responsabilidade contra presidente da República, vice-presidente da República e ministro de Estado; e estudar determinado assunto definido pelo presidente da Casa).

Nesse sentido, uma Comissão Especial da Câmara foi determinante para o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, no ano de 2016.

*O impeachment é o evento central da política brasileira contemporânea, mas não é evento singular. É composto de múltiplas decisões, tomadas por diversas instituições, no decorrer dos nove meses em que o procedimento formal no Congresso durou, e ao longo dos mais de dois anos em que a crise política do impeachment vem se estendendo. (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016, p.12)*

A partir desse *impeachment* houve um questionamento envolvendo toda a população, especialmente juristas, que desejavam compreender os atos e fatos que envolveram esse processo: o que seria crime de responsabilidade fiscal (comumente denominado de pedaladas fiscais)? Haveria ocorrido esse crime ou seria um golpe? (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016)

Enfim, os atos e fatos que envolveram o processo de *impeachment* da Presidente Dilma são descritos nesse capítulo no intuito de demonstrar como funcionou a Comissão Especial da Câmara dos Deputados perante esse acontecimento histórico.

### 4.1 O *IMPEACHMENT* DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF: ATOS E FATOS

Esse não foi o primeiro processo de *impeachment* brasileiro. O primeiro envolveu o então, Presidente da República Fernando Collor de Melo. No caso do

primeiro impeachment, pode-se afirmar que foi uma decisão comumente aprovada (tanto pela classe política, quanto pela população que clamou por essa ação).

Fernando Collor de Melo foi eleito em 1989, assumindo em 1990 vendendo uma ideia de combate à corrupção. No entanto no ano seguinte (1991) já havia denúncia de corrupção envolvendo sua esposa Rosane Collor, dentre outras pessoas próximas. A partir de uma denúncia mais consistente em 1992 houve, então, o início das apurações que levaram ao *impeachment*. (BLUME, 2015)

Foi nesse contexto que surgiram os caras-pintadas, um movimento essencialmente estudantil, promovido principalmente pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pela União Brasileira dos Secundaristas (UBES). O movimento tinha um objetivo bem claro: remover o presidente do poder. Em agosto de 1992, começam a ser feitas grandes passeatas, reunindo inicialmente 10 mil pessoas, depois 30 mil, até chegar à marca de 400 mil pessoas em uma passeata em São Paulo, no dia 25 de agosto. (BLUME, 2015, p. 01)

Ainda de acordo com Blume (2015) Fernando Collor buscou apoio popular sugerindo uma manifestação nacional em verde e amarelo e, em contrapartida, obteve uma manifestação popular simbólica de luto (as pessoas usaram a cor preta para simbolizar o descontentamento quanto à situação política do país). Vale ressaltar que essa insatisfação tomou conta da população que pressionou ainda mais a classe política pela votação pelo *impeachment*, que não chegou de fato a acontecer pelo fato de Fernando Collor renunciar ao mandato antes do início do julgamento no Senado<sup>4</sup>.

No caso do segundo processo de *impeachment* que envolveu a então, Presidente da República Dilma Rousseff, não houve um consenso, pois parte da classe política era a favor, outra contra e, parte da população clamava pelo *impeachment*, outra não, pois considerou que seria mais um golpe do que o cometimento de um crime por parte da presidente.

Aparentemente, no caso do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff houve uma exposição muito maior, visto que, “no caso de Dilma, em particular, o *impeachment* foi transmitido para todo o país em todos seus aspectos – das sessões

---

<sup>4</sup> Collor renunciou ao mandato pouco antes do início do julgamento do Senado Federal. Naquela Casa, essa decisão gerou muita polêmica. Alguns juristas consideraram que o julgamento, após a renúncia, não deveria ter acontecido. Assim, a questão acabou sendo decidida no Supremo Tribunal Federal, em sessão presidida pelo Ministro Sydney Sanches - que ratificou o resultado do Senado Federal pela perda do cargo de Presidente da República e pela inabilitação política de Collor por oito anos.

do Supremo às sessões da Câmara e do Senado, 24 horas por dia, o tempo todo”. (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016, p.18)

O *impeachment* se configura como um processo onde o Presidente pode perder o mandato para o qual foi eleito conforme o crime praticado (Figura 01).

