

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação

**Impeachment no Brasil: uma análise das denúncias contra o Presidente da
República no período 1990-2018**

Douglas Goveia Rechia

Pelotas, 2021

Douglas Goveia Rechia

**Impeachment no Brasil: uma análise das denúncias contra o Presidente da
República no período 1990-2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alvaro Augusto de Borba Barreto

Pelotas, 2021

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

R2196i Rechia, Douglas Goveia

Impeachment no Brasil : uma análise das denúncias
contra o presidente da república no período 1990-2018 /
Douglas Goveia Rechia ; Alvaro Augusto de Borba Barreto,
orientador. — Pelotas, 2021.

124 f. il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação
Em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e
Política, Universidade Federal de Pelotas, 2021.

1. Pedidos de impeachment. 2. Presidente da república.
3. Constituição federal de 1988. I. Barreto, Alvaro Augusto
de Borba, orient. II. Título.

CDD : 320

Agradecimentos

Boa parte do meu mestrado aconteceu durante os longos, tensos e ainda inconclusos meses de pandemia de COVID-19. Não foi um período fácil e, para que minha pesquisa fosse concluída, foi necessário contar com diversas formas de apoio, incentivo e contribuições.

Agradeço ao meu orientador, professor Alvaro Barreto, pela paciência, solicitude e rigor científico com que fui orientado durante esse tempo.

Agradeço aos servidores do Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, em especial ao servidor Inaldo B. Marinho Júnior, pelo fornecimento de informações cruciais para que a concretização do presente trabalho.

Agradeço a todas as professoras e professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPEL por todo o conhecimento transmitido e pelas instigantes reflexões que promoveram em aula e que, certamente, me acompanharão pelo resto da caminhada.

Agradeço aos meus colegas pelos ricos diálogos e também pelos momentos de descontração que tivemos juntos, tornando o mestrado mais prazeroso.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal (CAPES) pela bolsa fornecida, o que certamente possibilitou que eu dedicasse mais tempo e empenho à pesquisa científica.

Agradeço aos meus amigos, os quais sempre ajudam a tornar a caminhada mais leve.

Agradeço à minha família, pelas incontáveis formas de apoio, incentivo e pela simples presença nos momentos mais difíceis que passamos juntos nesses últimos anos.

Por fim, agradeço a Deus. Nele encontro, sempre, a mais inesgotável fonte de consolo, paz e forças que não poderia encontrar em nenhum outro lugar.

Resumo

RECHIA, Douglas Goveia. **Impeachment no Brasil: uma análise das denúncias contra o Presidente da República no período 1990-2018**. 2021. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2021.

Este trabalho tem como objetivo identificar os elementos que tiveram maior influência na quantidade de denúncias por crime de responsabilidade interpostas contra presidentes da República que foram eleitos no Brasil durante a vigência da Constituição de 1988 até o final do ano de 2018. Nesse sentido, o problema de pesquisa fica colocado da seguinte forma: quais características apresentam os pedidos de impeachment interpostos no Brasil contra os presidentes da República eleitos durante a vigência da Constituição de 1988 até o ano de 2018? Para a realização da pesquisa, foram coletados todos os 193 pedidos de impeachment interpostos contra presidentes eleitos no período mencionado, sendo as características desses pedidos divididas em elementos endógenos (identificados na análise da denúncia e seus anexos) e elementos exógenos (verificáveis a partir de outras fontes como jornais, artigos científicos, o site oficial do IBGE e o site do Datafolha). A hipótese geral delineada é que a interposição de pedidos de impeachment contra o Presidente da República tem relação significativa com a existência de grandes protestos contra o governo, a incidência de escândalos de corrupção e as estratégias oposicionistas, que impulsionam atores a identificarem ações do Presidente como crimes de responsabilidade.

Palavras-chave: Pedidos de Impeachment; Presidente da República; Constituição Federal de 1988.

Abstract

RECHIA, Douglas Goveia. **Impeachment in Brazil: an analysis of the accusations against the President of the Republic in the period from 1990 to 2018**. 2021. 124f. Dissertation (Master's Degree in Political Science). Federal University of Pelotas, Pelotas, 2021.

This study aims to identify the elements that had the greatest influence on the number of accusations for crimes of responsibility brought against presidents of the Republic elected in Brazil under the 1988 Constitution until the end of 2018. For that matter, the research problem is placed as follows: what are the characteristics of the impeachment requests filed in Brazil against the presidents of the Republic elected under the 1988 Constitution until the year 2018? For the research, all 193 impeachment requests filed against elected presidents in the period mentioned were collected. The characteristics of these requests were divided into endogenous elements (identified in the analysis of the accusation and its annexes) and exogenous elements (verifiable from others sources such as newspapers, scientific articles, the official IBGE website and the Datafolha website). The general hypothesis outlined is that the filing of impeachment requests against the President of the Republic is significantly related to the existence of large protests against the government, the incidence of corruption scandals and oppositional strategies, which encourage actors to identify the President's actions as crimes of responsibility.

Keywords: Impeachment Requests; President of the Republic; 1988 Federal Constitution.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Número e média mensal de pedidos de impeachment apresentados por mandato presidencial (1990-2018)	76
Tabela 2 – Proponentes dos pedidos de impeachment (1990-2018)	77
Tabela 3 – Pedidos de impeachment apresentados por partidos, conforme o mandato presidencial (1990-2018)	78
Tabela 4 – Tipos de acusação presentes nas denúncias	81
Tabela 5 – Pertencimento do Presidente da Câmara responsável pela análise dos pedidos à base governista	82
Tabela 6 – Tempo transcorrido da interposição do pedido até o arquivamento ou recebimento	83
Tabela 7 – Período do mandato presidencial em que os pedidos foram interpostos	84
Tabela 8 – Pedidos de impeachment conforme a variação do PIB trimestral ..	85
Tabela 9 – Índice de escândalos acumulados ao longo do mandato presidencial na época do pedido de impeachment	86
Tabela 10 – Existência de protestos favoráveis e contrários ao impeachment do Presidente da República no período de 1 mês antes da interposição do pedido	87
Tabela 11 – Variação nos índices de aprovação do governo na época da interposição dos pedidos de impeachment	89
Tabela 12 – Incidência dos tipos de pedidos de impeachment (Brasil, 1988-2018)	95

Lista de Quadros

Quadro 1 – Sistematização das variáveis de análise	75
Quadro 2 – Tipos de pedidos de impeachment e suas características (Brasil, 1990-2018)	95

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
Ago.	Agosto
AP	Ação Popular
Art.	Artigo
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
Const.	Constituição
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DEM	Democratas
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
HCJ	High Court of Justice
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MBL	Movimento Brasil Livre
MS	Mandado de Segurança
N	Número
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PM	Polícia Militar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede	Rede Sustentabilidade
STF	Supremo Tribunal Federal
Telebrás	Telecomunicações Brasileiras S.A.
UDN	União Democrática Nacional

Sumário

Introdução	11
Capítulo 1 A trajetória do impeachment e seu formato contemporâneo no Brasil.....	17
1.1 Introdução	17
1.2 A origem do impeachment	17
1.3 O modelo estadunidense do impeachment do Presidente da República.....	20
1.4 Incorporação do impeachment no Brasil.....	23
1.4.1 Constituição de 1891	25
1.4.2 Constituição de 1934	26
1.4.3 Constituição de 1946 e a Lei nº 1.079/1950.....	28
1.4.4 Constituição de 1967	30
1.5 O estágio atual do impeachment no Brasil: regras e características gerais	30
1.5.1 Constituição de 1988 e as mudanças em relação à ordem anterior.....	32
1.5.2 O oferecimento da denúncia por crime de responsabilidade.....	34
1.5.3 Os crimes de responsabilidade	36
1.5.4 A natureza do impeachment	37
1.6 Síntese	40
Capítulo 2 O impeachment e a política.....	42
2.1 Introdução	42
2.2 A política do impeachment	42
2.2.1 O desenho institucional e as dificuldades para o prosseguimento do processo de impeachment	43
2.2.2 A realidade latino-americana a partir dos anos 1990.....	46
2.2.3 Coalizões e escudo legislativo.....	49
2.3 Usos políticos dos pedidos de impeachment	52
2.3.1 As oposições	53
2.3.2 Estratégias oposicionistas e pedidos de impeachment.....	55
2.4 Síntese	61
Capítulo 3 Uma radiografia dos pedidos de impeachment no Brasil pós-88.....	63
3.1 Introdução	63

3.2 Metodologia	63
3.3 Resultados em geral	76
3.4 Síntese	91
Capítulo 4 Uma tipologia dos pedidos de impeachment no Brasil.....	93
4.1 Introdução	93
4.2 Tipos de pedidos	93
4.3 Pedidos de impeachment de alto impacto político.....	95
4.4 Pedidos de impeachment de médio impacto político.....	102
4.5 Pedidos de impeachment de baixo ou sem impacto político.....	106
4.6 Síntese	109
Considerações finais	110
Referências	115

Introdução

Descrito nos artigos 85 e 86 da Constituição Federal de 1988, o processo de impeachment do Presidente da República só deve ser instaurado para a apuração dos “crimes de responsabilidade”, os quais se traduzem em infrações político-administrativas que podem ser cometidas pelo chefe do Poder Executivo Federal de forma estritamente vinculada ao exercício de suas funções e que têm como principal efeito tornar o governante passível de perda do cargo (BRASIL. CF 1988)¹.

Na ordem constitucional vigente hoje no Brasil, tais infrações se traduzem em atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição, mais especificamente: contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes Constitucionais, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Suas especificações estão previstas na Lei 1.079/1950. Embora se tenha discutido muito sobre a natureza do processo de impedimento, entende-se que a ocorrência de algum dos fatos elencados na lei é essencial para que ele seja desencadeado (RICCITTELLI, 2006).

Sendo o governante denunciado pelo cometimento de algum desses ilícitos, após acolhida a denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o julgamento do Presidente da República fica a cargo do Poder Legislativo, devendo o Presidente acusado passar por duas fases distintas, quais sejam: (1) a autorização pela Câmara dos Deputados por maioria de dois terços de seus membros; e (2) a instauração, processamento e julgamento do processo perante o Senado Federal, sob Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) (SILVA, 2017).

Apesar da notória repercussão nacional e internacional alcançada pelos processos de impeachment que resultaram na destituição dos presidentes Fernando Collor (em 29 de dezembro de 1992) e Dilma Rousseff (em 31 de agosto de 2016), pouca atenção é dada às numerosas denúncias por crime de responsabilidade que não passaram sequer pelo juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados desde

¹ No âmbito federal, também podem ser processados e julgados por crime de responsabilidade, segundo a Constituição em seu artigo 52, I e II, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador Geral da República, o Advogado Geral da União, o Vice-Presidente da República e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A Lei 1.079/1950 também prevê o julgamento por crime de responsabilidade dos Ministros de Estado e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Todavia, nenhum destes será objeto do presente trabalho, que compreenderá apenas o processo por crime de responsabilidade do Presidente da República.

a Constituição de 1988, sendo todas elas rejeitadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados à época. Na vigência da atual Constituição, até o final do ano de 2018, já haviam sido protocolados 193 pedidos de impeachment contra Presidentes da República no Brasil (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019), com visível tendência de aumento desse número de pedidos durante o governo Bolsonaro (AGÊNCIA PÚBLICA, s.d.)².

O conteúdo dessas denúncias é pouco conhecido, muito embora se saiba que algumas delas, em particular as poucas que receberam algum tipo de atenção dos veículos de imprensa, elencavam fatos e fundamentos legais similares àqueles dos raros pedidos que foram recebidos pelos presidentes da Câmara dos Deputados de então e que resultaram no impedimento dos Presidentes.

Com conteúdo e formas heterogêneas entre si, as denúncias por crime de responsabilidade são redigidas por diferentes atores que ora se identificam como cidadãos, ora como atores político-partidários, ora como porta-vozes de grupos de mobilização política ou de organizações da sociedade civil, e podem ou não estar relacionadas a contextos políticos favoráveis ou desfavoráveis ao ocupante da chefia do Poder Executivo federal.

Tendo isso em mente, esta pesquisa não tem como objeto os processos de impeachment sofridos pelos presidentes brasileiros, mas sim os pedidos de impeachment protocolados na Câmara dos Deputados contra os presidentes da República eleitos na vigência da atual Constituição Federal até 2018. Com esse recorte, estão inclusos na análise: Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer³.

Naturalmente, os dois pedidos de impeachment que foram acolhidos pelo Presidente da Câmara e acabaram levando à remoção de Presidentes serão objeto de análise. No entanto, serão analisados enquanto tais, ou seja, pedidos de destituição presidencial num universo de outras 191 denúncias por crime de responsabilidade, de modo a contribuir, em primeiro lugar, para a compreensão da

² Até o dia 10 de julho de 2021, haviam 121 pedidos de impeachment contra Bolsonaro junto à Câmara dos Deputados, sendo que apenas seis haviam sido arquivados ou desconsiderados. Esta pesquisa não analisou o período abrangido por seu governo na medida em que o mesmo continua em curso e ainda não se sabe qual será a destinação derradeira do crescente número de denúncias contra Bolsonaro. Optou-se por abordar apenas governantes que já tivessem terminado o mandato e cujos pedidos já tivessem encontrado seu destino final, fosse ele o arquivamento ou o recebimento pelo Presidente da Câmara.

³ Como se percebe, considera-se “Presidente eleito” também os dois vices que assumiram em definitivo o cargo de Presidente em razão do impeachment dos titulares, ou seja, Itamar Franco e Michel Temer.

dinâmica própria destes pedidos e, apenas de forma secundária, para o fenômeno do impeachment presidencial de forma mais ampla.

Embora a relativa raridade da destituição do Presidente da República por impeachment no Brasil não permita uma análise empírica apta a caracterizar, identificar padrões e, conseqüentemente, fundamentar eventuais previsões no funcionamento do instituto no Brasil em futuros julgamentos, o mesmo não pode ser dito a respeito da vasta quantidade de pedidos de impeachment protocolados perante a Câmara dos Deputados desde 1988.

Feitas estas considerações, o problema de pesquisa que guiou o presente trabalho foi formulado da seguinte maneira: quais características apresentam os pedidos de impeachment interpostos no Brasil contra os presidentes da República eleitos durante a vigência da Constituição de 1988 até o ano de 2018?

Portanto, o objetivo central deste trabalho é identificar quais elementos tiveram maior influência no aumento do número de denúncias por crime de responsabilidade contra o Presidente da República interpostas desde a vigência da Constituição de 1988 até o final do ano de 2018.

Por sua vez, os objetivos específicos consistem em: (1) elucidar as principais discussões teóricas, jurídicas e institucionais sobre o processo de impeachment do Presidente da República no Brasil; (2) analisar elementos endógenos dos pedidos de impeachment contra os presidentes; (3) apreciar os elementos exógenos que podem ter motivado os pedidos de impeachment; (4) estabelecer uma classificação dos tipos de pedidos de impeachment interpostos no período de acordo com seu impacto político.

Os elementos endógenos consistem nas características possíveis de serem identificadas a partir da leitura das próprias denúncias e seus anexos. Já os exógenos são compostos pelo conjunto de características contextuais identificáveis a partir da análise de outras fontes, como notícias obtidas em jornais, o site do Instituto Datafolha, o site oficial do IBGE, artigos científicos e livros.

Os pedidos, bem como seus anexos, foram obtidos por meio do Portal da Câmara dos Deputados. Foi obtido também, por correspondência via e-mail com o Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, um quadro geral destes pedidos, organizado por ordem cronológica e por mandato presidencial. Para a análise, os pedidos foram classificados de acordo com características endógenas – como, por exemplo, o autor do pedido, o tipo de

acusação, o período de interposição e o Presidente da Câmara responsável pela análise – e exógenas – que agrupavam os pedidos de acordo com certas variáveis como proximidade em relação a grandes protestos, o mal desempenho econômico e índices de escândalos a afetarem os presidentes –, sendo também classificados, no capítulo final, de acordo com seu impacto político.

A hipótese geral, que será melhor detalhada no terceiro capítulo da dissertação, juntamente com a metodologia empregada, é que a interposição de pedidos de impeachment contra o Presidente da República tem relação significativa com a existência de grandes protestos contra o governo, a incidência de escândalos de corrupção e as estratégias oposicionistas, que impulsionam atores a identificarem ações do Presidente como crimes de responsabilidade.

Foram formuladas também hipóteses específicas. A primeira delas é a de que atores políticos pertencentes a partidos da coalizão do governo em exercício não interpõem pedidos de impeachment contra o Presidente. A segunda hipótese específica é a de que Presidentes da Câmara dos Deputados pertencentes à coalizão governista não aceitam pedidos de impeachment contra o Presidente da República. Por sua vez, a terceira hipótese específica é a de que a maior parte dos pedidos de impeachment são interpostos nos últimos dois anos do mandato presidencial. Já a quarta hipótese é a de que a maior parte dos pedidos de impeachment contra os presidentes possui como principal acusação contra o governo alguma espécie de ato de corrupção ou de improbidade. Finalmente, a quinta hipótese específica é a de que apresentação de pedidos de impeachment por atores político-partidários está relacionada à estratégia de desgastar o governo ou de demonstrar oposição a certas medidas tomadas pelo Executivo.

O primeiro capítulo trata da origem histórica do impeachment, apresentando os modelos que serviram de base para aquele adotado no Brasil e fazendo uma descrição do seu processo de incorporação pelo Estado brasileiro até chegar aos dias atuais, analisando como esse instrumento institucional foi disciplinado nos textos constitucionais do país e na legislação infraconstitucional. Depois, analisa as principais regras e características contemporâneas do impeachment no Brasil, estabelecendo as bases históricas e institucionais para a análise posterior dos elementos eminentemente políticos do impeachment contra o Presidente da República. Foram utilizadas fontes como o site oficial do Palácio do Planalto, o site do

STF e sites de busca, entre outros. Os autores citados, por sua vez, são provenientes de áreas como o Direito e a Ciência Política.

O segundo capítulo analisa os aspectos políticos que envolvem tanto o processo de impeachment como as denúncias por crime de responsabilidade propriamente ditas. Em outras palavras, busca esclarecer como os atores políticos se comportam diante da existência do impeachment no arcabouço institucional brasileiro. Destaca-se que o período posterior a 1988 é marcado por uma mudança na conjuntura política da América Latina como um todo e, ao mesmo tempo, na forma como o impeachment passou a ser utilizado na região e no Brasil.

São apresentadas as contribuições de Rotta (2019) sobre os níveis de dificuldade para prosseguimento do impeachment, e de Pérez-Liñán (2007) sobre os elementos que possibilitam (ou dificultam) a remoção de Presidentes na América Latina por meio de impeachment. É analisado o funcionamento das coalizões no Brasil, como forma de contribuir para o entendimento do que Pérez-Liñán chama de “escudo legislativo” e, finalmente, o comportamento das oposições, com base em conceitos delineados por Bezerra e Perez (2020), primeiramente com um foco mais geral e teórico e, depois, com atenção para os instrumentos e estratégias mais específicas, para o que serão fundamentais as contribuições de Taylor e Da Ros (2008), bem como de Dotan e Hofnung (2005).

Por sua vez, o terceiro capítulo se destina a apresentar os resultados obtidos por meio da análise dos pedidos de impeachment interpostos contra todos os presidentes da República do Brasil eleitos durante a vigência da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2018. Nesse capítulo, a metodologia da pesquisa é devidamente explicada, bem como a hipótese geral e as hipóteses específicas que guiaram o trabalho são detalhadas.

Após a identificação das variáveis que possuem relação mais forte com os pedidos de impeachment contra os presidentes da República no capítulo três, o quarto capítulo se destina a apresentar uma tipologia dos pedidos analisados, com base nas principais características identificadas no que diz respeito a seu impacto político, sendo eles divididos em: (1) alto impacto político, (2) médio impacto político (2) baixo ou sem impacto político. Em suma, foi possível identificar certos padrões relevantes não apenas nas próprias denúncias (os elementos endógenos) como também nas circunstâncias gerais mais amplas que cercam os documentos (os elementos exógenos).

Dito isto, o mérito da pesquisa está justamente em analisar os pedidos de impeachment de modo a não abranger unicamente aqueles que tiveram maior destaque ou que deram origem a processos de impeachment presidencial. Em vez disso, trata-se de um estudo dos pedidos de impeachment como um todo, o que necessariamente inclui um grande número de denúncias por crime de responsabilidade desconhecidas não só do público em geral como do meio acadêmico.

Como será demonstrado, os pedidos de impeachment possuem uma dinâmica que é, na maior parte do tempo, independente de processos de impedimento propriamente ditos, de modo que eles não devem ser tratados como um fenômeno excepcional do sistema político brasileiro contemporâneo. Pelo contrário, parece razoável compreender o pedido de impeachment como uma arma institucional à disposição dos atores no cotidiano do embate político no Brasil.

Capítulo 1

A trajetória do impeachment e seu formato contemporâneo no Brasil

1.1 Introdução

O presente capítulo trata da origem histórica do impeachment, passa por sua adoção pelo Estado brasileiro até chegar aos dias atuais. Ele analisa não só o modo como o instituto foi disciplinado nos textos constitucionais do país, mas também a legislação infraconstitucional correspondente aos diferentes períodos. Por fim, analisa as principais regras e características contemporâneas do impeachment no Brasil.

O objetivo é lançar as bases históricas e institucionais para a análise posterior dos elementos propriamente políticos envolvidos na utilização de pedidos de impeachment contra o Presidente da República.

Para a análise dos textos constitucionais e legislativos foram utilizadas fontes disponíveis no site oficial do Palácio do Planalto. As decisões do STF mencionadas foram obtidas no site do próprio Tribunal ou por meio de sites de busca. Por sua vez, os autores citados são provenientes de áreas como o Direito e a Ciência Política.

O capítulo se inicia tratando da origem do impeachment na Inglaterra para depois apresentar o modelo adotado pelos EUA e, em seguida, esmiuçar a incorporação do impeachment pelo Brasil, analisando os diferentes períodos da história política e institucional do país. A segunda seção trata da configuração atual do impeachment no Brasil e suas principais características, incluindo, ao final, a discussão sobre sua natureza.

1.2 A origem do impeachment

Etimologicamente, o termo “impeachment” tem origem no latim (WORLD HERITAGE ENCYCLOPAEDIA, s.d.) e significa “pôr cadeias nos pés” ou ainda “proibir a entrada com os pés”, de modo a simbolizar a contenção de uma autoridade pública para que ela não apenas responda por atos considerados indesejáveis, como também seja impedida de prosseguir na sua prática (RUSSOMANO, 1976; RICCITELLI, 2006).

Seguindo a tradição anglo-saxã, mais especificamente a norte-americana, o termo é utilizado, a rigor, para se referir à etapa de acusação do ocupante de um cargo público. Ela se dá quando a Câmara dos Representantes aprova denúncia por crimes graves cometidos pela autoridade e a encaminha para o julgamento no Senado. De acordo com a Constituição norte-americana, o Senado fica então encarregado de

processar o impeachment, podendo decidir pela remoção ou não do ocupante do cargo.

No entanto, a palavra também é utilizada para se referir à totalidade do processo que tem início na Câmara Baixa e termina com o julgamento do acusado pelo Senado (BROSSARD, 1965). Ao longo deste trabalho, a palavra será utilizada com este sentido, pois é aquele vigente no Brasil. Será dada atenção especial ao impeachment do Presidente da República, objeto de interesse da dissertação.

Isto posto, para que se compreenda melhor os aspectos institucionais e políticos do impeachment presidencial no Brasil dos dias atuais, importa fazer uma brevíssima incursão nas origens e no desenvolvimento histórico e institucional do processo de impeachment.

Embora possua raízes no direito dos povos germânicos medievais, a origem do impeachment como se conhece hoje está associada ao desenvolvimento do constitucionalismo e do governo representativo, primeiramente na Inglaterra e, mais tarde, nos Estados Unidos da América (ROTTA, 2019). O longo processo evolutivo pelo qual passou este instrumento institucional até a formação de duas matrizes que serviram de modelo para boa parte dos países presidencialistas da atualidade dificulta que se trate do impeachment inglês como um instituto juridicamente bem definido e estático (BROSSARD, 1965). Isto se deve tanto à duração do período de gestação do instituto no país quanto à natureza não escrita do direito inglês.

Em linhas gerais, no entanto, pode-se definir a versão inglesa do impeachment como um processo criminal conduzido pelo parlamento e destinado a levar autoridades ou indivíduos poderosos¹ a responderem por seus atos perante a justiça (BROSSARD, 1965). Por sua vez, os crimes passíveis de impeachment eram aqueles que viessem a ofender a difusa Constituição inglesa², o que, sem dúvidas, tornava o impedimento uma poderosa arma política em um contexto de gradual aumento da importância da instância representativa em face do monarca e seu ministério. De fato, conforme salienta Rotta (2019), a utilização do impeachment com essa finalidade era algo frequente.

¹ Em teoria, qualquer indivíduo poderia ser alvo de um processo de impeachment na Inglaterra. No entanto, ele se destinava principalmente a atingir autoridades públicas e indivíduos de elevada posição social, os quais, de outra forma, dificilmente seriam responsabilizados.

² De acordo com Silva (2017), a Constituição inglesa é um exemplo de constituição *não escrita*, ou seja, não é constituída por um texto único e solene, mas por tradições, costumes e textos constitucionais esparsos.

Com o passar do tempo e, na esteira do desenvolvimento do parlamentarismo moderno, o impeachment foi sendo empregado cada vez mais com o objetivo de pressionar o gabinete real e aumentar o poder político dos setores representados no parlamento (Ouverney, 2016). Isto se refletiu no emprego da tipificação “*high crimes and misdemeanors*” para condutas passíveis de impeachment, o que Brossard (1965, p. 27) define como “crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente da enunciação ou caracterização legais”. Por outro lado, refletindo a consolidação paulatina do Estado moderno, o impeachment também adquiriu um rito, segundo o qual a acusação e o julgamento caberiam a entes distintos (Rotta, 2019), sendo a Câmara dos Comuns responsável por acusar e a Câmara dos Lordes encarregada de processar e de julgar.

Nesse sentido, embora o impeachment continuasse sendo uma instituição de direito criminal, visto que previa punições que incluíam até mesmo a pena capital (Brossard, 1965), sua utilização passou a abarcar dimensões políticas relevantes, aproximando-se do modelo que seria fixado depois na Constituição norte-americana, onde se adotou também a tipificação de “*high crimes and misdemeanors*” como condutas passíveis de impedimento, com modificações que serão analisadas mais adiante.

Portanto, o percurso histórico do impeachment na Inglaterra se insere em processo evolutivo no qual o povo e seus representantes passaram a ter existência política, fazendo com que fosse necessário algum tipo de responsabilização das autoridades políticas por seus atos (Brossard, 1965). O fenômeno reflete não só uma preocupação com o mau uso do cargo por parte da autoridade alvo de processo de impeachment, mas também uma institucionalização do controle parlamentar sobre os atos do Executivo.

O desenvolvimento posterior desse processo de responsabilização do poder Executivo em face dos representantes do povo na Inglaterra foi o estabelecimento de uma apreciação puramente política da responsabilidade do gabinete ministerial, traduzida na moção de desconfiança (Brossard, 1965). Com isto, o Primeiro-Ministro viria a ser passível de destituição ao perder a confiança da maioria do Parlamento, havendo tão somente perda do cargo, sem que o indivíduo destituído ficasse sujeito a punições de natureza criminal, como acontecia em casos de impeachment. O último caso de impeachment no país aconteceu em 1805 (Rotta, 2019), caindo o instituto em desuso a partir de então.

Antes disso, o modelo maduro do impeachment inglês já havia servido como paradigma para o desenho adotado nas colônias britânicas na América do Norte (ROTTA, 2019). Neste sentido, Brossard (1965) ressalta que o modelo de impeachment adotado nos Estados Unidos da América refletiu, com adaptações, a fase derradeira do instituto inglês, cujas características políticas já teriam sobrepujado as criminais. É este modelo que será analisado agora.

1.3 O modelo estadunidense do impeachment do Presidente da República

Conforme salienta Rotta (2019), o impeachment já era utilizado em algumas colônias britânicas da América do Norte antes da independência, embora isto não fosse reconhecido pela metrópole. Da mesma forma que no país de origem, o instrumento adotado pelas colônias reforçava um fenômeno de fortalecimento político do Poder Legislativo local em face do Executivo. Com a independência, em 1776, e a adoção do presidencialismo, o impeachment veio a ser adotado como parte dos mecanismos de “*checks and balances*” na recém-criada república norte-americana e como um escudo contra a atuação arbitrária do poder executivo (ROTTA, 2019).

Conforme mencionado anteriormente, durante o período da elaboração da Constituição dos Estados Unidos, os pais fundadores introduziram adaptações importantes, principalmente no que diz respeito à extinção da natureza criminal do processo de impeachment, sendo a pena restringida à destituição do ocupante do cargo (ROTTA, 2019). As modificações também possibilitaram que o chefe máximo do Poder Executivo, o Presidente, se tornasse passível de processo de impeachment, o que não acontecia na monarquia inglesa, onde o rei ou a rainha eram invioláveis.

Com o novíssimo sistema de governo, os constituintes norte-americanos vincularam os poderes simultâneos de chefia de Estado e de governo à possibilidade de destituição do ocupante do cargo na medida em que este fizesse algum tipo de uso indesejável de suas competências. Conservaram, por outro lado, a tipificação de “*high crimes and misdemeanors*”, bem como o rito que reservava a acusação à Câmara Baixa e o julgamento à Câmara Alta.

Em seu texto, a Constituição dos Estados Unidos da América, promulgada em 1787, estabelece que “o Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves” (ESTADOS

UNIDOS DA AMÉRICA, 1994)³. A expressão “outros crimes ou delitos graves” (*other high crimes and misdemeanors*) gerou controvérsias em razão da dificuldade em se definir seus contornos. Foram importantes também as discussões sobre a natureza do impeachment já que, para alguns, a forma como o instrumento estava sendo estruturado poderia transformá-lo em uma arma nas mãos do Legislativo e inviabilizar o trabalho do Presidente (ROTTA, 2019). Enquanto havia constituintes como Thomas Jefferson, que defendiam uma natureza criminal do instituto, outros, como Madison, Hamilton e Wilson, favoreceram a visão de que as condutas a serem julgadas pelo Senado deveriam ser de natureza política, indo além de delitos penais.

Como será abordado posteriormente, esta disputa teórica sobre a natureza do processo de impeachment acabou tendo reflexos importantes também na realidade brasileira, onde o instituto do impeachment passou por diversas modificações até chegar ao estágio atual.

