

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOÃO VILLAVERDE

CONTROLE DO SOBERANO
como evoluiu a aplicação da Lei do Impeachment no Brasil?

SÃO PAULO
2019

JOÃO VILLAVERDE

CONTROLE DO SOBERANO
como evoluiu a aplicação da Lei do Impeachment no Brasil?

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas

Campo de conhecimento:
Administração Pública e Governo

Orientador: Prof. Dr. Cláudio G. Couto

SÃO PAULO
2019

Almeida, João Victor Villaverde de.

Controle do soberano : como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil? / João Victor Villaverde de Almeida. - 2019.

169 f.

Orientador: Cláudio Gonçalves Couto.

Dissertação (mestrado CMAPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Processos (Impedimentos) - Brasil - Legislação. 2. Responsabilidade administrativa. 3. Direito constitucional. 4. Brasil - Política e governo. I. Couto, Cláudio Gonçalves. II. Dissertação (mestrado CMAPG) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 342.511.3(81)

Ficha Catalográfica elaborada por: Raphael Figueiredo Xavier CRB SP-009987/O

Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas – SP

JOÃO VILLAVERDE

CONTROLE DO SOBERANO
como evoluiu a aplicação da Lei do Impeachment no Brasil?

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas

Campo de conhecimento:
Administração Pública e Governo

Data de aprovação:

21 / 02 / 2019

Banca examinadora:

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
(orientador)

Prof. Dr. Luiz Felipe de Alencastro

Prof. Dr. Oscar Vilhena

AGRADECIMENTOS

Quando isso tudo começou, eu era repórter, morava em Brasília e um *impeachment* presidencial tinha sido aberto no Congresso Nacional, pouco mais de um ano após as eleições gerais e em meio a uma dura crise econômica.

Acompanhei de perto o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, como repórter, em Brasília, do jornal *O Estado de São Paulo*. Estive, em momentos importantes da história, nos corredores do Ministério da Fazenda, do Palácio do Planalto, do Banco Central, do Tribunal de Contas da União e do Congresso. Tive, por ofício, um acompanhamento do processo em sua forma institucional. Com isso, também, acesso privilegiado, seja como observador, seja como entrevistador, dos dois lados da história (da acusação e da defesa). Publiquei um livro-reportagem sobre todo o episódio, tendo escrito parte dele em Nova York, quando fui pesquisador visitante na School of International and Public Affairs (SIPA) da Universidade de Columbia.

Aquela história terminou. Mas continuei motivado a entender como funcionam os sistemas de controle institucional, o papel da economia e da sociedade em momentos de clímax político, como um *impeachment*. Foi isso, acima de tudo, o que me fez buscar o curso de mestrado acadêmico em Administração Pública e Governo, na FGV-SP. O professor Nelson Marconi foi fundamental nessa travessia das redações de jornal para as salas de pesquisa, ao me incentivar a buscar esse caminho.

Em contato direto com meu orientador, Cláudio Couto, e com meu co-orientador, Marco Antônio Carvalho Teixeira, percebemos que, apesar de vivermos em um país cujo instrumento grave do *impeachment* é comum, temos pouca bibliografia.

Com Cláudio, Marquinho e Nelson, abro meus agradecimentos: eu não teria conseguido chegar até aqui sem o apoio intelectual e acadêmico de vocês. Obrigado por tudo o que vocês me proporcionaram. Ao professor José Márcio Rêgo, agradeço pelo poço de sabedoria e de boas histórias, que tornaram esse processo mais suave. Aos professores Luiz Felipe de Alencastro e George Avelino, meus avaliadores na banca de qualificação deste trabalho, agradeço demais pelos apontamentos críticos.

Tive a honra de estabelecer conversas ricas e intensas com dois economistas que, cada um à sua maneira, foram muito importantes para meu desenvolvimento e,

consequentemente, para este trabalho no biênio 2017-2018: Luiz Carlos Bresser-Pereira e Persio Arida. Eu nunca esquecerei essas conversas. Sou muito grato a Persio e a Bresser.

Aos professores Peter Spink, Marlei Pozzebon, Marta Farah, Mário Aquino Alves, Mario Schapiro, Marcos Fernandes e Maria Rita Loureiro, agradeço pelas incríveis aulas, interações e pelos ensinamentos. Matias Spektor, Sérgio Praça, André Roncaglia, Guilherme Casarões e Gustavo Fernandes me renderam *insights* preciosos.

Aos meus amigos e amigas da turma 2017-2019, presentes nos momentos mais angustiantes e idiossincráticos desse período tão intenso, agradeço pela parceria, pelos ombros e pelas risadas (em especial João Guilherme Machado, Leo Barchini, Iuri Pitta, Roberto Garibe, Ká Bugarin e o quarteto do #AjudaLuciano). Felipe Salto e Luiz Weber deram o empurrão ainda em Brasília e André Diniz ajudou a encarar a microeconometria. A cuidadosa revisão de Dora Ramos, a revisão bibliográfica de Adelaide Côrte e a arte de Patrícia Motta tornaram essa dissertação um conjunto bonito e coerente. Um trabalho de fôlego é sempre obra coletiva e muitas vezes a mais despreziosa das conversas é chave para problemas complexos. Muito obrigado a todos os professores, pesquisadores e os amigos e amigas nesses tempos de FGV.

Minha banca examinadora foi formada por um par que eu, anos atrás, só poderia sonhar em reunir: Oscar Vilhena (diretor da Escola de Direito da FGV) e Luiz Felipe de Alencastro. Ter este trabalho lido e comentado por Alencastro e Vilhena foi uma honra. As ponderações, críticas e elogios que ouvi deles na tarde do dia 21/02, numa sala cheia (obrigado, amigos) do décimo andar da EAESP, tornaram essa versão final a mais completa possível. Eu agradeço muitíssimo a eles.

Daniel Barros, Camila Camilo (dividindo as mesmas angústias, com os mesmos prazos!), Iuri Dantas e todos do nosso grupo de leitura: vocês tornaram esse período mais ameno. A interação diária com Luisa Palacios merece uma frase à parte: Luisa é uma máquina de trabalho que combina o rigor profissional com a empatia cuidadosa. Combinar o mestrado acadêmico com o trabalho como analista de risco político da MGA-Financial Times, em ano eleitoral, foi inacreditavelmente trabalhoso, mas incrivelmente produtivo. Não há tempo a perder.

Meus queridos amigos e amigas das diversas fases da vida, dos tempos de colégio até aqui, passando pelas redações em São Paulo e em Brasília, pela PUC-SP e por Columbia, e aqueles que conheci pelo país durante a “turnê” do *Perigosas Pedaladas*: muito obrigado por permanecerem ao meu lado.

À minha companheira, Bárbara Pombo, agradeço por ser quem você é, e por me acompanhar nessa transição que começou lá em Brasília, passou por Nova York e São Paulo e que, parte dela, termina aqui.

Meu pai, João Almeida, agradeço por ter sido o responsável por me instigar a pensar a política, ainda na infância. Meu irmão Luis, por oferecer um contraponto inteligente a muitos lampejos. A memória de minha mãe, Nelita Villaverde, como sempre, me impulsionou a superar as inevitáveis barreiras que surgiram no caminho.

Todo trabalho tem trilha sonora e este não fugiu à regra: os discos “Sketches of Spain”, de Miles Davis, “A Day At The Races”, do Queen, “Entre Amigos” de Dolores Duran, “Scourge of the Enthroned”, do Krisiun, “The Stylings of Silver”, de Horace Silver, e “Oferenda”, de Luisa Mitre, embalaram a escrita desse trabalho, entre outubro de 2018 e janeiro de 2019. A última revisão foi feita ao som de “Native Dancer”, de Wayne Shorter e Milton Nascimento. As colunas de Álvaro Costa e Silva, de Mariliz Pereira Jorge e os ensaios de João Moreira Salles ofereceram um descanso inteligente e aprazível durante a pesquisa.

Dedico ao meu pequeno filho Teodoro, que faz parte da geração que herdará, para o bem e para o mal, o que fizemos até aqui. Dentro de alguns anos, quando sobre ele começar a recair responsabilidade, caberá também a ele e sua geração observar e pressionar o soberano eleito a cumprir o que dele se espera. Só há controle com transparência e a pressão só encontra eco numa democracia. Esses são meus votos ao colocar o ponto final: que Teodoro possa conviver em um ambiente democrático, com um governo que respeita as liberdades individuais e que persiga a redução da desigualdade social com políticas fiscalmente responsáveis, com atenção aos direitos humanos e ao ambiente que nos cerca. E, se nada disso ocorrer, lá estará a espada do *impeachment* – por sorte aprimorada pelas sugestões advindas desta dissertação.

João Villaverde, 13/03/2019.

Se chego a uma cidade
de além-mar
Muitas vezes chego a uma cidade nova, levado pela dúvida.
Transformado da noite para o dia em peregrino
de uma fé em que não creio;
representante de uma mercadoria depreciada há tempos,
mas é grande, sempre, uma estranha esperança.

Pier Paolo Pasolini, 1970

RESUMO

O impedimento de um chefe do Executivo em regimes presidencialistas causa abalos sensíveis na administração pública. Apesar de comum no Brasil, o instituto do *impeachment* recebeu pouca atenção acadêmica, em especial no campo de administração pública. Esta dissertação investiga a aplicação da Lei do Impeachment contra três presidentes, a partir de análise documental e três estudos de casos sobre Getúlio Vargas (1954), Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016). Aplicamos, nos três casos, o modelo Baumgartner-Kada, tendo como hipótese de trabalho que ele será suficiente para explicar os processos brasileiros. Tendo o presidencialismo de coalizão como domínio teórico e o entendimento de que a Lei do Impeachment, em vigor no país desde 1950, funciona como um controvertido instrumental parlamentarista, verificamos limitações do modelo no caso brasileiro, quando os estudos de caso são comparados. Ao final, a dissertação apresenta hipóteses explicativas adicionais e novas frentes de pesquisa.

Palavras-chave: Administração Pública – Brasil. Ciência Política – Brasil. Impeachment – Brasil. Presidencialismo de coalizão. História – Brasil.

ABSTRACT

The impeachment of the head of the Executive branch in the presidential system causes sensitive shocks in the public administration. Although common in Brazil, the institute of impeachment has taken little academic attention, especially from the field of public administration. This dissertation analyses the application of the Brazilian Impeachment Law against three presidents, based on original documents and three case studies: Getúlio Vargas (1954), Fernando Collor (1992) and Dilma Rousseff (2016). We apply the Baumgartner-Kada model to all three cases, with the hypothesis that it will suffice to explain the Brazilian processes. With coalition presidentialism as the theoretical domain and the understanding that the Impeachment Law in force in the country since 1950 works as a controversial parliamentary instrument, we find limits of the model in the Brazilian case when the case studies are compared. Finally, the dissertation presents additional explanatory hypotheses and new research fronts.