**Figura 01:** O processo de *impeachment*



Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara

Face ao exposto considera-se que o *impeachment* é um processo extenso e cheio de determinações que visam, teoricamente, a transparência das ações e a

comprovação dos fatos. No caso da Presidente Dilma Rousseff, os acontecimentos que antecederam o processo de *impeachment* foram determinantes para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

#### 4.1.1 Os acontecimentos/fatos

Foi a partir do ano de 2014, após a reeleição de Dilma Rousseff e Michel Temer, respectivamente presidente e vice-presidente do Brasil, que se iniciou uma época de crises (política e econômica). Tais crises reforçaram ainda mais o cenário de antipatia (rejeição) ao governo reeleito. (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016)

No mesmo sentido a tudo isso veio à deflagração da Operação Lava Jato<sup>5</sup>. Essa operação foi o estopim para a ascensão de uma crise mais concreta, envolvendo escândalos de corrupção na Petrobrás. Entretanto:

No início de seu segundo-mandato, porém, o governo de Dilma Rousseff acrescentaria a essa lista um novo problema. O governo havia apostado no deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP) para ocupar a cadeira de presidente da Câmara dos Deputados. Chinaglia, porém, foi derrotado pelo deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Após passar por diversas legendas, Cunha era uma figura controversa no Congresso, tido como representante do chamado baixo-clero da Câmara. A vitória sobre o governo o fortaleceu dentro da casa, e Cunha soube aproveitar o momento para anunciar a retomada de uma agenda autônoma para a Câmara, se necessário em oposição ao governo. (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016, p.19)

Face ao exposto, o governo não pôde contar com um apoio mais eficaz dentro da Câmara dos Deputados, como teria sido com a eleição de Arlindo Chinaglia (PT-SP) e passou a ter quase que um opositor na figura do deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Adicione-se a todo esse cenário à tensão entre o Governo/Câmara/Lava Jato. (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016)

O ano de 2015 foi um ano difícil para o governo, visto que logo em março a Procuradoria-Geral da República encaminhou ao Supremo uma lista de cinquenta e quatro (54) pessoas que deveriam ser investigadas em conexão com o esquema de corrupção na Petrobrás, incluindo diversas autoridades públicas, com foro privilegiado

---

<sup>5</sup> **Operação Lava Jato:** corresponde a uma força-tarefa do MPF na **operação**, formada por procuradores da República que estão na linha de frente da investigação na primeira instância da Justiça Federal do Paraná. Essa força-tarefa do MPF na **Operação Lava Jato** investiga um mega-esquema criminoso de corrupção envolvendo a Petrobras desde abril de 2014.

junto ao Supremo. Dentre eles, o presidente do Senado, Renan Calheiros, e Eduardo Cunha. (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016). Além disso:

Correndo ao lado da Lava Jato, da crise econômica e das tensões entre Câmara e governo, havia desde o início do ano ainda uma série de ações, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, questionando a validade da eleição da chapa Dilma/Temer. Essas ações foram ganhando mais espaço e força conforme as denúncias da Lava Jato foram sendo apuradas, e mais informações foram surgindo sobre como contratos e operações da empresa eram utilizadas como moeda de troca, entre partidos da base aliados e empreiteiros, para financiamento de campanhas eleitorais, incluindo a de 2014. (FALCÃO; ARGUELHES; PEREIRA, 2016, p.19)