No entanto, nos Estados Unidos prevaleceu a tese de que o processo de impeachment é político (ROTTA, 2019). Em última instância, isto significaria dizer que cabe ao Senado norte-americano decidir se os atos praticados pelo Presidente da República corresponderiam a “*high crimes and misdeameners*”, naquilo que não pudesse se encaixar nos tipos “*treason*” e “*bribery*”.

Mesmo reconhecendo a possibilidade de que as paixões políticas dos parlamentares levassem a um julgamento desvinculado das provas, Hamilton acreditava que a quantidade e a diversidade de senadores poderiam levar a um equilíbrio apto a minimizar os excessos no julgamento político do Presidente. Afinal, o julgamento levado a cabo por uma corte judiciária tampouco estaria isento de erros, com o agravante de que os magistrados não estariam sujeitos a serem punidos por meio do voto (ROTTA, 2019). Percebe-se, mesmo entre os defensores da natureza política do impeachment, certa preocupação com a estabilidade da Presidência da República, sem o descuido com relação ao seu controle e fiscalização.

Nesse sentido, para Ouverney (2016), o instituto do impeachment nos Estados Unidos teria sido regulado com um número bastante restrito de atos indesejáveis justamente com o propósito de preservar o governo em exercício de atuações desestabilizadoras do Poder Legislativo. Tal configuração garantiria uma certa

³ Versão original: “The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors” (UNITED STATES OF AMERICA, 1787). Tradução J Henry Phillips.

independência do Presidente em relação ao Congresso, o que se tornaria uma das características principais do sistema de governo presidencialista em oposição ao parlamentarismo, no qual o Poder Executivo possui uma relação de interdependência com o parlamento e pode ser destituído em razão da perda de confiança deste. O Executivo no presidencialismo só poderia ser impedido em razão de crimes graves.

Esta discussão se torna mais complexa quando se tem em mente a natureza pouco precisa dos *high crimes and misdemeanors*, como mencionado anteriormente. Não obstante, desde 1787, apenas cinco processos de impeachment presidencial foram instaurados nos EUA, sendo que apenas um deles levou à queda do Presidente, embora isto tenha ocorrido não por decisão do Senado, e sim do próprio Presidente (Richard Nixon), que renunciou antes de sua provável destituição⁴. Tecnicamente, portanto, nesse caso houve renúncia, e não remoção por meio do impeachment, e nenhum processo em si mesmo destituiu o Presidente.

Segundo Ouverney (2016), isto aconteceria em razão da combinação entre reduzido rol de crimes de responsabilidade, bipartidarismo e a necessidade de maioria qualificada para a condenação do Presidente do Senado. Cabe ressaltar que, de forma curiosamente similar àquilo que tem acontecido em países da América Latina nas últimas décadas, o número de pedidos ou tentativas de impeachment (*impeachment resolutions*), bem como a quantidade de processos instaurados nos Estados Unidos, tem se tornado mais frequente a partir da segunda metade do século XX (TREENE; TALEV, 2019).

No que diz respeito ao início de um processo de impedimento nos Estados Unidos, a acusação do Presidente deve ser promovida pela Câmara dos Representantes, como decorrência de sua prerrogativa de supervisão e de investigação (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, s.d.). Diferentemente do que ocorre no Brasil, onde cidadãos podem tomar a iniciativa de denunciar o Presidente, nos Estados Unidos, essa iniciativa é exclusiva da Câmara dos Representantes, seja por meio da introdução de uma “resolução de impeachment” (*impeachment resolution*) por membro individual da casa, seja por meio da aprovação pela própria Câmara de uma resolução que autoriza a investigação para coleta de provas e oitiva dos argumentos apresentados.

⁴ Além de Nixon, os presidentes dos Estados Unidos que tiveram o processo de impeachment aprovado na Câmara dos Representantes foram: Andrew Johnson, em 1868; Bill Clinton, em 1998; e Donald Trump, em 2019 e em 2021 (PANETTA; FRIAS, 2021).

Então, esta resolução será submetida ao Comitê Judiciário (*Judiciary Committee*), que realizará uma investigação ao final da qual decidirá se encaminhará ou não artigos de impeachment (*articles of impeachment*) para votação no plenário da Casa. Com a aprovação por maioria simples dos membros da Câmara, o Presidente será considerado impedido (*impeached*), permanecendo no cargo durante o processo de julgamento que ocorrerá no Senado, sob supervisão do Poder Judiciário no que diz respeito às garantias processuais (ROTTA, 2019). Para a condenação, o Senado deverá votar por sua destituição por maioria de dois terços dos seus membros.

Como salienta Rotta (2019), a matriz norte-americana foi largamente difundida nas Américas, com adaptações e modificações variadas, sendo também influente no modelo adotado pelo Brasil republicano. O processo político brasileiro, no entanto, em razão das especificidades do regime monárquico adotado na independência e de outras questões a serem exploradas mais adiante, deu origem a um modelo que, em alguns aspectos, é diferenciado dos demais, levando a discussões ainda mais complexas quanto à natureza do julgamento e dos tipos passíveis de impedimento.

1.4 Incorporação do impeachment no Brasil

A primeira Constituição adotada pelo Brasil independente, em 1824, previa o impeachment de secretários, ministros e conselheiros de Estado nos moldes de um processo criminal, seguindo o modelo inglês, e não o norte-americano. Assim como na Inglaterra, o monarca brasileiro não era alvo de responsabilização terrena e era considerado inviolável. Às autoridades condenadas, no entanto, as penas pelos delitos poderiam ser gravosas: elas incluíam, além da perda do cargo, a aplicação de multas, a reparação dos danos, a pena de prisão, a remoção para fora da corte e até a pena capital, conforme determinava a legislação. Ao Imperador, por sua vez, cabia a possibilidade de indultar ou comutar as penas criminais aplicadas (BROSSARD, 1965).

Cabe ressaltar que a tradição criada no Brasil se caracterizou desde o início por delimitar esmiuçadamente o rol dos delitos passíveis de impeachment, não só no texto constitucional, mas também na legislação ordinária, de modo a detalhar ainda mais os chamados crimes de responsabilidade (PONTES DE MIRANDA, 1960). Segundo a Constituição de 1824, os ministros de estado eram responsáveis por

traição, por peita⁵, suborno ou concussão, por abuso do poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrassem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos e por qualquer dissipação dos bens públicos. Restava à Lei de 15 de outubro de 1827 o detalhamento da natureza dos delitos, das penas e a especificação do modo de proceder (BRASIL, 1881).

De acordo com a Lei de 1827, qualquer cidadão poderia denunciar as autoridades mencionadas dentro de um prazo de três anos do cometimento do ato ou dos atos delituosos. Para os membros de qualquer das duas casas do Poder Legislativo, este direito poderia ser exercido no prazo de oito anos. Desde logo, cabe ponderar que esta característica, a partir do momento em que a cidadania formal é efetivamente ampliada, pode tornar o pedido de impeachment uma estratégia de pressão política que oferece poucos custos, na medida em que o desenho formal do impeachment apresentou pouquíssimas modificações ao longo das décadas no que diz respeito a suas possibilidades de autoria e de iniciativa. Nesse sentido, assim como hoje, o único requisito para a interposição da denúncia por delito de responsabilidade era que ela tivesse a assinatura do denunciante e os documentos que, na perspectiva do denunciante, comprovassem a existência dos crimes, ou uma declaração concludente da impossibilidade de apresentá-los (BRASIL, 1881).

Após apresentada a denúncia, a Câmara dos Deputados devia encaminhá-la a uma comissão especial que, no caso de não a rejeitar, mandaria produzir novas provas a serem examinadas pela comissão, ouvindo também as testemunhas, quando necessário. O acusado também precisava ser chamado a dar resposta por escrito, após receber cópia da denúncia e documentos apresentados. Havendo ou não resposta do acusado, a comissão deveria decidir se a acusação teria lugar ou não, sendo o seu parecer encaminhado ao plenário da Câmara para que esta decidisse pela acusação ou não (BRASIL, 1881).

Decretada a acusação, os efeitos previstos pela lei eram a suspensão da autoridade do exercício de todas as funções públicas até a sentença final, ficando a autoridade inabilitada para exercer outro emprego; a sujeição à acusação criminal; a

⁵ A palavra “peita”, segundo o Dicionário Priberam da língua portuguesa (s.d.), significa “dáviva para subornar” e pode ser um sinônimo de suborno. O Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (FERREIRA, 1986) define a palavra como “antigo tributo pago por aqueles que não eram fidalgos” e ainda como “dáviva feita com o intento de subornar”, podendo ser sinônimo de “corrupção”.

prisão nos casos em que a lei previa; e a suspensão de metade do ordenado ou soldo, com perda definitiva se ao final não houvesse absolvição.

Por sua vez, o Senado se convertia em Tribunal de Justiça, sendo todos os senadores “juízes competentes para conhecerem dos crimes de responsabilidade” das autoridades acusadas (BRASIL. Lei de 15 out. 1827). Era o Legislativo exercendo sua denominada função atípica de julgar.

Conforme relata Brossard (1965), houve denúncias contra ministros do Império nas sessões legislativas de 1827, 1828, 1829, 1831, 1832 e 1834. No entanto, de forma semelhante ao que ocorreu na Inglaterra, o impeachment acabou caindo em desuso na medida em que o sistema parlamentarista foi se estabelecendo. Portanto, a responsabilidade dos ministros passaria a ser avaliada em termos de confiança, e não mais por meio de um processo de feições criminais.

1.4.1 Constituição de 1891

Com o advento da República, o Brasil se vinculou à tradição norte-americana, ao estabelecer pena exclusivamente política à autoridade condenada por crime de responsabilidade, definida em lei especial como a perda do cargo, podendo ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro. Com a adoção do presidencialismo, passou-se também a admitir a responsabilização do chefe máximo do Poder Executivo, ou seja, o Presidente da República (BROSSARD, 1965).

No entanto, a formalidade do processo de impeachment foi conservada com poucas modificações: de acordo com o Decreto nº 27/1892, a denúncia poderia ser oferecida por qualquer cidadão à Câmara dos Deputados, onde seria eleita uma comissão para a examinar. A comissão deveria emitir parecer favorável ou não à deliberação sobre a denúncia na Câmara (BRASIL, 1892).

No caso de a Câmara julgar que a denúncia deveria ser objeto de deliberação, o denunciado receberia cópia de tudo e deveria responder por escrito no prazo de 15 dias, prorrogáveis por requerimento do denunciado. Findo o prazo, com ou sem resposta, a comissão deveria emitir parecer, após empregar todos os meios para o esclarecimento da verdade e ouvidas as testemunhas, sobre a procedência ou improcedência da acusação. Então, o parecer deveria ser submetido a discussões e votação pela Câmara, que decidiria pela acusação ou não (BRASIL, 1892).

Decretada a acusação, a autoridade acusada deveria ficar suspensa do exercício de suas funções até a sentença final, sujeita à acusação criminal e a ter seu

subsídio suspenso pela metade ou perdê-lo, caso não fosse absolvido ao final. Por sua vez, o julgamento acontecia no Senado Federal, presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1892).

No que diz respeito às condutas passíveis de impedimento, o Brasil se distanciou de outras repúblicas, como os EUA e a Argentina. Enquanto estas definiam um rol sucinto de condutas indesejáveis como crime comum, delito no exercício das funções e mau desempenho do cargo na Argentina (BROSSARD, 1965), o Brasil republicano ampliou ainda mais a lista de crimes de responsabilidade (Ouverney, 2016).

Segundo a Constituição de 1891, constituíam crimes de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentassem contra: a existência política da União, a Constituição e a forma do Governo federal; o livre exercício dos poderes políticos; o gozo e o exercício legal dos direitos políticos ou individuais; a segurança interna do país; a probidade da administração; a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos e as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. De acordo com o texto constitucional, os crimes de responsabilidade seriam definidos por uma lei especial, devendo outra lei, já mencionada anteriormente, definir o processo (BRASIL. CONST. 1891).

Esta ampliação das possibilidades de impedimento, de acordo com Ouverney (2016), atendia aos anseios das elites agrárias dos estados, as quais desejavam conter possíveis avanços centralizadores por parte do Poder Executivo nacional, preservando a autonomia conquistada com a nova forma federativa de Estado. Segundo o autor, a necessidade de limitação do poder do Presidente da República pode ser verificada na urgência estabelecida pelo artigo 54, § 3º, que estabelece que as leis destinadas a especificar os crimes e o procedimento seriam “feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso” (BRASIL. CONST. 1891). Esta questão será abordada novamente e com mais detalhe ao final desta seção. No entanto, cabe ressaltar desde já que não é unânime a tese de que a maior delimitação de crimes de responsabilidade adotada no Brasil torna o Presidente mais vulnerável a tentativas de impedimento.

1.4.2 Constituição de 1934

A Constituição de 1934 foi, dentre todos os textos constitucionais analisados neste capítulo, a que introduziu mais modificações nos moldes do processo de impeachment no Brasil. Suas características formais distanciavam o modelo brasileiro

tanto do modelo inglês quanto do modelo norte-americano em importantes aspectos, apresentando similaridades com a matriz que viria a se consolidar a partir do modelo francês (ROTTA, 2019).

De acordo com o artigo 58 da Constituição, o Presidente da República seria julgado, nos crimes de responsabilidade, por um Tribunal Especial composto por nove juízes: três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Tribunal seria presidido pelo Presidente da Corte Suprema, o qual possuiria apenas voto de qualidade (BRASIL. CONST. 1934).

De acordo com Ouverney (2016), em si mesmas, estas inovações já eram suficientes para que se produzisse uma blindagem considerável ao Presidente da República contra tentativas de destituição por impedimento. Além disso, o texto constitucional não explicitava a possibilidade de oferecimento de denúncia por parte de cidadãos comuns. Antes, definia apenas que a denúncia deveria ser oferecida ao Presidente da Corte Suprema, o qual deveria convocar uma Junta Especial de investigação composta por um Ministro da Corte Suprema, um membro do Senado e um membro da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas casas (BRASIL. CONST. 1934).

Então, a Junta deveria proceder à investigação dos fatos alegados e, ouvido o Presidente da Junta, enviar relatório com os documentos respectivos à Câmara dos Deputados para que esta, emitido parecer pela Comissão competente, decretasse ou não a acusação (BRASIL. CONST. 1934).

Se houvesse a decretação da acusação, as peças seriam remetidas ao Presidente do Tribunal Especial para processo e julgamento. Se em 30 dias a Câmara não se pronunciasse, o Presidente da Junta de Investigação deveria remeter cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema. Então, este deveria promover a formação do Tribunal Especial para que este decretasse ou não a acusação e, se o fizesse, processasse e julgasse o acusado (BRASIL. CONST. 1934).

Com a decretação da acusação, o Presidente deveria ser afastado do cargo imediatamente. As penas aplicáveis ao Presidente condenado seriam as de perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública. Consolida-se, a partir de então, a extinção definitiva da natureza criminal do processo de impeachment no Brasil (BRASIL. CONST. 1934).

Eram considerados crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentassem contra: a existência da União, a

Constituição e a forma de Governo federal; o livre exercício dos direitos políticos, sociais ou individuais; a segurança interna do país; a probidade da administração; a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; as leis orçamentárias; e o cumprimento das decisões judiciais (BRASIL. CONST. 1934).

Como se sabe, a vigência da ordem constitucional de 1934 foi curta, sucumbindo poucos anos depois, em 1937, a forças autoritárias. Embora boa parte das disposições da Carta de 1934 tenham sido transpostas ao texto constitucional de 1937, elas acabaram tendo pouca ou nenhuma relevância no contexto do regime de exceção do Estado Novo (OUVERNEY, 2016).

1.4.3 Constituição de 1946 e a Lei nº 1.079/1950

Com o fim do regime ditatorial do Estado Novo e a formulação da Constituição de 1946, o impeachment no Brasil voltou a se enquadrar no modelo inaugurado com o primeiro regime republicano (OUVERNEY, 2016), associando-se novamente à tradição norte-americana, mas preservando distinções importantes. Também foi editada a Lei nº 1.079/1950, que estabelecia a especificação dos crimes e dos procedimentos a serem seguidos, e que foi parcialmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, de forma que muitos de seus dispositivos ainda hoje regulam o instituto do impeachment brasileiro.

O artigo 88 da Constituição de 1946 estabelecia que o Presidente seria acusado por voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados, sendo julgado perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade. O artigo 89 dizia que eram crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; e o cumprimento das decisões judiciais (BRASIL. CONST. 1946).

Conforme a Lei nº 1.079/1950, a denúncia contra o Presidente da República só poderia ser recebida enquanto este não tivesse deixado definitivamente o cargo, devendo ser assinada pelo denunciante, com firma reconhecida, e estar acompanhada de documentos comprobatórios ou por declaração de impossibilidade de apresentá-los, indicando o local onde pudessem ser encontrados. Quando

houvesse prova testemunhal, a denúncia deveria conter o rol de testemunhas, no número mínimo de cinco (BRASIL, 1950).

Recebida a denúncia, esta deveria ser encaminhada a uma comissão especial eleita para emitir parecer sobre se deveria ou não ser objeto de deliberação, podendo ela proceder a diligências necessárias ao esclarecimento. Com a emissão do parecer da Comissão, seria este remetido à Câmara dos Deputados para discussão para que fosse considerado ou não objeto de deliberação. Se fosse considerada objeto de deliberação, o denunciado teria oportunidade de apresentar sua defesa nas sessões necessárias para a oitiva de testemunhas e a apresentação dos argumentos de ambos os lados (BRASIL, 1950).

Com o fim das diligências, a Comissão Especial deveria emitir parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, sendo o parecer então votado pelo plenário da Câmara que, se votasse pela procedência por maioria absoluta (BRASIL. CONST. 1946, art. 88), decretaria a acusação. Como efeitos da acusação, a Lei estabelece “a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final” (BRASIL, 1950).

Reiterou-se a possibilidade de que qualquer cidadão pudesse apresentar denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República perante a Câmara dos Deputados, omitida pela Constituição de 1934, numa conjuntura que Ouverney (2016) percebeu como de facilitação do impeachment presidencial. Segundo o autor, o objetivo da Lei nº 1.079/1950, fruto de uma articulação da oposição liderada pela União Democrática Nacional (UDN), era “conferir amplas possibilidades ao Legislativo para criminalizar o futuro Presidente, o que pode ser visto em seu conteúdo, que apresenta um extenso conjunto de mais de 60 atos passíveis de acusação” (OUVERNEY, 2016, p. 109)⁶.

A própria tentativa de se estabelecer o sistema parlamentarista teria feito parte dessa estratégia oposicionista de favorecer o Poder Legislativo em face do Poder Executivo, diante da perspectiva da vitória de Getúlio Vargas nas urnas em 1950 (OUVERNEY, 2016). Com a impossibilidade de se instituir o parlamentarismo e, alternativamente, remover Vargas por meio de processo por crime de responsabilidade, devido à maioria de partidos que davam suporte ao governo, a

⁶ Indo além do período analisado e fazendo uma análise da conjuntura mais recente, o autor afirma também que o contexto institucional pós-1988 teria piorado o quadro de fragilização. Esta tese será objeto de ponderações mais detidas no próximo capítulo.

alternativa golpista acabou se tornando mais atraente às elites ligadas à oposição (OUIVERNEY, 2016, p. 109).

1.4.4 Constituição de 1967

Durante o período da ditadura militar, embora reduzida ao status de “letra morta”, a Lei dos crimes de responsabilidade de 1950 foi mantida intacta ao longo de todo o período, sendo retomada quando da redemocratização do Brasil (OUIVERNEY, 2016). Mesmo com o país vivendo sob regime autoritário, havia previsão na nova Constituição, a de 1967, do impeachment do Presidente da República, reproduzindo quase que em sua integralidade os dispositivos de 1946. O parágrafo único do artigo 84 previa que uma lei especial definiria os crimes, bem como as normas de processo e julgamento (BRASIL. CONST. 1967), de modo que a Lei de 1950 continuaria a cumprir esta função.

De acordo com o artigo 84 da Constituição de 1967, eram crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentassem contra: a Constituição e, especialmente, contra a existência da União; o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade da administração; a lei orçamentária e o cumprimento das decisões judiciais e das leis. O texto constitucional também determinava que competia privativamente à Câmara dos Deputados declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência da acusação e ficando a cargo do Senado o julgamento do Presidente (BRASIL. CONST. 1967).

Na prática, estes dispositivos se tornariam irrelevantes em razão do caráter ditatorial daquela época. Porém, é importante ressaltar que durante todo o período de existência do impeachment presidencial no Brasil, nenhum chefe do Poder Executivo foi, em situações de normalidade democrática e de acordo com o que prevê a Lei, retirado do cargo por processo de crime de responsabilidade até 1992. Tal realidade fez com que, nos anos 1960 e 1970, juristas como Brossard (1965) e Russomano (1976) reputassem o impeachment como um instrumento institucional desprovido de utilidade prática.

1.5 O estágio atual do impeachment no Brasil: regras e características gerais

Após o apanhado histórico da trajetória que levou o impeachment a fazer parte das instituições políticas brasileiras, cabe agora analisar a sua forma atual e as suas características mais relevantes para os propósitos desta dissertação. Esse conjunto

de características pode ser extraído, basicamente, do texto da Constituição Federal de 1988; dos dispositivos da Lei nº 1.079/1950 considerados recepcionados pela ordem constitucional atual, visto que não foi editada nova legislação acerca do processo de impeachment desde então; além de algumas decisões do STF em relação ao rito do impeachment presidencial e dos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Antes de se fazer uma exposição dos regramentos do impeachment propriamente ditos, cabe salientar que constitucionalistas como José Afonso da Silva (2017) identificam o processo por crime de responsabilidade do Presidente da República na atualidade como o instrumento institucional próprio do presidencialismo para a apuração da responsabilidade do chefe do Poder Executivo. O fundamento da existência de um mecanismo como este, segundo Silva, ecoando a doutrina de Brossard, é a suposição de que “nos regimes democráticos não existe governante irresponsável” (SILVA, 2017, p. 556).

A responsabilidade do Presidente, segundo Ferreira Filho (2012), não foi concebida para ser estritamente política, como no parlamentarismo, mas vinculada ao cometimento dos já mencionados crimes de responsabilidade, julgados em processo que é, em termos jurídico-formais, político-administrativo (SILVA, 2017). Silva e Ferreira Filho, embora afirmem a natureza “política” do processo de impeachment, ressaltam a necessidade da observação de critérios jurídicos como distinção importante do impeachment em relação à moção de desconfiança, de modo que o primeiro possua cunho excepcional.

Não se buscará aqui problematizar a discussão sobre qual o melhor sistema de governo, mas vale ressaltar que cientistas políticos como Pérez-Liñán (2007) veem nas crises presidenciais na América Latina, especialmente nos processos de impeachment, um potencial para rupturas constitucionais em razão da hostilidade mútua entre os poderes que costuma levar à instauração de um processo por crime de responsabilidade. Por outro lado, o mesmo autor salienta que, de forma geral, os processos de impeachment que aconteceram a partir dos anos 1990 na região frequentemente levaram a uma *desestabilização de governos* associada à *manutenção da ordem institucional*, em contraste com o padrão anterior do século XX: golpes que desestabilizavam governo e ordem institucional, como a chamada Revolução de 1930, o golpe do Estado Novo em 1937, a deposição de Getúlio Vargas

pelos milhares em 1945 e o golpe de 1964, para elencar apenas episódios ocorridos no século passado.

No entanto, como se verá ao longo desta dissertação, as poucas modificações puramente institucionais que o instituto do impeachment presidencial sofreu com a Constituição de 1988 no Brasil não parecem ser suficientes para explicar as mudanças no seu uso a partir dos anos 1990, seja no que se refere aos processos de impedimento efetivamente realizados, seja no que diz respeito à grande quantidade de pedidos de impeachment que passaram a fazer parte recorrente da dinâmica política brasileira.

1.5.1 Constituição de 1988 e as mudanças em relação à ordem anterior

A principal inovação trazida pelo texto constitucional de 1988 é o estabelecimento, no art. 51, I, da Câmara dos Deputados como casa responsável por tão somente *autorizar*, por dois terços dos seus membros, a instauração do processo contra o Presidente da República e outras autoridades passíveis de impedimento (BRASIL. CF 1988). De acordo com o entendimento do STF, firmado em 2015, em razão da ADPF 378, a nova redação dada pela Constituição tornou o artigo 22, caput, 2ª parte, e seus parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º; o artigo 23, parágrafos 1º, 4º e 5º; o artigo 80, na primeira parte, mais o artigo 81, todos da Lei nº 1.079/1950, incompatíveis com o texto constitucional e, portanto, *não recepcionados*.

Isto significa dizer que a Câmara dos Deputados deixou de ser “Tribunal de Pronúncia” e não é mais responsável por decretar a acusação e instaurar o processo. Consequentemente, tais etapas do processo de impeachment passaram a ser competência do Senado Federal. A Câmara dos Deputados passa a seguir rito que se assemelha ao estabelecido pela Constituição de 1946, excluindo, no entanto, a realização de dilação probatória e segunda deliberação na mesma casa. Estas etapas partiam do pressuposto de que caberia à casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação.

Nesse sentido, quando o texto constitucional dá competência ao Senado Federal para “processar e julgar” o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, é também ao Senado que ele fornece a competência para decretar a acusação, momento em que só então ocorrerá a suspensão do mandato do Presidente por 180 dias (art. 86, II). Existem agora, portanto, duas fases: uma de *juízo*

de admissibilidade do processo na Câmara e outra de *processo de julgamento* levada a cabo pelo Senado, onde ocorrem duas deliberações.

O STF fixou a etapa de instauração do processo de impedimento no Senado com uma aplicação analógica dos artigos. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950, os quais definiam o rito do processo contra Ministros do STF e o Procurador-Geral da República, autoridades cujo processo de impedimento tem início e fim no Senado Federal. Os artigos mencionados estabelecem que a Mesa do Senado deverá despachar a denúncia a uma comissão especial que, após período no qual poderá realizar diligências, emitirá um parecer pela procedência ou não da denúncia. O parecer será então submetido ao plenário do Senado para que se decida por maioria simples se a denúncia deverá ou não ser objeto de deliberação. Se a decisão for positiva, o denunciado terá um prazo para apresentar resposta, ao final do qual, com ou sem resposta, a comissão especial emitirá parecer sobre a procedência ou não da acusação, o qual será encaminhado para discussão e votação nominal, considerado aprovado por maioria simples. Estará, finalmente, instaurado o processo.

Após a instauração, o processo seguirá de acordo com os trâmites da lei, com oportunidade para ampla defesa do acusado, podendo o julgamento ser absolutório, ocasião em que o processo será arquivado, ou resultar na condenação, que deve acontecer por votação de dois terços dos membros do Senado (SILVA, 2017). Conforme a Constituição, a condenação deve ter como resultado a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública por oito anos (art. 52, parágrafo único) (BRASIL. CF 1988). Ainda assim, a decisão do Senado que condenou Dilma Rousseff à perda do cargo em 2016 não retirou seus direitos políticos, permitindo-lhe se candidatar a cargos eletivos e ocupar funções públicas.

Aspecto relevante sobre essas modificações trazidas pela Constituição de 1988, reforçadas pela interpretação dada pelo STF, em especial na ADPF 378, é que elas podem ter implicações para o nível de dificuldade formal de prosseguimento do processo de impeachment (ROTTA, 2019). Conforme Rotta (2019), quanto maior o número de atores com poder de veto, no que diz respeito às decisões de aceitação e de prosseguimento do processo, maior é a dificuldade formal para o impeachment presidencial.

As modificações mencionadas transferiram ao Senado a etapa de instauração do processo, que antes era de competência da Câmara dos Deputados, postergando o momento em que o Presidente é afastado do cargo e cujos impactos políticos podem

ser significativos para a imagem do mandatário e para o resultado final do processo. Houve também o estabelecimento de uma maioria qualificada para a aprovação da admissibilidade da denúncia na Câmara dos Deputados, dado que fornece um maior poder de veto a esta instância. No Senado, embora a fase de instauração requeira apenas aprovação pela maioria simples, e não absoluta, como era a instauração pela Câmara na Constituição de 1946, a condenação do acusado continua exigindo a maioria qualificada de dois terços (art. 52, parágrafo único).

Percebe-se, portanto, que o novo rito do impeachment produziu uma maior dificuldade de prosseguimento na etapa inicial, realizada na Câmara dos Deputados, facilitou a etapa de instauração no Senado Federal, ao requerer tão somente maioria simples, e manteve a dificuldade da etapa de julgamento no Senado Federal. Em razão do acréscimo da fase de instauração no Senado, pode-se considerar que o procedimento foi dificultado em relação ao formato anterior, no qual a decisão da Câmara era suficiente para iniciar o processo e afastar o Presidente do cargo. Vale lembrar que, segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, este foi, em linhas gerais, o mesmo rito seguido em 1992, durante o impeachment de Fernando Collor (BRASIL. STF, 2015).

1.5.2 O oferecimento da denúncia por crime de responsabilidade

No que diz respeito à denúncia por crime de responsabilidade, esta poderá ser oferecida por qualquer cidadão brasileiro, conforme o artigo 14 da Lei nº 1.079/1950, desde que o denunciado não tenha, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. Tal dispositivo é reiterado pelo Regimento da Câmara dos Deputados (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989) em seu artigo 218, conforme modificação estabelecida pela Resolução nº 22/1992 (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1992). Tanto o Regimento quanto a Lei estabelecem que a denúncia deverá ser assinada pelo denunciante, ter firma reconhecida e deverá estar acompanhada de documentos que a comprovem ou indicação do local onde podem ser encontrados.

O mesmo artigo do Regimento Interno estabelece que cabe ao Presidente da Câmara emitir despacho deferindo ou não o recebimento da denúncia (art. 218, §§ 2º e 3º). Segundo entendeu o STF, no MS 20.941, em 1990, o Presidente da Câmara dos Deputados pode rejeitar a denúncia por crime de responsabilidade que se mostre patentemente inepta ou ausente de justa causa, não ficando a análise adstrita a verificar as formalidades extrínsecas e a legitimidade dos denunciantes e denunciados

(BRASIL. STF, 1990). Em 2016, o mesmo Tribunal reconheceu em medida cautelar que a decisão do Presidente da Câmara nesse aspecto é qualificada “pela nota da regimentalidade” e que, portanto, não caberia ao STF conhecer de Mandado de Segurança que questionava a validade da decisão que negou seguimento à denúncia contra o então vice-Presidente da República (BRASIL. STF, 2016).