Key-words: Public Administration – Brazil. Political Science – Brazil. Impeachment – Brazil. Coalition presidentialism. History – Brazil

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O *impeachment* do presidente como um jogo de vários estágios

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Modelo Baumgartner-Kada

Tabela 2 - Forças partidárias

Tabela 3 - Forças partidárias

Tabela 4 – Forças partidárias

Tabela 5 – Hipótese explicativa adicional

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modelo Baumgartner-Kada aplicado ao caso Vargas

Quadro 2 - Modelo Baumgartner-Kada aplicado ao caso Collor

Quadro 3 – Modelo Baumgartner-Kada aplicado ao caso Dilma

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AI-5	Ato Institucional número 5
BB	Banco do Brasil
BC	Banco Central
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DOU	Diário Oficial da União
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IPCA	Índice de Preço ao Consumidor Amplo
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
MP	Medida Provisória
MPC	Ministério Público de Contas
MPF	Ministério Público Federal
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Libertador
PL	Projeto de Lei
PL	Partido Liberal
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	Partido Social Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RJ	Rio de Janeiro
STF	Supremo Tribunal Federal
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
TCU	Tribunal de Contas da União
TCU	Tribunal de Contas da União
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

PRIMEIRA PARTE.....	23
Antecedentes históricos	23
O <i>impeachment</i> na Constituição norte-americana	27
A França revolucionária e o <i>impeachment</i>	34
O choque entre modelos: presidencialismo x parlamentarismo	38
A Constituição de 1946 e o parlamentarismo	45
“Contrabando parlamentarista” no regime presidencialista?.....	47
Mecanismo político ou crime comum?.....	52
Conclusão da primeira parte	55
SEGUNDA PARTE.....	56
Domínio teórico: o controle do soberano	56
O “presidencialismo de coalizão”	65
Modelo	71
1) O equilíbrio institucional entre os diversos ramos de governo	73
2) Provisões constitucionais e legais para o <i>impeachment</i>	74
3) A estrutura político-partidária	74
4) A popularidade do presidente	75
5) Outros fatores observáveis	75

Metodologia.....	82
TERCEIRA PARTE	85
O <i>impeachment</i> de Getúlio Vargas	85
O impedimento de Vargas	93
Teste do modelo no <i>impeachment</i> de Vargas	100
1) O equilíbrio institucional entre os braços do governo.....	100
2) As provisões constitucionais e legais do <i>impeachment</i>	101
3) A estrutura político-partidária	101
4) A popularidade do presidente.....	101
5) Outros fatores observáveis, como as condições econômicas	102
Limitações do modelo.....	103
Epílogo.....	104
O <i>impeachment</i> de Fernando Collor	105
A Constituição de 1988	106
O governo de Fernando Collor	111
O impedimento do presidente	117
Teste do modelo no <i>impeachment</i> de Collor	123
1) O equilíbrio institucional entre os ramos do governo	124
2) As provisões constitucionais e legais do <i>impeachment</i>	124
3) A estrutura político-partidária	125

4) A popularidade do presidente.....	125
5) Outros fatores observáveis, como condições econômicas.....	125
Epílogo.....	127
O <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff	127
O governo Dilma Rousseff	134
O impedimento de Dilma Rousseff	138
Teste do modelo no <i>impeachment</i> de Dilma.....	146
1) O equilíbrio institucional entre os braços do governo.....	146
2) As provisões constitucionais e legais do <i>impeachment</i>	147
3) A estrutura político-partidária	147
4) A popularidade da presidente	148
5) Outros fatores observáveis, como condições econômicas.....	148
Epílogo.....	151
QUARTA PARTE	152
Conclusões gerais	152
Novas frentes de pesquisas	158
Epílogo.....	160
REFERÊNCIAS	162

Apresentação

A ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia. E o impeachment constitui eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia.
Paulo Brossard, 1992.

O afastamento do cargo por impeachment é uma punição colossal, a ruína de uma vida. Mais importante: ela retira do assento presidencial a pessoa que a sociedade deliberadamente colocou no cargo.
Charles Black, 1974.

Vencer uma eleição majoritária e com isso chegar ao comando do Executivo representa livre acesso ao mandato inteiro? Um(a) presidente eleito tem que, necessariamente, cumprir seu mandato integralmente, somente podendo ser substituído nas eleições seguintes?

O *impeachment*, essa palavra inglesa importada e imediatamente incorporada ao léxico nacional mesmo tendo um equivalente fidedigno em português (“impedimento”), é a forma legal, institucional e constitucional de interromper um mandato.

Embora seja tudo isso (legal, institucional e constitucional), o *impeachment* é sempre um trauma. Ele envolve a saída de um mandatário eleito (o chefe do Executivo) depois que ele é acusado por grande maioria de representantes populares (os deputados) e é julgado por outros parlamentares eleitos (os senadores). Justamente por essas razões, dificilmente um processo legal, institucional e constitucional envolve tanto uma sociedade como o processo de *impeachment*. O trauma se instala a partir do momento em que a sociedade vê aquele que venceu uma eleição ser afastado antes do término de seu mandato.

Embora funcione como um típico processo judicial – com a constituição de peças de acusação e de defesa, depois cotejadas por juízes que formam o veredicto, após a realização de um julgamento que, concluído, envolve a aplicação de uma punição em caso de condenação –, o *impeachment* é todo realizado por agentes políticos eleitos pelo voto direto. São representantes eleitos acusando e julgando outro representante eleito.

O *impeachment* é sempre o ponto mais grave de um processo catártico. Há, no mínimo, uma grande crise instalada na sociedade no momento em que o processo é realizado. Essa crise pode ser econômica, política, cultural, social, moral, religiosa ou uma combinação entre elas. O único fato indiscutível é que o *impeachment* é sintoma de uma crise e o instrumento é considerado uma espécie de “passaporte” para um período melhor. Se o afastamento do presidente não for considerado necessário para o estancamento de uma crise e uma busca por estabilidade, ele dificilmente ocorre.

Os Estados Unidos introduziram o mecanismo do *impeachment* em sua constituição, elaborada em 1787 e ratificada dois anos depois. Foram eleitos 45 presidentes desde então. Nesse período todo, de 232 anos, foram realizados apenas três processos de *impeachment* contra presidentes. Em duas ocasiões, a Câmara dos Deputados aprovou a acusação, mas o Senado, responsável pelo julgamento, negou o impedimento. Na terceira, o presidente renunciou imediatamente antes do processo ser instaurado.

O Brasil conta com uma Lei do *Impeachment* desde abril de 1950. Trata-se, portanto, de um período muito menor, de 69 anos, com um número também muito inferior de presidentes no período: 18, contando Gaspar Dutra, que foi o presidente que sancionou a lei a menos de um ano do fim de seu mandato, e cinco vices que tomaram posse – Café Filho (1954-55), João Goulart (1961-64), José Sarney (1985-1990), Itamar Franco (1992-1994) e Michel Temer (2016-2018). Mesmo tendo menos de um terço de vigência da atual lei de *impeachment* frente ao mesmo mecanismo nos EUA, e tendo um número 60% inferior de presidentes, o Brasil teve igual número de processos de *impeachment* de presidentes – 3 – e um resultado muito diferente: apenas um permaneceu no cargo, enquanto dois foram impedidos de governar. Eis que dois dos cinco vices que governaram, como presidentes, desde 1950, o fizeram por terem concluídos mandatos de presidentes afastados por *impeachment*. Mais impressionante:

nos 30 anos entre outubro de 1988, quando foi promulgada a Constituição até outubro de 2018, nada menos do que 155 pedidos de *impeachment* contra os presidentes da República foram protocolados na Câmara dos Deputados (VILHENA, 2018, p.52). Foram cinco processos de *impeachment* por ano.

Mesmo se adotarmos uma série mais longa, iniciada pela primeira constituição a incluir o mecanismo de *impeachment* – a Constituição de 1891, a segunda de nossa história e a primeira depois de proclamada a República –, a diferença com os Estados Unidos, de onde copiamos o mecanismo, é abissal. Usamos o *impeachment* de forma frenética contra presidentes, governadores e prefeitos. Enquanto essa dissertação era escrita, os governadores de Minas Gerais e do Rio de Janeiro tiveram processos de *impeachment* abertos e o prefeito da cidade do Rio de Janeiro chegou a ter o processo para seu impedimento votado na Câmara de Vereadores.

Somos um país onde esse estrangeirismo, o *impeachment*, é muito comum. O trauma é frequente. As crises são muitas. Por que é assim?

Essa dissertação de mestrado parte dessas inquietações. O fato de termos um número relativamente elevado de *impeachments* e de termos passado há pouco por um deles (o processo de Dilma Rousseff concluído no Senado em 31 de agosto de 2016) nos faz buscar explicações em diversas áreas. Quais são as condições básicas para um processo de *impeachment* de fato caminhar? Qual é o papel das instituições políticas nisso? Há um padrão nos diversos processos de *impeachment* no Brasil?

A análise que aqui se faz é exploratória, dada a escassez de literatura, mesmo diante de um tema tão recorrente em nosso país. Buscamos, de início, apresentar o surgimento do *impeachment*: o Brasil seguiu o modelo dos Estados Unidos que, por sua vez, seguiu a Inglaterra. Partimos de algumas certezas que norteiam todo esse trabalho. Uma delas é que o *impeachment* é um mecanismo intrínseco a uma democracia. Ditaduras esmagam as instituições e a sociedade. Um Congresso de fantasia não julga um ditador por crimes de responsabilidade. Outra certeza é que o *impeachment* é uma forma legítima de controle político do mandatário eleito: eleição não é carta branca. A última certeza: o *impeachment* de um chefe do Executivo eleito é um trauma sem paralelos, que paralisa a sociedade e afeta diretamente a administração

pública. Essas são as nossas certezas. De resto, temos perguntas. A principal delas, que buscamos responder nesse trabalho, é quanto à aplicação da Lei do Impeachment no Brasil: como ela evoluiu desde que foi sancionada?

Para tanto, essa dissertação se divide em quatro partes. Na primeira delas apresentamos os antecedentes históricos do instrumento, que surgiu em meio às disputas entre a monarquia absolutista e o parlamento, nos primórdios da Era Moderna; chegou aos Estados Unidos e à primeira constituição moderna, junto com a criação do presidencialismo; passando pela França revolucionária e, enfim, chegou ao Brasil. Veremos que o *impeachment* foi tratado por pensadores tão diversos como Edmund Burke e Karl Marx, passando por Alexis de Tocqueville e James Madison, chegando ao Brasil de Rui Barbosa. Com o *impeachment* definido, com seu instrumental importado ao Brasil, terminaremos a primeira parte apresentando a discussão prática que envolveu os modelos presidencialista e parlamentarista, culminando com a Lei 1.079, de 1950, que embasará todos os *impeachments* a partir de então. Essa primeira das quatro partes é a mais livre de todas, com uma escrita que se permite mais aberta e menos óbvia para uma dissertação de mestrado.

Na segunda parte, apresentamos o domínio teórico da discussão que se fará adiante, posicionando os autores que discutiram a importância do controle institucional sobre o Estado e a administração pública e apresentando o “presidencialismo de coalizão”, tão relevante para entendermos como se desenrolaram os três *impeachments* presidenciais que discutiremos. Também aqui vamos apresentar o modelo desenhado por Baumgartner e Kada (2003), pois julgamos ser possível explicar os processos de impedimento dos presidentes no Brasil, ainda que com alguns ajustes, que somente serão discutidos mais adiante. Por fim, apresentaremos a nossa metodologia de trabalho, com análise documental e estudos de casos comparados, com ampla fundamentação por parte de autores que trabalharam esses métodos. A partir dessa segunda parte, portanto, o texto passará a ter um estilo mais convencional.

Com tudo isso posto, estaremos preparados para testar o modelo e discutir os três casos de impedimento presidencial em nosso país: de Getúlio Vargas em 1954, Fernando Collor em 1992 e Dilma Rousseff em 2016. É exatamente isso o que faremos

na terceira parte desta dissertação. São três estudos de casos, cada um com uma conclusão própria – as eventuais limitações do modelo serão discutidas.

Na quarta e última parte, analisamos os casos em conjunto, com as conclusões evidentes e apresentamos sugestões de aprimoramento do modelo para os casos brasileiros, junto de apontamentos para pesquisas futuras.

Por fim, gostaríamos de salientar a importância dessa pesquisa dentro do campo de Administração Pública. Quando o chefe do Executivo sofre uma acusação de crime de responsabilidade e por isso é julgado e afastado do cargo para o qual foi eleito, onde quer que esteja um servidor ou gestor público, uma consequência direta será sentida. A acusação de *impeachment* é grave o suficiente para paralisar, alterar ou mesmo terminar com políticas públicas de forma excepcional: não se trata do término de uma política pública ou de uma profunda alteração nos usos e costumes de uma repartição devido à uma vitória da oposição nas urnas; trata-se de uma brusca interrupção por conta de um instrumento constitucional último, que nasce de uma crise absoluta e deixa um rastro de traumas.

Como veremos ao longo desta dissertação, o sucesso do *impeachment* pode ser o fracasso de algumas políticas públicas, que são descontinuadas pelo sucessor do presidente. A vida do administrador público muda com o *impeachment*; os processos, intrínsecos à burocracia e a organizações, mudam de forma transversal: do auditor fiscal ao servidor envolvido com a agenda de direitos humanos, passando pelos gestores de programas sociais e executivos de empresas estatais, todos experimentam transformações em suas rotinas e prioridades depois de um *impeachment*.