O fato é que apesar de algumas denúncias terem sido arquivadas por Eduardo Cunha no decorrer do ano de 2014, houve um crescimento da tensão política entre ele e a Presidência da República, o que contribuiu para que, após a declaração da pancada petista que anunciou voto contra Eduardo Cunha, esse, autorizasse o processamento da denúncia de Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente Dilma Vana Rousseff. Essa era uma das denúncias que ainda não havia sido arquivada (como outras anteriores) e, por isso, pôde ser processada. (OSÓRIO, 2016)

Segundo Osório (2016) a apresentação da Denúncia de Crime de Responsabilidade se deu no dia 21 de outubro de 2015 e foi teve como autores: Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína conceição Paschoal, juntamente com o advogado Flávio Henrique Costa Pereira. A referida denúncia fundamenta-se nos arts. 51, I, 52, parágrafo único, 84, II, 85, V, VI e VII, e 167, V, da Constituição da República; nos arts. 4º, V, VI e VII, 9º, números 3 e 7, 10, números 4, 6, 7, 8 e 9, e 11, números 2 e 3, da Lei nº 1.079/50; no art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; art. 4º, da LOA/2014; art. 4º, da LOA/2015; e nos arts. 8º, parágrafo único, 9º, 29, III, 32, §1º, I, 36, caput, e 38, caput, e inciso IV, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os argumentos utilizados pelos denunciantes tratavam:

- (i)** da crise econômica, política e moral pelas quais passa o Brasil;
- (ii)** da reabertura do julgamento das contas da Presidente pelo Tribunal Superior Eleitoral, mais em específico por meio da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 761 (7-61.2015.6.00.000);
- (iii)** da Ação Penal Originária nº 470 - caso "mensalão" -, julgada pelo Supremo Tribunal Federal - STF - ao longo dos anos de 2012 e 2013, por

meio da qual "restaram expostos os planos de perpetuação no poder por parte do Partido Político ao qual a Presidente da República é filiada";

**(iv)** da corrupção envolvendo a Petrobras, apurada pela "Operação Lava Jato" e revelada com a compra da Refinaria de Pasadena, época em que a denunciada era Presidente do Conselho de Administração da Petrobras;

**(v)** de depoimentos prestados por Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, dando conta do esquema de corrupção envolvendo o desvio de verbas da Petrobras e do conhecimento e conivência da Presidente em relação aos ilícitos que vinham sendo praticados por agentes públicos em prejuízo da referida sociedade;

**(vi)** do Partido dos Trabalhadores e de Luís Inácio Lula da Silva, relacionando-os com as empreiteiras investigadas na "Operação Lava Jato" e afirmando-se que Lula nunca saiu do poder, sendo indissociável à Presidente Dilma Rousseff;

**(vii)** de remessas sigilosas de valores pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - ao exterior do país, para a realização de obras por empreiteiras brasileiras envolvidas nos escândalos da Petrobras;

**(viii)** do envolvimento da ex-ministra Erenice Guerra em caso de corrupção investigado na "Operação Zelotes";

**(ix)** da relação suspeita de Dilma Rousseff com Graça Foster, Nestor Cerveró e Jorge Zelada, ao protegê-los contra as denúncias de envolvimento com corrupção na Petrobras; e

**(x)** do fato da Presidente manter em cargos importantes pessoas sob suspeita, como Edinho Silva, Ministro de Comunicação Social, tesoureiro da campanha eleitoral da Presidente, apontado como receptor de quase R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais). (OSÓRIO, 2016, p. 31-32)