Desse modo, para retomar o que foi afirmado há pouco: há um *juízo de admissibilidade do processo*, que cabe exclusivamente à Câmara dos Deputados, e é condição *sine qua non* para que um processo possa chegar ao Senado, ser por ele apreciado e, se for o caso, redundar no impeachment propriamente dito. Porém, há uma etapa prévia e inicial, a admissão da denúncia ou do pedido, a qual fica sob responsabilidade exclusiva do Presidente da Câmara. Ela também é condição *sine qua non*, pois, sem a admissão da denúncia, esta não chega à Câmara dos Deputados, o processo não se inicia como um todo e não há a possibilidade de ele ser admitido e tampouco enviado ao Senado.

Logo, pode-se dizer que, primeiro, há a denúncia ou o pedido de impeachment. Se ele foi aceito pelo Presidente da Câmara, torna-se um processo a ser apreciado pela casa ou Câmara Baixa. Se ele foi admitido, é enviado ao Senado, a quem cabe instaurar o processo de julgamento, deliberar sobre o mérito do pedido e sacramentar a decisão.

Cabe frisar que o Presidente da Câmara não tem um prazo a cumprir para admitir ou não um pedido de abertura de processo de impeachment do Presidente, após ele ter sido protocolado. A resposta fica na dependência do interesse e da oportunidade dessa personagem. Desse modo, é possível “guardar na gaveta” tais denúncias pelo tempo que for considerado da conveniência do Presidente de Câmara, inclusive tomar alguma decisão quando o objeto da denúncia – o mandato do Presidente em questão – já tiver se esgotado e a demanda perder o objeto.

Em certo sentido, as decisões do STF mencionadas refletiram desdobramentos da doutrina de Brossard, o qual defendia não só a impossibilidade, em regra, de se recorrer ao Judiciário quando de decisões afeitas ao processo de impeachment, como também a existência de larga discricionariedade por parte da Câmara dos Deputados, em atenção à natureza política do impeachment, como defendia o autor (BROSSARD, 1965). De acordo com o STF, a divisão funcional do poder faria com que questões “interna corporis”, que abrangem também a decisão pelo recebimento ou não da

denúncia contra o Presidente, ficassem excluídas da possibilidade de controle por parte do judiciário (BRASIL. STF, 2016).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu artigo 218, reproduz, com o acréscimo de alguns detalhes, o procedimento a ser seguido quando do juízo de admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade, o qual já foi detalhado anteriormente. Assim como o Regimento Interno do Senado, recebe respaldo do STF para ser aplicado de forma subsidiária no processo de impeachment, desde que ambos os regimentos sejam compatíveis com a Constituição atual (BRASIL. STF, 2015).

Cumprе ressaltar que a redação atual do Regimento da Câmara foi dada pela Resolução nº 22/1992, à época do processo de impedimento do ex-Presidente Fernando Collor. A redação anterior do Regimento, que é de 1989, não trazia detalhes sobre o rito do processo por crime de responsabilidade.

1.5.3 Os crimes de responsabilidade

A definição constitucional das condutas consideradas passíveis de impeachment na Constituição de 1988 não diferem muito daquela estabelecida pela carta de 1946. De acordo com o artigo 85 do atual texto constitucional, são crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra a Constituição e, especialmente contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (BRASIL. CF 1988). Os quatro primeiros, definidos nos incisos de I a IV consistiriam em infrações políticas, enquanto os restantes seriam crimes funcionais (SILVA, 2017).

Os artigos da Lei nº 1.079/1950 referentes aos crimes de responsabilidade detalham as condutas elencadas na Constituição. Como visto anteriormente, não foi editada uma nova lei especial para a delimitação dos crimes e do processo, conforme prevê o artigo 89, parágrafo único. Assim, a Lei de 1950 permanece vigendo naquilo em que foi recepcionada pela ordem constitucional vigente.

Recentemente, durante o processo de impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, foram suscitadas controvérsias sobre a natureza taxativa ou exemplificativa dos crimes de responsabilidade elencados na Constituição e na Lei (BRASIL.

SENADO FEDERAL, 2016). Fazendo referência mais uma vez à doutrina de Brossard (1965), alegou-se que os tipos elencados na Constituição seriam “abertos”, permitindo critérios igualmente abertos no juízo de admissibilidade e de julgamento do Presidente da República. Contra este ponto de vista, Lenio Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Alexandre Gustavo Bahia (2016) emitiram parecer defendendo que, embora a Constituição estabeleça no art. 85 um rol exemplificativo, ela deixa ao mesmo tempo a tipificação completa e *taxativa* das condutas a cargo da Lei nº 1.079/1950, o que claramente os posiciona contra o nível de discricionariedade admitido por Brossard.

As duas perspectivas mencionadas aqui partem de princípios que ora ressaltam a necessidade de se proteger o Estado contra o uso irresponsável de cargos públicos, ora visam a blindar o ocupante destes cargos contra destituições potencialmente arbitrárias. Embora tais considerações não precisem ser mutuamente excludentes, podem eventualmente servir como argumentos diametralmente opostos no arsenal de forças políticas antagônicas em disputa, como aconteceu durante o processo de impeachment de Dilma Rousseff.

1.5.4 A natureza do impeachment

Visto que o modelo impeachment presidencial instaurado pela ordem constitucional de 1946 e pela Lei nº 1.079/1950 sofreu poucas modificações a partir de então, preservando parte considerável de suas regras processuais e a quase totalidade das condutas materialmente definidas como crimes de responsabilidade, cabem aqui algumas breves considerações sobre o tipo de juízo levado a cabo tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal. Na falta de outra nomenclatura, este aspecto do instituto será denominado aqui como *natureza* do impeachment, visto ser a expressão utilizada pelos autores de debateram o assunto no Brasil.

Embora muitas vezes o impeachment seja referido como “juízo político” (AMORIM NETO, 2016) e outras expressões similares, essas nomenclaturas dizem pouco sobre a natureza da decisão tomada pelas casas legislativas no processo por crime de responsabilidade. O impeachment é um processo político ou político-administrativo (FAVER, 2016) no sentido jurídico-formal do termo, em oposição aos processos de natureza propriamente penal, regidos primariamente pela lei processual penal e, grosso modo, destinados a proteger bens jurídicos altamente valorizados pela sociedade, imprescindíveis para a manutenção da convivência social, a ponto de que

sua violação enseje a punição por meio de sanções mais gravosas do Direito Penal (BITENCOURT, 2011).

Os bens jurídicos protegidos pela Lei de crimes de responsabilidade, por sua vez, não dizem respeito à convivência social, mas à administração do Estado e ao exercício do governo. Portanto, os crimes de responsabilidade do Presidente da República são condutas que o constituinte e o legislador ordinário optaram por considerar indesejáveis e puníveis com a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública. O processo de impeachment é o mecanismo institucional destinado à apuração desta responsabilidade.

No entanto, desde que Brossard publicou sua obra “O Impeachment: aspectos da responsabilidade do Presidente da República”, em 1965, teve início o predomínio da ideia de que o julgamento do Presidente da República era uma *decisão* sobretudo política, com isso querendo defender uma decisão que poderia ir “além dos limites” do processo jurídico (BROSSARD, 1965), ainda que pressupondo, segundo o autor, critérios jurídicos. No entanto, percebe-se na argumentação de Brossard uma ênfase na natureza política que não apenas prevalece sobre o critério jurídico, mas que, por vezes, autoriza o Poder Legislativo a ignorá-lo completamente durante a apuração da responsabilidade presidencial. Segundo ele, os crimes elencados na Constituição de 1946 (com base na qual escreveu sua obra) são itens “exemplificativos”, já que o caput do artigo 89 se inicia dizendo que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente contra [...]” (BROSSARD, 1965, p. 54).

Assim, Brossard considera que o impeachment presidencial no Brasil possui “feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos” (BROSSARD, 1965, p. 55). A constatação advém da comparação com a adoção por outros países de cláusulas amplas como condutas passíveis de impedimento, como acontece nos Estados Unidos (*high crimes and misdemeanors*) e na Argentina – *mal desempeño* (ARGENTINA, 1853) – bem como da análise de cláusulas constitucionais brasileiras, como a mencionada no parágrafo anterior, que dariam margem a uma avaliação da conduta do Presidente que, no limite, é *discrecionária*, tanto no que diz respeito ao julgamento no Senado, como no que se refere ao juízo realizado na Câmara dos Deputados (BROSSARD, 1965).

Embora a tese de Brossard tenha se tornado hegemônica, é preciso ressaltar que houve vozes anteriores ao ex-ministro do STF que defenderam concepções distintas em relação ao processo de impeachment no Brasil e que foram revisitadas, principalmente no contexto do impeachment de Dilma Rousseff, em 2016 (NEVES, 2015). Pontes de Miranda (1960) destaca que as características do processo de impeachment no Brasil, com sua bem estabelecida tradição de determinar de forma detalhada os crimes passíveis de impedimento, tiraram das casas legislativas qualquer poder de decisão discricionária no julgamento do Presidente. Isto garantiria, segundo o autor, que o Presidente da República só fosse removido do cargo em casos de excepcional necessidade, garantindo a independência entre os poderes que é característica do presidencialismo.

As formas do julgamento *jurídico* do Presidente da República pelo Poder Legislativo seriam, portanto, análogas às do processo penal, segundo o autor. Os legisladores do Congresso Nacional passariam a ser juízes do processo, exercendo sua função atípica de julgar, como reza a doutrina do Direito Constitucional (PONTES DE MIRANDA, 1960).

A posição de Pontes de Miranda, embora apresente contraponto sólido e importante aos argumentos de Brossard, não parece explicar satisfatoriamente o fato de o poder constituinte brasileiro, ao longo da história, sempre ter reservado o julgamento do processo por crime de responsabilidade do Presidente ou dos Ministros de Estado ao Poder Legislativo (corpo político) ou, pelo menos, a um Tribunal Especial que contava com participação significativa de membros do parlamento.

Na tentativa de lidar com essas dificuldades surgiram posições intermediárias como as de Lauro Nogueira e José Frederico Marques, que viram no impeachment um processo de natureza mista (RUSSOMANO, 1976). O processo por responsabilidade do Presidente da República reuniria tanto características jurídicas quanto políticas, de forma que ambos os critérios fariam parte do juízo levado a cabo pelo Poder Legislativo, seja na forma que vigeu até 1988, com a acusação sendo promovida na Câmara e o julgamento pelo Senado, seja na forma atual, em que a Câmara faz apenas um juízo de admissibilidade, ficando a acusação, o processamento e o julgamento reservados ao Senado.

Muito embora autores como Neves (2015) e Rosa (2016) se refiram ao processo de impeachment como de natureza jurídica ou penal, ambos admitem a presença de critérios ou de motivações políticas, muito embora tais critérios não

possam, como defendeu Brossard, ir além dos critérios jurídicos. Neves (2015) afirma que o impeachment claramente se diferencia da moção de desconfiança no parlamentarismo e do *recall* da democracia semidireta porque exige a comprovação do claro cometimento de um crime de responsabilidade tipificado em lei, sendo esta uma proteção contra destituições arbitrárias, embora existam motivações políticas. Além disso, as garantias do Código de Processo Penal deveriam ser aplicáveis ao processo de impeachment, inclusive na medida em que a Lei dos crimes de responsabilidade estabelece, em seu artigo 38, que o referido Código será aplicado de forma subsidiária durante o processo.

Por sua vez, Rosa (2016) define o impeachment como “julgamento de Direito Penal e, portanto, munido das garantias do devido processo legal, dentre eles o da correlação entre acusação e decisão”. Assim como Neves, o autor defende a necessidade de que, em primeiro lugar, se comprove a existência de conduta definida como crime de responsabilidade, atendendo o critério jurídico. A partir de então, haveria a possibilidade de se discutir critérios políticos de “pertinência ou não” da destituição do Presidente acusado.

As concepções desses autores, ao proporem a necessidade de comprovação do crime de responsabilidade, são influenciadas por um ponto de vista jurídico e normativo. Nesse sentido, acabam por ser idealistas, visto que os legisladores dificilmente conseguem se desvincular do contexto político e social mais amplo no qual estão inseridos (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Não cabe aqui explorar todas as implicações e desdobramentos resultantes da polêmica, sendo suficiente que se destaque a prevalência do entendimento de que existem critérios e motivações políticas no julgamento do processo de impeachment. Como se verá, a concepção de que o impeachment tem natureza política influencia diversos segmentos políticos e institucionais no Brasil, desde decisões do STF a votos e pronunciamentos de parlamentares, bem como pedidos de impeachment presidencial formulados por autores de diversos segmentos sociais.

1.6 Síntese

Neste capítulo, foi apresentada a trajetória histórica do impeachment presidencial desde suas origens na Inglaterra até sua incorporação e posterior desenvolvimento no sistema político institucional-brasileiro. Foram apresentados os elementos de permanência, bem como aqueles que sofreram modificações ao longo do período,

além de situar o impeachment do Presidente da República no debate acerca de sua natureza, com atenção para aspectos mais institucionais e jurídicos.

O próximo capítulo apresentará um enfoque mais voltado para as dinâmicas políticas capazes de explicar as características dos pedidos de impeachment contra o Presidente da República no Brasil. Por esta razão, serão apresentadas contribuições de autores mais estreitamente vinculados à Ciência Política, como Pérez-Liñán (2007, 2014), Bezerra e Peres (2020), Taylor e Da Ros (2008), e outros.

Capítulo 2

O impeachment e a política

2.1 Introdução

O presente capítulo irá analisar os aspectos políticos que envolvem tanto o processo de impeachment como as denúncias por crime de responsabilidade de uma forma mais específica. Delimitada a moldura jurídico-institucional do impeachment presidencial no Brasil, bem como seu processo de evolução histórica, resta agora esclarecer como os atores políticos se comportam, dado que possuem esse instrumento à sua disposição.

Em razão do escopo desta dissertação, o período histórico a ser analisado será basicamente o que corresponde ao dos Presidentes da República eleitos na vigência da Constituição Federal de 1988, período este que testemunhou uma mudança na conjuntura política da América Latina como um todo e, ao mesmo tempo, na forma como o impeachment passou a ser utilizado no Brasil.

O objetivo do capítulo é oferecer bases para a análise do comportamento dos atores responsáveis por apresentar pedidos de impeachment presidencial. Inicialmente, são apresentadas as contribuições de Rotta (2019) sobre os níveis de dificuldade para prosseguimento do impeachment, ao que se segue uma incursão nos conceitos de Pérez-Liñán (2007, 2014) sobre os elementos que possibilitam (ou dificultam) a remoção de Presidentes na América Latina por meio de impeachment. Em seguida, é analisado o funcionamento das coalizões no Brasil, como forma de contribuir para o entendimento do que Pérez-Liñán chama de “escudo legislativo”. Finalmente, o comportamento das oposições será enfatizado nas últimas duas subseções do capítulo, primeiramente com um foco mais geral e teórico e, depois, com atenção para os instrumentos e estratégias mais específicas.

2.2 A política do impeachment

De um instrumento institucional considerado ultrapassado e inútil do ponto de vista prático durante a maior parte do século XX, o impeachment do Presidente da República passou, no período que sucede à redemocratização da década de 1980, a ser percebido como uma espécie de arma política contra o governo. Contudo, pretende-se demonstrar nesta dissertação que, diferentemente do que se poderia

imaginar, o pedido de impeachment presidencial não se destina exclusivamente à remoção de ocupantes de cargos públicos.

A partir da contribuição de autores que investigam o comportamento das oposições, os constrangimentos institucionais, os incentivos produzidos pela exposição midiática, e o contexto histórico e político mais amplo, busca-se demonstrar, ao final da dissertação, a existência de distintos tipos dos pedidos de impeachment no Brasil, os quais podem ou não estar imediatamente vinculados a uma tentativa de destituição presidencial.

2.2.1 O desenho institucional e as dificuldades para o prosseguimento do processo de impeachment

O nível de dificuldade para o prosseguimento de um processo de impeachment adquire proeminência na medida em que pode gerar incentivos maiores ou menores para que uma oposição hostil ao governo tente interromper o mandato do Presidente. Em outras palavras, quando a dificuldade para se destituir um Presidente for alta demais, é possível que a oposição desista da tentativa ou, ainda, busque outros meios institucionais ou não institucionais de interrupção do mandato (ROTTA, 2019), o que não implicará a inexistência de pedidos de impeachment motivados por outras razões.

Neste sentido, Rotta (2019) estabeleceu um índice que classifica países presidencialistas ao redor do mundo de acordo com a *dificuldade formal* para o prosseguimento do processo de impeachment. Para isto, o autor levou em consideração: (1) as maiorias exigidas para aceitação do pedido e para condenação do Presidente; (2) se estas duas decisões são tomadas por atores institucionais distintos ou não; (3) se o judiciário participa como instância julgadora; e (4) se o judiciário também atua como *gatekeeper* em alguma etapa inicial ou intermediária do processo (ROTTA, 2019).

De acordo com os critérios que estabeleceu e a respectiva pontuação que associou a cada um, Rotta encontrou cinco grupos de países de acordo com esse índice para o nível de dificuldade, que seriam: dificuldade baixa (de 1,5 a 2,5), dificuldade média (de 3 a 3,5), dificuldade alta (de 4 a 4,5), dificuldade muito alta (de 5 a 6,5) e dificuldade extremamente alta (de 7 a 10).

Na América Latina prevalecem os casos de dificuldade média e baixa. Nos países presidencialistas ou semipresidencialistas da Europa, metade dos casos é de dificuldade alta, ao passo que os maiores índices de dificuldade se encontram no

continente africano, onde também se verifica o único caso classificado como de dificuldade extremamente alta (ROTTA, 2019).

Segundo essa classificação, Brasil, Argentina e Paraguai possuem índice de dificuldade média (3), pouco maior do que a de países como México e EUA, cujos índices apontam dificuldade baixa (2,5). Não obstante, Brasil e Paraguai já presenciaram, cada um, duas destituições presidenciais decorrentes de processo de impeachment nas últimas três décadas, enquanto que México e Estados Unidos não tiveram nenhum Presidente condenado pelo Senado.

Nesse caso, fica clara a importância do contexto político e a insuficiência explicativa apenas do desenho institucional, o que faz com que qualquer análise consistente precise levar em consideração uma realidade muito mais complexa do que a mera disposição das regras do jogo. Sendo assim, Rotta (2019) lembra que a relativa facilidade para o prosseguimento do processo de impeachment não necessariamente resultará em afastamento do Presidente, bem como a maior dificuldade não assegurará por si só a estabilidade política:

Com efeito, uma questão que esse quadro suscita é a de saber se, em contextos tradicionalmente marcados por crises políticas, a maior dificuldade para promover processos de impeachment não resultaria na adoção de soluções mais drásticas para os impasses entre governo e oposição. Em outras palavras, quando os custos do impeachment são menores do que a utilização de golpes ou outros expedientes inconstitucionais, esse instrumento pode ser usado com maior frequência para remover presidentes indesejados (ROTTA, 2019, p. 191).

Como se verá mais adiante, por muitos anos as elites políticas no Brasil optaram por resolver crises políticas (nas palavras de Pérez-Liñán, “crises presidenciais”) por outros meios que não aqueles previstos na Constituição, levando a rupturas institucionais, como as ocorridas em 1930 e 1964 ou mesmo em 1961, com a adoção do parlamentarismo. O contexto político mais amplo de então fornecia a essas elites opções que desincentivavam o uso do impeachment para a destituição de Presidentes da República. Com as mudanças verificadas no final dos anos 1980, uma nova tendência começou a tomar forma (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Por esses motivos, embora a maioria dos países sul-americanos possuam modelos de impeachment que seguem o que Rotta chamou de modelo *norte-americano*, os contextos históricos e políticos da região são significativamente distintos daqueles da América do Norte, resultando em realidades distintas no uso do

impeachment presidencial. Isto não significa que o elemento institucional perca sua relevância. Antes, pelo contrário, constitui um elemento fundamental para a compreensão do comportamento político dos atores em relação ao impeachment, oferecendo incentivos que interagem de maneira dinâmica e complexa com outros elementos não institucionais.

Dito isto, um elemento relevante a ser analisado no caso brasileiro é a exclusividade da decisão pelo recebimento ou não da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Esse ator institucional é instado à posição de *gatekeeper* e primeiro e básico *veto player*, tornando-se, desse modo, estratégico para a continuidade de qualquer pedido de impeachment.

Em razão das características dessa decisão, já ressaltadas no primeiro capítulo, ela pode se constituir ora em um fator facilitador, ora em um fator dificultador do prosseguimento do processo de impeachment. Visto que tal decisão possui caráter eminentemente político e seu mérito não está sujeito ao controle pelo Poder Judiciário, é pouco provável que um Presidente da Câmara dos Deputados pertencente à base de apoio governista venha a aceitar pedidos de impeachment contra o Presidente. Da mesma forma, um Presidente da Câmara dos Deputados sem vínculos com a base de apoio do governo teria maior probabilidade de acolher um pedido de impeachment.

Nesses casos, o prosseguimento do processo de impeachment pode ter pouca relação com o conteúdo técnico das acusações presentes na denúncia por crime de responsabilidade, sendo fruto do movimento das forças políticas em ação no parlamento, na mídia e na sociedade como um todo, como será visto mais adiante. Nessas circunstâncias, o aspecto jurídico do pedido de impeachment pode vir a se tornar apenas um detalhe, como pareceu ser o caso durante o processo de destituição de Dilma Rousseff em 2016. Na prática, o Presidente da Câmara pode ignorar os pedidos de impeachment protocolados e esperar o momento oportuno para recebê-los, de acordo com suas considerações de conveniência política (ROTTA, 2019)

No entanto, o Presidente da Câmara dos Deputados frequentemente é membro de partido pertencente à coalizão governista, o que, em tese, poderia coibir eventuais tentativas de destituição do Presidente da República em exercício. Ainda assim, nota-se que denúncias por crime de responsabilidade do Presidente são protocoladas com relativa frequência na Câmara dos Deputados, mesmo em períodos nos quais a coalizão de governo é sólida e o Presidente da Câmara pertence a esta mesma base. Tendo em vista o fato de que os atores políticos se comportam de maneira estratégica,

é possível pensar que pedidos de impeachment interpostos em tais circunstâncias possuem outros objetivos que não necessariamente a destituição do Presidente.

2.2.2 A realidade latino-americana a partir dos anos 1990

Processos de impeachment são uma realidade relativamente recente na história da América Latina (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Embora a região tenha sido historicamente marcada por crises políticas, estas eram frequentemente solucionadas pela via golpista, a ruptura da ordem estabelecida, muitas vezes violenta e frequentemente autoritária (ROTTA, 2019). A grande novidade a partir da terceira onda de redemocratização é o predomínio da resolução de crises políticas por meio de instrumentos previstos constitucionalmente, como é o caso do impeachment. De fato, Rotta (2019) ressalta que, de 1985 até 2018, ocorreram 20 casos de interrupção de mandatos presidenciais, sendo a maioria deles por meio de impeachment ou renúncias presidenciais sob ameaça de impeachment.

Pérez-Liñán (2007) buscou analisar as características dessa nova tendência regional de continuidade da instabilidade política e governamental associada a um padrão de estabilidade dos regimes democráticos estabelecidos ao longo dos anos 1980. Para ele, um dos elementos mais importantes nessa nova configuração pós-redemocratização é a retração da atuação política dos militares, influenciada fortemente pelo fim da Guerra Fria, pelas mudanças na política externa dos Estados Unidos, pela experiência das ditaduras militares dos anos 1960 e 1970 e o papel das Organizações Internacionais.

Na impossibilidade de se recorrer a soluções militares para crises políticas, as elites civis na América Latina passaram a necessitar de mecanismos institucionais para resolver suas disputas (PÉREZ-LIÑÁN, 2007), diminuindo as possibilidades de quebra institucional. Assim, acabou surgindo na região o que o autor chama de “política do impeachment” (*politics of impeachment*), por meio da qual o processo de impeachment se torna uma opção viável (e uma arma política) para a solução de crises políticas, sem a necessidade de ruptura formal do regime democrático. Segundo Pérez-Liñán (2007), com o recolhimento dos militares aos quartéis, a instância legislativa passaria agora a estar sujeita à influência e à pressão de novos atores políticos. Entretanto, é importante ressaltar o fenômeno recente da volta da influência militar no governo brasileiro, com aumento expressivo do contingente de militares da ativa e da reserva em cargos públicos civis em 2020 (CAVALCANTI;

VICTOR, 2020), sendo que alguns observadores, como o historiador José Murilo de Carvalho, avaliam a situação atual, sob a presidência de Jair Bolsonaro, como a de uma república tutelada por militares (AGÊNCIA PÚBLICA, 2021).

De acordo com Pérez-Liñán, processos de impeachment são possíveis quando os meios de comunicação de massa sistematicamente investigam e expõem escândalos envolvendo o Presidente, sua família ou seus colaboradores próximos; e quando o Presidente falha em manter o Congresso sob controle, não formando o que o autor chama de “escudo legislativo” (*legislative shield*), o que, no Brasil, implica na formação e manutenção de uma coalizão ampla e estável, já que normalmente o partido do Presidente não controla a maioria dos assentos legislativos. Além disso, a capacidade que o Poder Legislativo tem de remover o Presidente do cargo depende fortemente do grau de mobilização popular contra o governo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007) e, em alguns casos, possivelmente da não formação de um “escudo popular” (*popular shield*) favorável ao governo (PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

No que diz respeito à interação entre a mobilização popular e a atuação do Poder Legislativo, Pérez-Liñán (2014) ressalta que as mesmas forças que por vezes aceleram a queda de um Presidente, podem também resistir ou dificultar a sua queda. Isto explicaria a existência de casos tão distintos quanto os de Collor e de Dilma Rousseff – onde as manifestações contra esses governos tiveram papel crucial na viabilização da queda dos presidentes, os quais não possuíam ou haviam perdido o “escudo legislativo” – e o de Fernando Lugo, quando a mobilização pelo impeachment teve origem no Poder Legislativo e não houve tempo hábil para a formação de um eventual “escudo popular” a favor do Presidente.

Elemento fundamental para a compreensão não só do comportamento dos Poderes Executivo e Legislativo em relação ao impeachment, como também da atuação da sociedade civil e suas mobilizações a favor ou contra o governo, é o papel dos meios de comunicação na produção dos escândalos políticos. Pérez-Liñán (2007) define esses escândalos como notícias que revelam atos de corrupção ou abuso de poder praticados por políticos, abarcando ainda histórias envolvendo não apenas o Presidente, mas também os membros mais importantes de seu ministério, a família do Presidente e seus amigos próximos.

Impulsionado pelo fim dos regimes militares no final dos anos 1980, houve um aumento da liberdade de imprensa na América Latina, o que também foi acompanhado do aumento significativo da quantidade de escândalos políticos na

maior parte dos países da região (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Também data desse período o aumento do número de televisores, possibilitando que parcelas maiores da população tivesse acesso a conteúdo jornalístico investigativo e, conseqüentemente, aos escândalos envolvendo políticos¹.

Apontadas essas transformações, é importante ressaltar também que os membros da imprensa são atores estratégicos tanto quanto os membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o que significa dizer que o *timing* e a frequência dos escândalos políticos não são obra do acaso (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 141). Pelo contrário, segundo o autor, a evidência indica que os escândalos tendem a se multiplicar quando existe a percepção de que o governo está enfraquecido politicamente, o que significa dizer que existe uma escolha sobre quais e quando os escândalos devem vir à tona.

É possível pensar que pedidos de impeachment – notadamente aqueles com pretensão e possibilidades efetivas de redundarem em afastamento do presidente – podem não apenas estar associados aos escândalos como também funcionar de forma análoga a eles, na medida em que os meios de comunicação escolhem quais acontecimentos receberão atenção midiática e o qual será o *timing* para sua divulgação. Como se verá mais adiante, a possibilidade de divulgação nos meios de comunicação pode ser um incentivo para determinadas iniciativas por parte de políticos, mesmo que a perspectiva de “vitória jurídica” seja incerta ou improvável. Em outras palavras, é possível que os pedidos de impeachment sejam incentivados pela divulgação de escândalos pelos meios de comunicação, sendo os pedidos parte de uma tentativa de se enfraquecer o governo em exercício.

Por esta razão, no terceiro capítulo desta dissertação será pormenorizado o índice de exposição a escândalos proposto por Pérez-Liñán (2007) para verificar a incidência deles durante o mandato de um Presidente e, assim, apurar se existe relação entre a quantidade de escândalos e os pedidos de impeachment interpostos. Para além de tentativas de destituição do Presidente, pedidos de impeachment impulsionados por escândalos podem estar também relacionados a tentativas de demonstrar repúdio veemente a determinadas práticas (demarcar oposição) e também de aprofundar o desgaste da figura do Presidente, enfraquecendo-o a ponto

¹ É relevante mencionar que as obras de Pérez-Liñán (2007, 2014) não abordam o tema das redes sociais apesar da importância crescente dessas plataformas no debate e nas mobilizações políticas.

de forçar concessões, influenciar políticas ou ainda inviabilizar a implementação das políticas governamentais.

No que diz respeito ao descontentamento popular e às manifestações contra o governo, os estudos de Pérez-Liñán (2007) indicam que eles podem ser explicados pelas condições macroeconômicas negativas, políticas impopulares e pelos próprios escândalos desvelados pela mídia. Além disso, o descontentamento popular também se expressa nos baixos índices de aprovação do governo pela população, o que, muitas vezes, pode ser um incentivo para que os meios de comunicação lancem mão de escândalos, quando sua intenção é enfraquecer ainda mais o governo (LINÑÁN, 2007). Em outras palavras, a insatisfação popular pode tanto ser um resultado de escândalos políticos, como ser o motor da exposição desses escândalos por parte da mídia, visto que demonstram enfraquecimento do governo frente ao eleitorado.

2.2.3 Coalizões e escudo legislativo

Quando se fala na formação do escudo legislativo contra o impeachment, vale a pena analisar as características da formação do governo de coalizão no sistema político brasileiro. Segundo Limongi (2006), é comum que em sistemas multipartidários como o do Brasil se formem coalizões partidárias destinadas a garantir a governabilidade. Esse apoio legislativo oferecido pelos partidos membros da coalizão é o que explica a dominância e o sucesso legislativo alcançado pelos presidentes brasileiros, em dinâmica que se aproxima do sistema parlamentarista e evita que ocorram conflitos insuperáveis entre o Executivo e o Legislativo – aqueles identificados por tantos teóricos como possíveis (ou mesmo prováveis), tendo em vista a separação de poderes que compõe o desenho institucional e o cenário de participação minoritária do partido do Presidente no parlamento visto como recorrente em países pluripartidários. Tal coalizão funciona sobretudo a partir da distribuição de pastas ministeriais em troca de apoio legislativo (LIMONGI, 2006).