Trata-se, portanto, de uma relevante questão científica estudar o *impeachment* no campo da administração pública. No entanto, esse instrumento tão grave e tão comum em nosso país é pouco pesquisado e avaliado. Esperamos contribuir para um novo cenário, em que esse importante e grave instrumento seja melhor compreendido, ensejando novas lentes de pesquisa.

PRIMEIRA PARTE

Antecedentes históricos

*O impeachment é a instituição chefe para a preservação do governo.
Proclamação da Casa dos Comuns, Londres, 1679.*

*O impeachment é o grande guardião da pureza da Constituição.
Edmund Burke, 1770.*

*O impeachment é a mais poderosa arma política,
perdendo apenas para a guerra civil.
T.F.T. Plucknett, 1953.*

Foi no século da peste e da guerra de 100 anos contra a França que o parlamento inglês conduziu o primeiro processo de *impeachment* de que se tem registro. (BERGER, 1973, p. 59; PRESTWICH, 2014, p. 222). Estamos em 1376, nos estertores da Idade Média, em Londres. A guerra de 100 anos contra a França começara em 1337 e pouco mais de uma década depois, no biênio de 1348-49, a peste negra produziu uma catástrofe de escala extraordinária, ao matar cerca de metade de toda a população da Europa. Um novo surto de peste surgiu em 1361, quando, também, o pêndulo da guerra mudara, com a França passando a coletar vitórias sobre os ingleses (PRESTWICH, 2014, p. 167).

Foi neste contexto – de população reduzida e psicologicamente afetada pela doença e pela guerra – que emergiu o “Good Parliament”, responsável pelo início dos processos de *impeachment*. Era usado pelo parlamento contra servidores públicos e ocasionalmente contra cidadãos poderosos. “O *impeachment* era geralmente usado pelo parlamento como um instrumento para ganhar poder relativo sobre a Coroa e seus servidores (BAUMGARTNER, 2003). Ministros importantes da Coroa sofreram *impeachment* acusados por corrupção e até a amante do rei Eduardo III, Alice Perrers, sofreu acusações (PRESTWICH, 2014, p. 222).

Muitos atos parlamentares foram revertidos no ano seguinte no que seria o início de uma longa disputa entre os parlamentares e a Coroa, em um momento de grandes transformações, simbolicamente representadas pela consolidação da língua inglesa como idioma oficial, superando o uso do latim e do francês na Inglaterra: em 1362, o discurso inaugural no parlamento foi feito em inglês pela primeira vez, bem como os tribunais passaram a usar a língua também; duas décadas depois, o poeta Geoffrey Chaucer decidiu evitar o latim, publicando “Os Contos de Canterbury” em inglês (PRESTWICH, 2014, p.227).

As disputas entre os parlamentares e a Coroa se aguçaram pelos três séculos seguintes. O *impeachment* passou a ser crescentemente usado pelo parlamento inglês para responsabilizar membros da monarquia. Já em 1640, em meio a um aumento da violência política, na disputa entre as duas instituições, o Parlamento inglês abriu um processo de *impeachment* contra Thomas Wentworth, o Conde de Strafford, acusado de defender a introdução “do governo arbitrário e tirânico contra as leis”, isto é, de ser um defensor do absolutismo encarnado pelo rei Charles I em detrimento do governo exercido pelos representantes da sociedade, o Parlamento (BERGER, 1973, p. 30). Nos nove anos entre 1640 e 1649, durante a ditadura de Oliver Cromwell, o parlamento britânico realizou nada menos do que 98 processos de *impeachment*. (THE HISTORICAL, 2018). No final desse período, inclusive, o rei Charles I foi executado.

Com a Inglaterra engolida pelo caos político, Thomas Hobbes vai viver em Paris (HISTORIC, 2018) e é de lá que ele escreve “O Leviatã”, em 1651, inaugurando o “contratualismo”, a partir da reflexão sobre os papéis do Estado, da religião e da Coroa.¹ As disputas continuariam com o restabelecimento da monarquia antes de sua capitulação definitiva, já no final do mesmo século XVII. Em 1690, após o sucesso da Revolução Gloriosa e com o parlamento se sobrepondo à Coroa em definitivo, John Locke publica seu “Segundo Tratado sobre o governo civil”, e nele faz um diagnóstico que o Estado nasce de um contrato consensualmente fechado entre os indivíduos com a missão de prover, entre outros direitos, a estabilidade. Muito relevante, para nossa

¹ Não é o objetivo deste trabalho uma exaustiva reconstituição bibliográfica dos pensadores clássicos da ciência política, mas, sim, diagnosticar a crítica ao soberano despótico, que encarnava o poder durante a Idade Média, e buscar por instrumentos de controle.

análise, é a consolidação, em Locke, do que seriam princípios fundamentais do Estado liberal, entre eles o controle do Executivo pelo Legislativo (regime parlamentarista de governo) e o controle do governo pela sociedade (WEFFORT, 2001, p. 87).

“Através dos princípios de um direito natural, pré-existente ao Estado, de um Estado baseado no consenso, de subordinação do poder Executivo ao poder Legislativo, de um poder limitado, de direito de resistência, Locke expôs as diretrizes de um Estado liberal”, escreveu Bobbio (2000, p.64).

O *impeachment* é um dos instrumentos mais poderosos para o Parlamento inglês, no momento em que se consolida a substituição da monarquia absolutista pela monarquia constitucional (pós-Revolução Gloriosa), com o parlamento passando a representar a corporificação do Estado.²

Os revolucionários buscavam conter o poder arbitrário (...) firmaram-se a supremacia parlamentar, o controle (parlamentar) centralizado em assuntos financeiros, o cerceamento das prerrogativas régias, a independência do Judiciário (pelo menos em relação à Coroa) e a supremacia dos órgãos de justiça (NORTH, 2018, página 232).

Com a supremacia do regime parlamentarista, o *impeachment*, tão comum na Inglaterra, ao longo de mais de 300 anos, começa a cair em desuso a partir da década de 1710 (SUNSTEIN, 2017 cap. 3), sendo principalmente substituído pelo instituto do “voto de desconfiança” (SCHMITT, 1996, pp. 308-312). A enorme eficácia política do voto de desconfiança tornou obsoleto o *impeachment* britânico (GALINDO, 2016, p. 25). Com isso, o *impeachment*, no Reino Unido, passou a ser encarado como uma das “antiguidades constitucionais” (GALINDO, 2016, p.26).

Um pouco antes dessa transição na Inglaterra, entre mecanismos de controle do soberano, passando do *impeachment* para o voto de desconfiança, devemos destacar

² Ver citação de Burke que abre esta seção.

um processo de *impeachment* relevante para a discussão em tela, com vistas de chegar ao Brasil: o *impeachment* do Conde de Oxford, Edward, em 1701. Nessa oportunidade, o Parlamento o julgou por ter desviado recursos públicos, forçando um aumento de imposto desnecessário aos ingleses (THE HISTORICAL, 2018). No século XVIII, estava claro, para observadores franceses e norte-americanos, como veremos a seguir, que o *impeachment* não se dava somente por razões institucionais (disputa entre o Parlamento e a Coroa), mas também por questões variadas envolvendo a administração da coisa pública.

São três as grandes transformações na Inglaterra do século XVII, que marcam o fim da trajetória iniciada ainda na Idade Média: 1) políticas (separação entre governo-Parlamento e Coroa-religião, tendo o parlamento o papel de representante máximo popular); 2) econômicas (vitória das relações capitalistas e o fato de que o centro da luta por benesses mercantis passou a ser o Parlamento e não mais a monarquia); 3) e intelectuais (Hobbes e Locke), com o surgimento do contratualismo como base de fundamentação do Estado como regulador das relações entre os homens.

É da França que virão os próximos desenvolvimentos intelectuais que julgamos importantes destacar como antecedentes históricos dentro da discussão sobre o *impeachment*.

Montesquieu olha para a Inglaterra de seu tempo quando escreve sua obra máxima “O Espírito das Leis”, de 1748. Ele caracteriza o Estado como “uma sociedade onde existem leis” e a liberdade como o instituto de “poder fazer o que se deve querer”. Montesquieu aponta para a importância de se controlar o poder do Estado, num salto argumentativo importante e moderno: “A experiência eterna nos mostra que todo homem que tem poder é sempre tentado a abusar dele; e assim irá seguindo até que se encontre limites. E – quem o diria! – até a própria virtude tem necessidade de limites” (MONTESQUIEU, 2002, p.129).

É justamente para controlar o poder que o pensador político francês defende a Constituição, um contrato legal que subordina a ação do Estado perante a sua sociedade. Montesquieu, então, analisa a Inglaterra e percebe ali três poderes: o Legislativo (“o príncipe ou magistrado cria as leis para um tempo determinado ou para

sempre, e corrige aquelas que já estão feitas”); o Executivo (“que determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões”) e o que ele chama de “executivo com poder de julgar”, que seria o Judiciário (responsável pela punição dos crimes ou que “julga as questões dos indivíduos”). Para que se tenha “liberdade política”, diz Montesquieu, “cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão”. O povo, para ser livre, deve exercer seu poder por meio dos seus representantes no Legislativo.

O constitucionalismo surge como fenômeno histórico-político, cuja função consiste em limitar e racionalizar o poder político, estabelecendo todas as regras normativas a partir das quais o Estado pode agir. Ademais, é o constitucionalismo que impõe limites ao poder soberano, mediante a divisão de poderes (ABBOUD, 2016, p. 47).

Com a separação em três poderes e o controle da sociedade sobre o soberano, Montesquieu promove um choque intelectual que seria primeiro assimilado pelos colonos ingleses nos Estados Unidos e somente mais tarde pelos próprios conterrâneos do pensador francês.

O *impeachment* na Constituição norte-americana

O Reino Unido serviu de modelo a partir do qual [o impeachment] foi tomado emprestado.

Alexander Hamilton, 1787.

Porque o impeachment é tão raro, a sociedade americana raramente foca nele. Isso é bom. Na realidade, é ótimo. Impeachment é um remédio de última instância. Se a sociedade não discute impeachment por uma década ou duas, ou três, essa não é a pior das notícias. A razão mais provável é que nossos presidentes têm tido desempenho bom, ou ao menos razoável. Nós não precisamos nos preocupar sobre como devemos nos livrar deles.

Cass Sunstein, 2017.

O exemplo da prática inglesa e a análise dos pensadores políticos franceses foram “digeridos” pelos americanos em luta contra a dominação colonial a partir de 1774. Seus frutos mais claros são a Bill of Rights, de 1776, e principalmente a Constituição de 1787, defendida pelos artigos dos Federalistas logo depois da convenção da Filadélfia. O que motiva os Federalistas (notadamente Alexander Hamilton e James Madison) é o controle do poder ante o Estado agigantado – personificado pela Inglaterra, metrópole que controlava os EUA (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p.99).

Do século XVI até o XVIII, as monarquias europeias estavam ocupadas consolidando seus poderes e marcando suas autoridades dentro de fronteiras claramente determinadas enquanto, ao mesmo tempo, protegendo elas mesmas de rivais que clamavam seus territórios. Eles erigiram burocracias enormes e forças militares de forma a declarar guerra, e foi isso o que elas fizeram durante a maior parte das décadas nestes três séculos. Isso representava a construção de governos cada vez mais centralizados e a criação de formas mais elaboradas de extração de dinheiro e homens para seus propósitos. Esses esforços, por sua vez, levaram ao crescimento dos exércitos, ao aumento da dívida pública, à elevação de impostos e ao fortalecimento do poder executivo (...) Madison, Jefferson e muitos outros norte-americanos lutaram na revolução (1776-1783) para prevenir a extensão desse tipo de criação de Estados nos EUA (WOOD, 2006, p. 166).