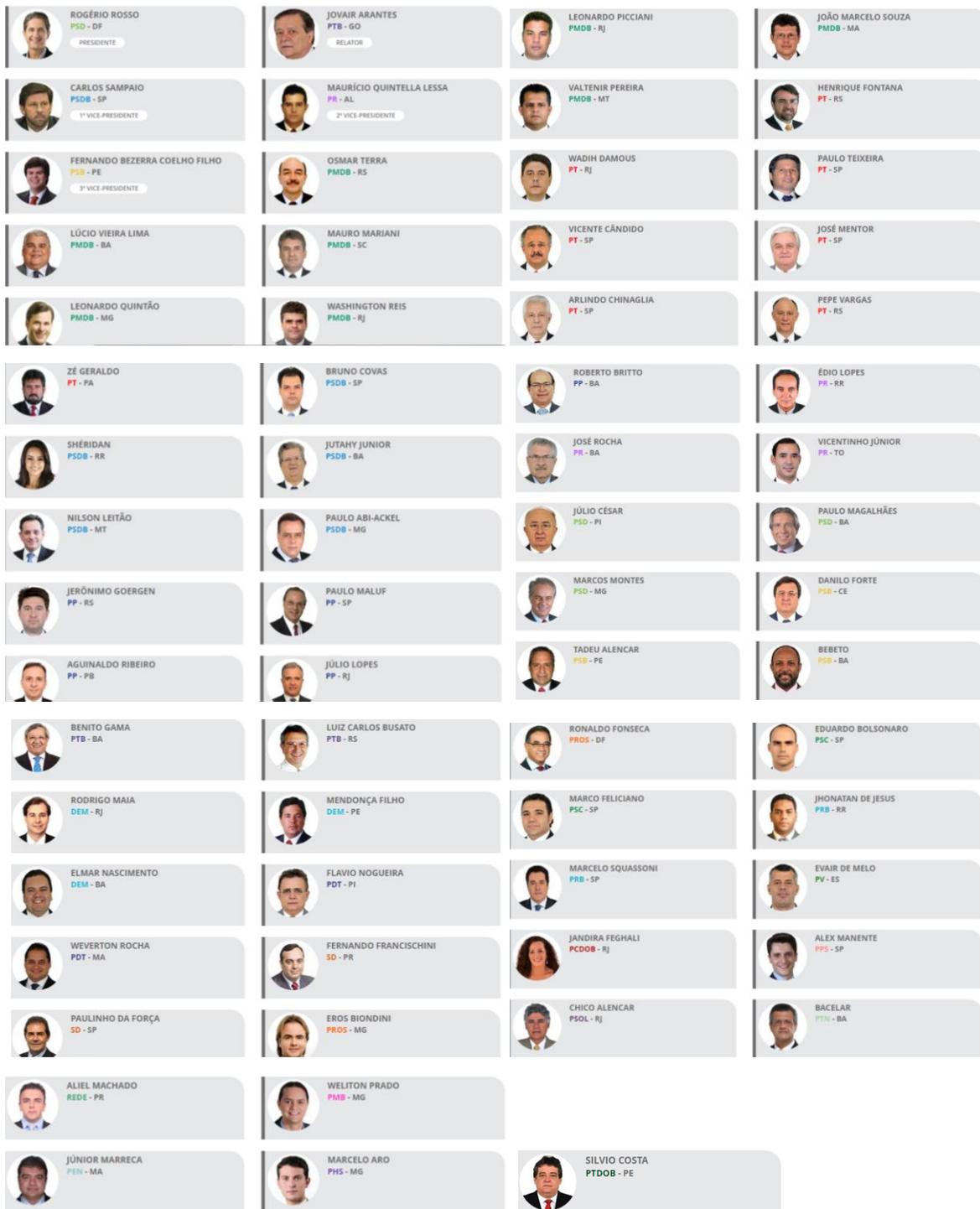
Conforme o exposto, os denunciantes apontaram o envolvimento direto da Presidente com os fatos citados, o que a condicionaria à violação ao art. 9º, números 3 e 7, da Lei nº 1.079/50109. (OSÓRIO, 2016)

Esse foi o início do processo que analisado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados e, posteriormente, pelo Senado Federal.

Portanto, foi a partir desses acontecimentos, desenrolaram-se outros previstos na legislação brasileira que representam o percurso do processo até a chegada ao *impeachment*, conforme as etapas já apresentadas na **figura 01**, que esboçam a sequência a ser seguida de acordo com a tramitação legal na Câmara dos Deputados, onde é realizada a leitura da Denúncia em Plenário e montada a Comissão Especial para a apreciação da matéria, conforme os acontecimentos/fatos e atos.