Embora o Presidente da República no Brasil possua poderes de agenda consideráveis, estes não são suficientes para garantir seu predomínio em relação ao Legislativo (LIMONGI, 2006). Segundo Limongi, o governo só consegue garantir seu sucesso quando possui suporte em uma maioria no parlamento. Por sua vez, este apoio possui bases partidárias, o que significa que os parlamentares no Brasil votam com seus partidos, impondo ao governo a necessidade de negociar com as entidades

partidárias e não com os parlamentares individualmente, como seria de se esperar se os partidos no Brasil fossem fracos e indisciplinados.

Segundo Figueiredo e Limongi (2000), o Poder Executivo recebe o apoio dos partidos e oferece em troca acesso à influência política e a recursos de patronagem. Em razão das regras regimentais – que fazem dos partidos ou blocos partidários os atores principais do processo legislativo –, as lideranças partidárias conseguem controlar os legisladores e neutralizar seus comportamentos individualistas por meio da ameaça de barrar recursos de patronagem, essenciais para a sobrevivência política dos legisladores, o que gera incentivos para que eles sigam as orientações da direção partidária.

Ocorre que a mesma dinâmica que garante a governabilidade pode também ser de importância crucial para que o governante permaneça no cargo em circunstâncias nas quais surgem profundas hostilidades entre o Executivo e o Legislativo. Em um contexto político de animosidade crescente entre os poderes, podendo configurar o que Pérez-Liñán (2007) chamou de crise presidencial, a formação ou a ampliação da coalizão pode igualmente obedecer a um cálculo estratégico voltado de forma mais imediata para a sobrevivência política do Presidente.

Seguindo esse raciocínio, pode-se pensar que, no contexto brasileiro, onde dois presidentes já foram destituídos em processos de impeachment num período de menos de 30 anos, a possibilidade de encurtamento do mandato poderia ser levada em consideração até mesmo no momento de construção da coalizão. Afinal, é provável que, em razão dos incentivos institucionais (obtenção de cargos e recursos), membros da coalizão do governo procurem protegê-lo contra qualquer acusação, enquanto parlamentares da oposição, por distintas razões, podem propor o impeachment do Presidente mesmo diante de evidências frágeis (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Conforme aponta Pérez-Liñán (2007), presidentes que adotam uma postura isolacionista ou hostil em relação ao Congresso dificilmente conseguem garantir uma base sólida, seja para governar, seja para formarem um escudo contra processos de impeachment, o que os torna muito mais frágeis e suscetíveis à perda do cargo assim que escândalos começam a impactar o governo. Já presidentes que constroem o escudo legislativo com antecedência são mais propensos a serem protegidos, o que

deixa escancarada a dimensão profundamente política de um processo de impeachment.

Embora fundamental para garantir permanência ou não do Presidente no cargo, a existência de um escudo legislativo não parece estar diretamente relacionada à interposição de pedidos de impeachment presidencial. No entanto, é possível que esta dimensão ajude a identificar determinados usos dos pedidos de impeachment, na medida em que relacionada a outras variáveis a serem analisadas.

Nessa perspectiva, o pedido de impeachment é parte da disputa política e tem de ser pensado nesse contexto. Ele não se resume e não se restringe à intenção de destituir o Presidente no cargo e tampouco está associado necessariamente à existência de crime de responsabilidade. Um presidente pode não ter cometido um reconhecido crime de responsabilidade e ser denunciado e outro, com robustas provas de o ter feito, não ser denunciado. Logo, assim como a denúncia não está vinculada necessariamente a um reconhecido (ou bastante provável) crime de responsabilidade, tampouco deve ser vista como aquela que visa, de fato, afastar o Presidente. Há outras perspectivas possíveis a impulsionar a apresentação de uma denúncia.

Logo, pedidos de impeachment que não buscam primariamente a interrupção do mandato presidencial, e sim produzir desgaste político, podem ser protocolados mesmo diante da inviabilidade de se instaurar um processo por crime de responsabilidade em razão de um escudo legislativo construído em torno do Presidente.

Nesse sentido, embora a combinação de fatores vistos por Pérez-Liñán (2007) como necessários para levar à remoção do Presidente por processo de impeachment seja complexa e difícil de se produzir – o que o torna sempre um evento raro, embora recentemente venha se tornando mais recorrente –, a realidade concreta do uso de *pedidos* de impeachment contra presidentes da República não parece seguir necessariamente a mesma lógica. Enquanto no desencadeamento de um processo de impeachment diversos elementos precisam de certo modo estar presentes, pedidos de impeachment podem funcionar segundo lógicas distintas, sendo influenciados por elementos mais isolados entre si e que pretendem atingir outros objetivos políticos, não necessariamente vinculados mera e exclusivamente à remoção do Presidente.

2.3 Usos políticos dos pedidos de impeachment

Apesar de todos os desenvolvimentos institucionais, históricos, sociais e políticos mencionados até aqui, o impeachment manteve, ainda que com alguns recuos, suas características iniciais enquanto instrumento de pressão do parlamento contra o Poder Executivo, especialmente em períodos mais recentes, quando o impeachment passa a ser a principal modalidade de interrupção do mandato presidencial. No entanto, as formas específicas pelas quais o impeachment passou a ser utilizado no presente sofreu influência profunda das transformações mencionadas.

Nesse sentido, Ouverney (2016) lembra que a coexistência de instituições fundadas em períodos históricos distintos pode gerar oportunidades não previstas originalmente para os atores políticos. Ou seja, se o impeachment foi criado para permitir a fiscalização e a punição do agente público pelo uso ilícito do cargo, nos dias de hoje esta mesma instituição, sem deixar de servir a seu propósito original, pode também obedecer a lógicas e a objetivos menos óbvios.

Inovações como a democratização da sociedade e da política, o papel mais relevante dos meios de comunicação, as mudanças socioeconômicas e até mesmo modificações no cenário internacional fazem com que denunciar um Presidente por crime de responsabilidade no século XXI seja um ato com consequências e motivações muitas vezes distintas do que se esperaria durante a o período da Primeira República ou sob o regime dos militares, por exemplo.

Além disso, dada a realidade latino-americana descrita por Pérez-Liñán (2007, 2014) e os numerosos pedidos de impeachment que vem sendo protocolados perante o Legislativo desde a redemocratização, é razoável pensar que o impeachment enquanto instrumento institucional é um elemento levado em consideração nos cálculos dos atores políticos no Brasil.

Não só as coalizões podem ser formadas e ampliadas de forma a proteger o Presidente de ser destituído do cargo, como também atores de oposição e até mesmo elementos intracoalizão que estão em rota de ruptura com o governo passam a ver o processo de impeachment ou sua possibilidade, ainda que remota, como uma arma institucional.

Sendo assim, a penúltima subseção deste capítulo apresenta as contribuições de alguns autores que se debruçaram sobre os usos políticos da judicialização. Uma das hipóteses desta dissertação é a de que os pedidos de impeachment, de forma análoga a diferentes formas de judicialização postas em prática por atores políticos,

estão em grande medida associados à estratégia política adotada pelos membros da oposição político-partidária, bem como à estratégia de atores não institucionais.

2.3.1 As oposições

Tendo em vista a inafastável dimensão política do impeachment, incluindo a de seus pedidos perante a Câmara dos Deputados, é natural pensar que poucos ou nenhum pedido de impeachment tenha origem no âmbito da base de apoio do governo. Em termos de atuação parlamentar, os incentivos que o sistema político brasileiro oferece àqueles que participam dessa base são uma forte razão para que apenas os membros da oposição se sintam encorajados a oferecer denúncia por crime de responsabilidade, independentemente da gravidade dos atos praticados pelo Presidente da República.

Isto não significa que não possam existir denúncias oriundas da base governista, as quais, pelo que se pôde constatar na presente pesquisa, são uma minoria. Este tipo de comportamento pode ser explicado por eventuais desavenças intracoalizão, sem excluir a hipótese de que membros da base governista também podem, por algum motivo, estar mais interessados em obter benefícios eleitorais a partir da exposição midiática de sua atuação do que pelos meios convencionais de acesso a patronagem e influência.

Todavia, visto que as oposições são responsáveis pela grande maioria dos pedidos de impeachment presidencial feitos por atores político-partidários, uma breve apresentação de conceitos trabalhados por Bezerra e Peres (2020) sobre o estudo das oposições parlamentares se faz necessária, uma vez que auxiliará na compreensão do comportamento de parte dos autores de pedidos de impeachment presidencial no Brasil durante o período abrangido pela presente pesquisa. Enquanto o estudo da coalizão contribui para a análise da formação do escudo legislativo, o exame das oposições diz respeito a potenciais fontes de ameaça de impeachment ou a distintas formas de pressão contra o Presidente por meio dos pedidos de impeachment.

Vale destacar desde já que as oposições, especialmente aquelas representadas por atores político-institucionais, almejam em última instância a conquista do governo, de modo a serem capazes de implementar suas políticas. No entanto, enquanto isto não é possível, seu papel dependerá do seu tamanho dentro do Legislativo, de modo que, quando minoritárias, as oposições poderão necessitar

de variadas estratégias, utilizando o máximo de suas prerrogativas legislativas para conseguir fazer frente ao governo. Por outro lado, quando a oposição for majoritária, seu poder de veto à agenda governista será muito maior (BEZERRA; PERES, 2020).

De acordo com Bezerra e Peres (2020), oposição política, em seu sentido amplo (compreendida a parlamentar e a não parlamentar) diz respeito às ações que pessoas, grupos articulados e organizações empreendem, de maneira circunstancial ou permanente: (1) contra a agenda do governo como um todo ou em parte; (2) contra o governo enquanto tal, buscando inviabilizá-lo e substituí-lo; e (3) contra o regime político estabelecido, sendo esta última correspondente à oposição antissistêmica.

Na primeira modalidade se encaixam ações que visam: (a) apresentar propostas alternativas àquelas do governo; (b) influenciar os projetos do governo – conforme o caso e no que for possível –; (c) dificultar sua aprovação ou vetá-los. Na segunda, entram as ações voltadas para dificultar ou inviabilizar a governabilidade, com vistas a promover eleições: (a) regulares ou (b) antecipadas, podendo ser por meio de alguma forma de destituição (c) constitucional ou (d) inconstitucional. Na terceira, o que se busca é uma radical alteração da ordem constitucional (BEZERRA; PERES, 2020). Note-se que a oposição antissistêmica dificilmente será a forma escolhida pela oposição político-institucional ou parlamentar, visto que se imagina que esta tenha aceito jogar dentro das regras do sistema, embora não se possa excluir completamente a possibilidade.

As diferentes ações que a oposição parlamentar poderá implementar dependerão do seu tamanho no Legislativo, de modo que Bezerra e Peres (2020) identificam tipos de comportamento da oposição. Estes poderão permitir alta governabilidade ou então causar crise de governabilidade e até a paralisia do governo. As ações que permitem alta governabilidade são materializadas por meio de críticas, fiscalização e a proposta de projetos alternativos aos do governo, não tendo o condão de efetivamente ameaçar o Presidente, podendo, no máximo, causar constrangimentos ao governo diante da opinião pública. Já as ações que podem causar crise de governabilidade correspondem àquelas praticadas para influenciar as políticas e retardar aprovação de projetos, o que pode eventualmente gerar crises, embora superáveis. Finalmente, as ações para paralisar o governo acontecem quando a oposição veta projetos do governo. No entanto, esta capacidade depende grandemente do número de cadeiras do parlamento e, na prática, da incapacidade do governo em formar uma coalizão ampla.

No que diz respeito ao uso dos pedidos de impeachment por parte das oposições, estes podem corresponder tanto a formas de crítica pública ao governo, podendo, no máximo, causar constrangimentos e algum desgaste do Presidente frente à opinião pública, quanto estar relacionados a um contexto mais amplo de atuação mais hostil. Desse modo, um pedido de impeachment pode representar uma tentativa real de destituição constitucional do Presidente para que se possa substituí-lo.

É importante acrescentar aqui que o comportamento dos partidos da coalizão pode representar a diferença entre a sobrevivência ou não do governo, visto que há a possibilidade de dissidência. Dependendo do tamanho da defecção, esta pode contribuir para o acirramento da atuação mais agressiva das oposições, visto que cria mais chances de substituição do governo por meios previstos na Constituição, como é o caso do impeachment.

2.3.2 Estratégias oposicionistas e pedidos de impeachment

Exceto em casos muito específicos e raros, grupos políticos que detêm o controle dos mecanismos convencionais de produção de legislação e de políticas públicas não costumam recorrer à judicialização como mecanismo normal de ação política (DOTAN; HOFNUNG, 2005). Este tipo de atuação está geralmente associado a grupos minoritários no parlamento, que veem no recurso ao judiciário uma forma alternativa de exercer influência no processo político. No entanto, dizer que o mecanismo não pertence ao conjunto de ações políticas convencionais não significa afirmar que sejam incomuns. Pelo contrário, a judicialização é um fenômeno recorrente não apenas na realidade brasileira, mas de diferentes países como Israel, Índia e as Filipinas (DOTAN; HOFNUNG, 2005).

Os estudos de Dotan e Hofnung (2005), bem como de Taylor (2008) e de Taylor e Da Ros (2008), demonstram que, entre os parlamentares, a propensão para recorrer à judicialização está relacionada ao pertencimento ou não à coalizão de governo. Ou seja, as oposições são uma das principais forças políticas responsáveis por promover ações judiciais que contestam as iniciativas do governo. No entanto, o que estes mesmos autores constataram foi que uma grande parte dessas ações judiciais não possuíam necessariamente o objetivo de conquistar a vitória jurídica nas cortes judiciais.

Dotan e Hofnung (2005) mostram que o aumento da judicialização na política israelense durante as décadas finais do século XX está associado a uma busca dos parlamentares por exposição nos meios de comunicação daquele país. Segundo eles, algumas pré-condições, como o desmantelamento da disciplina partidária e a ascensão da política eleitoral centrada no personalismo verificadas no país, facilitaram esse fenômeno, combinadas com um aumento na acessibilidade da corte constitucional da Alta Corte de Justiça (HCJ) a ações interpostas por parlamentares individuais. Visto que os custos financeiros de derrotas judiciais são baixos e a cobertura midiática não depende da força legal dos argumentos apresentados, o recurso à judicialização se torna atraente para políticos ávidos por exposição a nível nacional (DOTAN; HOFNUNG, 2005).

Embora as cortes sejam úteis na busca por vetar determinadas políticas, elas também podem ser especialmente úteis para dar voz a determinados setores destituídos de influência na elaboração das medidas aprovadas no Legislativo. Desse ponto de vista, mesmo que o litigante enfrente uma derrota do ponto de vista judicial, seus ganhos políticos e eleitorais podem ser ainda mais importantes. Isto vale não só para partidos ou indivíduos detentores de cargos eletivos, mas também para indivíduos comuns e grupos organizados da sociedade civil que também buscam essa projeção midiática. Nesses casos, a busca por exposição pode também estar associada aos objetivos oposicionistas de criticar e de marcar posição contrária a determinadas políticas ou figuras políticas.

Esta mesma estratégia (e lógica) não é só plausível no que se refere a pedidos de impeachment contra o Presidente da República, como parece ter produzido resultados eleitoralmente expressivos para alguns membros dos movimentos que pediam o fim do mandato da Presidenta Dilma Rousseff, tendo alguns deles inclusive sido autores de pedidos formais de impeachment contra a mandatária. Também são conhecidos os pedidos de impeachment protocolados por parlamentares dos partidos da oposição, especialmente do Partido dos Trabalhadores, durante os mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo que alguns deles obtiveram considerável cobertura jornalística.

Taylor (2008) igualmente argumenta que as cortes podem ser um palco político muito importante para os autores das ações mesmo quando a vitória não acontece no âmbito jurídico. Outrossim, a probabilidade de contestação judicial das políticas está relacionada a sua saliência, ou seja, sua probabilidade de ser contestada em razão

da distribuição de custos e benefícios na sociedade e quais segmentos serão mais fortemente beneficiados ou prejudicados.

Essa possibilidade de vitória política por meio da judicialização e a reconhecida saliência das políticas propostas por Fernando Henrique Cardoso, algumas das mais importantes estando relacionadas à agenda econômica e às regras previdenciárias (TAYLOR; DA ROS, 2008), levou o PT a estabelecer uma firme estratégia de oposição ao governo, recorrendo frequentemente à judicialização (TAYLOR, 2008).

Entre os objetivos que Taylor (2008) identifica na estratégia do PT de judicializar, aqueles que mais interessam aqui são os de: (1) declarar a oposição a determinadas políticas e chamar atenção para as repercussões destas políticas, naquilo que o autor descreveu como “mostrar serviço” e “mostrar seriedade”; (2) atrasar a implementação de políticas; (3) desabilitar políticas através da anulação da legislação; (4) desacreditar ou desmoralizar políticas através de alegações de inconveniência e lançando incerteza sobre a possibilidade de implementação.

O uso das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) é o típico caso em que, muitas vezes, o objetivo de declarar oposição e trazer o assunto – bem como o próprio PT – ao debate público preponderava sobre o objetivo de obter a vitória judicial. O uso das ADINs não só costuma ser rapidamente divulgado na imprensa como também demonstrava a firme oposição do partido às medidas contestadas, uma vez que o PT estaria disposto a objetar as políticas públicas do governo FHC em todas as frentes judiciais possíveis (TAYLOR, 2008). Essa elevada repercussão associada ao baixo custo das ADINS fez com que elas se tornassem um instrumento importante para garantir visibilidade à oposição (TAYLOR; DA ROS, 2008).

Por sua vez, indivíduos ligados ao PT também fizeram uso expressivo das Ações Populares (AP) contra medidas do governo FHC, sendo estas ações úteis para a contestação de atos do Poder Executivo que não dependessem de Lei em abstrato, como processos de privatização, por exemplo (TAYLOR, 2008). Embora as APs representassem a ação individual de parlamentares e indivíduos ligados ao PT, elas também se conformavam à estratégia mais ampla do partido enquanto oposição sistemática ao governo FHC (TAYLOR; DA ROS, 2008), bem como às suas preferências no que diz respeito à agenda. De acordo com Taylor (2008), nove APs interpostas pelo PT ao governo FHC visavam travar ou impedir processos de privatização, sete acusavam o governo de improbidade administrativa, quatro

buscavam reverter medidas governamentais relativas ao serviço público e duas acusavam o governo de uso abusivo dos cofres públicos com objetivos eleitorais.

Já durante o governo de Lula, percebe-se algumas modificações no uso da judicialização que sinalizam para mudanças no comportamento da oposição relacionadas não só à incipiência das táticas oposicionistas dos grupos que passaram a compor o campo (PSDB e PFL/DEM) como também à pouca saliência das políticas implementadas pelo governo Lula e à influência ainda significativa que aqueles partidos mantiveram no Congresso durante o período (TAYLOR, 2008). Segundo Taylor e Da Ros (2008), o PT, enquanto estava na oposição, buscou colocar em prática uma estratégia de *oposição sistemática*, aumentando ao máximo os custos e os riscos da atividade do governo, ao passo que o PSDB e o PFL/DEM se dispuseram a desenvolver o que os autores chamaram de *oposição seletiva*. Com isso, durante o governo Lula houve não só uma redução significativa do número de APs, como também uma redução relativa do número de ADINs, como era de se esperar (TAYLOR, 2008).

Embora a judicialização contra medidas governativas seja um recurso utilizado de forma predominante pela oposição, é bom lembrar que podem haver casos de contestação judicial por membros da base de apoio do governo, como constataam Dotan e Hofnung (2005) no caso de Israel. No entanto, os autores argumentam que este fenômeno acontece geralmente quando os parlamentares descontentes não pertencem ao círculo mais íntimo do poder, sendo em sua maior parte parlamentares de “segunda linha” (*backbenchers*), significando que não ocupam cargos ministeriais.

Embora a literatura mencionada tenha concluído que a judicialização das políticas do governo nem sempre busca vitória judicial, cabe salientar que mesmo nos casos em que não é possível vencer judicialmente, ainda assim os governos podem ser levados a, por vezes, reverter suas medidas em resposta à reação da opinião pública e ao constrangimento político provocado pela contestação judicial (DOTAN; HOFNUNG, 2005). Isto pode acontecer mesmo quando os argumentos jurídicos apresentados nas petições são frágeis, de modo que o cálculo da oposição se baseia na possibilidade de pressionar e de enfraquecer politicamente o Presidente ou, ainda, de garantir cobertura midiática para sua atuação. De acordo com Taylor e Da Ros (2008, p. 838), trata-se de utilizar os tribunais como “uma última instância, à qual se pode recorrer para derrotar determinadas políticas, denunciar as práticas do governo e tornar clara a posição contrária de determinados grupos a estas”.

É sem dúvida pertinente analisar os pedidos de impeachment no período pós-redemocratização a partir de uma perspectiva análoga à que os autores mencionados fazem das diferentes modalidades de judicialização, visto que as denúncias por crime de responsabilidade são igualmente uma forma teoricamente não convencional de relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, com a diferença de que pedidos de impeachment não possuem a capacidade direta de influenciar políticas. Entretanto, em razão da exposição midiática que podem receber e da franca hostilidade política que geralmente costumam expressar, pedidos de impeachment podem prontamente servir a estratégias oposicionistas (partidárias ou não) e/ou de setores descontentes da própria coalizão governista que visam manifestar oposição a determinadas medidas, chamar atenção ao papel de determinados atores ou partidos, colocar pressão sob o governo perante a opinião pública e até mesmo levar a uma reversão de políticas, quando não estão inseridos em um objetivo mais severo de tentativa pura e simples de destituição do Presidente, que é a “razão principal” de uma denúncia desse tipo.

Como já foi destacado anteriormente, a interposição de um pedido de impeachment é direito garantido livremente a qualquer cidadão brasileiro e, portanto, os custos da sua utilização política (seja ela de que espécie for) são praticamente nulos se comparados aos da judicialização das medidas governamentais. Desse modo, ações individuais, isoladas e até mesmo desvairadas, sem vínculos com partidos, movimentos sociais ou políticos e indícios de articulação política podem acompanhar um pedido protocolado. Nesse sentido, o baixo custo acaba atuando como um estímulo a que os pedidos sejam apresentados. Contudo, também é possível que essa demanda seja decorrente de ações coletivas, vinculadas a atores sociais e políticos específicos e articulados, e que carregam finalidade política decorrente de uma estratégia voltada à obtenção de determinados, mas variados fins, não necessariamente vinculados à destituição do Presidente.

Ficou demonstrado também que a ausência de um prazo para análise dos pedidos pelo Presidente da Câmara dos Deputados faz com que as denúncias possam permanecer “no aguardo” por tempo indeterminado até que o Presidente da casa decida por aceitá-las ou rejeitá-las, arquivando-as. Nesse sentido, o uso político das denúncias por crime de responsabilidade se torna uma arma não só dos seus autores, mas também do próprio Presidente da Câmara, caso este se encontre em situação de conflito com o governo.

De forma bastante similar ao caso das Ações Populares, os pedidos de impeachment não são necessariamente representativos de escolhas os partidos políticos, como acontece com as ADINs, embora muitas vezes possam estar alinhados a posições defendidas pela maioria ou pela direção do partido, especialmente em partidos com maior disciplina interna. Em certos casos, é possível pensar na busca por exposição midiática individual, na busca por um ganho de reconhecimento que não necessariamente é voltado para o partido político ao qual o parlamentar está vinculado. Da mesma forma, pedidos de impeachment protocolados por cidadãos comuns e sem vínculo partidário podem estar vinculados a este tipo de estratégia totalmente desvinculada de um partido, ainda que eventualmente impulsionada por objetivos políticos de movimentos sociais ou de outros grupos da sociedade civil que se oponham ao governo, a lembrar que a oposição não se limita à arena institucional.

No entanto, em teoria, os pedidos oriundos de atores particulares têm menos possibilidades de produzirem repercussão – o que não dizer que devam ser desconsiderados pelo estudo. São aqueles que carregam o peso de atores coletivos ou que encontram respaldo em atores coletivos, como partidos, organizações da sociedade civil ou grupos de mobilização política, os que detêm mais perspectivas de alcançarem repercussão e atingirem seus objetivos, os quais avançam para além da finalidade específica de destituir do cargo o Presidente.

Para que se entenda os pedidos de impeachment como parte de uma tática ampla de oposição, então, pode ser necessário analisá-los em conjunto com outras ações específicas adotadas pela oposição, como pronunciamentos, participação em manifestações públicas e mesmo em conjunto com algumas condições elencadas por Pérez-Liñán como necessárias para que um Presidente perca o mandato por meio de impeachment. O exame de todos estes elementos, bem como dos próprios pedidos em si, pode fornecer pistas importantes sobre quais os objetivos principais de determinados atores ao pedirem o impeachment do Presidente ou, pelo menos, sobre quais suas possibilidades de impacto político, bem como revelar quais variáveis estão mais fortemente vinculadas ao surgimento desses pedidos.

Pedidos apresentados em contexto no qual o Presidente apresenta maior popularidade e há bom desempenho econômico podem não pretender a derrubada do governo, mas simplesmente visam a demarcar posição com relação a determinadas políticas, especialmente quando os pedidos dão ênfase ao caráter

negativo de uma medida governamental específica, ao mesmo tempo em que buscam dar destaque ao indivíduo, grupo ou partido que faz a denúncia. Em condições semelhantes, podem haver pedidos cujo conteúdo demonstra objetivos mais desmoralizadores da pessoa do Presidente ou de seus colaboradores, especialmente quando vinculados a acusações de corrupção, abuso de poder e outros atos considerados desviantes.

Já os contextos mais desfavoráveis do ponto de vista da popularidade e da gestão macroeconômica podem gerar pedidos de impeachment com propósitos mais hostis, ainda que muitas vezes eles tenham o objetivo simultâneo de enfraquecer ainda mais a imagem do Presidente perante a opinião pública e estimular o apoio por uma mudança de governo, seja ela por impeachment, seja por meio das próximas eleições regulares.

Acredita-se que, ao final desta dissertação, será possível classificar os pedidos de impeachment conforme os tipos mais comuns no contexto brasileiro, sem que com isso se pretenda apresentar uma ordenação exaustiva de tudo o que se busca ao se apresentar denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente. Afinal, sabe-se que há pedidos com objetivos completamente esdrúxulos e que possivelmente não trarão novas contribuições para a compreensão da dinâmica política brasileira. Outrossim, o objetivo principal desta dissertação é identificar quais elementos possuem relação mais íntima com o aumento ou a diminuição do número de pedidos de impeachment presidencial no período entre o início da vigência da Constituição de 1988 e 2018, sejam esses elementos o desempenho macroeconômico, a popularidade presidencial, a (des)construção do escudo legislativo, os escândalos de corrupção ou as estratégias da oposição. Esses elementos serão mais bem explorados no próximo capítulo.

2.4 Síntese

O presente capítulo trouxe contribuições teóricas para a análise da interação entre os atores políticos e as instituições políticas na proposição de pedidos de impeachment. Foram abordados os conceitos referentes à dificuldade formal de prosseguimento do processo de impeachment, elementos sociais e políticos propícios à remoção do Presidente por meio de impeachment na América Latina e no Brasil, noções sobre a formação das coalizões no presidencialismo brasileiro e contribuições sobre o comportamento das oposições políticas.

Destacou-se, também, que a motivação para a apresentação de uma denúncia não precisa estar vinculada, de um lado, à percepção de que houve, de fato, algum crime de responsabilidade e que, portanto, o autor do pedido deseja repor a legalidade; de outro, que o autor do pedido tampouco precisa ter como objetivo único e primordial a destituição do Presidente do cargo, e sim visar a um conjunto diversificado de intenções mais propriamente políticas, vinculadas a produzir desgaste e/ou expressar contestação política.

O próximo capítulo será dedicado à apresentação da metodologia, bem como à exposição dos resultados em geral e sua análise propriamente dita.

Capítulo 3

Uma radiografia dos pedidos de impeachment no Brasil pós-88

3.1 Introdução

Enquanto os capítulos anteriores buscaram lançar as bases teóricas e conceituais que respaldam a pesquisa, o presente capítulo pretende apresentar os resultados encontrados a partir da análise dos pedidos de impeachment interpostos contra todos os Presidentes da República do Brasil no período de 1990 até o ano de 2018. Antes da apresentação e análise dos dados, será devidamente explicada a metodologia adotada, bem como a hipótese geral e as hipóteses específicas que guiaram o trabalho. O objetivo principal do capítulo é levantar quais variáveis possuem relação mais estreita com os pedidos de impeachment protocolados contra os Presidentes da República no Brasil.

3.2 Metodologia

Antes de partir para a exposição da metodologia, importa lembrar o problema de pesquisa do presente trabalho, na medida em que dá origem às hipóteses e determina a metodologia empregada. Dito isto, o problema foi colocado na forma da seguinte pergunta: quais características apresentam os pedidos de impeachment interpostos no Brasil contra os Presidentes da República eleitos durante a vigência da Constituição de 1988 até o ano de 2018?

Embora os processos de impeachment que resultaram na destituição dos presidentes Fernando Collor (em 29 de dezembro de 1992) e Dilma Rousseff (em 31 de agosto de 2016) sejam bastante conhecidos e venham sendo estudados com profundidade no Brasil¹, pouca atenção é dada ao caminho percorrido pelas dezenas de outras denúncias por crime de responsabilidade que não lograram sequer passar pelo juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados desde a Constituição de 1988. Em um universo de 193 denúncias por crime de responsabilidade no período abarcado por esta pesquisa, consta que, até hoje, pouquíssimo se sabe sobre as características desses pedidos de impedimento, seja no que diz respeito a seu conteúdo, seja no que se refere aos elementos circunstanciais que rodeiam essas ações.

¹ Dentre uma robusta literatura, podem-se citar: Falcão; Arguelhes; Pereira (2017), Lameira (2019) e Sallum Júnior (2015).

A hipótese geral do trabalho é que a interposição de pedidos de impeachment contra o Presidente da República tem relação significativa com a existência de grandes protestos contra o governo, a incidência de escândalos de corrupção e as estratégias oposicionistas, que impulsionam atores a identificarem ações do Presidente como crimes de responsabilidade.

Em outras palavras, significa dizer que a maior parte dos pedidos de impeachment é protocolada em momentos de maior incidência de escândalos de corrupção, bem como na sequência de grandes protestos que pautem a remoção do Presidente em exercício. Ou seja, que esse cenário negativo ao governo propicia e serve de estímulo à apresentação de denúncia contra o Presidente da República.