Para eles, a divisão de poderes é central; eis que Montesquieu é tido como exemplo para todos os pensadores americanos em guerra contra os ingleses (SUNSTEIN, 2017). Um dos saltos analíticos é a importação do desenho do pensador francês para a questão federativa interna que tratava da relação dos 13 estados com o poder central (o governo federal) que seria criado com a Constituição.

É criado algo inédito então: uma república com regras de monarquia, com presidencialismo no Executivo e uma federação de Estados, todos com o controle pelo Legislativo eleito pelo voto popular (na Câmara dos Deputados) equilibrado pela casa maior (o Senado, responsável pela representação igualitária dos estados) e o poder Judiciário, formado a partir da criação da Suprema Corte (curiosamente instalada

inicialmente no mesmo prédio onde ocorreram os debates da convenção da Filadélfia, que gerariam a constituição). Cabe à Suprema Corte o papel de guardião da Constituição, enquanto o Executivo tem poderes relevantes – e crescentes – e o controle a partir do Legislativo e da imprensa.

Imediatamente após o surgimento desse arranjo, inaugurado em 1789, quando a constituição é aprovada em todos os estados e George Washington é eleito o primeiro presidente, surgem, também, os partidos políticos, que passam a lutar de forma ferrenha pelo comando do Estado. Com o cumprimento de dois mandatos presidenciais de quatro anos cada (uma regra não escrita e criada por Washington) e a subsequente troca de poder (quando John Adams perde a reeleição para Thomas Jefferson em 1800), os EUA inauguram um modelo que causa choques pelo mundo, chamando a atenção de todos, pois havia uma preocupação, afinal, com o mesmo problema que inquietava Maquiavel: a instabilidade.

Benjamin Franklin, Alexander Hamilton e seus colegas pensaram muito sobre impeachment. Na visão deles, o poder de impeachment era central para o estabelecimento de um ‘bom governo a partir da reflexão e da escolha’. Sem o poder do impeachment, nós provavelmente teríamos nos negado a ratificar a Constituição. O impeachment reside no coração do esforço intrincado e majestoso dos pais fundadores de equilibrar os compromentimentos republicanos, quais sejam, a liberdade, a igualdade e o autogoverno com a crença em um forte e enérgico governo nacional. Eles atingiram esse equilíbrio com diversos mecanismos da Constituição (...) É irônico que o impeachment, visto em 1787 como um componente essencial desse equilíbrio, seja hoje tão pouco compreendido pelas pessoas desse país (SUNSTEIN, 2017, p.5).

O debate sobre o *impeachment*, durante a convenção constitucional na Filadélfia, em 1787, foi acalorado e ocupou os meses de junho e julho. Um delegado, Roger Sherman, chegou a sugerir que o Congresso deveria ficar autorizado a afastar o presidente da República sempre que quisesse (SUNSTEIN, 2017). Essa visão, no limite, tornaria o regime vindouro como parlamentarista, fazendo do presidente na realidade um primeiro-ministro. A objeção vitoriosa a Sherman veio de George Mason, quando

disse que, nesta proposta, o Executivo seria uma “mera criatura do Legislativo”. Foi inicialmente aprovada a sugestão do delegado Hugh Williamson, que trouxe os termos do *impeachment* tal como era praticado em seu estado da Carolina do Norte: o *impeachment* e a condenação teriam como base “má administração ou negligência”. O debate se estendeu, com Madison (que viria a ser o primeiro presidente da Câmara dos Deputados americana e mais tarde, também, duas vezes, presidente da República) advogando que “a limitação do mandato do presidente não era uma salvaguarda suficiente” contra o poder do futuro presidente. Ao final, o *impeachment* foi aprovado por 8 votos a 2 (Carolina do Sul e Massachusetts votaram contra) na comissão específica voltada a esse debate na Filadélfia. Somente em setembro, durante a última comissão criada para resolver assuntos pendentes, o *impeachment* foi concluído. Ele já estava aprovado na Constituição, mas faltava discutir as suas bases. Como e por quais razões deveria o futuro presidente sofrer esse processo?

“Má administração e negligência” foram motivos superados no debate final, tendo especial oposição de Madison, sendo substituídos por *treason, bribery, high crimes and misdemeanors* (traição, suborno, crimes graves e contravenções). Embora pouca dúvida reste sobre os dois primeiros pontos, “crimes graves e contravenções” até hoje são tema de grande debate nos Estados Unidos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 101).

Relevante notar que o debate final sobre o assunto na convenção constitucional na Filadélfia, realizado em 8 de setembro de 1787, foi claro em negar que “má administração” poderia levar a *impeachment*.

Resolvidos os termos, os delegados dos 13 estados discutiram o formato. Segundo as anotações de Madison, em seu diário, estabelecer onde se daria o processo de *impeachment* foi “um dos pontos mais intrigantes da Constituição republicana”. O longo debate terminou com a inclusão, na Constituição, das previsões de que caberia à Câmara dos Deputados abrir o processo de *impeachment* e caberia ao Senado realizar o julgamento, tendo, neste último caso, a sessão presidida pelo chefe da Suprema Corte. Em caso de derrota, o chefe do Executivo teria como punições o afastamento do cargo e a inelegibilidade. Isto é, seriam punições políticas. Para punições penais, caberia novo julgamento na justiça comum. “Atribuir a um o direito de acusar e a outro o direito de

julgar evita o inconveniente de fazer as pessoas acusadoras e julgadoras ao mesmo tempo; e defende contra o perigo da perseguição”, defendeu Hamilton, de acordo com O Federalista, citado por Sunstein (2017).

Esse modelo – em que a Câmara dos Deputados aprova o processo de *impeachment* com uma maioria simples de votos e o julgamento do processo é realizado no Senado, em sessão presidida pelo chefe da Suprema Corte, estipulando a necessidade de dois terços dos votos para configurar o afastamento e conseqüentemente as punições políticas – inaugurado em 1787, pelos Estados Unidos, segue o procedimento inglês, com a Câmara dos Comuns abrindo o processo e a Câmara dos Lordes realizando o julgamento. Esse instrumental também seria mais tarde copiado (para usar o termo de SADEK, 1992) pelo Brasil. A Constituição de 1988 prevê rigorosamente o mesmo funcionamento do processo de *impeachment*. Nossas diferenças são quanto às motivações, ou seja, o que constitui uma ofensa passível de *impeachment*. Mas ainda chegaremos lá.

Aprovada a Constituição na Filadélfia, agora os delegados de cada um dos 13 estados deveriam lutar por sua ratificação, de forma a colocar de pé a República tal como desenhada. Hamilton, Madison e John Jay passam a publicar artigos anônimos, sob o mesmo nome de O Federalista, para defender os vários artigos e as seções. Em O Federalista, número 69, há defesa do cargo de presidente da República, a personificação individual do Poder Executivo a ser criado. Para evitar críticas de que o cargo poderia se assemelhar ao do rei da Inglaterra, Hamilton aponta que o presidente seria eleito pelo povo para um mandato de quatro anos, cancelando a ideia de hereditariedade. E vai além:

O presidente dos Estados Unidos poderá ser acusado num processo de *impeachment*, julgado e, se for condenado por traição, suborno, crimes graves e contravenções, será removido do cargo; podendo depois ser processado e punido no curso ordinário das leis. A pessoa do rei do Reino Unido é sagrada e inviolável; não há um tribunal constitucional para o qual ele é responsabilizado; nenhuma punição pode ser a ele imputada sem envolver uma crise de revolução nacional (O Federalista, 69).

Ratificada, a constituição americana passou a regular a vida dos três poderes, que estrearam todos em 1789, com a eleição do primeiro Congresso Nacional, comandado por James Madison, da primeira Suprema Corte, e do primeiro presidente da República, George Washington, tendo Thomas Jefferson como o primeiro secretário de Estado e Alexander Hamilton o responsável por inaugurar a secretaria de finanças. A estreia do *impeachment* não tardou a acontecer: em 1804, num caso simbólico, por envolver um ministro da Suprema Corte, Samuel Chase. A câmara de deputados, dominada pelo partido republicano do então presidente Thomas Jefferson, votou e aprovou a abertura do processo de *impeachment* de Chase. O processo, então, chegou ao Senado. “Embora os republicanos tenham tentado amarrar a jogada na legalidade, o *impeachment* era, para todos os efeitos, uma perseguição política do começo ao fim” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 128). O Senado, afinal, votou pelo arquivamento do processo e Chase manteve o cargo. Com essa decisão, foi criado um poderoso precedente contra o *impeachment* nos Estados Unidos.

Mais de 2 mil homens e mulheres serviram como governadores dos Estados Unidos e apenas 13 sofreram processo de *impeachment*, tendo 8 sido afastados do cargo (...). No nível federal, o Senado federal americano conduziu apenas 19 votações de *impeachment* sendo somente dois contra presidentes da República. *Impeachments* de presidentes são raros (TSENG, 2018, p. 11).

Trata-se de um mecanismo político poderoso, que não passou despercebido pelo político francês Alexis de Tocqueville, em viagem aos Estados Unidos, em meados do século XIX: o fim principal do julgamento político é retirar o poder das mãos de quem fez mau uso dele, e de impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro (BROSSARD, 1992, p.77).

Foi na França de Tocqueville, cinquenta anos depois dos escritos de Montesquieu, que um processo de *impeachment* combinando julgamento político com acusações criminais rachou os já tensos nervos de parlamentares durante o Terror dos jacobinos, em 1792. Voltamos nossos olhos agora para a terra de Montesquieu.

A França revolucionária e o *impeachment*

O grande perigo é que a decisão (de impeachment) seja regulada mais pela força comparativa dos partidos do que pela real demonstração de inocência ou culpa. Alexander Hamilton, 1788.

O julgamento de um ministro seria um escândalo; o julgamento de um chefe de Estado seria uma revolução. Felix Moreau, 1911

A noção de povo exercendo o poder, sendo ele também soberano, que começa a emergir com os contratualistas ingleses encontrará eco em Jean Jacques Rousseau, escrevendo em 1755. Cabe ao Estado, este referencial normativo criado pelo povo para seguir as próprias regras, também pelo povo criadas, transformar os homens em seres civilizados. Enquanto Hobbes tem como modelo normativo o Estado absoluto e Locke o liberal, Rousseau tem o democrático. O pensador francês morreria em 1778, mas seria eleito “patrono da Revolução Francesa” (WEFFORT, 2001, p.194), desatada em 1789, no mesmo ano em que, nos Estados Unidos, a constituição é ratificada e o primeiro presidente da nova república, George Washington, toma posse.

O processo de *impeachment* de Lafayette, em 1792, no auge do chamado “Terror jacobino”, divide a assembleia nacional revolucionária. Acusado de “grave traição” por ter apoiado planos de facilitar a fuga do rei francês, Lafayette tinha, no mesmo processo, uma acusação de *impeachment* e uma pena de decapitação em guilhotina. Era um claro indicativo de que, para os franceses, naquele momento, o *impeachment* era um processo político e criminal, ao mesmo tempo.³ Numa tensa votação, primeiro com voto sigiloso e depois em voto nominal, a assembleia francesa

³ Voltaremos a essa questão mais adiante, ainda nessa primeira parte.

acabou livrando Lafayette do *impeachment* – e da guilhotina (THIERS; BODIN, 1963 [1825], p.196-201).

A confusão entre um processo político de afastamento de um cargo público e um processo de âmbito criminal, com pena de morte, pode ser justificada pelo momento revolucionário. Mas a confusão continuaria por muitos anos na França.

Depois de envolver pensadores conservadores, como o inglês Edmund Burke e o francês Alexis Tocqueville, revolucionários republicanos, como os norte-americanos Alexander Hamilton e James Madison, o *impeachment* mais tarde seria tratado também por um revolucionário comunista, o alemão Karl Marx.