No dia 17/03/16 a Câmara dos Deputados realizou uma eleição dos membros para compor a Comissão Especial no intuito de analisar a denúncia de Crime de Responsabilidade em desfavor de Dilma Vana Rousseff. A Presidente, a partir da formação da Comissão terá dez sessões para expor os argumentos em sua defesa.

O fato é que na referida eleição, foram eleitos os 65 membros da Comissão:



Fonte: <http://especiais.g1.globo.com/politica/2016/processo-de-impeachment-de-dilma/a-comissao-especial-do-impeachment/>

Os membros eleitos para a Comissão Especial da Câmara dos Deputados analisaram o pedido de impeachment da Presidente Dilma Vana Rousseff. Por questões relacionadas à proporcionalidade de bancadas, o PT e PMDB obtiveram o maior número de integrantes na Comissão (08 membros para cada partido). Vale ressaltar que no mesmo dia, também foram escolhidos o Presidente e o Relator da

Comissão Especial, respectivamente, Rogério Rosso (PSD – DF) e Jovair Arantes (PTB – GO).

#### 4.1.1 Os acontecimentos/atos

Conforme as informações fornecidas por Azevedo; Cipriano; Cruvinel (2016), a partir do requerimento acerca do processo de impeachment, foi realizada uma eleição para que se pudesse formar a Comissão Especial na Câmara dos Deputados. Tal comissão realizaria uma análise acerca da denúncia de Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente Dilma Vana Rousseff. Nesse sentido:

Uma vez admitida, é criada uma comissão especial exclusivamente para essa finalidade, com a participação de parlamentares de todos os partidos políticos com representação na Câmara, observado o princípio da proporcionalidade partidária. Atente-se ser o único caso regimental em que a CESP é eleita e dela devem participar representantes de todos os partidos. (CARNEIRO et al., 2014 apud AZEVEDO; CIPRIANO; CRUVINEL, 2016, p. 06)

Essa representação na Câmara dos Deputados definiria a proposta de análise da denúncia, visto que a chapa vencedora sendo favorável à Presidente, certamente, analisaria o processo de um modo mais positivo para Dilma, enquanto que a chapa sendo opositora, certamente, analisaria o processo de um modo mais negativo.

No entanto, em 08 de dezembro de 2015 foi realizada a escolha dos membros da Comissão Especial e, nesse processo eleitoral concorreram duas chapas: chapa 01 e chapa 2. A chapa dois foi a vencedora e foi constituída, em sua maioria, por opositores ao governo Dilma Rousseff. Foram 272 votos a favor da chapa 2 e 199 a favor da chapa 1. (AZEVEDO; CIPRIANO; CRUVINEL, 2016)

Esses foram os trinta e nove (39) integrantes da Chapa 1, que votaram o parecer sobre impeachment da presidente Dilma Rousseff

#### **Quadro 03:** Integrantes da chapa de oposição

DEPUTADO	PARTIDO	UF
Carlos Marum	PMDB	MS
Flaviano Melo	PMDB	AC
Lelo Coimbra	PMDB	ES
Lúcio Vieira Lima	PMDB	BA
Manoel Junior	PMDB	PB
Mauro Mariani	PMDB	SC