De igual forma, ainda significa que, na maioria destes pedidos, pode-se constatar o uso do impeachment como estratégia política de setores claramente oposicionistas, os quais não necessariamente buscam a destituição do Presidente, mas claramente procuram produzir ou ampliar o desgaste político.

Outrossim, cabe expor as hipóteses específicas. A primeira é a de que atores políticos pertencentes a partidos da coalizão do governo em exercício não interpõem pedidos de impeachment contra o Presidente.

Em outros termos: supõe-se que o conjunto de incentivos oferecidos pelo sistema político-institucional brasileiro são suficientes para dissuadir atores político-partidários da base aliada de pedir o impeachment do Presidente da República. Naturalmente, espera-se que a maioria dos pedidos de impedimento provenientes dessa categoria de autores venha de setores oposicionistas.

A segunda hipótese específica é a de que Presidentes da Câmara dos Deputados pertencentes à coalizão governista não aceitam pedidos de impeachment contra o Presidente da República.

Novamente, pode-se destacar que isso não significa dizer que os Presidentes da Câmara que não pertencem à base aliada sempre aceitarão pedidos de impeachment. Muito pelo contrário, sabe-se que a grande maioria dos pedidos de impeachment é rejeitada pelo Presidente da Câmara. Significa, apenas, que não se espera aceitação do pedido de impeachment por parte de Presidente vinculado à coalizão, o que geralmente decorre do fato de o partido do Presidente da Câmara estar associado à base governista.

A confirmação dessa hipótese tende a reforçar a importância da construção de algum tipo de escudo legislativo a partir de uma coalizão de governo no Legislativo e

a relevância estratégica do cargo de Presidente da Câmara. A princípio, Presidente da República que tem um Presidente da Câmara oposicionista (ou não claramente vinculado à coalizão governista) já apresenta fragilidade política, demarcada, entre outros elementos, pela ausência desse escudo de proteção.

A terceira hipótese específica é a de que a maior parte dos pedidos de impeachment são interpostos nos últimos dois anos do mandato presidencial. A formulação desta hipótese advém da suposição de que o respaldo popular de que o Presidente goza nos primeiros anos de seu mandato seria um desincentivo à apresentação de denúncias por crime de responsabilidade.

Tal constatação poderia ser um indício de que os atores evitam entrar em confronto com um Presidente que ainda é popular – especialmente quando se trata de um mecanismo tão hostil como é o impeachment – ou, ainda, que a força inicial do Presidente em início de mandato faz com que determinados atos atribuídos ao Presidente, ainda que ilícitos, não sejam interpretados como crimes de responsabilidade. O contrário também poderia ser verdadeiro, ou seja, atos do Presidente da República que em outras circunstâncias não causariam maiores problemas podem ser interpretados como crime de responsabilidade a depender de uma percepção de fraqueza e de impopularidade do governo, o que se espera que aconteça com mais frequência na segunda metade do mandato.

A quarta hipótese é a de que a maior parte dos pedidos de impeachment contra os presidentes possui como principal acusação contra o governo alguma espécie de ato de corrupção ou de improbidade. A confirmação desta hipótese tende a reforçar a ideia de que pedidos de impeachment são propostos por atores que percebem o governo como corrupto ou conivente com atos de corrupção ou improbidade.

A quinta hipótese específica é que, mais do que (ou antes de) pretender produzir a perda do cargo de Presidente, a apresentação de pedidos de impeachment por atores político-partidários está relacionada à estratégia de desgastar o governo ou de demonstrar oposição a certas medidas tomadas pelo Executivo. Desse modo, a denúncia não precisa estar vinculada exclusivamente ao objetivo de afastar o Presidente. Se fosse assim, elas estariam marcadas pela pouca efetividade e frustrariam seus proponentes. Há um componente que sempre acompanha as denúncias e que pode ser alcançado sem necessariamente retirar o Presidente do poder, que é ser parte da estratégia de produzir desgaste político.

Ainda assim, é possível que se encontrem pedidos de impeachment provenientes de autores vinculados a partidos da base aliada do governo. Acredita-se, no entanto, que este é um fenômeno excepcional, geralmente relacionado a atores de “segunda linha”, ou seja, não pertencentes ao círculo mais íntimo do poder. Ademais, pode também indicar que determinado partido está em rota de colisão com o governo e que a apresentação desse pedido seja por si só a sinalização do rompimento ou um ultimato, alerta muito forte de descontentamento, antes do rompimento efetivo.

Finalmente, cabe expor a metodologia utilizada. Após haver delineado nos capítulos anteriores as principais discussões teóricas e institucionais que dizem respeito ao impeachment presidencial no Brasil, foi realizada uma leitura de todas as denúncias por crime de responsabilidade (pedidos de impeachment) dirigidas contra Presidentes da República no Brasil eleitos durante a redemocratização que teve lugar em 1988 até o final do ano de 2018.

Como forma de auxiliar a análise desses pedidos, um quadro geral destas denúncias, organizado por ordem cronológica e por mandato presidencial, foi obtido por correspondência via e-mail com o Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Já a íntegra das denúncias, bem como seus anexos, que envolviam despachos do Presidente da Câmara, provas e outros documentos juntados, foram obtidos por meio do Portal da Câmara dos Deputados.

Para a análise desses pedidos de impedimento e, com fins meramente metodológicos, foram elaborados os conceitos de *elementos endógenos* e *elementos exógenos*. Os primeiros consistem nas características possíveis de serem identificadas a partir da leitura das próprias denúncias e seus anexos, sem que seja necessária a análise de outros materiais. Já os segundos são compostos pelo conjunto de características identificáveis a partir da análise de outras fontes, como notícias obtidas em jornais, o site do Instituto Datafolha, o site oficial do IBGE, artigos científicos e livros.

Cada um desses elementos será informado por um conjunto de variáveis, as quais serão aplicadas em cada período de governo em que se verificaram pedidos de impeachment (a partir de 1995, cada período de governo pode incluir dois mandatos consecutivos). Acredita-se que, assim, será possível verificar empiricamente as

características dos pedidos de impeachment contra os presidentes durante o período em análise.

A opção por estas variáveis tem como base as contribuições da revisão bibliográfica feita nos capítulos anteriores, na qual se constata a importância da interação entre certos fatores na deflagração de processos de impeachment ou na desestabilização de governos presidenciais. Embora esta pesquisa não faça uma análise centrada em crises presidenciais e processos de impeachment, visto que o objetivo consiste em apreciar os pedidos protocolados em seu conjunto, poderá acabar por fazer breves incursões em contextos de crise presidencial que atingiram o sistema político brasileiro. Nesse sentido, não se descarta a possibilidade de contribuições que também auxiliem na compreensão de processos de impeachment que derrubaram presidentes na história recente do Brasil.

No que diz respeito aos elementos endógenos, serão analisadas as seguintes variáveis: (1) os proponentes das denúncias (se organizações ou indivíduos e, ainda, se estes indivíduos são cidadãos ou proponentes com vínculo político-partidário ou, também, representantes daquilo que será denominado como “grupos de mobilização política”, fenômeno recente e que caracterizou principalmente os movimentos pelo impeachment de Dilma Rousseff); (2) o pertencimento ou não dos proponentes com vínculo partidário à coalizão governista; (3) o Presidente da Câmara dos Deputados (que é a autoridade responsável pela aceitação ou arquivamento do pedido de impeachment), observando se este é pertencente à coalizão governista ou não e se ele recebeu ou arquivou a denúncia contra o Presidente da República; (4) o período de interposição da denúncia (se na primeira ou segunda metade do mandato do Presidente denunciado); (5) o tipo de acusação da denúncia (se por corrupção, política pública considerada lesiva ao país, outras infrações previstas na Lei 1.079/50 ou, ainda, outras condutas que não se encaixem em nenhuma das opções anteriores); e (6) o período de tempo transcorrido desde a interposição da denúncia até o seu recebimento ou arquivamento.

Para a análise dos proponentes das denúncias, tomou-se, separadamente, o conjunto de pedidos de impeachment protocolados contra cada presidente, classificando-os como propostos por indivíduos, por organizações da sociedade civil, por proponentes com vínculo político-partidário e pelos chamados grupos de mobilização política.

Esses grupos de mobilização política são um fenômeno recente no contexto dos pedidos de impeachment presidencial. Fortemente vinculados às redes sociais, eles não possuíam, via de regra, status de organização da sociedade civil e ficaram conhecidos por participarem ativamente de atos de protesto convocados por meio das redes contra a então Presidenta Dilma Rousseff, manifestando também certa oposição ou crítica a Michel Temer, embora bem mais discreta e apenas em contextos específicos, como se verá adiante. Entre os mais conhecidos estão: “Movimento Brasil Livre” (MBL), “Movimento Vem pra Rua”, “Revoltados Online” e “Nas Ruas Contra a Corrupção”.

Para identificação dos atores com vinculação partidária, o quadro geral de pedidos de impeachment contra o Presidente da República oferecido pelo Núcleo de Assessoramento Técnico da Câmara dos Deputados já indica a vinculação partidária de boa parte dos autores das denúncias. As próprias denúncias também indicam, em diversos casos, se os proponentes as ofereceram na qualidade de cidadãos, parlamentares, representantes de entidades da sociedade civil ou de grupos de mobilização política.

Foi feita também a classificação entre os proponentes com vinculação político-partidária pertencentes à coalizão governista e aqueles pertencentes ao campo da oposição ou, simplesmente, não pertencentes à coalizão de governo. A ideia é delimitar quais pedidos podem estar relacionados a uma estratégia de oposição e, por outro lado, verificar a presença ou não de pedidos de impeachment que partam de deputados, senadores e até mesmo de atores de instâncias subnacionais vinculados a partidos da base aliada do Presidente.

A análise dos presidentes da Câmara dos Deputados identificou quem foram os ocupantes deste cargo durante o período de cada Presidente da República, classificando não apenas se o partido ao qual pertencia fazia parte ou não da coalizão governista, mas também se o próprio Presidente da Câmara estava vinculado ou não ao governo. Isto é relevante em razão de certas circunstâncias em que os partidos podem estar divididos quanto ao apoio ou não ao governo, como era o caso do PMDB durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. Embora o partido oficialmente fizesse parte do governo, havia um setor do partido, comandado pelo deputado federal e Presidente da Câmara Eduardo Cunha, que rompeu com o governo muito antes de o PMDB se desligar oficialmente da aliança com o PT (SADI; HAUBERT, 17 jul. 2015).

Para identificar esses aspectos sobre o Presidente da Câmara, utilizou-se como fonte de informação estudos anteriores de autores que investigaram, de uma forma ou outra, as coalizões formadas no período em análise, como Fernando Limongi (2006). Nos períodos em que não há estudos que abordam a construção e a desconstrução das coalizões de governo, foram utilizadas também notícias jornalísticas que contêm não apenas pronunciamentos de parlamentares e líderes partidários, como também informações sobre o comportamento e as decisões dos partidos nesse quesito.

Também se distinguiu se essas autoridades receberam ou não as denúncias protocoladas, com o objetivo de confirmar ou não a segunda hipótese específica. Estes dados se encontram não apenas nos despachos do Presidente da Câmara anexados às denúncias, mas igualmente no quadro geral que foi disponibilizado pela Câmara, já mencionado anteriormente. Quanto aos pedidos que foram arquivados sem sequer serem analisados, pareceu razoável considerá-los como rejeitados pelo Presidente, visto que a falta de interesse em analisar esses pedidos é indício de apoio ou então de tolerância com relação ao governo, além, é óbvio, de desconsideração às demandas e alegações que eles trazem.

Os pedidos de impeachment foram também classificados entre aqueles interpostos na primeira ou na segunda metade do mandato de quatro anos, com exceção do governo de Itamar Franco, visto que completou os dois anos finais correspondentes originalmente ao mandato de Fernando Collor². É possível que pedidos de impeachment sejam menos comuns na primeira metade do mandato em razão do maior respaldo popular que os presidentes costumam possuir nos primeiros anos após a eleição. No entanto, essa suposição poderá ser relativizada: presidentes que perdem a popularidade muito rapidamente após a eleição podem ser alvos de maior quantidade de pedidos de impeachment já na primeira metade do mandato.

Foram também classificados os tipos de acusação presentes nas denúncias por crime de responsabilidade. A classificação como corrupção ou improbidade, política considerada lesiva ao país, outras condutas previstas na Lei 1.079/1950, e

² Esclarece-se que Collor assumiu um mandato de cinco anos e, por isso, em teoria, a divisão proposta não contempla o seu caso. A duração do mandato presidencial foi alterada para quatro anos em 1995, em razão da revisão constitucional. Contudo, na prática, Collor não cumpriu esse prazo, pois sofreu impeachment quando transcorria pouco mais de dois anos e nove meses (cerca de 55% do mandato original), de forma que é possível aplicar também ao seu período presidencial a divisão em duas partes (os primeiros três anos e, no caso específico, o biênio final, que não foi cumprido).

outras condutas que não se encaixam em nenhuma das anteriores, levou em conta os dispositivos legais citados e também os argumentos contidos no texto das denúncias por crime de responsabilidade. É comum, por exemplo, que determinadas ações do Presidente da República sejam identificadas por certos proponentes como política lesiva aos interesses nacionais. Outros proponentes, por sua vez, associam o ato do Presidente a uma suspeita de irregularidade ou corrupção. Outros ainda buscam invocar a Lei 1.079/1950 (a “lei do impeachment”), de modo a dar base jurídica mais técnica a seus pedidos. A ênfase da classificação, portanto, recai na percepção do proponente em relação ao governo.

A análise do período transcorrido desde a interposição até a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados sobre o recebimento ou o arquivamento dos pedidos de impeachment distinguiu entre aqueles que levaram menos de um mês para serem analisados pelo Presidente, os que levaram entre um mês e seis meses, os que levaram de seis meses a um ano, os que levaram mais de um ano e, finalmente, aqueles que foram arquivados em razão da perda de objeto, visto que o acusado já não ocupava mais o cargo de Presidente da República.

A ideia é verificar se o Presidente da Câmara costuma analisar os pedidos tão logo eles são interpostos ou se existe um lapso temporal extenso, no qual se supõe que procura manter os pedidos à espera de momento oportuno para eventual uso deles com a finalidade de pressionar o Presidente da República.

As variáveis acima mencionadas se relacionam preponderantemente ao contexto institucional dos pedidos de impeachment, especialmente no que diz respeito a atores pertencentes ou não à coalizão governista e ao período de interposição da denúncia, podendo indicar também alguma relação com o calendário eleitoral. Já as variáveis que esclarecem os conteúdos das acusações podem ter relação com o tipo de proponente da denúncia. É possível que grande parte dos cidadãos comuns estejam mais preocupados com escândalos de corrupção veiculados pela imprensa. Pedidos feitos por atores político-partidários, especialmente quando conjugadas com elementos exógenos e suas declarações disponíveis, podem enfatizar as políticas implementadas pelo governo e ser indícios de uma atuação estratégica por parte da oposição.

No que se refere aos elementos exógenos, foram analisadas as seguintes variáveis relacionadas aos pedidos de impeachment: (1) a existência ou não de grandes demonstrações de rua pedindo a saída do Presidente da República; (2) a

variação dos índices de aprovação do governo (se negativa, positiva ou sem variação e o nível desses índices); (3) a variação do crescimento do PIB no trimestre anterior à denúncia (se positiva, negativa ou sem variação); (4) a variação da taxa de desemprego no período de três meses anteriores à interposição da denúncia (se positiva, negativa ou sem variação); (5) o índice de escândalos midiáticos de corrupção que afetavam o governo no momento da interposição.

Com estes elementos, a intenção é verificar se há alguma relação entre indicadores negativos de desempenho do governo na área econômica ou na avaliação junto à opinião pública – o que, de certa forma, também se relaciona com o índice de escândalos – e a apresentação dos pedidos de impeachment.

A identificação se houve ou não demonstrações de rua contra o Presidente da República se deu a partir do período de interposição dos pedidos de impeachment contra ele. Isto significa que foram buscadas notícias que demonstrem a ocorrência de manifestações no período de até um mês antes de cada pedido ser apresentado à Câmara.

Essas informações foram buscadas por meio de notícias no jornal Folha de São Paulo. A escolha deste jornal ocorre por ser aquele de maior circulação do país há algumas décadas (COUTINHO, 2013) e também por ser o único presente em todas as regiões do país (MAIOR..., 26 jun. 2020). Além disso, buscava-se evitar a repetição de notícias sobre manifestações, bem como aquelas envolvendo acusações e suspeitas de corrupção que poderiam ser encontradas também em jornais de grande circulação, como O Estado de São Paulo e O Globo.

Para a coleta das notícias, utilizou-se o site do acervo do jornal Folha de São Paulo. Embora a maior parte das informações sobre manifestações políticas contra o governo e, especialmente, aquelas com referência ao impeachment dos presidentes, recebessem chamadas nas capas do jornal mencionado, foram também acessados os cadernos relativos à política no Brasil, na busca por matérias sobre manifestações que, eventualmente, não fossem anunciadas na capa. As edições foram analisadas dia a dia, abrangendo todo o período que vai do primeiro dia do mandato de Fernando Collor até o último dia do mandato de Michel Temer.

Só foram consideradas grandes manifestações contra o governo aquelas reuniões de rua que superaram mil manifestantes, as quais possuem maior potencial de impacto e pressão política, especialmente quando contam com cobertura considerável da imprensa. Consta que durante o período houve diversos tipos de

grandes manifestações contrárias a políticas dos diferentes governos, muitas delas acompanhadas de greves e de algumas manifestações isoladas pela remoção do Presidente, mas que, no geral, não tinham como objetivo principal ou majoritário a destituição do governo. Estas manifestações não foram consideradas pelo trabalho.

Para a análise dos índices de aprovação do governo, foram buscadas pesquisas do Instituto Datafolha sobre a avaliação presidencial. Foram analisadas a variação positiva ou negativa de índices como aprovação do governo (ótimo/bom) e reprovação (ruim/péssimo), bem como os índices de avaliação como regular, de modo a apontar se as tendências eram positivas ou negativas para o governo em exercício. Como a periodicidade dessas pesquisas nem sempre era regular e os pedidos de impeachment independem de qualquer espécie de eventual calendário estabelecido pelos institutos de pesquisa, deu-se preferência à análise da variação de popularidade verificada no período de aproximadamente três meses antes da interposição do pedido de impeachment. Quando este dado não estava disponível, buscou-se avaliar se o pedido de impeachment estava dentro de um intervalo entre duas pesquisas que revelavam uma determinada tendência em relação à popularidade presidencial, podendo ser positiva, negativa ou sem variação.

No que diz respeito aos dados macroeconômicos analisados, verificou-se a existência de variação positiva ou negativa do crescimento do PIB trimestral, conforme o último dado anterior disponível antes da interposição dos pedidos de impeachment. Para isto, foi utilizado o dado do crescimento percentual do PIB na sua taxa acumulada em quatro trimestres, a partir do site do IBGE.

Inicialmente, pretendia-se verificar se ocorreu uma variação positiva ou negativa na taxa de desemprego do país no mesmo período para todos os governos. No entanto, isto só foi possível para os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, visto que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) só começou a apresentar a série histórica a partir de 2012. Estes dados também foram obtidos no site do IBGE.

Com relação à quantidade de escândalos de corrupção ligados ao governo, foi reproduzido o índice proposto por Anibal Pérez-Liñán (2007), expresso na fórmula $St = (Nt/t) \times 100$. Nesta fórmula, “St” é o valor do índice para o mês “t” do período de exercício da Presidência; “Nt” é o número total de escândalos desde o começo da administração; e “t” corresponde ao número de unidades de tempo (meses em exercício) decorridas, que, nesse caso, foram contabilizados apenas como meses

completos. O objetivo do índice é expressar a razão entre o total de “*exposés*” e o tempo (em meses) de exercício de uma administração, de modo a demonstrar a dimensão em que um governo é afetado por escândalos acumulados ao longo de seu mandato.

A título de exemplo, pode-se tomar o pedido interposto por Marcelo Lavanère Machado e Barbosa Lima Sobrinho contra Collor, em setembro de 1992. O número de escândalos noticiados até aquele momento era de 45, transcorridos 27 meses completos de mandato. Sendo assim, o cálculo do índice para o momento de interposição daquele pedido é expresso como: $St = 45/27 \times 100$. O índice de escândalo na época da interposição do pedido, portanto, é de 166,66 pontos.

Para os fins deste trabalho, foram considerados como escândalos: os episódios de corrupção ou alguma forma de abuso de poder envolvendo o Presidente, seus colaboradores próximos, particularmente seus secretários e ministros, ou seus familiares. Não se pretende entrar no mérito da veracidade das acusações, importando aqui tão somente sua divulgação na imprensa.

A maior parte desse segundo grupo de variáveis foi escolhida com base nos trabalhos de Aníbal Pérez-Liñán (2007, 2014) que tratam sobre o impeachment e o novo padrão de instabilidade política da América Latina, nos quais o autor elenca uma série de variáveis que, muitas vezes conjugadas, tornam a queda do Presidente um fenômeno possível. Por sua vez, a presente pesquisa pode demonstrar se a presença dessas variáveis pode, ainda que isoladamente, influenciar no aumento dos pedidos de impeachment do Presidente da República no Brasil.

Para investigar a existência de comportamentos estratégicos por parte dos proponentes político-partidários na interposição dos pedidos de impeachment foram analisadas falas proferidas em entrevistas concedidas a veículos da imprensa, como o jornal Folha de São Paulo, com ênfase em pronunciamentos e em declarações que se coadunem com o conteúdo das denúncias por crimes de responsabilidade que integrantes desses partidos tenham protocolado junto à Câmara dos Deputados. A análise das entrevistas concedidas à imprensa também se mostrou relevante quanto ao comportamento de outros atores, como os grupos de mobilização política e integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a qual também foi responsável por pedidos de impeachment presidencial no período.

A análise dos pronunciamentos de parlamentares foi conjugada com a investigação sobre os partidos pertencentes à coalizão governista e,

consequentemente, quais partidos não pertencem a ela. A existência do comportamento estratégico da oposição no acionamento de instâncias judiciais, como o STF, já foi abordada no capítulo anterior. Neste trabalho, foi analisado o comportamento das oposições no que diz respeito às denúncias por crime de responsabilidade do Presidente da República.

As variáveis analisadas podem ser sistematizadas de acordo com o quadro abaixo.

Quadro 1 – Sistematização das variáveis de análise

Variável	Dado	
Proponentes das denúncias	Organização da sociedade civil	
	Indivíduo	
	Grupos de mobilização	
	Com vínculo partidário	Pertencente à coalizão do governo Não pertencente à coalizão do governo
Presidente denunciado / Mandato presidencial	Collor	15 mar. 1990 – 29 dez. 1992
	Itamar	29 dez. 1992 – 31 dez. 1994
	FHC I	01 jan. 1995 – 31 dez. 1998
	FHC II	01 jan. 1999 – 31 dez. 2002
	Lula I	01 jan. 2002 – 31 dez. 2006
	Lula II	01 jan. 2006 – 31 dez. 2010
	Dilma I	01 jan. 2011 – 31 dez. 2014
	Dilma II	01 jan. 2015 – 31 ago. 2016
	Temer	31 ago. 2016 – 31 dez. 2018
Tipo de acusação	Corrupção/Improbidade	
	Política considerada lesiva ao país	
	Outras infrações da Lei 1.079/1950	
	Outras condutas (não se encaixa nas anteriores)	
Período do mandato em que o pedido foi interposto	Primeiros dois anos	
	Últimos dois anos	
Presidente da Câmara dos Deputados responsável pela análise do pedido	Pertencente à coalizão governista	
	Não pertencente à coalizão governista	
Decisão do Presidente da Câmara dos Deputados	Rejeitou o pedido	
	Aceitou o pedido	
Período transcorrido da interposição até a decisão do Presidente da Câmara	Menos de 1 mês	
	De 1 mês a 6 meses	
	De 6 meses a 1 ano	
	Mais de um ano	
	Perda de objeto	
Taxa crescimento do PIB nos 4 trimestres anteriores	Negativo	
	Positivo	
Taxa de desemprego (em relação a 3 meses antes da interposição do pedido)	Positivo (ruim)	
	Negativo (bom)	
	Sem variação	
Índice de escândalos de corrupção “St”	Acima de 100 pontos	
	Entre 50 e 100 pontos	
	Abaixo de 50 pontos	
Existência de protestos pedindo a saída do Presidente (até 1 mês antes da denúncia)	Sim	
	Não	
Protestos pró-Presidente (até 1 mês antes do pedido)	Sim	
	Não	
Variação nos índices de aprovação do governo nos 3 meses anteriores	Positiva	
	Negativa	
	Sem variação	
Nível do índice de pessoas que consideram o governo ótimo/bom	Acima de 40% (ou com trajetória em direção a tal)	
	Abaixo de 40% (ou com trajetória em direção a tal)	
	Indisponível	

3.3 Resultados em geral

A grande quantidade de pedidos de impeachment presidencial verificada após 1988 se coaduna, em certa medida, com a constatação que Pérez-Liñán (2007) fez da nova importância adquirida por este instrumento na América Latina e no Brasil, em particular.

São 193 denúncias por crime de responsabilidade do Presidente da República, sendo que nenhum dos ocupantes da Presidência passou pelo cargo sem ser alvo de pedidos de impedimento. Itamar Franco, o mandatário que enfrentou a menor quantidade de pedidos, foi alvo de quatro pedidos ao longo de seus dois anos de governo. Fernando Henrique, Collor, Temer, Lula e Dilma, por sua vez, foram alvo de 24, 29, 31, 37 e 68, respectivamente.

Tabela 1 – Número e média mensal de pedidos de impeachment apresentados por mandato presidencial (1990-2018)

Mandato	N	%	Duração (mês)	Média mensal
Collor	29	15,03	32	0,91
Itamar	4	2,07	24	0,17
FHC I	4	2,07	48	0,08
FHC II	20	10,36	48	0,42
Lula I	29	15,03	48	0,60
Lula II	8	4,15	48	0,17
Dilma I	14	7,25	48	0,29
Dilma II	54	27,98	20	2,70
Temer	31	16,06	28	1,11
Total	193	100	-	0,56

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

Se considerados os mandatos presidenciais separadamente, percebe-se que os períodos com o percentual mais baixo de pedidos foram os de Itamar Franco e FHC I, ambos com 2,07%. Em seguida, vêm os períodos Lula II, com 4,15%, Dilma I, com 7,25%, FHC II, com 10,36%, Collor e Lula I, ambos com 15,03%, Temer com 16,06% e, finalmente, Dilma II, com 27,98%, sendo este o período de governo pós-redemocratização com o maior número de pedidos de impeachment presidencial no lapso temporal em análise.

Tabela 2 – Proponentes dos pedidos de impeachment (1990-2018)

Índice	N	%
Organização da sociedade civil	8	4,15
Indivíduo	137	70,98
Grupos de mobilização	6	3,11
Proponente com vínculo político-partidário	42	21,76
Total	193	100

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

Um dado a ser destacado após a análise das denúncias no período é a alta participação de indivíduos identificados na condição de cidadãos comuns, sem vínculos partidários ou que não se expressam em nome de qualquer grupo de mobilização ou de entidade da sociedade civil. Esta categoria compõe 70,98% das denúncias apresentadas e resulta da configuração institucional brasileira que permite a cidadãos apresentar pedido de impeachment presidencial, sem oferecer maiores custos a esta modalidade de atuação política.

Este grupo é composto por pessoas das mais diversas formações e camadas sociais, indo desde advogados, servidores públicos, engenheiros, passando por estudantes e donas de casa. Há, inclusive, pedidos interpostos por pessoas que cumpriam pena privativa de liberdade.

Os pedidos de impeachment oriundos desse grupo de proponentes são diversificados quanto à forma e ao conteúdo, constando entre eles desde pedidos completamente esdrúxulos, como os que acusavam a Presidenta Dilma de implantar um *chip* na cabeça do autor, até os dois pedidos que foram aceitos pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e resultaram na queda tanto de Collor quanto de Dilma Rousseff, e que possuíam a participação importante de juristas renomados. Embora o pedido que levou ao processo contra Collor em 1992 contasse com a assinatura do Presidente da OAB, este não se apresentou na denúncia como porta-voz da entidade, fazendo com que o pedido seja classificado como proveniente de indivíduo(s).

As organizações da sociedade civil – grupo em que foi incluída a OAB e outras entidades – foram responsáveis por apenas 4,15% dos pedidos de impeachment presidencial. No entanto, esse reduzido contingente tem de ser interpretado. De um lado, ele está calculado sobre o total, sendo que as facilidades decorrentes do fato de que qualquer cidadão pode protocolar um pedido fazem com que haja a participação desproporcional desse público, o que “achata” o percentual das demais categorias. De outro, a presumida maior complexidade decisória interna para que uma instituição

apresente um pedido e o maior peso que esse pedido pode ter frente aos de cidadãos comuns – especialmente, se forem consideradas determinadas instituições, que compreendem muitos adeptos e que possuem respaldo na sociedade – tornam menos provável que eles aconteçam e, conseqüentemente, haja quantitativamente menos pedidos em termos absolutos e ainda menos em termos proporcionais. Os dois pedidos protocolados pela OAB, nos governos Dilma e Temer, foram apresentados como encaminhados pelo Conselho Federal da OAB, razão pela qual estão classificados no grupo das organizações da sociedade civil.

O grupo dos proponentes com vínculo político-partidário foi responsável por uma minoria não desprezível de 21,76% dos pedidos de impeachment contra os presidentes. Este grupo, como era de se esperar, é composto majoritariamente por membros de partidos que não pertenciam à coalizão do governo, exemplificados pelo caso de: PT, PSDB, PDT e PMDB, durante o governo Collor; PT, PCdoB, PSB e PDT, durante os governos de FHC; PSDB e PSC, durante os governos petistas; PSOL, Rede e PSB (após desvincular-se do governo), durante o governo Temer (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Vale notar que esses pedidos foram interpostos em diversos momentos dos governos, não estando necessariamente vinculados a mobilizações destinadas a pedir a remoção do Presidente. Este aspecto também será analisado posteriormente na seção sobre a tipologia dos pedidos de impeachment.