Depois de já ter publicado “O Manifesto do Partido Comunista” com Friedrich Engels, Marx vai morar em Paris e lá acompanha as seguidas convulsões sociais de 1848 a 1852. É um momento de intensa luta entre partidos, sindicatos e instituições de Estado, tendo, como pano de fundo, a mesma discussão dos revolucionários do século anterior: o regime político. Nos tempos de Marx em Paris, os embates se davam entre os parlamentaristas, contrários ao presidente Luís Bonaparte, e os presidencialistas, que contavam com apoio dos monarquistas, entusiasmados defensores do presidente. Em meio a tudo aquilo, o governo francês também lidera um ataque militar a Roma, o que dá ensejo a um tenso debate sobre o *impeachment* de Bonaparte. Nesse cenário de “crise total”, típico dos processos de *impeachment* (como veremos aplicado aos casos brasileiros), Marx faz, em fevereiro de 1852, a seguinte anotação sobre os acontecimentos de quase três anos antes:

O bombardeio de Roma pelas tropas francesas foi a isca (...) Ele violou o artigo 5º da Constituição, que proibia a República francesa de empregar as suas Forças Armadas contra as liberdades de outro povo. Além disso, também o artigo 54 proibia qualquer declaração de guerra por parte do Poder Executivo sem a aprovação da Assembleia Nacional, e a Assembleia Constituinte havia indeferido a expedição a Roma (...) Em vista dessas razões, Ledru-Rollin entrou, em 11 de junho de 1849, com uma ação de *impeachment* contra Bonaparte e os seus ministros (...) No dia 12 de junho, a Assembleia Nacional rejeitou a ação de *impeachment* (...) Em Lyon, onde o dia 13 de junho fora o sinal para uma revolta sangrenta dos trabalhadores, e nos cinco

departamentos adjacentes, igualmente foi declarado o estado de sítio, que permanece em vigor até este momento (MARX, 2017, p. 64-65).

Ao vencer o processo de *impeachment*, Bonaparte começa a consolidar poder – o que seria fundamental para aplicar o golpe de dezembro de 1851. Relevante aqui é notar 1) o estado geral de crise – política e econômica – típico em processos de *impeachment*; 2) o embate sobre sistemas de governo.

Os embates entre regimes – parlamentarista ou presidencialista – continuaram por mais um século na França e, com eles, a controvérsia envolvendo a amplitude e o uso do instrumento de *impeachment*. Depois de adotado o sistema semipresidencialista, em 1958, com a ascendência do presidente sobre a assembleia, um modelo mais próximo daquele dos Estados Unidos (e também do Brasil) passou a exigir uma percepção sobre o *impeachment* mais semelhante à de países presidencialistas. Ainda assim, o parlamento francês levou quase 50 anos para dar maior clareza ao modelo, com a aprovação da reforma constitucional que definiu o *impeachment* do presidente da República em parâmetros semelhantes aos norte-americanos (FRANCE, 2019).

Diferentemente dos ingleses, que estavam apoiados na *common law*, os norte-americanos decidiram seguir o caminho indicado por Montesquieu, isto é, de registrar as instituições e os regramentos numa constituição. Foi este, também, o caminho escolhido pelos revolucionários franceses, que explodiram em guerra contra sua monarquia no mesmo ano em que os Estados Unidos davam funcionamento prático à sua república (1789). Embora partissem de motivações praticamente idênticas – a luta contra o jugo monarquista e a ambição por exercer o controle sobre o soberano – e tivessem seguido os mesmos autores (Montesquieu, principalmente) para estes fins, Estados Unidos e França tiveram trajetórias muito distintas após as empreitadas constitucionais. Coube ao “maior dos modernos”, como Brossard (1992, p.30) denominou o inglês Edmund Burke, a melhor interpretação desse paradoxo. Contemporâneo dos dois acontecimentos (a feitura da constituição dos Estados Unidos e

a revolução na França) e escrevendo ao mesmo tempo em que movia um processo de impeachment contra o primeiro governador-geral da Índia⁴, Burke avaliava ser:

Muito ingênuo imaginar que a simples proclamação de direitos ou a adoção de uma carta redefinindo o modo de se organizar e exercer o poder, incompatível com o modo como a sociedade de fato se organiza, em especial no que se refere às suas estruturas de hierarquia, teria a capacidade de alterar uma realidade estruturada ao longo dos séculos por costumes, tradições e antigas convenções arraigadas na cultura de um povo (apud. VILHENA, 2018).

A opinião pública francesa ainda oscilaria entre diferentes regimes, ora com apoio aos parlamentares em detrimento do presidente, ora o inverso.

A estrutura constitucional dá origem a uma condição política e a um estado de opinião pública ou a condição política e um estado de opinião pública dão origem à estrutura constitucional? Isso a princípio se afigura como o problema do ovo e da galinha, no qual não há nenhuma direção causal, mas creio que normalmente existe uma causa e que as normas constitucionais são comumente derivativas. Parece-me provável que a opinião pública normalmente origine a estrutura constitucional e que raras vezes, se tanto, se dê o contrário. Como sustentava Rousseau, o que conta afinal é a lei que está inscrita nos ânimos das pessoas (RIKER, 2018, p.108-109).

O uso de constituições e leis seria a tônica brasileira, com dependência da trajetória histórica ora arruinando planos, ora confirmando temores.

⁴ Seu discurso, que durou quatro dias para ser integralmente lido no Parlamento inglês, está aqui, na íntegra: <https://www.bartleby.com/268/6/3.html> (acessado em 08/01/2019).

O choque entre modelos: presidencialismo x parlamentarismo

*Retirar um presidente eleito da
Presidência da República é o ato mais
grave do regime democrático.
Por isto, a Constituição cria
uma série de obstáculos até que se
chegue à decisão definitiva. Prudência
constitucional.
Joaquim Falcão, 2015.*

A constituição norte-americana criou o primeiro sistema presidencialista do mundo (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p.46). O modelo era temido inclusive por parte dos “pais fundadores” dos Estados Unidos por possivelmente fazer do presidente da República um soberano tão poderoso e descontrolado como um imperador em monarquias absolutistas.

Em democracias parlamentaristas, o primeiro ministro é um membro do parlamento e é selecionado pelos partidos que comandam o parlamento, o que virtualmente assegura que ele ou ela serão aceitáveis para os ‘insiders’ políticos. O próprio processo de formação de governo serve como filtro. Presidentes, ao contrário, não são membros do Congresso, nem são selecionados por ele. Ao menos em teoria, eles são selecionados pelas pessoas, e qualquer um pode concorrer à presidência e – se ele ou ela recebe o apoio suficiente – ganhar (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p.46).

Com o sucesso econômico dos Estados Unidos e a consolidação democrática, o modelo presidencialista passou a ser emulado em diversas nações. O debate entre presidencialistas/monarquistas e parlamentaristas foi muito presente no Brasil desde a primeira metade do século XIX. A Constituição de 1824 dividia os brasileiros em duas interpretações, cada uma também derivada de um político francês (CARVALHO, 1993, p.17-22). Aqueles favoráveis ao imperador se encaixavam na expressão de François Pierre Guillaume Guizot, que fora primeiro-ministro da França entre 1840 e 1848: “O rei reina, governa e administra”: insistiam que a Constituição “não era parlamentarista à inglesa. Não era, por outro lado, absolutista, uma vez que

contemplava um sistema representativo e um corpo legislativo. Pode-se dizer que liam a Constituição numa direção presidencialista” (CARVALHO, 1993, p.19).

Por outro lado, havia os críticos dessa interpretação tão favorável ao imperador, que era a personificação do Poder Moderador instituído em nossa primeira constituição. Para esses, havia um “limite” ao poder do imperador, que deveria agir como um mero juiz entre o Executivo e o Legislativo. Essa corrente, advogou Carvalho (1993, p.19), lia a Constituição dentro do espírito de Benjamin Constant e no sentido da prática parlamentar inglesa. Não valia para esse grupo a frase de Guizot, mas a de Adolphe Thiers, deputado na assembleia francesa quando das convulsões de 1848-52 e posteriormente presidente da República: “O rei reina, mas não governa”.

O *impeachment* já encontrara guarida na Constituição de 1824, nossa primeira. Embora o imperador não estivesse sujeito “a responsabilidade alguma” (artigo 99), os ministros de Estado, por meio dos quais o imperador exercitava o poder Executivo, tinham responsabilidade perante o Legislativo, e aí poderiam responder por delinquências diversas, como “traição”, “suborno”, “abuso de poder” ou “falta de observância da lei” (artigo 133). A Constituição outorgada por Dom Pedro I, também, estabelecia que caberia à Câmara dos Deputados a “acusação dos ministros de Estado e conselheiros de Estado” (artigo 38), enquanto ao Senado ficaria a responsabilidade pelo julgamento (artigo 47). Mais de um ministro foi denunciado perante a Câmara e precisou se defender em sessões realizadas nos anos de 1827, 1828, 1829, 1831, 1832, 1834 e 1857 (BROSSARD, 1992, p. 40). Um só, porém, teve o *impeachment* aprovado pelos deputados. Foi José Clemente Pereira. Mas o Senado, em 9 de junho de 1832, absolveu o ex-ministro da Guerra (BROSSARD, 1992, p.40-41).

Interessa-nos reforçar essa divisão entre os monarquistas e os parlamentaristas no Brasil do século XIX, divididos entre as máximas de Guizot e de Thiers: “as duas correntes continuaram o debate durante a República, transferindo apenas o foco da crítica do poder pessoal do imperador para a crítica do poder pessoal do presidente da República” (CARVALHO, 1993, p.21).

A escolha pelo presidencialismo, logo após o golpe de novembro de 1889 que instituiu a República, foi feita com pouco – se algum – debate. O regime parecia

uma continuação natural da monarquia, com o presidente, chefe do Poder Executivo, concentrando poderes e centralizando decisões tal como antes fazia o imperador (diretamente ou indiretamente, a partir de seu corpo de ministros). Os primeiros presidentes, governando sob um regime ditatorial (flagrante sob Deodoro da Fonseca entre 1889 e 1891 ou mais nuançado sob Floriano Peixoto até 1894), reforçavam essa percepção. “O papel do Congresso era apenas orçamentário (...) o ditador republicano seria mais representativo do que o Congresso” (CARVALHO, 1993, p.22).

Apesar disso, a primeira Constituição republicana, promulgada em 1891, conta com a previsão do *impeachment*. O modelo, aliás, é praticamente idêntico àquele da constituição norte-americana. Também pudera: o advogado baiano Rui Barbosa, primeiro ministro da Fazenda da República e artífice da primeira constituição, nunca escondeu seu objetivo de transportar para o Brasil o regramento institucional norte-americano (FAORO, 2016, p.748-749). Foi ele o responsável por importar o presidencialismo dos Estados Unidos ao Brasil (TAVARES, 2016, p. 86). Havia a perspectiva de que, adotando as instituições norte-americanas, partilhariamos do mesmo destino dos Estados Unidos (VILHENA, 2018, p. 133). Com isso, o sistema político deixava de ter o parlamentarismo inglês como mote de cópia, passando a ter no presidencialismo norte-americano o símbolo máximo (MELO, 2019).

Mudou-se o eixo dos valores e princípios da organização formal do poder. Os novos influxos constitucionais deslocavam o Brasil constitucional da Europa para os Estados Unidos, das Constituições francesas para a Constituição norte-americana, de Montesquieu para Jefferson e Washington, da Assembleia Nacional para a Constituinte da Filadélfia (...) e do pseudoparlamentarismo inglês para o presidencialismo americano (BONAVIDES, 2006, p. 264).

Seguindo o modelo presidencialista e também a previsão de *impeachment* dos Estados Unidos, a Constituição de 1891 estabelecia, em seu artigo 29, que cabia à Câmara dos Deputados a competência de votar a acusação de *impeachment* contra o presidente da República, e o julgamento dos “crimes de responsabilidade” seria

realizado pelo Senado Federal, conforme previsão no artigo 53. A Constituição de 1891 também inaugura a estipulação dos crimes de responsabilidade:

Art. 54. São crimes de responsabilidade os actos do Presidente da Republica, que attentarem contra :

1º A existencia politica da União;

2º A Constituição e a fôrma do Governo Federal;

3º O livre exercicio dos poderes políticos;

4º O gozo e exercicio legal dos direitos politicos, ou individuaes;

5º Segurança interna do paiz;

6º A probidade da administração;

7º A guarda e emprego constitucional dos dinheiros publicos;

8º As leis orçamentarias votadas pelo Congresso (BRASIL.[Constituição (1891)], 2018).