Osmar Serraglio	PMDB	PR
Osmar Terra	PMDB	RS
Bruno Covas	PSDB	SP
Carlos Sampaio	PSDB	SP
Nilson Leitão	PSDB	MT
Paulo Abi-Ackel	PSDB	MG
Rossini	PSDB	PR
Shéridan	PSDB	RR
Jair Bolsonaro	PP	RJ
Jerônimo Goergen	PP	RS
Luiz Carlos Heinze	PP	RS
Odelmo Leão	PP	MG
Bebeto	PSB	BA
Danilo Forte	PSB	CE
Fernando Coelho Filho	PSB	PE
Tadeu Alencar	PSB	PE
Delegado Éder Mauro	PSD	PA
Evandro Roman	PSD	PR
João Rodrigues	PSD	SC
Sóstenes Cavalcante	PSD	RJ
Benito Gama	PTB	BA
Ronaldo Nogueira	PTB	RS
Sérgio Moraes	PTB	RS
Mendonça Filho	DEM	PE
Rodrigo Maia	DEM	RJ
Eduardo Bolsonaro	PSC	SP
Marco Feliciano	PSC	SP
Fernando Francischini	SD	PR
Paulo Pereira da Silva	SD	SP
André Fufuca	PEN	MA
Kaio Maniçoba	PHS	PE
Major Olímpio	PMB	SP
Alex Manente	PPS	SP

Fonte: <https://exame.abril.com.br/brasil/acompanhe-sessao-que-define-comissao-do-impeachment-de-dilma/>

Esses foram os deputados da chapa opositores e dissidentes da base aliada que constituíram a Comissão Especial responsável pela análise do processo de impeachment relacionado à Presidente.

Em decorrência dos acontecimentos/atos, o processo de Denúncia de Crime de Responsabilidade em desfavor da Presidente Dilma Vana Rousseff iniciou seu trâmite na Câmara dos Deputados, conforme o explícito no quadro a seguir.

**Quadro 04:** Tramitação na Câmara dos Deputados

<b>DATA</b>	<b>REUNIÃO/SESSÃO</b>	<b>RESUMO</b>
03/12/15	Sessão 378.1.55.O Deliberativa Ordinária	Leitura, em plenário da Denúncia em desfavor da Presidente da República Sra. Dilma Vana Rousseff, apresentada por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal.
13/03/16	Sessões 042.2.55.O 043.2.55.O Deliberativas Extraordinárias	Eleição dos membros da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff.
17/03/16	Reunião 0132/16	Instalação da Comissão Especial destinada à emissão de parecer sobre denúncia por crime de responsabilidade oferecida pelos Srs. Hélio Bicudo, Miguel Reale e Janaína conceição Paschoal. Eleição do Presidente, dos Vice-Presidentes e do Relator da Comissão.
21/03/16	Reunião 0150/16	Definição de procedimentos e de roteiro de trabalho da Comissão Especial.
22/03/16	Reunião 0152/16	Definição de procedimentos e de roteiro de trabalho da Comissão Especial.
29/03/16	Reunião 0168/16	Definição de procedimentos e de roteiro de trabalho da Comissão Especial.
29/03/16	Reunião 0169/16	Deliberação de requerimentos.
30/03/16	Reunião 0187/16	Oitiva dos autores da denúncia contra a Presidente da República. Convidado: Miguel Reale Júnior – jurista Janaína Conceição Paschoal.
31/03/16	Reunião 0189/16	Oitiva de convidados: Nelson Barbosa (Ministro de Estado da Fazenda); Ricardo Lodi Ribeiro (Professor de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ).
04/04/16	Reunião 0196/16	Debate sobre procedimentos para apreciação do parecer. Defesa da Presidente feita pelo Advogado – Geral da União, Dr. José Eduardo Cardozo.
06/04/16	Reunião 0222/16	Apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, Deputado