Tabela 3 – Pedidos de impeachment apresentados por partidos, conforme o mandato presidencial (1990-2018)

Mandato	Pedidos (N)	Proponente(s)
Collor	6	PT, PDT, PSB, PSDB, PMDB
Itamar	1	PDT*
FHC I	2	PT, PCdoB
FHC II	8	PT, PDT, PSB, PSTU, PCdoB
Lula I	2	PSDB, PSC
Lula II	1	PPS
Dilma I	4	PSDB, PPS
Dilma II	6	PP*, Solidariedade, PSDB, PSC, PR*
Temer	12	PSOL, Rede, PSDB*, PSB*, PRP*, PHS, PT
Total	193	-

*Protocolaram que faziam parte da base do governo.

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

Por outro lado, cabe ressaltar a existência (minoritária) dos pedidos oriundos dos partidos da base aliada do governo. Dos 42 pedidos interpostos por autores político-partidários, seis pertenciam a esse grupo. Confirmando a suspeita mencionada no capítulo 2: os pedidos oriundos das bases tinham características muito específicas, como, por exemplo, o apresentado contra Itamar Franco, proposto pelo deputado federal Carlos Lupi, do PDT, em 20 de abril de 1993. A acusação tinha por objeto uma política considerada contrária aos interesses nacionais, no caso, a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional. Nesse caso, o partido já se encontrava em rota de colisão com o governo, tendo o presidente do partido, Leonel Brizola, criticado duramente a política e exigido que os membros do partido deixassem o governo (BRIZOLA..., 03 abr. 1993).

Outra característica desses pedidos oriundos da base é que foram interpostos em momentos de baixíssima aprovação dos presidentes em exercício, quando os níveis de avaliação como ótimo ou bom giravam abaixo de 20% (DATAFOLHA, 01 dez. 1994), de modo que, em dois dos casos em que isso ocorreu, a queda do mandatário era esperada ou chegou mesmo a se concretizar depois, como foi com Dilma Rousseff, que sofreu o impeachment, e Michel Temer, cujos próprios aliados, em determinado momento após escândalos divulgados em maio de 2017, envolvendo o empresário Joesley Batista, passaram a considerar a sucessão de Temer em caso de sua eventual e provável queda (GIELOW; BOGHOSSIAN, 24 maio 2017).

Na esteira dos mencionados escândalos, em momento em que a aprovação de Temer estava em torno de 7% a 9% de ótimo/bom, o deputado federal do PSB, João Henrique Caldas, pediu o seu impeachment em 17 maio, tendo o partido saído da base apenas no dia 22 do mesmo mês. Em 18 de maio, o deputado federal João Gualberto Vasconcelos, do PSDB, também pediu o impeachment de Temer, embora o partido tenha depois decidido permanecer na base.

Por sua vez, Dilma Rousseff foi alvo de apenas dois pedidos de impeachment provenientes de parlamentares de partido da base, ambos em março de 2016. Consta, no caso do deputado federal Laerte Rodrigues de Bessa, do PR, que o partido estava dividido, havendo uma ala que apoiava o governo e outra que fazia oposição (GAMA; et al., 13 abr. 2016). Outrossim, a popularidade de Dilma no período também já se encontrava baixa, em torno de 10% a 12%.

Por fim, há pedidos interpostos por figuras periféricas dos partidos, como é o caso de dois pedidos interpostos contra Temer pelo deputado estadual Junio Alves

Araujo, do PRP. O fato de este deputado possuir atuação restrita à esfera estadual de Goiás e, portanto, estar distanciado do círculo íntimo de poder da Presidência da República não elimina a possibilidade de que seus pedidos fossem incentivados pela baixa popularidade do governante e, igualmente, pela busca de alguma espécie de exposição de sua figura como alguém contrário à corrupção ou má administração. Nessa categoria também se encontra o pedido interposto contra Dilma, em março de 2015, pelo então deputado federal Jair Bolsonaro, quando ainda estava no PP.

Dessa forma, a primeira hipótese específica acabou sendo refutada, visto que em determinadas circunstâncias os atores político-partidários pertencentes a partidos da base aliada podem interpor pedido de impeachment do Presidente. O fato não é comum e os poucos casos (seis ou 3,1% do total dos pedidos analisados) podem ser compreendidos pelas motivações comentadas acima, as quais apontam para a ausência de estabilidade no pertencimento do partido à coalizão ou a reputação a um ator individual e que não condiz com uma ação necessariamente partidária. Ainda assim, estão fora do escopo dessa hipótese específica, segundo a qual membros de partidos da coalizão governista não apresentam pedidos de impeachment ao Presidente. Na verdade, ocasionalmente, eles o fazem, sim.

Cabe aqui destacar a forma distinta como as oposições se comportaram, no que se refere a pedidos de impeachment, durante diferentes governos no período em análise. Nesse sentido, nota-se que atores político-partidários de oposição foram responsáveis por 41,66% (10) dos pedidos de impeachment contra FHC, o que se mostra em conformidade com a afirmação de Taylor e Da Ros (2008) de que a oposição ao governo FHC se utilizou de uma estratégia oposicionista mais “sistemática”, sendo responsável por parcela considerável das denúncias por crime de responsabilidade. O contraste fica claro quando se observa que o segundo Presidente a ser alvo da maior porcentagem de pedidos desse grupo foi Temer, que recebeu 24,80% (8) nessa categoria, seguido de Collor, com 20,68% (6). Dilma e Lula foram alvos de 11,76% (10) e 8,10% (3) respectivamente, o que parece também estar em consonância com o estudo de Taylor e Da Ros (2008) que apontaram uma estratégia mais “seletiva” na oposição partidária ao governo de Lula, podendo esta lógica ser estendida aos governos petistas em conjunto. Ademais, como ficará claro na última seção do capítulo, praticamente nenhum dos pedidos apresentados por atores político-partidários chegou a apresentar grande ameaça ao mandato de

nenhum dos presidentes, embora muitos tenham alcançado repercussão na imprensa. A quinta hipótese específica, portanto, se confirma.

Tabela 4 – Tipos de acusação presentes nas denúncias

Acusação	N	%
Corrupção / improbidade	147	76,16
Política considerada lesiva ao país	51	26,42
Outras infrações à Lei 1.079/1950	77	39,89
Outras condutas	51	26,42

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

A tabela acima expressa o percentual de denúncias que possuíam determinado tipo de acusação, o que foi calculado em relação ao número total de 193 pedidos de impeachment. Na medida em que muitos pedidos tinham mais de uma acusação contra o Presidente, a soma total dos percentuais calculados para cada tipo acaba resultando em um número maior do que 100%.

O impacto dos escândalos de corrupção nos pedidos de impeachment também fica evidenciado pelo fato de que 76,16% das denúncias continham acusações de alguma forma de corrupção ou de ato de improbidade por parte do governo, seja por atos comissivos do governo, seja por omissão perante supostas práticas de corrupção por parte de subordinados ou de outras pessoas próximas, o que confirma a quarta hipótese específica. Em segundo lugar, 39,89% das denúncias acusavam o Presidente de praticar alguma outra infração da Lei nº 1.079/1950, que não pudessem ser caracterizadas propriamente como atos de improbidade ou de corrupção como, por exemplo: atentados contra a lei orçamentária, os direitos individuais ou o livre funcionamento dos Poderes Legislativo ou Judiciário.

Políticas públicas consideradas lesivas ou prejudiciais ao país eram mencionadas em 26,42% dos pedidos de impedimento, ao passo que outros 26,42% eram de denúncias com os mais diversos tipos de acusação que não se encaixavam em nenhum dos casos anteriores. Cabe mencionar que muitas denúncias que acusavam o Presidente de violação da Lei nº 1.079/1950, ou de implementar política contrária ao interesse nacional também vinculavam as condutas do Presidente a atos de corrupção.

Tabela 5 – Pertencimento do Presidente da Câmara responsável pela análise dos pedidos à base governista

Presidente da Câmara dos Deputados	N	%
Pertencente à coalizão governista	121	62,69
Não pertencente à coalizão governista	72	37,31
Total	193	100

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

No que diz respeito aos presidentes da Câmara dos Deputados que eram responsáveis pela análise dos pedidos de impeachment, 62,69% dos pedidos foram analisados por presidentes que pertenciam à coalizão do governo, na maior parte alinhados com a posição oficial de seus partidos em relação ao executivo federal. Dentre estes, todos rejeitaram as denúncias por crime de responsabilidade que vieram a analisar, entendendo-se aqui também como rejeição as hipóteses de não apreciação dos pedidos.

Já os pedidos interpostos perante presidentes da Câmara não vinculados à base governista foram 37,31%, com destaque para o período do governo Collor, no qual, em nenhum momento de apresentação das denúncias, o Presidente da Câmara fazia parte da base do governo (SANTOS, 2006, p. 226). Caso peculiar foi o do deputado federal Eduardo Cunha, que pertencia ao PMDB, mas rompeu com o PT em julho de 2015, bem antes do rompimento do próprio partido com o governo (SADI; HAUBERT, 17 jul. 2015). Sendo assim, os dois únicos pedidos de impeachment presidencial aceitos pelo Presidente da Câmara durante o período foram analisados por Presidentes da Câmara que não pertenciam à coalizão do governo, confirmando a segunda hipótese específica.

De qualquer forma, o quadro geral é de ampla rejeição aos pedidos de impeachment apresentados, independentemente do posicionamento do Presidente da Câmara em relação ao governo: de 193 pedidos, apenas dois (1,03%) foram admitidos. Mas cabe ressaltar que esses dois pedidos que passaram pelo primeiro “gatekeeper” (que não pertencia à coalizão de governo) foram acatados pelo plenário da Câmara e acabaram aprovados pelo Senado, de forma a redundarem em cassação do mandato presidencial. Ou seja, até o momento e no conjunto de denúncias analisadas, a aceitação pelo Presidente da Câmara implicou o sucesso no processo de impeachment.

Tabela 6 – Tempo transcorrido da interposição do pedido até o arquivamento ou recebimento

Tempo	N	%
Menos de 1 mês	95	49,22
De 1 mês a 6 meses	42	21,76
De 6 meses a 1 ano	3	1,56
Mais de um ano	6	3,11
Perda de objeto	47	24,35
Total	193	100

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

Com relação ao período transcorrido desde a interposição do pedido até o recebimento ou arquivamento, constata-se um dado que, de certo modo, vai de encontro ao senso comum vigente sobre o comportamento do Presidente da Câmara em relação a denúncias por crime de responsabilidade, segundo o qual ele deixaria as denúncias em compasso de espera por longos períodos de tempo.

Em primeiro lugar, deve-se destacar que 49,22% dos pedidos de impeachment são analisados (e, na grande maioria das vezes, rejeitados) pelo Presidente da Câmara em períodos de menos de um mês após sua interposição. Outros 21,76% são analisados no período de um a seis meses após a apresentação do pedido. Somando esses dois índices, nota-se que 70,98% dos pedidos são objeto de deliberação pelo Presidente da Câmara em períodos de até seis meses.

No que diz respeito à classificação como “perda de objeto”, ela se refere aos pedidos de impeachment que sequer foram analisados pelo Presidente da Câmara. Embora não seja uma categoria estritamente temporal, ela em geral corresponde aos pedidos que acabaram ficando parados por mais de um ano, com a diferença de que não foram objeto de análise por parte da autoridade competente, o que exclui sequer a possibilidade de recurso contra uma eventual decisão negativa.

Vale lembrar que a prática adotada por Rodrigo Maia (DEM) de ignorar os pedidos de impeachment e de arquivá-los em razão da perda de objeto, o que aconteceu quando Michel Temer já havia deixado a Presidência da República, em 2019 (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019), é um fenômeno recente e que, em razão da grande quantidade de pedidos interpostos contra Temer, o percentual de pedidos que incorreram em perda de objeto acaba sendo de 24,35%. No entanto, a prática era bastante incomum nos anos anteriores. Os pedidos analisados no intervalo entre seis meses e um ano após a interposição somam 1,56%, enquanto que aqueles analisados após um período de mais de um ano foram 3,11%.

Tabela 7 – Período do mandato presidencial em que os pedidos foram interpostos

Período	N	%
Anterior aos primeiros dois anos	101	52,33
Últimos dois anos	92	47,67
Total	193	100

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

Os dados sobre o período do mandato Presidencial no qual foram apresentados pedidos de impeachment acabaram refutando a terceira hipótese específica. Durante o período analisado, 52,33% das denúncias foram apresentadas em período anterior aos últimos dois anos de mandato presidencial. Ainda assim, nota-se um relativo equilíbrio entre os dois períodos de mandato presidencial, visto que os pedidos protocolados nos últimos dois anos alcançaram 47,67%.

A escolha a expressão “anterior aos primeiros dois anos” se deve ao fato de que, até 1995, o mandato presidencial no Brasil ter sido de cinco anos. Na época, a vacância do cargo de Presidente e Vice-Presidente ocorrida nos primeiros três anos de governo levava a eleições gerais, ao passo que, quando ocorrida nos últimos dois anos, seriam promovidas eleições indiretas. A partir de 1995, os mandatos presidenciais seriam de quatro anos e, segundo a Constituição, divididos em duas “metades”, de modo que a vacância dos cargos de Presidente e Vice só levariam a eleições gerais quando ocorridas nos primeiros dois anos.

Para esta análise, optou-se por não excluir Itamar e Temer, bem como Dilma II, os quais não cumpriram mandatos de quatro anos completos. Os pedidos contra Dilma I foram, naturalmente, considerados como protocolados em período anterior aos últimos anos do mandato. Todos os pedidos contra Itamar foram apresentados nos últimos anos do mandato que ele completou. A diferença de Temer em relação a Itamar é que ele também governou durante parte do período que corresponderia à primeira metade do mandato de Dilma, o que leva os pedidos apresentados contra ele neste período a serem considerados como anteriores aos últimos dois anos, embora a maior parte tenha sido protocolada nos anos finais.

Tabela 8 – Pedidos de impeachment conforme a variação do PIB trimestral

Taxa de crescimento do PIB (valor acumulado em 4 trimestres)	N	%
Positiva	114	59,93
Negativa	79	40,93
Total	193	100

Fonte: IBGE.

No que diz respeito aos dados sobre a economia, constatou-se que a maior parte dos pedidos de impeachment foram interpostos em períodos cujo último dado disponível era de crescimento positivo do PIB trimestral acumulado em quatro meses. Foram 59,07% dos pedidos em contraste com os 40,93% protocolados em período de retração do PIB.

Assim, embora não constituam a maior parte, fica evidente que um número não desprezível de pedidos de impeachment possui relação com períodos de retração econômica. O pedido que levou à queda de Dilma Rousseff foi interposto durante período de grave recessão econômica. Collor, por outro lado, veio a ser destituído após a economia já ter se recuperado da forte recessão que atingiu o país no início de seu mandato, embora não se possa dizer que a economia estava tendo bom desempenho durante seu governo.

Os dados sobre a taxa de desemprego, disponíveis apenas para uma parcela curta do período analisado, mostram que 59,60% dos pedidos protocolados contra Dilma e Temer estavam relacionados a uma variação positiva, ou seja, a um período de aumento do desemprego no país, enquanto 34,34% foram interpostos em período de queda da taxa de desemprego e 3,03% foram apresentados em período sem variação significativa na taxa, ao passo que para outros 3,03% o dado não estava ainda disponível. No entanto, esses dados não são suficientes para expressar uma tendência geral, visto que faltam informações relativas ao emprego em outros períodos, nos quais os pedidos de impeachment eram relativamente abundantes. Também é possível que pesquisas futuras com outros dados socioeconômicos venham a lançar luz sobre a relação entre os pedidos de impeachment e o desempenho macroeconômico durante um determinado mandato presidencial.

Uma possível explicação para a relação mais fraca do que o esperado entre os dados objetivos do PIB e a quantidade de pedidos de impeachment pode residir na percepção da população em relação à economia do país. Estudos que analisam a relação entre o desempenho da economia e o voto, por exemplo, têm apontado para

o fato de que a percepção subjetiva da população influencia mais a preferência dos eleitores na eleição presidencial do que os dados objetivos sobre o PIB e a inflação, por exemplo (AMARAL; RIBEIRO, 2015).

Amaral e Ribeiro (2015) informam que, na época das eleições de 2014, 46% dos eleitores avaliavam o governo Dilma como ótimo/bom, embora apenas um quarto considerasse que a economia havia melhorado no último ano, sendo que, no primeiro turno das eleições daquele ano, as avaliações retroativas sobre melhoria das condições econômicas individuais tiveram pouco peso na escolha dos candidatos.

Em outras palavras, ainda que a população estivesse percebendo problemas na economia, não havia a responsabilização direta do governo em relação à estagnação econômica já em curso na época. Além disso, Amaral e Ribeiro (2015) lembram que uma estratégia de comunicação bem-sucedida pode ter contribuído para que os eleitores percebessem a crise como originária na situação externa, somando-se a isso o fato de que as taxas de desemprego demoraram um pouco mais a serem afetadas pela crise.

Esta explicação parece ser pertinente também para o ano de 2009, quando o Brasil passou por uma pequena recessão com causas inegavelmente externas, ao passo que a popularidade do Presidente Lula alcançava patamares historicamente elevados e o número de pedidos de impeachment diminuiu drasticamente. Em outras palavras, embora a situação econômica fosse desfavorável, a população pareceu entender que o governo fazia o melhor possível dentro do contexto.

Tabela 9 – Índice de escândalos acumulados ao longo do mandato presidencial na época do pedido de impeachment

Índice	N	%
Alto	105	54,41
Médio	68	35,23
Baixo	20	10,36
Total	193	100

Fonte: Folha de São Paulo.

Dado que demonstrou relação considerável com um maior número de pedidos de impeachment presidencial foi o índice de incidência de escândalos de corrupção para determinado governo. Uma maioria de 54,41% dos pedidos de impeachment foram interpostos quando esse índice apontava números acima de 100 pontos, sendo

que pontuações acima dessa marca foram consideradas um número alto em termos relativos. Dentro do período analisado fica claro que, conforme esse índice diminui, também diminuem os pedidos de impeachment, sendo que 35,23% dos pedidos foram interpostos quando o índice ficava entre 50 e 100 pontos, ou seja, mediano, e 10,36% dos pedidos de impeachment foram protocolados quando o índice se encontrava abaixo de 50 pontos, considerado baixo. Portanto, a hipótese geral fica parcialmente confirmada no que se refere à incidência de escândalos em torno do governo.

Fica claro aqui a importância que teve a imprensa durante o período analisado. Conforme mencionado anteriormente, a atuação da imprensa deve ser vista como estratégica e a relação entre escândalos e pedidos de impeachment pode ser tanto um indício de que as pessoas são incentivadas a pedir a destituição do Presidente em razão dos escândalos ou, ainda, de que a própria imprensa, ao perceber sinais de fraqueza do Presidente, passa a veicular escândalos com maior intensidade. Afinal, como se verá mais adiante, outro elemento de grande impacto no número de pedidos de impeachment protocolados é a popularidade presidencial apurada nas pesquisas de opinião. Esta, por sua vez, pode ser vista também como sinal de enfraquecimento político do governante.

Tabela 10 – Existência de protestos favoráveis e contrários ao impeachment do Presidente da República no período de 1 mês antes da interposição do pedido

Protestos	N	%
Favoráveis	60	31,09
Contrários	20	10,36
Total	193	100

Fonte: Folha de São Paulo.

Antes de mencionar os dados relativos aos protestos contra e a favor dos Presidentes, importa fazer a ressalva de que houve vários protestos pautando a saída dos presidentes que não ocorreram no período de um mês anterior às denúncias. Outrossim, houve diversos protestos ocorridos dentro desse lapso temporal que simplesmente não reuniam quantidades significativas de participantes. Sendo assim, em razão da restrição adotada, a quantidade de protestos de rua que ocorreram durante os mandatos presidenciais analisados é certamente maior do que a que ficou registrada nesta dissertação.

O percentual de pedidos de impeachment interpostos em um período de até um mês após grandes protestos cujo propósito principal era a saída do governo foi de 31,09%, enquanto que 68,91% não possuíam proximidade temporal com nenhuma demonstração do tipo. Os presidentes da República que enfrentaram o maior percentual de pedidos de impeachment relacionados a protestos de grandes proporções pedindo seu impeachment foram Collor (58,62%), Dilma (42,65%) e Temer (41,96%). Este dado indica que a quantidade de grandes manifestações de rua possui relação mais forte com os presidentes que acabaram perdendo o cargo ou estiveram próximos disso (como foi com Temer). Por outro lado, os dados correspondentes a Lula, Fernando Henrique e Itamar Franco são de 0%, 8% e 0%, respectivamente. Ademais, a hipótese geral resta parcialmente refutada, visto que a maioria dos pedidos de impeachment não possui proximidade temporal com protestos que pautem a saída do Presidente.

Fenômeno específico do governo Dilma foram os protestos a favor da Presidenta e contrários ao impeachment. Os raríssimos protestos realizados em defesa de qualquer outro Presidente no período em análise eram pequenos, não chegando a ultrapassar algumas centenas e, em alguns casos, houve até mesmo intervenção governamental na utilização de dinheiro público para manifestações pró-Collor (KRIEGER; NOVAES, 15 ago. 1992). Embora as manifestações favoráveis ao governo não pareçam ter qualquer relação com o número de pedidos de impeachment apresentados contra um Presidente da República, nota-se neles a tentativa de formação de algo como o que Pérez-Liñán (2014) chamou de “escudo popular” (*popular shield*).

Embora o autor reconheça que dados sobre esse tipo de manifestação popular são escassos, existem registros de tentativas absolutamente malsucedidas como os mencionados esforços de Collor para conclamar protestos contra seu impeachment. Levando-se em conta todo o período analisado, o número de manifestações de grandes proporções a favor do governo dentro do período de um mês antes da interposição de um pedido de impeachment presidencial foi de 20, sendo que todos foram registrados durante o governo Dilma. Durante o mesmo governo, o número de protestos contrários à governante foi de 29, contabilizadas apenas demonstrações ocorridas no período de cerca de um mês antes da apresentação de pedidos de impeachment e que reuniam quantidade superior a mil pessoas. Importante mencionar que grandes manifestações contrárias e favoráveis ao governo tendiam a acontecer

em datas próximas (EM MARCHA..., 14 nov. 2014; PROTESTO..., 16 nov. 2014; ATOS..., 14 mar. 2015; 'FORA..., 16 mar. 2015), o que parece indicar a competição entre as demonstrações dos grupos antagônicos.

De acordo com Pérez-Liñán (2007, 2014), protestos *contra* os governos na América Latina tendem a produzir mais danos à medida em que conseguem formar uma coalizão de diversas classes sociais em torno da demanda pela remoção do Presidente. Contudo, estas manifestações tendem a produzir impacto menor quando falham em incorporar importantes setores da sociedade, seja porque estes rejeitam a alternativa representada pelo Vice-Presidente, seja porque as manifestações a favor do Presidente representariam interesses muito “estreitos” (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

Seria de se esperar que, no caso de protestos pela preservação do mandato do Presidente, o nível do impacto também dependesse da formação de uma ampla aliança entre classes sociais, especialmente envolvendo setores médios e populares (PÉREZ-LIÑÁN, 2014). No caso de Dilma Rousseff, embora existam registros de manifestações de dimensões consideráveis a favor da Presidenta, com mais de 50 mil pessoas em algumas ocasiões (ATO..., 17 dez. 2015), estes eram superados em larga escala por protestos a favor do impeachment que, segundo o Datafolha, teriam chegado a 500 mil participantes em uma das manifestações (ATO ANTI-DILMA..., 14 mar. 2016). Além disso, a presença amplamente majoritária de movimentos historicamente ligados ao PT nas manifestações pró-Dilma, como o MST e a CUT, ou até mesmo de movimentos de esquerda não ligados ao PT, e as críticas destes à política econômica de ajuste fiscal que vinha sendo adotada pelo governo, poderiam ser consideradas como um elemento de “estreiteza” de interesses representados nesses protestos. Sendo assim, pode-se considerar que, para os parâmetros considerados por Pérez-Liñán, não houve a formação de um escudo popular efetivo a favor de Dilma, apesar das tentativas.

Tabela 11 – Variação nos índices de aprovação do governo na época da interposição dos pedidos de impeachment

Variação	N	%
Positiva	46	23,83
Negativa	112	58,03
Sem variação	35	18,14
Total	193	100

Fonte: Instituto Datafolha.

Os dados sobre a avaliação do governo, em especial a porcentagem de eleitores que consideravam o governo como ótimo ou bom, segundo o Instituto Datafolha, demonstraram forte relação com o aumento ou diminuição do número de pedidos de impeachment. Constatou-se que 58,03% dos pedidos de impeachment foram interpostos após ou dentro de períodos cuja variação do índice de ótimo/bom era negativa. Enquanto isso, 23,83% dos pedidos foram interpostos em períodos de variação positiva, ao passo que 18,14% foram protocolados após ou dentro de períodos sem variação significativa – positiva ou negativa – nos níveis de ótimo/bom. Estes dados já seriam bastantes para demonstrar a importância da aprovação popular do Presidente e a relação com pedidos de impeachment contra o mesmo.

No entanto, durante a pesquisa, optou-se por avaliar também os níveis de popularidade (porcentagem da avaliação do Presidente como ótimo ou bom) do Presidente quando da apresentação de denúncias por crime de responsabilidade presidencial. Nesse caso, constata-se que apenas 10,36% dos pedidos de impeachment foram apresentados quando o Presidente gozava de avaliação como ótimo ou bom acima dos 40%. Por outro lado, 88,60% dos pedidos de impedimento foram interpostos quando a aprovação do Presidente se encontrava abaixo do nível mencionado, restando uma porcentagem de 1,04% em cujo período não havia dados disponíveis a esse respeito.

É importante salientar que a interposição de pedidos de impeachment nem sempre aparece como uma reação imediata à queda da popularidade presidencial. Como ficou claro na época dos protestos de junho de 2013, há períodos em que a popularidade diminui para níveis inferiores a 40% sem que surjam pedidos de impeachment. Na ocasião, o primeiro pedido de impeachment a ser apresentado na Câmara contra Dilma após as manifestações mencionadas ocorreu apenas em setembro do mesmo ano, quando a popularidade da Presidenta já se encontrava em vias de recuperação (REPROVAÇÃO..., 11 abr. 2016).

No entanto, fica evidente que o número de pedidos de impeachment é maior em momentos de queda da popularidade presidencial e, especialmente, quando esta popularidade atinge níveis inferiores a 40%. Existe, portanto, uma correlação importante entre impopularidade e o número de pedidos de impeachment, de modo que se pode esperar que os pedidos de impeachment aumentem na medida em que os níveis de aprovação caiam, mesmo na ausência de protestos pelo impeachment ou de crises econômicas.

Outra relação importante é aquela que vincula o índice de escândalos de corrupção e a impopularidade do governo, já que estas duas variáveis tendem a interagir, de modo a impactar uma à outra. Isto porque alguns dos momentos de queda acentuada de popularidade dos presidentes ocorreram no contexto de escândalos veiculados insistentemente na imprensa, como o do Mensalão no governo Lula, o caso Joesley Batista no governo Temer, e o da Emenda da Reeleição no governo FHC (FHC ENCERRA..., 15 dez. 2002; ACIMA..., 20 dez. 2010; MAIS..., 03 jan. 2019).

Além disso, como mencionado antes, é possível que os atores da imprensa se comportem estrategicamente no sentido de expor mais escândalos em resposta a um virtual enfraquecimento do mandatário. Ambas as variáveis, o índice de escândalos de corrupção e o índice de popularidade (principalmente o nível de aprovação) demonstraram possuir impacto positivo no número de pedidos de impeachment presidencial.

De modo geral, os pedidos de impeachment interpostos contra presidentes da República no período de 1988 a 2018 apresentaram forte relação com um nível de aprovação (bom ou ótimo) abaixo de 40% e com uma tendência de variação negativa da aprovação presidencial por parte do eleitorado. A relação também é considerável no que diz respeito ao índice de escândalos de corrupção acumulados ao longo do mandato dos Presidentes, de modo que índices mais altos estão vinculados a maior quantidade de pedidos de impeachment. Tal realidade se reflete ainda no conteúdo das denúncias, as quais em sua ampla maioria possuem referências a condutas comissivas ou omissivas de corrupção ou improbidade por parte do Presidente. Visto que a maior parte dos pedidos de impeachment é oriunda de indivíduos comuns, é possível supor que este grupo de proponentes seja grandemente influenciado por escândalos de corrupção no sentido de demandar o impeachment do Presidente da República quando da percepção de que este é corrupto.

3.4 Síntese

O presente capítulo, após abordar o problema de pesquisa, expôs as hipóteses e, em seguida, fez uma descrição detalhada da metodologia empregada. Feito isto, partiu-se para a apresentação dos resultados gerais da pesquisa e análise dos dados, verificando a confirmação ou não das hipóteses específicas estabelecidas, bem como oferecendo possíveis explicações para as características identificadas.

O próximo capítulo, com base os dados já apresentados e em uma análise qualitativa, apresentará uma classificação dos tipos de pedido de impeachment de acordo com certos padrões verificado nesses pedidos no período de 1988 até 2018.

Capítulo 4

Uma tipologia dos pedidos de impeachment no Brasil

4.1 Introdução

O presente capítulo pretende apresentar uma tipologia dos pedidos analisados ao longo da dissertação, com base nas principais características identificadas. Tal tarefa é possível devido à abundância de denúncias por crime de responsabilidade presidencial nos 30 anos de vigência da Constituição, o que permitiu identificar certos padrões relevantes não apenas nas próprias denúncias (os quais foram chamados de elementos endógenos) como também nas circunstâncias gerais mais amplas que cercam os documentos (as quais recebem o nome de elementos exógenos).

4.2 Tipos de pedidos

Apesar da relativa heterogeneidade dos pedidos de impeachment apresentados contra os ocupantes da Presidência da República no período em análise, foi possível identificar certos grupos de denúncias que apresentavam características semelhantes e que, de certo modo, estiveram presentes ao longo de quase todos os mandatos presidenciais. Em outras palavras, há determinados padrões de denúncias que tendem a se repetir, especialmente em circunstâncias políticas e sociais que apresentam algum tipo de similaridade ou, ainda, a depender do tipo de proponente.

Sendo assim, os tipos de pedidos de impeachment identificados foram classificados da seguinte maneira: (1) alto impacto político, (2) de médio impacto político e (3) baixo ou sem impacto político.

Os pedidos de impeachment de alto impacto político recebem esse nome porque, de modo geral, são denúncias apresentadas em contextos que reúnem elementos de maior ameaça ao mandato presidencial. Seus autores podem se encaixar em qualquer um dos grupos de proponentes apresentados nas seções anteriores – organizações da sociedade civil, indivíduos, grupos de mobilização política ou proponentes com vínculo político-partidário –, desde que o contexto exógeno indique condições concretas minimamente favoráveis à remoção do Presidente.