Com a previsão constitucional, restava a regulamentação em lei dos crimes de responsabilidade. Eles foram definidos pelo Congresso Nacional, mas, em outubro, o presidente Deodoro da Fonseca vetou o projeto. No dia 2 de novembro de 1891, o Senado rejeitou o veto presidencial, fazendo valer o projeto original da lei de *impeachment*, como inicialmente aprovado pelos parlamentares. Entre os que repeliram o veto de Deodoro estavam Campos Sales (que viria a ser presidente da República), o ex-ministro Rui Barbosa e futuros ministros do Supremo, como Amaro Cavalcanti, Américo Lôbo e José Higino, que, na sessão parlamentar, afirmou:

O Senado é um tribunal político e não um tribunal de justiça criminal (...) Como se estranha que o Senado Federal, funcionando como tribunal político e para o fim de apurar do cargo o presidente delinquente, não o possa condenar por excessos e abusos de poder repetidos, que tenham causado dano provado ao Estado ou aos particulares? (BROSSARD, 1992, p.79).

No dia seguinte à sessão, Deodoro reagiu. Determinou a dissolução do Congresso, na tentativa de aplicar um golpe de Estado. Fracassou e foi defenestrado do poder, ascendendo ao posto máximo do Executivo federal seu vice-presidente, o marechal Floriano Peixoto.

A legislação do *impeachment*, então, foi aprovada e sancionada por Floriano em 8 de janeiro de 1892. Do ponto de vista formal, não restavam mais óbices ao impedimento do chefe do Executivo federal. De acordo com o artigo 12, parágrafo 1º, caso a Câmara de Deputados votasse favoravelmente pelo *impeachment*, o acusado ficaria “suspense do exercício de suas funções até sentença final”, que viria após julgamento do processo de *impeachment* pelo Senado Federal. Ressaltamos aqui dois pontos. Em primeiro lugar, a “cópia”, para usar os termos de Sadek (1992), do modelo norte-americano, isto é, com a Câmara ficando responsável pela votação da acusação e o Senado com a responsabilidade de realizar o julgamento, sendo os senadores transformados em juízes. O artigo 14 é claro quanto a isso: *Artigo 14. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República são juízes todos os senadores.*

O segundo ponto relevante é a discrepância: de acordo com a Lei nº 27/1892, o presidente estaria suspenso, provisoriamente, de suas funções tão logo a Câmara o acusasse formalmente de crimes de responsabilidade, isto é, o presidente aguardaria o julgamento do Senado sem poder exercer o cargo. Nos Estados Unidos, de onde o esquema foi importado, o presidente continua no cargo e só deixa as funções uma única vez, em definitivo, caso condenado pelo Senado.

Essa pequena discrepância, aberta pela Lei de 1892, seria seguida à risca no *impeachment* de Fernando Collor, realizado exatamente cem anos após a primeira lei de *impeachment*: Collor ficou temporariamente afastado do cargo imediatamente após a aprovação do processo pela Câmara em 29/09/1992, aguardando seu julgamento pelo Senado, enquanto o vice, Itamar Franco, ocupava a Presidência de forma interina. Já no processo de impedimento de Dilma Rousseff, em 2016, a discrepância ganhou um estágio adicional: Dilma permaneceu no exercício pleno das funções mesmo após a aprovação do processo de *impeachment*, pela Câmara dos Deputados, em 17/04/2016, deixando o cargo, provisoriamente, somente depois que o Senado Federal votou pela

admissibilidade do processo, em 12/05/2016. Ela ainda permaneceria como presidente temporariamente afastada até a realização do julgamento pelo Senado, em 31/08/2016.

Ter o *impeachment* na Constituição de 1891 e uma lei específica regulamentando o mecanismo, sancionada por Floriano Peixoto em janeiro de 1892, não foi o suficiente para ensejar o uso do mecanismo contra um presidente da República. Foram cinco tentativas, no entanto: em 1893 contra Floriano; três contra Campos Sales entre 1901 e 1902; uma contra o marechal Hermes da Fonseca, em 1912. Todas as denúncias não foram levadas ao plenário, sendo arquivadas após deliberação de comissão especial do *impeachment* aberta na Câmara dos Deputados.⁵

Durante o longo período entre 1889 e 1945, o sistema político, na prática, seguiu aquilo que o presidente Washington Luís afirmou a Epitácio Pessoa, um de seus antecessores no Palácio do Catete: “no Brasil só há uma força: o presidente da República” (FAORO, 2016, p. 763).

Foi em nível regional, no entanto, que a previsão constitucional do *impeachment* se fez valer no Brasil em seus primeiros anos de regime republicano. Um caso ruidoso foi o do general Caetano de Albuquerque, governador do Mato Grosso em 1916. O próprio militar fora deputado constituinte de 1890-91 antes de assumir o comando do Estado. Seu *impeachment* foi aprovado pela Assembleia Legislativa, que precisou realizar a sessão em Corumbá, alegando falta de segurança na capital (Cuiabá) para a realização da sessão (ALBUQUERQUE, 2018). Afastado por decisão dos parlamentares, o general obteve um *habeas corpus* junto ao Supremo Tribunal Federal, gerando um caos administrativo no Mato Grosso, com servidores passando a atender a dois governadores, uma vez que o vice já tinha assumido. Da tribuna do Senado, no Rio de Janeiro, o senador Antônio Francisco de Azeredo defendeu, em 16 de setembro de 1916, o processo de *impeachment* dizendo ser “um direito indiscutível da assembleia de meu Estado processar o presidente de Mato Grosso, que havia exorbitado já, e continua

⁵ O senador Valdemar Pedrosa trata de cada um desses casos em seu parecer de 01/06/1948 na comissão especial de leis complementares do Congresso Nacional, quando do debate sobre uma nova lei do *impeachment* (que viria a ser a lei 1.079, em vigor até hoje). As informações foram colhidas dos Anais do Senado Federal, livro 6, 1948, páginas 290-292.

exorbitando no poder com (sic) o sacrifício dos interesses superiores da minha terra” (BRASIL. Congresso Nacional, 2018, p. 193).

A falta de controle prático sobre o presidente da República, no entanto, não impediu que o debate sobre regime político – se presidencialista ou parlamentarista – aflorasse. Isso ocorreu tão logo foi instaurado um governo civil, com Prudente de Moraes assumindo em dezembro de 1894.

Em 1896, Assis Brasil apresenta uma série de sugestões de reforma do regime presidencialista, entre elas a extinção do cargo de vice-presidente, “fonte de conflito permanente” (BRASIL. Congresso Nacional, 2018, p. 23). No ano seguinte, o parlamentar Anfilofio Botelho Freire, que fora constituinte (1891) e ministro do Supremo Tribunal Federal, criticou, da tribuna da Câmara no Rio de Janeiro, a fraca influência do Legislativo sobre o Executivo. Ele apontou, inclusive, que “os excessos” do Executivo somente podem ser “corrigidos” pelo *impeachment*, “que por ser de todas a mais grave, é por isso mesmo a menos praticável e a mais ilusória” das armas.

Mais uma vez é invocado “o espírito da liberdade” como justificativa para um aumento da participação do Legislativo, continuando o fio da história que começa com os embates entre o parlamento britânico e a Coroa no final da Idade Média, passa pelas reflexões de John Locke acerca do Estado Liberal, por Montesquieu em sua formulação acerca da tripartição dos poderes e pela Constituição dos Estados Unidos:

Para que esta Constituição nos possa fazer dignos dos destinos que a Providência nos confiou, é preciso a (sic) necessário, imprescindível, que, na sua execução, nos guiemos pelo espírito de liberdade (BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Anais do Senado da República, 1948).

Quatro anos depois do discurso de Botelho Freire, foi a vez de Alberto Sales, fundador do jornal *O Estado de S. Paulo* e irmão do presidente Campos Sales, escrever longo artigo para o seu jornal, criticando tanto o parlamentarismo quanto o presidencialismo, advogando que o primeiro sistema só funcionava a contento na

Inglaterra, enquanto o segundo somente era satisfatório nos Estados Unidos (*BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Anais do Senado da República, 1948, p. 23*).

Presente em todas as Constituições republicanas, o *impeachment* somente seria testado pela primeira vez contra um presidente da República na segunda metade do século XX, sob a Constituição de 1946. Foi quando a lei original, de 1892, foi superada pela lei 1.079, de abril de 1950, em vigor até hoje.

A Constituição de 1946 e o parlamentarismo

O impeachment, copiado da Constituição dos Estados Unidos, é um mecanismo de controle do Executivo. Maria Tereza Sadek, 1992.

O passado nunca foi; o passado continua. Gilberto Freyre, 1946.

A legislatura federal que tomou posse em 1946, para formular a nova Constituição, foi possivelmente uma das mais heterogêneas de nossa história. Contava desde comunistas associados a Stalin, como Luís Carlos Prestes e Carlos Mariguella, até convictos parlamentaristas, como Raul Pilla, passando por escritores de esquerda (Jorge Amado, eleito pelo PCB) e sociólogos de direita (Gilberto Freyre, eleito pela UDN), além do ex-chefe da polícia política da ditadura do Estado Novo, Filinto Muller, e do próprio ex-presidente Getúlio Vargas, que chegou a participar de algumas sessões, mas terminou não assinando a Constituição.

Apesar dos novos tempos, livres da ditadura, concluída a Segunda Guerra Mundial e antes da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética se estabelecer, o constituinte de 1946 não inovou quando chegou a hora de tratar do instrumento do *impeachment*. O artigo 88 da Constituição de 1946 repete, inclusive com as mesmas palavras, os termos do artigo 53 da Constituição de 1891, ao determinar que caberia à Câmara dos Deputados acusar, com maioria absoluta, o presidente e, ao Senado Federal, o julgamento do processo de *impeachment*. Também o artigo 89 da

Constituição de 1946, ao estabelecer o que seriam os crimes de responsabilidade do presidente da República, repete as mesmas previsões da Carta de cinco décadas antes, com apenas algumas atualizações na forma como as palavras passaram a ser escritas.

Estavam lá, na Constituição de 1946, os mesmos oito crimes de responsabilidade que ensejariam o *impeachment* do presidente da República. já previstos na Constituição de 1891:

Art. 89. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do país;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - a guarda e o legal emprêgo dos dinheiros públicos;

VIII - o cumprimento das decisões judiciárias.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento (BRASIL. Constituição 1946)

A lei especial, prevista no parágrafo único que acompanha o artigo 89, seria a Lei 1.079, aprovada pelo Congresso Nacional três anos mais tarde e sancionada pelo

então presidente Eurico Gaspar Dutra em abril de 1950 (BRASIL. Lei 1.079, 2018). Essa é a lei que está em vigor até o momento em que esta dissertação é redigida. Ela servirá de base para todos os três processos de *impeachment* que serão analisados neste trabalho. Assim sendo, vamos nos deter sobre sua formulação. Seus antecedentes históricos evidenciam a discussão em tela: a luta entre presidencialistas e parlamentaristas.

“Contrabando parlamentarista” no regime presidencialista?

*Governo é presidente da República
mais o Congresso Nacional. Presidente
sem Congresso não governa.
Ulysses Guimarães, 1989.*

*O impeachment é uma arma
letal contra governos que não contam
com o apoio de ao menos um terço dos
membros do parlamento e, ao mesmo
tempo, abrem arestas jurídicas para a
acusação de crimes de
responsabilidade.
Oscar Vilhena, 2018.*

Como vimos, a Constituição de 1946 estipulava o mecanismo de *impeachment*, bem como os crimes de responsabilidade que embasariam o afastamento do chefe do Executivo e, também, a forma como o processo deveria se dar no Congresso Nacional. Mas a mesma constituição demandava uma lei complementar para detalhar todo esse arcabouço.