		Jovair Arantes. Inteiro teor do parecer.
08/04/16	Reunião 0247/16	Discussão do parecer do Relator. Deputado Jovair Arantes.
11/04/16	Reunião 0249/16	Aprovado o parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes.
12/04/16	Sessão 078.2.55.O	Leitura do Parecer da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pelo consequente autorização para a instauração, pelo senado Federal, de processo por crime de responsabilidade.
14/04/16	Sessão 081.2.55.O	Decisão da Presidência a respeito da votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados do parecer da Comissão Especial. Apresentação do Recurso contra decisão do Presidente da CD em Questão de Ordem (Art. 95, § 8º, RICD) n. 125/2016, pela Deputada Maria do Rosário (PT – RS) que: “Com fundamento nos artigos 17, VI, p, e 95, § 4º, também do Regimento Interno, recorro da Decisão da Presidência, lida em Plenário, na sessão do dia 13 de abril de 2016.
15/04/16	Sessão 082.2.55.O Deliberativa Extraordinária 8:55	Discussão em turno único do Parecer da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade.
15/04/2016	Sessão 083.2.55.O Deliberativa Extraordinária 13:57	Continuação da discussão em turno único do Parecer da comissão Especial, pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração, pelo senado Federal, do processo por crime de responsabilidade contra a Sra. Presidente da República por representantes indicados pelos partidos políticos.
15/04/16	Sessão 084.2.55.O Deliberativa Extraordinária 18:59	Continuação da discussão.

15/04/16	Sessão 085.2.55.O Deliberativa Extraordinária 23:52	Continuação da discussão.
16/04/16	Sessão 086.2.55.O Deliberativa Extraordinária 5:00	Continuação da discussão.
16/04/16	Sessão 087.2.55.O Deliberativa Extraordinária	Continuação da discussão.
16/04/16	Sessão 088.2.55.O Deliberativa Extraordinária 14:53	Continuação da discussão.
16/04/16	Sessão 089.2.55.O Deliberativa Extraordinária 18:58	
16/04/16	Sessão 090.2.55.O Deliberativa Extraordinária 23:56	Continuação da discussão.
17/04/16	Sessão 091.2.55.O Deliberativa Extraordinária 14:00	Votação em turno único do parecer. Aprovado o Parecer da Comissão Especial, matéria vai ao Senado Federal.

Fonte: <https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma>

Essa foi à cronologia do processo de Denúncia de Responsabilidade contra a Presidente. Após a votação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o processo (matéria) foi enviado ao Senado Federal do Brasil onde seguiu tramitando conforme a legislação da Casa.

Com a votação final favorável ao *Impeachment*, a, até então, Presidente Dilma Vana Rousseff perde o direito ao mandato, assumindo a presidência o, até então Vice-Presidente, Michel Temer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das leituras realizadas e fatos demonstrados, pode-se considerar que a política no Brasil ainda apresenta traços muito fortes partidários. Ou seja, interesses dos partidos acima dos interesses da população. Esse jogo de interesses termina por obscurecer muitos dos fatos e atos políticos realizados no país.

O processo de impeachment da Presidente Dilma Vana Rousseff pode ser considerado um exemplo disso, visto que ainda restam dúvidas quanto a real intencionalidade dessa ação e até mesmo da legalidade de alguns atos. Enfim, essa é uma questão que demanda um estudo mais aprofundado, pautado na legislação vigente e nas brechas que a mesma pode evidenciar mediante a esse estudo.

O fato é que a Presidente Dilma Rousseff teve seu mandato cassado. Mas, o que se pode afirmar é que esse mandato estava comprometido desde o momento em que ela perdeu espaços para a oposição. Ou seja, quando houve uma redução considerável e acentuada de diálogo e uma espécie de fragilização na coalizão entre partidos, especialmente com os líderes partidários.

É certo afirmar que a coalizão é para o Executivo uma sustentação da base apoiadora dentro do Congresso. Nesse sentido, inegavelmente, há uma proposição de trocas (cargos, verbas, etc.) que visam facilitar ações, firmar parcerias, viabilizar projetos.

Logo, com a fragmentação da bancada de Deputados e, posteriormente, a junção entre partidos formando um bloco de oposição fortemente interligado, tornou-se inviável a sustentação do governo de Dilma Vana Rousseff. Essa perda de ligação e disciplina partidária foi, em parte, responsável por um descontrole político, o que levou Dilma Rousseff a uma redução da base aliada e, conseqüentemente, o aumento de uma forte oposição.