Para ser classificado como de alto impacto, um pedido deve apresentar, *simultaneamente*, as seguintes características: proponente com projeção social

nacional; atenção midiática dada ao pedido; vinculação temporal com grandes protestos pedindo a remoção do Presidente. Foi constatado também que todos os pedidos nesta categoria foram interpostos em momentos de aprovação baixa do governo, com índice de avaliação como ótimo ou bom abaixo de 20%. Um dos pedidos classificados nesta categoria foi aceito pelo Presidente da Câmara.

Os pedidos de impeachment de médio impacto político, por sua vez, foram denominados assim por possuírem características que lhes dão certa repercussão social, mas que não conseguem obter o mesmo grau de visibilidade e tampouco adquirir a mesma capacidade de ameaçar o mandato presidencial que o tipo anterior. Em muitos casos, seus proponentes aparentam estar em busca de algum ganho político, seja na forma de exposição midiática, seja por meio da afirmação de postura contrária a determinadas políticas ou a uma administração que não conta com apoio popular.

Tais pedidos são, na maior parte, feitos por proponentes com vínculo político-partidário, mas nem sempre. Além disso, assim como nos pedidos de alto impacto político, os pedidos de médio impacto podem, por vezes, contar com razoável atenção da mídia. Sendo assim, foram considerados de médio impacto os pedidos que apresentavam: proponente com projeção social nacional, podendo estar temporalmente vinculados a grandes protestos ou, alternativamente, ter proponentes com projeção social nacional e receber atenção midiática quando não vinculados a protestos midiáticos; são indiferentes os índices de aprovação do governo. Apenas uma das denúncias desse tipo foi aceita pelo Presidente da Câmara.

Finalmente, os pedidos de impeachment de baixo ou sem impacto político são aqueles que aparecem com maior frequência e, em sua grande maioria, tendem a trazer manifestações de cunho individualizado, muitas vezes expressando protesto ou indignação em razão de determinadas políticas ou escândalos envolvendo o governo. As principais características deste tipo de pedido são: ausência de projeção nacional do proponente e a ausência de atenção midiática dada ao pedido. Com relação a índices de aprovação e a presença de protestos contra o Presidente, são indiferentes.

A partir dos critérios definidos pela pesquisa e a identificação das características de cada denúncia, chegou-se ao cenário sistematizado no quadro abaixo. Ele contém apenas aquelas variáveis que se mostraram relevantes para distinguir os tipos e que, de fato, contribuem para a distinção.

Quadro 2 - Tipos de pedidos de impeachment e suas características (Brasil, 1990-2018)

Tipo	Proponente	Presidente da Câmara aceitou	Contexto		
			Atenção da mídia	Protestos	Aprovação do governo**
Alto	Com projeção social	Talvez	Sim	Sim	Baixa
Médio	Com projeção social	Talvez	Pode estar presente*	Indiferente	Indiferente
Baixo	Sem projeção social	Não	Não	Indiferente	Indiferente

* Os pedidos foram considerados de médio impacto quando houve: atenção da mídia, mas ausência de protestos pelo impeachment. A presença simultânea das duas variáveis leva à classificação como alto impacto político.

** Em períodos cuja aprovação do governo (avaliação como ótimo ou bom) estava acima de 40%, houve redução do número de pedidos em todas as categorias identificadas.

Nas próximas seções, os tipos de pedidos de impeachment e suas características serão explorados com maior detalhe. Porém, antes disso, apresenta-se a classificação desses pedidos, conforme os critérios apontados acima.

Tabela 12 – Incidência dos tipos de pedidos de impeachment (Brasil, 1988-2018)

Impacto político dos pedidos	N	%
Alto	4	2,07
Médio	47	24,35
Baixo ou sem	142	73,58
Total	193	100

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

4.3 Pedidos de impeachment de alto impacto político

Este tipo de denúncia forma o grupo mais incomum encontrado ao longo do período, representado por apenas quatro pedidos (ver tabela 12). Foram considerados como de alto impacto político os pedidos de impeachment que reuniram, na época da interposição, certas características que lhes conferiam repercussão muito superior à maior parte das outras denúncias contra os Presidentes: um contexto temporalmente próximo a grandes manifestações pelo impeachment do Presidente; proponentes com projeção nacional ou tornados conhecidos em razão de cobertura midiática; e uma cobertura midiática dada ao próprio pedido de impeachment.

Considerou-se que estas características denotam maior ameaça ao Presidente em razão da associação entre mobilizações desfavoráveis ao governo advindas tanto de grandes parcelas da população como da imprensa. Outrossim, mobilizações pautando a ideia de *remoção* do governante.

No que se refere à projeção dos proponentes – critério que também foi aplicado aos pedidos de médio impacto –, ficaram de fora desse grupo aqueles pedidos que vinham de proponentes cuja projeção era meramente local ou regional, como vereadores, deputados estaduais e organizações da sociedade civil de atuação local. A projeção mínima considerada para os atores político-partidários teve como critério a ocupação cargos a partir de deputado federal, sendo considerados também os membros partidários proeminentes, como os presidentes de partidos, ainda que estes não ocupassem cargo de nível federal. Foram levados em conta, também, os líderes e porta-vozes de grupos de mobilização política, além de organizações da sociedade civil de projeção nacional.

De modo geral, os pedidos de alto impacto político estão relacionados a um contexto de altos índices de escândalos de corrupção, desempenho ruim em termos de aprovação popular e a existência de amplos protestos requerendo a saída do Presidente, além de situações em que este enfrenta problemas na gestão da coalizão. É possível que apenas os pedidos interpostos em contextos que apresentam tais características tenham como objetivo *imediato* a destituição do Chefe do Poder Executivo, em razão de as circunstâncias possibilitarem crença genuína por parte dos autores na capacidade de se atingir esse resultado.

No entanto, para esta pesquisa, optou-se por classificar os tipos de pedidos de acordo com as características objetivas das denúncias em termos de possíveis impactos, deixando de lado o aspecto da intenção subjetiva. Isto porque é possível que muitos pedidos classificados como de baixo ou médio impacto político tenham sido de fato interpostos com base na intenção ou no desejo de obter como resultado imediato a remoção do Presidente. No entanto, na medida em que grande parte deles, notadamente os de baixo ou sem impacto, foi apresentada em contextos de pouca ou nenhuma ameaça à continuidade do mandato presidencial, suas eventuais intenções não encontravam bases realistas mínimas.

Em razão dessa distinção entre a intencionalidade e as características objetivas mais amplas, preferiu-se usar a expressão “tipos” de pedidos de impeachment em vez da palavra “usos”, visto que esta tenderia a denotar a intencionalidade individual ou do grupo responsável pela denúncia.

Um exemplo desse tipo de pedido pode ser encontrado na denúncia feita por Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère Machado, proposta no ápice das grandes manifestações que pediam o impeachment de Collor, em 1992 (OAB..., 18 ago. 1992).

Ao passo que os protestos se tornavam frequentes e reuniam número cada vez maior de pessoas e ocorriam em cada vez mais cidades, a aprovação popular de Collor não apenas vinha em trajetória negativa, como encontrava-se em patamares inferiores a 15% (DATAFOLHA, 01 jun. 1992). O forte descontentamento popular expresso nas ruas e nas pesquisas de popularidade estavam relacionados com o alto índice de escândalos de corrupção acumulados ao longo do governo, que atingiu 166,66 pontos à época da interposição do pedido de impeachment proposto por Sobrinho e Machado, posteriormente aceito pelo Presidente da Câmara dos Deputados. O contexto de dificuldades políticas de Collor era ainda mais grave pelo fato de que o Presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro (PMDB), não estava atrelado à base de sustentação do governo. Na realidade, o partido havia abandonado a base em outubro de 1990 (SANTOS, 2006).

Mais uma vez, é importante ressaltar o papel da imprensa no contexto do processo. Em atitude ainda mais explícita do que na época do impeachment de Dilma Rousseff, a própria Folha de São Paulo expressou em editoriais trazidos na capa seu apoio aos protestos e ao fim do mandato de Collor (FOLHA DE SÃO PAULO, 30 jun. 1992), como é exemplo da chamada “use preto em protesto” e do editorial intitulado “Luto”. A imprensa também teve papel fundamental na divulgação do pedido impeachment em questão logo aceito pelo Presidente da Câmara, em contraste claro com a ampla maioria de pedidos de impeachment protocolados antes e que não ganharam qualquer menção no Jornal (OAB ORGANIZA..., 24 jul. 1992).

Detalhe que não pode passar despercebido é o comportamento das oposições em relação ao impedimento de Collor, ainda que estas não tenham sido autoras do pedido que levou ao impeachment do Presidente. Muito antes de os processos de impeachment se tornarem uma realidade relativamente comum na América Latina e antes do advento de estudos que viriam a destacar a importância da pressão popular na interrupção de mandatos presidenciais por meio de impeachment (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014), políticos ligados, por exemplo, ao PMDB e ao PT, já afirmavam que os protestos de rua seriam fundamentais para o impeachment Collor (GREENLEES, 06 ago. 1992). Mais do que isso, a direção do PMDB na época avaliava, pouco menos de um mês antes do acolhimento da denúncia contra Collor, que “[...] a mobilização social é muito baixa no momento. Caso essa situação não seja revertida, avalia-se no PMDB, Collor poderá derrubar o pedido de impeachment e governar sob a tutela do PFL” (GREENLEES, 06 ago. 1992). A intenção de promover esta reversão para fazer

avancar o impeachment, no entanto, era clara por parte das oposições na época, como fica implícito nas palavras de José Dirceu, ao afirmar que “não vai ser fácil, vai ser uma guerra” (GREENLEES, 06 ago. 1992).

Os protestos que antecederam o impedimento de Dilma Rousseff, por sua vez, embora contassem, ao final, com o apoio e a participação mais decidida de membros de partidos da oposição, tiveram como destaque a presença do que aqui foram denominados grupos de mobilização política, como o MBL, o Movimento Nas Ruas Contra a Corrupção e o Revoltados Online. Estes movimentos políticos relativamente recentes, à semelhança dos atores que pressionaram pelo impeachment de Collor, demonstraram também possuir a crença na capacidade de suas demonstrações em criarem as condições favoráveis à destituição da Presidenta (URIBE, 14 abr. 2015). Os partidos de oposição, por sua vez, em especial o PSDB, teve comportamento reticente quando do início das manifestações pelo impeachment no início de 2015 ('TIRAR...', 10 mar. 2015), apesar de um ou outro membro do partido ter se manifestado favorável ao impeachment, em contraste com a convicção e o entusiasmo dos grupos de mobilização. A partir de julho, o PSDB passaria a apoiar as manifestações pela saída de Dilma e, em abril de 2016, lideranças do partido defenderiam que o partido participasse do governo Temer (ZANINI; NERY, 26 abr. 2016).

É possível perceber que boa parte dos numerosos pedidos interpostos durante os períodos mais críticos dos governos de Collor, Dilma e Temer, não importando muito quem fosse o proponente, possam ser considerados como tentativas de impeachment, visto que o ambiente político e midiático apontava nesse sentido. No entanto, a cobertura midiática que foi dada a alguns desses pedidos revela a importância maior que eles acabaram adquirindo.

Além da cobertura midiática, das manifestações de rua, dos baixos índices de popularidade e dos escândalos a afetarem os governos, outro elemento que pode apontar para uma sensação de efetiva ameaça de impedimento é a própria reação do governo ou de seus apoiadores. Um dos pedidos que parece ter representado ameaça considerável a FHC e foi considerado como de alto impacto político estava vinculado a um escândalo que envolvia o Presidente diretamente em atos de improbidade na privatização da Telebrás (RODRIGUES; LOBATO, 25 maio 1999), o qual não chegou

a elevar grandemente o índice de escândalos do Presidente¹, mas foi suficiente para gerar revolta popular que, somada às políticas de austeridade e privatizações, resultou na “Marcha dos 100 mil” (FHC..., 26 ago. 1999).

Ao final da marcha, que percorreu parte do país até chegar em Brasília, foi entregue um pedido de impeachment assinado por cidadãos e movimentos sociais, havendo cobertura considerável da imprensa ao longo de toda a sequência de acontecimentos. Consta que partidos de oposição participaram ativamente das mobilizações e, até pouco tempo antes da chegada da marcha em Brasília, pretendiam apresentar um manifesto que demandava a abertura de uma CPI e de um processo de impeachment contra FHC, sendo que outros preferiam a renúncia, como o PDT (RACHA..., 25 ago. 1999).

No entanto, a demanda pelo processo de impeachment não encontrava apoio em setores importantes que participaram da manifestação, como CNBB, OAB e ABI, o que acabou enfraquecendo o movimento pelo impeachment. Isto fez com que os partidos de oposição, principalmente o PT, decidissem excluir a demanda pelo impedimento presidencial do manifesto, colocando seu foco na instauração de uma CPI da privatização da Telebrás, e acabassem não assinando o pedido de impeachment.

No entanto, o movimento foi suficiente para provocar reações fortes por parte de setores governistas, com acusações de golpismo, retórica semelhante à utilizada por Dilma e seus apoiadores nos anos de 2015 e 2016 e também por Collor, em 1992 (MANIFESTAÇÃO..., 15 ago. 1992). Na ocasião, Aécio Neves afirmou: “reagiremos com a mesma violência com que vierem os ataques. Não estamos defendendo o presidente propriamente, mas a democracia. O movimento se transformou na busca da quebra institucional com o pedido de renúncia” (MADUEÑO, 21 ago. 1999).

Além das manifestações contra o Presidente, a popularidade de FHC havia atingido níveis consideravelmente baixos, entre 16% e 13%, elemento que era acompanhado por uma retração do PIB no trimestre anterior (IBGEa, s.d.). Diferentemente do que aconteceu com Collor e Dilma, FHC possuía um aliado na Presidência da Câmara dos Deputados, o que, em tese, daria mais tranquilidade com

¹ Na época do pedido de impeachment interposto em 16 de maio de 2001 foi identificado o momento em que o índice de escândalos atingiu o patamar mais alto para o governo FHC. O governo havia sido atingido por 40 escândalos em 76 meses completos de mandato. A aplicação do índice $St = 40/76 \times 100$ se traduz em apenas 52,62 pontos, índice considerado médio para fins deste trabalho.

relação à continuidade de seu mandato no caso de qualquer tentativa de impeachment.

A presença de um Presidente da Câmara vinculado à base governista e de uma sólida coalizão no Congresso, em especial na Câmara dos Deputados, de modo a barrar o prosseguimento de processos contra o Presidente da República, provavelmente foi elemento fundamental na manutenção de Michel Temer no cargo após os escândalos que começaram a aparecer contra seu governo já no ano de 2016 (TEMER..., 21 nov. 2016). Embora Temer tenha desde o início de sua administração lidado com uma aprovação muito baixa e um índice de escândalos muito elevado, a efetiva ameaça de impedimento parece ter ganhado fôlego a partir do escândalo envolvendo a divulgação de uma conversa do Presidente com o empresário Joesley Batista, em maio de 2017, onde, entre outras coisas, teria ficado acertado o silêncio de Eduardo Cunha (PMDB), por meio de pagamentos em dinheiro.

Em meio às manifestações contra Temer que, em Brasília, reuniram entre 45 mil (segundo a PM) e 150 mil pessoas (segundo os organizadores), o pedido que melhor poderia se encaixar na modalidade de alto impacto político foi o do Conselho Federal da OAB. Semelhante situação parece ter ocorrido quando a mesma instituição propôs o impedimento de Dilma em 2016. Diferentemente do que ocorreu com Dilma, no caso de Temer, ainda não havia qualquer pedido de impeachment tramitando na Câmara, como havia na época do pedido da OAB contra sua antecessora. Assim, seria pouco provável que o objetivo imediato do Conselho da OAB fosse a abertura de um segundo processo contra Dilma, quando um dos pedidos já havia sido aceito pelo Presidente da Câmara. No entanto, as condições que caracterizam este pedido como de alto impacto estavam presentes, como a cobertura midiática dada ao pedido (FALCÃO, 27 mar. 2016), o proponente com projeção nacional e o vínculo temporal com grandes manifestações pelo impeachment de Dilma.

No caso de Temer, as condições de turbulência social e política, junto com a cobertura intensa da mídia – o índice de escândalos contra Temer somava 287,5 pontos por volta do dia 25 de maio de 2017² – podem ter levado o Conselho Federal da OAB a querer dar início ao processo de destituição do Presidente. Isto não retira o

² Em 25 de maio de 2017, o governo Temer acumulava 23 escândalos em oito meses de mandato como Presidente da República (não foi considerado aqui o tempo como interino antes da destituição definitiva de Dilma). Aplicado o índice $St = 23/8 \times 100$, obtém-se 287,5 pontos, nível considerado alto para fins deste trabalho.

caráter político mais amplo do pedido, no sentido de mostrar à sociedade um compromisso da OAB com princípios éticos da administração pública e contra o mau uso do cargo público, ao mesmo tempo em que estaria demonstrada a coerência da instituição, visto que, pouco tempo antes, havia pedido também o impeachment de Dilma. Esse caráter ambivalente no que diz respeito à finalidade dos pedidos também pode ser interpretado nos pedidos de impeachment interpostos por atores político-partidários contra Temer, como se verá adiante, bem como pelos atores políticos não partidários durante a crise final do governo Dilma Rousseff.

Por paradoxal que possa parecer, o pedido interposto por Janaína Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo, aceito pelo Presidente da Câmara Eduardo Cunha, acabou sendo considerado como de médio impacto, visto que, na ocasião da sua interposição, não estavam presentes todas as características que colocariam o pedido na categoria de alto impacto político. Mais precisamente, embora o pedido em questão tenha sido feito por autores relativamente conhecidos – Reale Jr. era ex-ministro do governo FHC e Bicudo foi deputado federal e vice-prefeito de São Paulo pelo PT e autor de pedidos de impeachment contra Collor – e recebido atenção da imprensa (OPOSIÇÃO..., 22 out. 2015), não há registro de grandes manifestações contra Dilma em período próximo à data de interposição da denúncia na Câmara dos Deputados.

Em si mesmo, o pedido que acabou levando ao impeachment de Dilma não cumpria os requisitos para ser considerado de alto impacto. Ele teve a sua notoriedade porque, no “estoque” de pedidos à disposição, o Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha o escolheu como aquele que seria admitido. De fato, o contexto político e o interesse estratégico de Cunha é que tornam viável que um pedido tenha sido aceito e desse início ao processo de impeachment propriamente dito mais do que elementos específicos que só um pedido em particular trouxesse e o fizesse se destacar dos demais.

O pedido proposto pelo Conselho Federal da OAB contra Dilma, considerado como de alto impacto político, foi interposto somente em março de 2016, quando a denúncia interposta por Reale Jr., Bicudo e Paschoal já havia sido acolhida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, aguardando apenas a votação de admissibilidade a ser feita pelo plenário da Câmara. No entanto, a denúncia proposta pelo Conselho da OAB, em contraste com o pedido acolhido por Eduardo Cunha, além de reunir as características de cobertura midiática e projeção do proponente, foi proposta poucos dias após manifestação na Avenida Paulista que a Folha de São

Paulo descreveu como a “maior da história”, o que certamente lhe garantiu impacto maior (ATO ANTI-DILMA..., 14 mar. 2016).

4.4 Pedidos de impeachment de médio impacto político

Os pedidos de médio impacto político foram definidos assim por apresentarem impacto menor em relação aos pedidos anteriores e, portanto, por constituírem pouca ameaça real ao mandato dos presidentes – se considerados no momento de sua interposição. Nesse sentido, costumam apresentar características em comum com o tipo anterior, mas nunca apresentam todas *simultaneamente*. Assim, um pedido foi considerado de médio impacto quando a denúncia em si obteve cobertura midiática e seu autor era conhecido (ou tornou-se conhecido) do público em geral, mas não estava temporalmente vinculado a nenhuma manifestação de grandes proporções que pautasse a remoção do Presidente. Também foram considerados de médio impacto os pedidos que possuíam autores com alguma projeção nacional e contavam com mobilizações de grande escala, mas que não receberam atenção por parte da imprensa.

Em geral, grande parte destes pedidos guarda estreita relação com a atuação de proponentes político-partidários, embora seja possível encontrar as características dessa categoria em denúncias propostas por organizações da sociedade civil, grupos de mobilização política e até mesmo indivíduos. Como mencionado anteriormente, é possível que pedidos elencados aqui também tivessem o objetivo secundário ou concomitante de promover a queda do Presidente, a depender das circunstâncias.

Contudo, nota-se que muitas vezes os autores desse tipo de denúncia não parecem estar preocupados em identificar se as condições exógenas são favoráveis ao impedimento do governante, o que parece ser o caso quando certos pedidos surgem em contextos políticos de baixo índice de escândalos, boas condições de popularidade e ausência de manifestações contra o Presidente.

Exemplos desse tipo de pedido podem ser identificados nas primeiras denúncias por crime de responsabilidade contra Collor, algumas protocoladas já no primeiro ano de seu governo. Embora a popularidade de Collor já tivesse entrado em trajetória descendente desde os primeiros meses de administração (DATAFOLHA, 01 jun. 1992) e o país viesse a passar por uma profunda recessão em 1991 (IBGEb, s.d.),

não haviam mobilizações populares pelo impeachment, e o índice de escândalos era considerado baixo, atingindo apenas 45,15 pontos em maio de 1991³.

No entanto, em razão de medidas impopulares que eram adotadas pelo governo, faz sentido pensar que os partidos ou, pelo menos, seus parlamentares considerados individualmente, buscavam marcar seus posicionamentos como contrários àquelas medidas.

Em 1990, os deputados federais Mauricio Rosilindo Fruet (PSDB) e Ademir Andrade (PSB) apresentaram, cada um, denúncia por crime de responsabilidade, acusando o Presidente de omissão por não regulamentação de lei sobre participação e reparação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na exploração de recursos minerais e hídricos.

O pedido interposto pela deputada federal Cidinha Campos (PDT), em maio de 1991, pedia o impeachment de Collor em razão de sua política atentatória aos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, enquanto que, no mês anterior, o deputado federal Hélio Bicudo (PT) propôs pedido no qual contestava, entre outras coisas, medida do governo que restringia revisões salariais. Aparentemente, o propósito dos parlamentares era demonstrar rechaço a medidas (ou omissões) do Presidente contrárias aos interesses de suas bases eleitorais.

Durante o governo de Itamar Franco, o deputado federal Carlos Lupi (PDT), interpôs pedido de impeachment do Presidente pouco antes de seu partido desembarcar do governo, em abril de 1993. O motivo principal era o que o autor definiu como um tendencioso processo de privatização da CSN. Além de apontar a existência de “falcatruas” no processo, o autor utiliza a maior parte do pedido para anunciar a violação da soberania do país e denunciar a existência de grupos internacionais com interesses contrários aos nacionais.

Semelhantes argumentos são encontrados em pedidos de impeachment protocolados por membros do próprio PDT, além do PT, PCdoB e PSB durante o período da administração de FHC, ao contestarem o modelo de política econômica adotado na época, e também por alguns pedidos dirigidos aos governos do PT, como aquele interposto por um candidato a deputado federal pelo PSDB que, em outubro

³ Em 9 de maio de 1991, data do pedido proposto pela deputada federal Cidinha Campos, do PDT, o número de escândalos do governo Collor era de apenas seis em 13 meses completos de mandato. Aplicando-se o índice $St = 6/13 \times 100$, obtém-se 45,15 pontos, nível considerado baixo para fins deste trabalho.

de 2014, acusava o governo Dilma de subordinar os interesses brasileiros ao Foro de São Paulo.

No entanto, uma parte dos pedidos que foram considerados como de médio impacto nem sempre levanta argumentos de crítica ao programa político adotado pelo governo. Muitas vezes, os conteúdos das denúncias são muito similares aos dos pedidos identificados como de alto ou baixo impacto político (por exemplo, denunciando atos de improbidade), com a diferença em relação a este último no fato de que os pedidos de médio impacto provêm de atores de maior projeção, em muitos casos efetivamente alcançando uma repercussão midiática para suas atuações, o que pode gerar ganhos políticos.

É possível que os pedidos apresentados por atores político-partidários logo após o escândalo do governo Temer que envolvia o empresário Joesley Batista possam ter também o objetivo de levar ao término do mandato. No entanto, observa-se que houve pedidos interpostos imediatamente após a divulgação da notícia, como o do deputado federal Alessandro Molon (Rede Sustentabilidade), interposto no mesmo dia (DELATOR..., 18 maio 2017). Parecia que estava em curso uma corrida para saber quem seria o primeiro a pedir a destituição do Presidente que, então, contava com popularidade baixíssima e era percebido como corrupto.

Já em novembro de 2016, pouco tempo após a destituição de Dilma, Raimundo Luiz Silva Araújo (PSOL) havia pedido o impeachment de Temer também com acusações de improbidade, sendo o primeiro pedido contra Temer durante seu mandato como Presidente⁴.

O caso dos grupos de mobilização política que pressionaram pela queda de Dilma Rousseff ao mesmo tempo em que apresentavam pedidos de impeachment merece atenção, pois parece ser um caso de sucesso em termos de ganhos políticos. Assinantes de diferentes pedidos de impeachment durante os anos de 2015 e 2016, Carla Zambelli (Nas Ruas Contra a Corrupção), Kim Kataguirí (Movimento Brasil Livre), Beatriz Kicis e Alexandre Frota (Revoltados Online) acabaram sendo eleitos a cargos de deputados federais em 2018, além de outros membros desses movimentos

⁴ Temer também foi objeto de pedido de impeachment quando atuava como Vice-Presidente. Houve quatro, dos quais um motivou liminar do Ministro do STF, Marco Aurélio, em 2016, que determinava que Eduardo Cunha o aceitasse e instalasse comissão especial para apurar se o Vice também era responsável por pedaladas fiscais. Todavia, o processo foi deixado intencionalmente em suspenso: a comissão nunca chegou a funcionar porque os partidos não indicaram os seus integrantes (BECKER, 2017).

que ascenderam a cargos nas instâncias subnacionais. O próprio atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, foi autor individual de pelo menos três pedidos de impeachment de Dilma Rousseff quando era deputado federal, primeiro pelo PP⁵ e, depois, pelo PSC.

Embora este tipo de pedido, em muitos casos, não seja relacionado a grandes mobilizações pela remoção do Presidente e, portanto, prescindia de condições propícias ao impeachment para ser apresentado, percebe-se que a variável do índice de aprovação (ótimo ou bom) possui impacto negativo na sua interposição, visto que uma aprovação acima de 40% do Presidente parece ter coibido a interposição de maiores quantidades em todos os tipos de pedidos, incluindo os de médio impacto e mesmo aqueles que demonstravam ter objetivos imediatos de mera expressão de contrariedade ou exercício de pressão política.

Como já mencionado anteriormente, o pedido assinado por Reale Jr., Bicudo e Paschoal acabou sendo considerado como de médio impacto. Embora elementos de instabilidade já se encontrassem presentes, como a popularidade extremamente baixa, tendo o índice de avaliação da Presidenta como ótimo ou bom atingido níveis entre 8% e 10%, ainda que em trajetória levemente positiva (REPROVAÇÃO..., 11 abr. 2016), os protestos numerosos e frequentes ao longo de 2015 haviam, temporariamente, arrefecido na época da interposição do pedido. A situação logo pioraria em termos de mobilização popular pró-impeachment. Contudo, o impacto causado no momento da apresentação do pedido de impedimento junto à Câmara dos Deputados acabou sendo menor do que teria sido em um contexto de amplas manifestações.

Cabe ressaltar que, para os critérios adotados neste trabalho, não foram encontrados pedidos que possam ser caracterizados como de alto impacto político contra os presidentes Itamar Franco e Lula. No caso de Itamar, os poucos pedidos de impeachment que recebeu acabaram ficando enquadrados em outras categorias, como de médio impacto e de baixo ou sem impacto. Quanto a Lula, embora tenha havido momentos em que a oposição (IMPEACHMENT..., 12 ago. 2005) e até a OAB

⁵ Bolsonaro foi responsável por um dos poucos pedidos de impeachment oriundos de um partido que, na época, ainda fazia parte da base de apoio do governo Dilma Rousseff, o PP. O fato também evidencia o caráter pouco disciplinado dele frente aos partidos, sua relativa pouca relevância parlamentar, assim como a intenção de se destacar como um “outsider” político, apesar da longa trajetória como deputado federal, o que seria ativo importante para se viabilizar frente à opinião pública como candidato presidencial.

(FREITAS, 09 maio 2006) falaram em impeachment nos anos de 2005 e 2006, no apogeu do escândalo do Mensalão, a ideia era tratada com cautela e logo foi descartada completamente pelo PSDB, tendo FHC tratado a opção como “golpe”, em 2006 (IMPEACHMENT DE LULA..., 27 out. 2006).

As únicas manifestações que, em 2005, explicitamente demandaram a saída de Lula foram lideradas por partidos de esquerda como PSOL e PSTU, que, no entanto, possuíam um viés que poderia ser entendido como antissistema ou anticapitalista, apresentando demandas como “fora todos” e identificando PT, PSDB e PFL como “farinha do mesmo saco”. Ainda assim, há registros de que, na mesma manifestação, a qual teria reunido 12 mil participantes, havia a presença de membros do PSDB, PPS, PDT, Prona (considerado ultradireitista) e outros grupos (SCOLESE; FRANCISCO, 18 ago. 2005). Não foram encontrados pedidos temporalmente associados a estas manifestações e, depois de encerradas, não houve mais registro de protestos pela saída Lula. Vale ressaltar também que, na época, registrou-se o único caso de uma grande manifestação em defesa do Presidente fora o período Dilma (SCOLESE; FRANCISCO, 17 ago. 2005), com 10 mil pessoas. Tal como a manifestação favorável ao impeachment, esta não possuía proximidade temporal com nenhum pedido de impedimento do Presidente.

4.5 Pedidos de impeachment de baixo ou sem impacto político

Nesta classificação encontra-se a grande maioria dos pedidos de impeachment contra presidentes da República no Brasil no período estudado. Estes pedidos não recebem nenhuma atenção da imprensa e são propostos por atores que possuem pouca ou nenhuma notoriedade, o que, em parte, explica o desconhecimento generalizado sobre essas numerosas denúncias. Em geral, pedidos desse tipo não estão necessariamente relacionados a grandes manifestações, crises econômicas ou sequer a índices de escândalos considerados altos, embora eles frequentemente façam referência a supostos atos de corrupção e em muitos casos acompanhem mobilizações pelo impeachment dos presidentes. Outrossim, existem diversos pedidos elencados nesta subseção que se caracterizam como manifestações de indignação contra escândalos, pronunciamentos ou políticas específicas veiculadas pela imprensa, além de pedidos com conteúdo completamente esdrúxulo.