A mesma legislatura constituinte, então, deu cabo à demanda, por meio do Projeto de Lei do Senado de número 22 (PLS 22), relatado pelo senador amazonense Valdemar Pedrosa, do PSD, que era integrante da comissão mista de leis

complementares da Constituição. Ele levou o projeto para apreciação na sessão de 9 de junho de 1948.⁶

O relator organizou, no projeto de lei, as contribuições dos 27 integrantes da comissão, da qual faziam parte desde lideranças muito próximas ao ex-presidente Getúlio Vargas, como o deputado Gustavo Capanema, do PSD, como parlamentares de aguda oposição a Vargas, como Raul Pilla, do PL, além de integrantes da UDN.

Após ler o projeto de lei na íntegra, o relator apresentou trechos de livros de constitucionalistas brasileiros (Carlos Maximiliano e Paulo de Lacerda) e também de norte-americanos (Pomeroy e Tucker) para então concluir que o *impeachment* “é uma instituição de direito constitucionalista que reveste uma característica eminentemente política (BRASIL, Congresso Nacional. Senado Federal. Anais do Senado, p. 292).

Com esse entendimento, os congressistas levaram o PLS 22 ao plenário quase dois anos depois. A demora se deu porque, em 1949, os parlamentares gastaram energia com o debate da emenda constitucional que instituiria o regime parlamentarista no Brasil. Principal defensor do sistema era o deputado gaúcho antigetulista Raul Pilla, que já começara a perceber a movimentação de seu conterrâneo para voltar ao poder nas eleições do ano seguinte (LIRA NETO, 2014, p. 163). Lutando pelo parlamentarismo, Pilla conseguiu arregimentar 110 dos 304 deputados, mas não foi o suficiente para aprovar a emenda e substituir o regime presidencialista. Eis então, como “contrabando parlamentarista” (QUEIROZ, 2018), renasce o PLS 22, que regulamentava o *impeachment* do chefe do Executivo, que fora aprovado no ano anterior na comissão mista da qual Pilla fizera parte. Pilla continuaria tentando: doze anos mais tarde, em julho de 1961, o parlamentar gaúcho apresentaria uma nova emenda constitucional que alterava o sistema político para parlamentarista. No mês seguinte, com a renúncia do então presidente Jânio Quadros, o parlamentarismo de fato surgiu como a saída negociada pelo Congresso Nacional e pelas lideranças sociais para permitir a posse do

⁶ Alguns meses depois de votar com a maioria pela cassação dos mandatos dos parlamentares que tinham sido eleitos pelo Partido Comunista do Brasil, entre eles o escritor Jorge Amado, também forçado a deixar o país (AGUIAR, 2018, p.248).

vice, João Goulart, como presidente, mas sob um regime parlamentarista que lhe retirava poderes (FRAGA, 2017, p.175). Mas essa é outra história.

O *impeachment*, cumpre reforçar, é o instrumento parlamentar máximo de restrição do poder do chefe do Executivo ao resultar no afastamento do cargo. Eis que ele surge de forma distinta para políticos parlamentaristas em regimes presidencialistas.

Presidencialismo é o sistema de governo em que a Chefia do Governo está fundida à Chefia do Estado, formando um comando unipessoal. Quer seja escolhido diretamente pelo eleitorado ou indiretamente por algum tipo de colégio eleitoral, o titular dessas duas funções (Presidente da República) tem um mandato fixo, geralmente de quatro ou cinco anos, que não pode ser interrompido (a não ser no caso de *impeachment*) por um voto do Legislativo. No Parlamentarismo, ao contrário, a Chefia do Estado e a do Governo estão fisicamente separadas e confiadas a titulares distintos. O Chefe de Governo (Primeiro-Ministro) é designado para um mandato em aberto, permanecendo na função enquanto tiver a confiança do Parlamento (LAMOUNIER, 1991, p.9-10).

Justamente por esse caráter grave, o *impeachment* significa, sempre, a inabilitação de milhões de votos e conexões construídas no tecido social pelos partidos políticos e pelo cidadão (TAVARES, 2016, p.1058). Dada essa característica ao instrumento de controle do soberano em regimes presidencialistas, o *impeachment* não pode ser compreendido ou usado como um “voto de desconfiança” dos parlamentares ao chefe do Executivo, como ocorre nos regimes parlamentaristas.

Não se pode subverter nosso sistema para atender ao desejo de fazer uso do (e instaurar o) voto de desconfiança, típico de modelos parlamentaristas, mas completamente descabido em nosso sistema. Utilizar essas razões para permitir a abertura do processo de *impeachment* seria atuar completamente à margem da Constituição (...). O *impeachment* não é um mecanismo para testar novamente o resultado das urnas ou a vontade formalmente manifestada por toda a sociedade. Entende-se, pois, que essas sequer se tornem preocupações manifestas das Casas do Congresso Nacional quando se trata legitimamente de um *impeachment*. É, em realidade, um mecanismo

típico do modelo Presidencialista brasileiro, de defesa da Constituição e, portanto, de suas instituições (TAVARES, 2016, p.1060).

Enfim levado ao plenário, o projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional já no início do ano eleitoral de 1950. Sancionada pelo então presidente Eurico Gaspar Dutra, em 10 de abril, a Lei 1.079 entra em vigor com publicação no Diário Oficial da União (DOU) dois dias mais tarde. Ela está em vigor até o momento em que essas linhas são escritas.

Na Lei 1.079, há a discriminação do que seriam os oito crimes de responsabilidade citados na Constituição de 1946. Cada crime constitui um capítulo na lei. Há desde artigos bem definidos (como o caso do artigo 6º, parágrafo 2º: “usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção”), até aqueles em que a descrição ampla, pouco detalhada ou definida, como o artigo 9º, parágrafo 7º: “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.”

Uma leitura atenta dos capítulos que buscam definir o que seriam os crimes de responsabilidade, citados na Constituição, indica que o esforço por detalhar não foi grande.

O fato é que a legislação brasileira foi muito abrangente ao tipificar os crimes de responsabilidade passíveis de impeachment. Isso significa, na prática, que o Congresso Nacional tem uma esfera de discricionariedade muito alargada para julgar o presidente. Nesse contexto normativo, o processo de impeachment adquire uma natureza prevalentemente política (VILHENA, 2018, p. 58).

A Lei 1.079, também, repete os trâmites processuais do *impeachment* que a Constituição prescrevia, isto é, que o processo nasce na Câmara dos Deputados,

cabendo ao presidente da casa a decisão de aceitar ou não um pedido de afastamento do presidente da República, tendo o Senado Federal a responsabilidade pelo julgamento (artigo 80), com o afastamento definitivo configurado após aprovação por dois terços (artigo 80, parágrafo único), mas somente após o plenário da Câmara decidir, por maioria absoluta (artigo 81), ser procedente a acusação e assim enviá-la ao Senado. Além de dispor sobre o tamanho de quóruns, a lei também determina a formação de uma comissão especial de *impeachment* na Câmara, após o presidente aceitar a denúncia, para que um parecer seja formulado. É esse parecer que é levado à votação nominal em plenário da Câmara. Uma vez no Senado, um novo parecer deve ser formulado.

Em vigor até o presente momento, a lei de 1950 traz embutida uma controvérsia histórica: seriam os crimes de responsabilidade uma ofensa essencialmente política ou seriam passíveis de condenações penais? Vamos agora nos deter nesse ponto importante, para concluir essa primeira parte.

Mecanismo político ou crime comum?

O impeachment constitui a técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensas do chefe do Poder Executivo. A pena através dele aplicável nada tem de criminal; é apenas política, relacionada a um ilícito político, aplicada por entidades políticas a autoridades políticas.
Paulo Brossard, 1964.

Como ficou claro, o entendimento do relator do projeto de lei original, Valdemar Pedrosa, era que a lei tinha caráter “ eminentemente político”. Com apoio suprapartidário (tendo não apenas as tradicionais legendas de oposição a Vargas, a UDN e o PL, como favoráveis, mas também o PSD), incluindo parlamentares que apoiavam Vargas, como Gustavo Capanema, a lei de *impeachment* foi aprovada e sancionada tendo essa característica de lei política.

Estava claro, também, para os autores da Constituição norte-americana, em 1787, que o *impeachment* era um processo político (BAUMGARTNER; KADA, 2003, p.123; SUNSTEIN, 2017). Imediatamente depois da ratificação e do início de fato da república norte-americana, o jurista James Wilson, que também fora um delegado na convenção constitucional na Filadélfia, observou que o *impeachment* é confinado “a atores políticos, a crimes políticos, a contravenções e a punições políticas”, deixando claro que o *impeachment* não poderia ser pensado sobre “a ótica da jurisprudência ordinária” (SUNSTEIN, 2017, cap.4, p.5).

Esse entendimento de que o *impeachment* é um processo político que trata de crimes políticos era óbvio aos criadores da Constituição americana e a seus contemporâneos. Também era óbvio ao constitucionalista Charles Black, que se deteve sobre o *impeachment* e descreveu, da seguinte forma, a sua procura por qualquer menção ao Judiciário, o que poderia caracterizar uma relação não-política ao tema: “Até onde pude pesquisar, nem uma sílaba pronunciada ou escrita na Constituição, ou

durante todo aquele período, dá alguma ideia sobre a suposição que a Suprema Corte deveria ter alguma coisa a ver com o *impeachment*” (BLACK, 1974).

Isso também seria óbvio a Paulo Brossard, um dos primeiros grandes estudiosos da Lei 1.079, em livro originalmente publicado em 1964. O autor, mais tarde ministro do Supremo Tribunal Federal, critica, inclusive, o uso do termo “crime” para denominar as ofensas passíveis de *impeachment* – os crimes de responsabilidade. “Se aos crimes de responsabilidade se reservasse a denominação de infrações políticas, por exemplo, melhor se atenderia à natureza das coisas” (BROSSARD, 1992, p. 69).

Um dos formuladores de nossa primeira lei de *impeachment* (Lei nº 27/1892), o parlamentar Epiácio Pessoa, que viria a ser ministro do Supremo Tribunal Federal e também presidente da República, deixou clara a intenção do Congresso Nacional quando afirmou, em parecer a um *impeachment* de âmbito estadual, que “o *impeachment* não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública” (BROSSARD, 1992, p. 81).

O tema não é incontroverso. O *impeachment*, durante a monarquia, era um processo político e criminal (BROSSARD, 1992, p.33), dado que o afastamento do cargo poderia ser compatibilizado até com a pena de morte (BROSSARD, 1992, p.143).

Ainda, no início do século XX, Aurelino Leal deu realce ao elemento linguístico quando escreveu que “dir-se-á que o Senado não impõe penas criminais. Antes de mais nada, há uma lei de responsabilidade, que define crimes de responsabilidade e que prescreve penas. A condenação, portanto, é de natureza criminal” (apud., BROSSARD, 1992, p.82).

O *impeachment*, tal como previsto na Constituição de 1988, também foi analisado por constitucionalistas – inclusive com jurisprudência no Supremo Tribunal Federal – como se tratasse de um processo baseado em ofensas penais ou cíveis. Ressaltamos aqui a visão do constitucionalista Paulo Bonavides:

A responsabilidade do presidente no presidencialismo é penal e não política; responde ele por crime de responsabilidade no exercício da competência constitucional, de ordem administrativa, que lhe é atribuída, não podendo ser destituído, ao contrário do que se passa no parlamentarismo com o chefe do poder Executivo, que fundamentalmente cai por razões de ordem política (BONAVIDES, 2003, pg. 97).

Quando foi relator de ação direta de inconstitucionalidade que buscava reverter o *impeachment* do então governador de Santa Catarina, em processo julgado em 1999 no Supremo Tribunal Federal, o ministro Eros Grau determinou “a inconstitucionalidade formal dos preceitos que dispõem sobre processo e julgamento dos crimes de responsabilidade”. Segundo o ministro do STF, essa determinação se dava por serem “competência legislativa da União” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, 2018). Segundo Galindo (2016, p. 21), a decisão de estabelecer competência privativa da União para o assunto é decorrente da visão de se tratar de direito penal.