É importante ressaltar também que a relação do Executivo com o Legislativo, relações essas que ditam as condições de governabilidade, fundamentais para a manutenção ou derrubada de governos, foram fortemente afetadas durante o governo de Dilma Rousseff. No entanto, fica evidenciado que cada vez mais os trabalhos do Legislativo Brasileiro centram-se nas ações partidárias e, é por isso que a coalizão é essencial entre governo e as Casas (concebendo-se que votações ocorridas no Legislativo servem para as tomadas de decisão do Executivo).

Nessa perspectiva, com a fragmentação da base na Câmara dos Deputados, as desavenças políticas com o Presidente da mesma, Eduardo Cunha, e o cenário político de denúncias esboçadas através da Operação Lava Jato, as possibilidades de seguir com o mandato de Presidente eram menores do que as do *impeachment*.

Logo, quando a chapa opositora consagrou-se como vencedora na constituição da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, vislumbrou-se uma chance mínima de uma análise fortemente pautada nos fatos apresentados, com imparcialidade.

Com essa reflexão não se está afirmando que o processo de *impeachment* foi emitido de modo corrompido, mas, apenas que, pelo fato da chapa ser opositora, já havia uma pré-disposição de um olhar negativo direcionado à Presidente Dilma Rousseff.

De fato, a votação pelo *impeachment* na Câmara dos Deputados foi um *show* à parte, transmitido ao vivo, com discursos eufóricos/entusiasmados e dedicatórias exuberantes. Nunca no país se tinha presenciado uma transmissão de votação de matéria tão fervorosa, tão eloquente.

Dada a votação pelo *impeachment* na Câmara dos Deputados, o processo seguiu para o Senado Federal, onde tramitou seguindo uma ordenação semelhante à da Câmara, com igual resultado.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. v. 31, 1988.

ANDRADE, Aparecida de Moura. **Regimento interno da Câmara dos Deputados aplicado às comissões**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro. CIPRIANO, Cecília Oliveira. CRUVINEL, Lucas Ferreira. **Senado Federal: impeachment Dilma Rousseff**. 2016. Disponível em <<http://cdn.editorasaraiva.com.br/wp-content/sites/24/2016/06/31124616/SENADO-FEDERAL.pdf>>. Acesso em junho de 2019.

BLUME, Bruno André. **Por que Collor sofreu impeachment?** 2015. Disponível em <<https://www.politize.com.br/impeachment-collor-porque-sofreu/>>. Acesso em junho de 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. acesso em novembro de 2018.

EXAME. **Como foi sessão que definiu comissão do impeachment de Dilma**, 2017. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/brasil/acompanhe-sessao-que-define-comissao-do-impeachment-de-dilma/>>. Acesso em junho de 2019.

FALCÃO, J; ARGUELHES, D. W; PEREIRA, T. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FREITAS, A. **O Presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. 150 p.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FULIARO, Ana Paula. **Comissões parlamentares e a função deliberativa**, 2017. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=548b57cc0fd23358>>. Acesso em abril de 2019.

LIMONGI, Fernando. FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, n.44, 1998, p. 81-106.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Crimes de responsabilidade da Presidente da República**. 2016. Disponível em <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf>>. Acesso em junho de 2019.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. Dados, v. 46, n. 4, p. 735–771, 2003.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. 2017.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. **Estudo comparativo sobre produção legislativa e remuneração parlamentar em países selecionados da Europa, América do Norte e América Latina**. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/005771.p>>. Acesso em maio de 2019.

SANTOS, F. **O Poder do legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano. ALMEIDA, Acir. **Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados**, 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582005000400001&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582005000400001&script=sci_abstract&tlng=es)>. Acesso em abril de 2019.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**, 2002. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582002000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200003)>. Acesso em março de 2019.

TORRES, Vivian A. Gregori. **As comissões parlamentares**, 2017. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f7779710d2026dca>>. Acesso em abril de 2019.