Diversos fatores podem ter sido razões suficientes para a interposição desses pedidos: desde uma preocupação genuína com a ética na política e, por isso, a

eventual intenção – pouco realista – de remover o Presidente que não a teria respeitado e cometido crime de responsabilidade até uma compreensão equivocada dos fatos, a mera ignorância ou falta de instrução e até mesmo o humor.

No entanto, deve-se ressaltar que é possível que exista uma quantidade cada vez maior de pedidos de impeachment que, nos tempos recentes, extrapolam esta distinção entre pedidos de impeachment de impacto médio e aqueles de baixo ou sem impacto político em razão do ganho de importância das redes sociais. Enquanto a maior parte dos pedidos dessa categoria apresentados até, talvez, o primeiro mandato de Dilma, dificilmente poderiam ter grande repercussão sem a intermediação dos veículos de comunicação, hoje estes pedidos podem mais facilmente encontrar espaços de divulgação de seu conteúdo e autoria, os quais eram praticamente inexistentes até pouco tempo atrás.

Guardadas as devidas ressalvas relativas a períodos mais recentes, pode-se ver claramente a diferença dada pela imprensa aos pedidos interpostos por indivíduos desconhecidos e organizações de âmbito local que, em alguns casos, atacavam as mesmas medidas ou escândalos mencionados em denúncias políticas propostas por atores político-partidários da oposição. Cabe notar que diversos exemplos relevantes de pedidos de médio impacto – principalmente aqueles oriundos de políticos vinculados a partidos de oposição – podem ser encontrados durante os governos de Collor e FHC, o que poderia gerar a impressão errônea de que os únicos setores responsáveis pelos pedidos de impeachment da época seriam os partidos de oposição. Acontece que estes, como seria de se esperar, receberam atenção das matérias jornalísticas em razão da notoriedade de seus autores, embora essa atenção midiática possivelmente tivesse maior intensidade nos períodos em que as condições para impeachment estavam presentes. Por sua vez, aqueles protocolados por cidadãos comuns, muitos possuindo até mesmo credenciais jurídicas em razão de suas formações profissionais, foram simplesmente ignorados.

Um contraste que merece ser destacado é a diferença marcante entre os tipos de pedidos predominantes durante os governos Lula e FHC. Enquanto este apresentou um percentual relativamente elevado de pedidos oriundos de atores político-partidários (ver seção 3.3) – embora o número de pedidos apresentados por cidadãos comuns fosse importante e majoritário – Lula não apenas teve poucos pedidos considerados como de médio impacto político, como teve apenas uma parcela diminuta dos pedidos com origem em setores político-partidários, ainda que

todos de oposição. A grande maioria dos pedidos recebidos por Lula foi classificada como de baixo ou sem impacto, não representando quaisquer resultados políticos para seus atores e, menos ainda, levando a alguma ameaça séria ao Presidente. Percebe-se, no entanto, que estes pedidos se multiplicaram grandemente durante o período dos sucessivos escândalos relativos ao mensalão, no qual a popularidade de Lula foi severamente afetada e o índice de escândalos ultrapassou o patamar de 100 pontos de tal maneira que permaneceu em nível considerado alto até o fim de seu mandato⁶.

Em razão do aparente vínculo de muitos pedidos desse tipo, principalmente aqueles oriundos de indivíduos, com os casos de corrupção, parece compreensível que FHC fosse alvo de um número menor de pedidos de impeachment sem impacto político, visto que o índice de escândalos a afetarem o seu governo foram sistematicamente baixos durante todo o seu mandato, ainda que alguns tivessem conquistado maior espaço e repercussão na imprensa, como o mencionado caso da privatização da Telebrás e da Emenda da reeleição, embora este último não tenha dado grande destaque a algum tipo de participação direta do Presidente. Este dado não significa necessariamente que o governo FHC tenha sido menos envolvido com casos de corrupção, improbidade e abuso de poder do que os que vieram antes ou depois. Por outro lado, pode ser um indício de viés do próprio veículo de imprensa consultado nesta pesquisa.

Entretanto, o dado é útil visto que, por muito tempo, os veículos de comunicação tradicionais foram os principais meios pelos quais as pessoas obtinham informações e, no caso da Folha de São Paulo, trata-se de um dos principais jornais do país. Para esta pesquisa, o relevante é que se constatou o impacto de determinados tipos de notícias no comportamento de atores que, de uma forma ou de outra, interagem com o sistema político.

Também existiram vários pedidos de impeachment sem impacto político que contestavam políticas implementadas pelos governos ou suas ideologias (reais ou imaginadas), como foi no caso das denúncias que condenavam as medidas de austeridade implementadas nos governos Collor, FHC e Temer por cidadãos e

⁶ Na época do último pedido de impeachment interposto ainda durante o governo Lula, em 14 de dezembro de 2010, o governo já havia sido afetado por 146 escândalos em 95 meses completos de mandato. Aplicando-se a fórmula $St = 146/95 \times 100$, obtém-se 153,68 pontos, índice considerado alto para fins deste trabalho.

algumas organizações da sociedade civil. Existiam ainda outros como os diversos pedidos feitos pelo cidadão Celio Evangelista Ferreira do Nascimento, responsável por diversos pedidos de impeachment contra FHC, Lula e Dilma, nos quais fazia verdadeiros discursos políticos em defesa de uma ordem política conservadora e hierárquica, criticando tanto o “neoliberalismo” de FHC quanto o “comunismo marginal” de Lula e Dilma.

Outro exemplo pode ser observado nos numerosos pedidos de impeachment feitos pelo advogado Luís Carlos Crema, muitos com o conteúdo praticamente repetido, onde muitas vezes criticava uma suposta subordinação dos governos petistas aos países “bolivarianos” e criticava também programas como o “Mais Médicos”.

4.6 Síntese

Neste capítulo, foi feita uma classificação dos tipos de pedidos de impeachment propostos no período de tempo abrangido pela pesquisa, com base nas características gerais das denúncias no que diz respeito a seus impactos políticos. Assim, ficaram estabelecidos três tipos: pedidos de alto impacto político, que são a categoria mais incomum; pedidos de médio impacto político, que possuem alguma repercussão e são encontrados em maior número do que os anteriores; e pedidos de baixo ou sem impacto político, que constituem a grande maioria dos pedidos de impeachment no Brasil durante o período que vai de 1988 a 2018.

Considerações finais

A presente pesquisa analisou 193 pedidos de impeachment contra o Presidente da República interpostos contra governantes eleitos entre os anos de 1988 e 2018 com o objetivo de responder o seguinte problema de pesquisa: quais características apresentam os pedidos de impeachment interpostos no Brasil contra os presidentes da República eleitos durante a vigência da Constituição de 1988 até o ano de 2018?

Os dois primeiros capítulos desta pesquisa se destinaram a cumprir o primeiro objetivo específico da dissertação, qual seja: elucidar as principais discussões teóricas, jurídicas e institucionais sobre o processo de impeachment do Presidente da República no Brasil. Tal objetivo foi perseguido em dois capítulos devido aos distintos aspectos a serem analisados, o histórico e o institucional, abordados em conjunto no primeiro capítulo, e o político, debatido no segundo.

Nesse sentido, o primeiro capítulo debruçou-se sobre a trajetória histórica do impeachment presidencial desde suas origens no sistema político da Inglaterra medieval, passando pela adoção do instituto nas instituições dos Estados Unidos da América, até sua incorporação e desenvolvimento ao longo das décadas no sistema político do Brasil. Ao longo do capítulo, destacaram-se elementos de permanência, bem como aspectos que sofreram modificações no decorrer da história. Além disso, foi feita uma breve incursão no debate sobre a natureza do processo de impeachment do Presidente da República, com atenção para aspectos mais institucionais e jurídicos.

O segundo capítulo explorou contribuições teóricas fundamentais para que fosse possível analisar a interação entre os diferentes atores políticos e as instituições no que diz respeito à apresentação de pedidos de impeachment presidencial.

Foram abordados os conceitos referentes à dificuldade formal de prosseguimento do processo de impeachment formulados por Rotta (2019) em sua análise dos modelos presidencialistas ao redor do mundo; os elementos sociais e políticos propícios à remoção do Presidente por meio de impeachment na América Latina e no Brasil, para o que foi indispensável a obra de Pérez-Liñán (2007) sobre o assunto; noções sobre a formação das coalizões no presidencialismo brasileiro, trazendo à tona autores como Figueiredo e Limongi (2000); e ainda, na análise do comportamento das oposições políticas, contribuições de autores como Bezerra e

Peres (2020), sob um prisma mais teórico, bem como de Dotan e Hofnung (2005), Taylor e Da Ros (2008) para análise das estratégias empregadas pela oposição na luta político-institucional.

Por sua vez, o terceiro capítulo tratou do segundo e terceiro objetivos propostos inicialmente para a pesquisa, quais sejam: analisar elementos endógenos dos pedidos de impeachment contra os presidentes, bem como os elementos exógenos relacionados aos pedidos de impeachment interpostos no período.

Sendo assim, após a reiteração do problema de pesquisa, do detalhamento das hipóteses e da descrição detalhada da metodologia empregada, foi feita a apresentação dos resultados gerais da pesquisa e análise dos dados, de modo a verificar a confirmação ou não das hipóteses específicas estabelecidas, bem como da hipótese geral.

No quarto capítulo, buscou-se atingir o último objetivo específico, qual seja: estabelecer uma classificação dos tipos de pedidos de impeachment interpostos no período. Assim, foi feito um agrupamento classificatório dos tipos de pedidos com base nas características gerais das denúncias no que diz respeito a seus impactos políticos.

Os tipos de pedidos ficaram classificados como: pedidos de alto impacto político, cujas repercussões sociais são consideradas altas e apresentam maior potencial de ameaça ao Presidente; pedidos de médio impacto político, que alcançam repercussão intermediária perante a sociedade, mas não o suficiente para apresentarem algum risco imediato ao Presidente; e pedidos de baixo ou sem impacto político, cujo impacto social é nulo ou muito baixo. Estes últimos representam a maior parte dos pedidos, o que parece explicar o desconhecimento geral da opinião pública e da academia a respeito da maior parte das denúncias por crime de responsabilidade contra os Presidentes da República no Brasil.

Ao longo do terceiro capítulo, verificou-se que os pedidos de impeachment interpostos contra presidentes da República no período de 1988 a 2018 estavam relacionados com níveis de aprovação (governo avaliado como bom ou ótimo) abaixo de 40% e com uma tendência de variação negativa da aprovação presidencial por parte do eleitorado. Também há vinculação relevante no que diz respeito ao índice de escândalos de corrupção acumulados ao longo do mandato, visto que índices mais altos estão vinculados a um número maior de pedidos de impeachment. Uma ampla maioria dos pedidos possui referências a supostos atos de corrupção ou improbidade

por parte do Presidente. Visto que a maior parte dos pedidos de impeachment é oriunda de indivíduos comuns, pode-se dizer que este grupo de proponentes tende a pedir o impeachment do Presidente da República quando tem a impressão de que o Presidente é corrupto ou que tolera a corrupção.

Assim, é possível afirmar, de acordo com o que se observou ao longo da pesquisa, que a quantidade de pedidos de impeachment interpostos contra o Presidente da República no período analisado possui relação importante com as condições políticas, econômicas e sociais observadas na época das denúncias, muito mais do que com os atos praticados pelo Presidente em si. Isto não significa que a conduta do Presidente e eventuais crimes de responsabilidade cometidos por ele não possuam importância alguma, mas que os elementos da conjuntura política exercem papel preponderante na percepção dos atores de que o Presidente tenha cometido crimes de responsabilidade ou não.

A primeira hipótese específica, segundo a qual atores políticos pertencentes a partidos da coalizão do governo em exercício não interpõem pedidos de impeachment contra o Presidente, acabou sendo refutada, visto que em determinadas circunstâncias os atores político-partidários pertencentes a partidos da base aliada podem interpor pedido de impeachment do Presidente, ainda que estes não sejam a maioria. No entanto, o fenômeno dos pedidos provenientes da base parece fortemente relacionado à baixa popularidade do Presidente, sem desconsiderar outros elementos desfavoráveis ao governante, e ao comportamento de atores considerados periféricos dentro dos partidos.

A segunda hipótese específica, qual seja a de que Presidente da Câmara dos Deputados pertencente à coalizão governista não aceita pedidos de impeachment contra o Presidente da República, foi confirmada. Nesse sentido, os dois únicos pedidos de impeachment presidencial aceitos pelo Presidente da Câmara durante o período foram analisados por quem não pertencia à coalizão do governo, confirmando a segunda hipótese específica.

Embora esta dissertação não possua uma hipótese específica relacionado aos dados econômicos e não tenha sido possível verificar plenamente a relevância dos dados do desemprego, fica evidente que um número não desprezível de pedidos de impeachment possui relação com períodos de retração econômica. Acredita-se que pesquisas futuras que aprofundem a análise dos dados socioeconômicos na relação com pedidos de impeachment possam lançar luz sobre esse aspecto.

A terceira hipótese específica, de que a maior parte dos pedidos de impeachment são interpostos nos últimos dois anos do mandato presidencial, foi refutada, visto que 52,33% das denúncias foram apresentadas em período anterior aos últimos dois anos de mandato presidencial. Apesar disso, foi constatado um relativo equilíbrio entre pedidos apresentados antes e durante os últimos dois anos de mandato.

A quarta hipótese propunha que a maior parte dos pedidos de impeachment contra os presidentes possui como principal acusação contra o governo alguma espécie de ato de corrupção ou de improbidade. Acabou sendo confirmada, visto que 76,68% das denúncias continham acusações de alguma forma de corrupção ou de ato de improbidade por parte do governo, sendo esta a acusação mais comum no universo de pedidos analisados. Outrossim, vale mencionar que o número de pedidos de impeachment demonstrou relação positiva com uma maior pontuação em termos de escândalos de corrupção ou improbidade acumulados durante um governo.

A quinta hipótese específica é a de que a quantidade de pedidos de impeachment advindos de atores político-partidários está relacionada à estratégia dos partidos oposicionistas de desgastar o governo ou de demonstrar oposição a certas medidas tomadas pelo Executivo. Ficou confirmada na medida em que a maior parte dos pedidos de impeachment provenientes de atores políticos de oposição não chegou a representar ameaça real à continuidade do mandato presidencial, sendo classificada como de médio impacto político, além de estarem muitas vezes associados a comportamentos da oposição sob determinados governos como o de FHC, por exemplo.

A hipótese geral do trabalho afirmava que a interposição de pedidos de impeachment contra o Presidente da República tem relação significativa com a existência de grandes protestos contra o governo, a incidência de escândalos de corrupção e as estratégias oposicionistas, que impulsionam atores a identificarem ações do Presidente como crimes de responsabilidade. Parcialmente confirmada: escândalos de corrupção possuem relação com o número de pedidos de impeachment.

Por outro lado, embora protestos contra o governo tenham forte relação com processos de impeachment que levaram à queda de Presidentes, a maior parte dos pedidos de impeachment não apresenta relação de proximidade temporal com os protestos que pautavam a saída do Presidente. Além disso, as estratégias

oposicionistas foram relevantes apenas para explicar os pedidos de impeachment interpostos por partidos de oposição e, talvez, pelos grupos de mobilização política. No entanto, estes pedidos representam uma minoria no universo de 193 pedidos de impeachment presidencial ao longo do período, de modo a também refutar parcialmente a hipótese geral.

Referências

ACIMA das expectativas, Lula encerra mandato com a melhor avaliação da história. **Datafolha**. 20 dez. 2010. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1211078-acima-das-expectativas-lula-encerra-mandato-com-melhor-avaliacao-da-historia.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

AGÊNCIA PÚBLICA. **A volta dos militares à política**. Disponível em: <<https://apublica.org/video/2021/02/militares-e-a-politica/>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

AGÊNCIA PÚBLICA. **Os pedidos de impeachment de Bolsonaro**. Disponível em: <<https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>>. Acesso em: 13 jul. 2021.

AMARAL, Oswaldo E. do; RIBEIRO, Pedro Floriano. Por que Dilma de novo? Uma análise exploratória do Estudo Eleitoral Brasileiro de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 56, p. 107-123, dez. 2015.

AMORIM NETO, Octavio. A crise política brasileira de 2015-2016: diagnóstico, sequelas e profilaxia. **Relações Internacionais**, n. 52, p. 43-54, dez. 2016.

ARGENTINA. **Constitución de La Nación Argentina**. 1853. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ATO ANTI-DILMA é o maior da história. **Folha de São Paulo**. 14 mar. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20529&anchor=6018187&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ATO pró-Dilma reúne 55 mil na Paulista, diz Datafolha. **Folha de São Paulo**. 17 dez. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20441&anchor=6011233&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ATOS defendem Dilma mas criticam governo. **Folha de São Paulo**. 14 mar. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20163&anchor=5983672&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BECKER, Clara. Quantos pedidos de impeachment contra Temer a Câmara já recebeu? **Agência Lupa**, 02 jun. 2017. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/06/02/pedidos-impeachment-temer/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BEZERRA, Gabriella Maria Lima; PERES, Paulo Sérgio. Oposição Parlamentar: conceito e funções. **Lua Nova**, n. 110, p. 247-298, 2020.

BITENCOURT, Cesar Roberto. **Tratado de direito penal: parte geral, 1.** 16ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **CF 1988 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Const. 1891 (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Const. 1934 (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Const. 1946 (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946).** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Const. 1967 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1967).** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0027-1892.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 1.079 de 10 de abril de 1950.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. **Quadro geral de denúncias contra os presidentes.** 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/Douglas/Downloads/Quadro%20Geral%20de%20Den%C3%B4ncias%20contra%20os%20Presidentes.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: acompanhado do Regimento Commum, Constituição Política do Imperio, Acto Addicional, Lei da Interpretação, Lei da Responsabilidade do Ministro e dos Conselheiros de Estado.** Typographia Nacional, Rio de Janeiro, 1881. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14142>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 17, de 1989. Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Resolução nº 22, de 1992. Altera a redação dos arts. 187, 188, 217 e 218 da Resolução nº 17, de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1992/resolucaodacamaradosdeputados-22-18-novembro-1992-320774-norma-pl.html>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **Parecer do Senador Antônio Anastasia.** 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/05/04/veja-aqui-a-integra-do-parecer-do-senador-antonio-anastasia>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 20.941.** 1990. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Voto do ministro Roberto Barroso na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378. Processo de impeachment. Definição da legitimidade constitucional do rito previsto na Lei nº 1.079/1950.** 2015. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF__378__Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 34.099.** 2016. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms34099.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRIZOLA rompe com Itamar e se diz candidato. **Folha de São Paulo.** 03 abr. 1993. Disponível em:

<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12017&anchor=4754911&origem=busca&originURL=&pd=9f67592cf63e58bc65da837a87e03e5c>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BROSSARD [DE SOUZA PINTO], Paulo. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república.** Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965.

CAVALCANTI, Leonardo; VICTOR, Nathan. **Bolsonaro mais que dobrou contingente de militares no governo, aponta TCU.** 2020. Disponível em:

<<https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu/>>. Acesso em 20 ago. 2021.

COUTINHO, Emilio. **Quais são os jornais de maior circulação no Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.casadosfocas.com.br/quais-sao-os-jornais-de-maior-circulacao-no-brasil/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DATAFOLHA. **Avaliação governo Collor - 1992**. 01 jun. 1992. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/1992/06/1222335-avaliacao-governo-collor---1992.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DATAFOLHA. **Avaliação do governo Itamar Franco**. 01 dez. 1994. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/1994/12/1222332-avaliacao-do-governo-itamar-franco.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DELATOR envolve Temer em compra de silêncio de Cunha. **Folha de São Paulo**. 18 maio 2017. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=47829&anchor=6053035&origem=busca&originURL=&pd=2da12454f4b4ded0ca18f2418ec87a5c>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Peita**. Disponível em: <<https://dicionario.priberam.org/peita>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

DOTAN, Yoav; HOFNUNG, Menachem. Legal defeats – political wins: why do elected representatives go to court?. **Comparative Political Studies**, v. 38, n. 1, p. 75-103, feb. 2005.

EM MARCHA com cerca de 10 mil pessoas na av. Paulista, segundo a PM, movimento sem-teto e outros grupos protestam contra ato anti-Dilma do dia 1º, realizado no mesmo local, e param trânsito nos jardins. **Folha de São Paulo**. 14 nov. 2014. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20043&anchor=5969897&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **A Constituição dos Estados Unidos da América**. 1994. Disponível em: <<http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito : FGV Direito Rio, 2017.

FALCÃO, Márcio. Se o STF regulamenta, não há golpe, diz líder da OAB. **Folha de São Paulo**, 27 mar. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20542&anchor=6019346&origem=busca&originURL=&pd=cabb568cec907c7517884ca18edad138>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

FAVER, Marcus. *Impeachment*: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. RDA – **Revista de Direito Administrativo**, v. 271, p. 319-343, jan.-abr. 2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FHC ENCERRA mandato com reprovação maior do que aprovação. **Datafolha**. 15 dez. 2002. Disponível em:
<<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2002/12/1222326-fhc-encerra-mandato-com-reprovacao-maior-do-que-aprovacao.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FHC enfrenta hoje o maior protesto. **Folha de São Paulo**. 26 ago. 1999. Disponível em:
<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14353&anchor=663007&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization, and party behaviour in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151-170, jan. 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Editorial: renúncia já**. 30 jun. 1992. Disponível em:
<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11740&anchor=4788704&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

‘FORA, Dilma’ reúne 210 mil em São Paulo e multidões no país. **Folha de São Paulo**. 16 mar. 2015. Disponível em:
<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20165&anchor=5984056&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FREITAS, Silva de. OAB desiste de pedir impeachment de Lula. **Folha de São Paulo**, 09 mai. 2006. Disponível em:
<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16801&anchor=5240770&origem=busca&originURL=&pd=8959d4b923f5be035e8860b7796225f3>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GAMA, Júnia et al. Debandada de partidos amplia o isolamento de Dilma. **O Globo**, 13 abr. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/debandada-de-partidos-amplia-isolamento-de-dilma-19072919>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GIELOW, Igor; BOGHOSIAN, Bruno. Aliados já elaboram planos para a sucessão de Temer. **Folha de São Paulo**, 24 maio 2017. Disponível em:
<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=47837&anchor=6053562&origem=busca&originURL=&pd=ea6d0fc0f6ba2f9fc738c8dcb70b117b>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

GREENLEES, Andrew. Oposição tentará mobilização decisiva. **Folha de São Paulo**, 06 ago. 1992. Disponível em:
<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11777&anchor=4760614&origem=busca&originURL=&pd=676fbe99344e5450f5af8679bcdd0a00>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

IBGEa. **Sistema de Contas Nacionais Trimestrais. Série Histórica.** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=20920&t=series-historicas>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

IBGEb. Biblioteca IBGE. **Produto Interno Bruto, 4º trimestre de 1991.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/232/pib_1991_4tri.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

IMPEACHMENT DE LULA seria golpe, afirma FHC. **Folha de São Paulo**. 27 out. 2006. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16972&anchor=5235030&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

IMPEACHMENT divide oposição. **Folha de São Paulo**. 12 ago. 2005. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16531&anchor=5249809&origem=busca&originURL=&pd=bcd3bda8e566a0d35825ba45c77d8cd>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

KRIEGER, Gustavo; NOVAES, Luiz Antônio. CEF organiza manifestação pró-Collor. **Folha de São Paulo**, 15 ago. 1992. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11786&anchor=4776213&origem=busca&originURL=&pd=43ac5efd5b52c5409f10f924afe456c6>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

LAMEIRA, Rafael Fontinel. **Por que caem os presidentes? Rejeição popular, oposição majoritária e impeachments no Brasil (1990-2018)**. 2019. 201f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 237-257.

MADUEÑO, Denise. Governistas se articulam e acusam oposição de golpismo. **Folha de São Paulo**, 21 ago. 1999. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14348&anchor=659923&origem=busca&originURL=&pd=977f34b0f12e17f7bc24535242377790>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MAIOR jornal do Brasil, Folha consolida crescimento digital. **Folha de São Paulo**, 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/maior-jornal-do-brasil-folha-consolida-crescimento-digital.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MAIS impopular desde Collor, Temer fecha com reprovação em baixa. **Datafolha**. 03 jan. 2019. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/01/1985723-mais-impopular-desde-collor-temer-fecha-com-reprovacao-em-baixa.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MANIFESTAÇÃO é pelo Brasil, diz Planalto. **Folha de São Paulo**. 15 ago. 1992.

Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11786&anchor=4776221&origem=busca&originURL=&pd=67d1f4400c5c36b97e7f9ed922e48f34>>. Acesso em: 12 jul 2021.

NEVES, Marcelo. **Parecer**. 2015. Disponível em:

<<http://www.vermelho.org.br/noticia/273806-1>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

OAB ORGANIZA pedido de impeachment. **Folha de São Paulo**. 24 jul. 1992.

Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11764&anchor=4789176&origem=busca&originURL=&pd=2237094cad96851b9a094b50836df544>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

OAB vai pedir impeachment. **Folha de São Paulo**. 18 ago. 1992. Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11789&anchor=4777748&origem=busca&originURL=&pd=3ecbfc50ee40e844fc7f779d1c0bdf6a>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

OPOSIÇÃO pede impeachment de Dilma por atos de 2015. **Folha de São Paulo**. 22 out. 2015. Disponível em:

<<https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/11/6/53/0/6005306/original/6005306.jpg>>.

Acesso em: 12 jul. 2021.

OUVERNEY, Assis Mafort. Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada. **Saúde debate**, v. 40, n. esp, p. 98-113, dez. 2016.

PANETTA, Grace; FRIAS, Lauren. Here are all the US presidents who have been impeached. **Insider**, 09 feb. 2021. Disponível em:

<<https://www.businessinsider.com/list-of-impeached-us-presidents-2019-12>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. A two-level theory of presidential instability. **Latin American Politics, and Society**, v. 56, n. 1, p. 34-54, spring 2014.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1946**. 3ed. revista e aumentada. Tomo III. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

PROTESTO na av. Paulista contra o governo reuniu 10 mil pessoas, que pediram impeachment da presidente Dilma; uma parte menor dos manifestantes, pró intervenção militar, caminhou para quartel no bairro do Paraíso. **Folha de São Paulo**. 16 nov. 2014. Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20045&anchor=5970260&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

RACHA a manifestação contra FHC. **Folha de São Paulo**. 25 ago. 1999. Disponível em:

<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14352&anchor=662602&origem=busca&originURL=>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

REPROVAÇÃO à gestão Dilma recua e volta a nível pré-manifestação. **Datafolha**. 11 abr. 2016. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?**. Barueri: Minha Editora, 2006.

RODRIGUES, Fernando; LOBATO, Elvira. FHC tomou partido em um dos grupos no leilão da Telebrás. **Folha de São Paulo**, 25 maio 1999. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14260&anchor=647377&origem=busca&originURL=>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ROSA, Alexandre Moraes da. **O julgamento do impeachment da presidente Dilma virou juízo final?**. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-15/limite-penal-julgamento-impeachment-dilma-virou-juizo-final>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um presidente: Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países**. 2019. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

RUSSOMANO, Rosah. **Dos poderes legislativo e executivo**. Rio de Janeiro: Imprensa, 1976.

SADI, Andréia; HAUBERT, Mariana. Cunha diz que delator mente e promete romper com o governo. **Folha de São Paulo**, 17 jul. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20288&anchor=5996178&origem=busca&originURL=&pd=95aff56bcb675f69f6b85a3468a2646c>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SALLUM JÚNIOR, Bráilio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. São Paulo: Editora 34, 2015.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 223-236.

SCOLESE, Eduardo; FRANCISCO, Luiz. Dez mil saem às ruas por Lula em Brasília. **Folha de São Paulo**, 17 ago. 2005. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16536&anchor=5249661&origem=busca&originURL=&pd=6671fee4b0398a688925df5535ac8827>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SCOLESE, Eduardo; FRANCISCO, Luiz. 12 mil protestam pelo impeachment de Lula. **Folha de São Paulo**, 18 ago. 2005. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16537&anchor=5249667&origem=busca&originURL=&pd=02049a79c037aee15bb86cfef393c0ec>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 40ed., rev. atual. até a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016. São Paulo: Malheiros, 2017.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Breve nota crítica ao Relatório Anastasia: contra a admissibilidade do processo de impeachment por crime de responsabilidade da Presidente da República**. 2016. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/breve-nota-critica-ao-relatorio-anastasia-contra-a-admissibilidade-do-processo-de-impeachment-por-crime-de-responsabilidade-da-presidente-da-republica-por-lenio-luiz-streck-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira-e-alexandre-gustavo-melo-franco-de-moraes>>. Acesso em: 21 set. 2020.

TAYLOR, Matthew M. Judging Policy. **Courts and policy reform in democratic Brazil**. Stanford: Stanford University Press, Stanford, 2008.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

TEMER tentou esvaziar órgão que autoriza construções. **Folha de São Paulo**. 21 nov. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20781&anchor=6039861&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

‘TIRAR Dilma não adianta nada’, diz FHC. **Folha de São Paulo**. 10 mar. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20159&anchor=5983372&origem=busca&originURL=&pd=7cfca16c1b21e7fb2e0c6caa85bfb6f2>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

TREENE, Alayna; TALEV, Margaret. The normalization of impeachment. **Axios**. 13 dec. 2019. Disponível em: <<https://www.axios.com/impeachment-normalization-trump-68e01523-a9d1-4da4-bc39-793062f020e5.html>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **Constitution of the United States of America**. 1787. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 12 jul. 2021.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Impeachment. History, Art & Archives**. Disponível em: <<https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Impeachment/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

URIBE, Gustavo. Fórmula de atos não teve efeito esperado, diz líder anti-Dilma. **Folha de São Paulo**, 14 abr. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20194&anchor=5987375&origem=busca&originURL=&pd=56106b72a5f142925b65ed97830aea43>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

WORLD HERITAGE ENCYCLOPEDIA. **Impeachment**. Disponível em: <<http://www.worldheritage.org/article/WHEBN0000015328/Impeachment>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ZANINI, Fabio; NERY, Natuza. PSDB deve indicar nomes para o governo Temer. **Folha de São Paulo**, 26 abr. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20572&anchor=6022106&origem=busca&originURL=&pd=7152242ccae29a661930684894825cc8>>. Acesso em: 12 jul. 2021.