São profundas as diferenças entre o direito imperial e o republicano, apesar das aparências comuns, de persistirem certas denominações, das semelhanças processuais, de ser quase idêntico o cerimonial. É que, embora as faltas pudessem ser políticas, pela Lei de 1827, era criminal o processo a que estavam sujeitos os ministros e conselheiros de Estado, ao passo que, no direito republicano, ainda que possam ter colorido de repercussões penais as faltas atribuídas à autoridade executiva, sempre foi de natureza política a responsabilidade a que ela está sujeita (BROSSARD, 1992, p.44.)

Embora a controvérsia permaneça até os dias de hoje, adotaremos aqui o entendimento de que o processo de *impeachment* no Brasil, regulado pela Lei 1.079, é eminentemente político. Ficará claro, na análise vindoura, aquilo que foi eternizado por Brossard: “Na sua instauração, na sua condução e na sua conclusão, o *impeachment* terá inspiração política. Políticos serão os resultados perseguidos. É natural que seja assim; dificilmente assim não será” (BROSSARD, 1992, p. 180).

Conclusão da primeira parte

Tendo surgido como mecanismo de controle indireto dos atos do rei da Inglaterra, ainda na Idade Média, durante a era da peste negra e da longa guerra entre ingleses e franceses, o *impeachment* foi consolidado como importante instrumento constitucional de controle do presidente da República pelo Legislativo nos Estados Unidos em fins do século XVIII. Com os americanos, o *impeachment* passou a ser decisivamente um instrumento político. No Brasil, o *impeachment* primeiro chegou como mecanismo de controle indireto da monarquia, ao atentar contra ministros e conselheiros de Estado, durante o domínio do imperador no século XIX, ainda combinando a ideia de crime político com crime comum, mas sua consolidação se deu com a Carta de 1891, seguido da Lei nº 27, de 1892, que segue o entendimento norte-americano, de controle político do presidente da República.

A Lei 1.079, debatida no Congresso Nacional na legislatura de 1946-1951, foi sancionada em abril de 1950 e permanece em vigor até o presente momento. Ela é fruto de um intenso – e histórico – debate sobre regimes políticos (presidencialismo x parlamentarismo), mas também embute as cores da conjuntura de seu tempo: o temor da volta do ditador Getúlio Vargas ao poder federal.

“Contrabando parlamentarista” e forçosamente “ampla” na determinação do que seriam os crimes de responsabilidade que ensejariam o *impeachment* do presidente, a Lei 1.079 segue o preceito constitucional inaugurado pela Carta de 1891, repetido na Carta de 1946 e na Constituição de 1988: o *impeachment* é um processo político e deve ser por essa lente analisado.

Com todos esses antecedentes históricos e institucionais colocados, estamos prontos para seguir adiante. Veremos agora o domínio teórico deste trabalho, bem como a apresentação do modelo que será testado nos três casos de *impeachment* de presidentes da República e a metodologia que enseja a nossa análise.

SEGUNDA PARTE

Domínio teórico: o controle do soberano

O impeachment é um mecanismo poderosíssimo, mas muito arriscado, para controlar o poder em democracias constitucionais que optaram pelo presidencialismo, ainda que como mero prenúncio ou ameaça.
Oscar Vilhena, 2018.

Espera-se que, nas democracias, os políticos eleitos, os dirigentes indicados para a alta administração, os burocratas de carreira e os funcionários em geral estejam sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações (ARANTES et al, 2010, p.109). As eleições, portanto, são apenas o ponto de partida do processo democrático (ARANTES et al, 2010, p.116).

De acordo com a teoria do “principal-agente”, entendemos aqui que os eleitores de um determinado território exercem o papel do “principal”, ao escolher os políticos que, atuando como “agentes”, perseguirão as preferências expressas pelos votos. Da mesma forma que os políticos, perante a burocracia estatal, passam a ser os “principais”, tendo a administração pública como seus “agentes”. Aumentando um pouco a complexidade, temos que o Executivo e o Legislativo são formados por “agentes” dos eleitores, mas estabelecem entre si relações mais complexas que isso. Se os parlamentares não desenvolvem forma alguma de monitoramento sobre o que acontece quando um projeto se torna lei, então eles arriscam que políticas públicas sejam implementadas de formas distintas daquelas estipuladas na legislação (SHEPSLE, 2010, p.377). É preciso institucionalizar o controle legal, em que o Legislativo de fato fiscalize a atuação do Executivo.

Seguindo a nomenclatura de MCCUBINS e SCHWARTS (1984, p.165-179), há duas formas de controle entre “principais” e “agentes” que são “o alarme de incêndio” e a “patrulha de polícia”. No primeiro caso, a fiscalização se dá *a posteriori*, isto é, após os atos do Executivo, uma das agências institucionais – Ministério Público,

Tribunal de Contas, Polícia Federal, comissões parlamentares de inquérito (CPIs) – aciona o “alarme de incêndio” para apurar a legalidade de determinado procedimento ou ato. Já na “patrulha de polícia”, a investigação se dá *a priori*, ou seja, durante a atuação do Executivo (MCCUBBINS, 1984, p. 165-79).

De acordo com Przeworski (1998, p.60), a supervisão do tipo “alarme de incêndio” é um mecanismo de *accountability* (que podemos traduzir por “responsabilização”) da burocracia para os cidadãos (PRZEWORSKI, 1998, p 58).

Embora sejam comuns dispositivos de impeachment ou de voto de desconfiança, não há nenhum relativo à quebra de promessa feita em campanha eleitoral (...), portanto, a partir do momento que os cidadãos elegem seus representantes, ficam sem instrumentos institucionais para obriga-los a cumprir o que prometeram (PRZEWORSKI, 1998, p.60).

Atendendo ao artigo 49 da Constituição de 1988, o Congresso Nacional tem a competência “exclusiva” de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. Assim, comissões parlamentares de inquérito (CPIs) estarão sempre envolvidas em processos de controle do Executivo, como ficará claro na análise dos *impeachments* de Getúlio Vargas e de Fernando Collor, mas não só elas: o Tribunal de Contas da União (TCU), uma das “agências” cuja função é controlar e fiscalizar o Executivo (ARANTES et al, 2010, p.128), provendo o Legislativo de pareceres e julgamentos administrativos, emergirá como peça fundamental no *impeachment* de Dilma Rousseff.

A utilização de mecanismos de controle dos resultados da administração pública (os “agentes”) determinados pelo chefe do Executivo (o “principal”) é uma das maiores novidades em termos de responsabilização democrática, uma vez que aproxima o político eleito (neste caso atuando como “agente”) da sociedade (o “principal”).

Como um todo, esses conceitos ganham proeminência no Brasil justamente a partir da redemocratização formal, com a eleição direta de governadores no fim de 1982, que resultam na posse, em março de 1983, de opositores ao regime militar em Estados importantes como São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Minas Gerais e Pernambuco. Mas o grande impulso aos controles institucional e social se dá com o fim

da ditadura militar (março de 1985) e com a Constituição de 1988, que enterra o período autoritário que vigorou sob a Carta de 1967/69, promulgada sob a ditadura. A ideia geral de que a atuação do poder público poderia – e deveria – ser controlada pela sociedade é uma das conquistas sociais depois dos anos consecutivos sob o regime de exceção, em especial o período em que sequer garantias individuais, como o *habeas corpus*, eram respeitadas pelo Estado, como ocorreu entre 13 de dezembro de 1968 e 1º de janeiro de 1979, com o Ato Institucional número 5 (AI-5).

Martins (1989, p.14) pontua três tipos de controle, estabelecendo que todos eles eram sintomas da modernidade e da democracia: 1) o controle do Estado sobre a sociedade; 2) o controle da sociedade sobre o Estado; e 3) o controle do Estado sobre o próprio Estado.

Nas democracias, presume-se que o povo detém o poder soberano e, portanto, é ao povo que cabe a função de controlador. Estar a favor dos controles, para os democratas, nada implica de antipopular: ao contrário, é ser consequente (MARTINS, 1989, p.16).

Ao mesmo tempo em que o Brasil se redemocratizava e a administração pública incluía, em sua agenda de prioridades, uma série de problemas apontados pelos novos agentes sociais emergentes, também, a crise fiscal se aprofundava. Se, de um lado, a Constituição promulgada no fim de 1988 colocava para o Estado, em suas três esferas, uma série de responsabilidades, justamente, naquele momento, o mesmo Estado estava acossado pela depressão de receitas, pela desorganização fiscal e pelo descontrole das finanças.

No final da década de 1980 e no início dos anos 1990, já sob o impacto da crise fiscal, a escassez de recursos passou a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, foram introduzidas na agenda preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos” (FARAH, 2001, p.119-144).

A reforma do Estado, implementada entre 1995 e 1998, tinha como um dos eixos principais o aumento do controle sobre a atuação da administração pública. Segundo o formulador e principal encarregado político da reforma gerencial, o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, a boa governança pública em meio à dura crise fiscal era ponto fundamental dentro da “lógica do leque de controles”, que, segundo ele, incluíam desde o controle das ações pelo “mercado” (isto é, pela competição entre os serviços públicos e os privados) até o controle tradicional, por meio das instituições do próprio Estado, que também precisavam ser reformadas. “Um Estado em crise fiscal, com poupança pública negativa, sem recursos para realizar investimentos e manter em bom funcionamento as políticas públicas existentes, muito menos para introduzir novas políticas públicas, é um Estado imobilizado” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p.49-95).

Por fim, em maio de 2000, foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Considerada, ao lado da Constituição de 1988, um dos dois momentos “críticos” para a análise dos tribunais de contas no Brasil, a LRF “não criou novas práticas, mas, sobretudo, reforçou processos que já haviam surgido com a Constituição e se encontravam em gestação, de forma desigual, entre os diversos tribunais de contas no país” (TEIXEIRA; LOUREIRO; MORAES, 2009, p.744), uma vez que a lei “valorizou a função fiscalizatória dos tribunais de contas, dando-lhes a atribuição de ser os guardiões da lei” (TEIXEIRA; LOUREIRO; MORAES, 2009, p.756).

É também por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal que a Lei 1.079 é alterada pela primeira vez, no mesmo ano 2000, para incorporar novos detalhes no regramento do que constitui “crime de responsabilidade” que ensejariam o impedimento do presidente da República. Embora isso se torne destaque quando discutirmos o *impeachment* de Dilma Rousseff, interessa-nos aqui pontuar que, assim como o *impeachment* foi repetido como importante instrumento de controle do Legislativo aos atos do Executivo na Constituição de 1988, novamente os parlamentares voltaram à Lei 1.079 quando aprovaram a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao incluir oito novos artigos na lei de 1950.

Todo o trabalho que se segue analisa o regime brasileiro pelo que é: presidencialista. Apesar do “contrabando parlamentarista” preconizado pela Lei de Impeachment e das diversas camadas de embates entre ativistas parlamentaristas e

presidencialistas, o regime, em todos os estudos de casos que compararemos, é presidencialista. Segundo Linz (1994), o presidencialismo é aquele regime em que o chefe do Executivo é:

Eleito diretamente pelo povo por um período fixo no tempo e não dependente do voto de confiança por parte dos representantes democraticamente eleitos e que fazem parte do Legislativo. Ele não é apenas o chefe do Poder Executivo, mas também simbolicamente o chefe do Estado. Ele não pode ser demitido, excetuando os casos excepcionais de impeachment entre as eleições. Sistemas presidencialistas, como a história dos Estados Unidos demonstra, podem ser na prática mais ou menos dependentes da cooperação com os representantes eleitos para o Congresso Nacional. Assim, o equilíbrio entre o Executivo e o Legislativo varia consideravelmente (LINZ, 1994, p.3).

A secular discussão sobre regimes – se presidencialista ou parlamentarista – teve quatro momentos-chave, todos eles no pós-Segunda Guerra Mundial. O primeiro foi o debate no Congresso Nacional, em 1948 e 1949, de uma emenda constitucional que transformaria o sistema político em parlamentarista. Cento e dez deputados federais apoiavam a mudança, um número expressivo (pouco mais de um terço do total), mas não majoritário. Como vimos, a Lei 1.079, formulada e aprovada pela mesma legislatura, surge como um “contrabando parlamentarista”. O segundo momento-chave foi entre 7 de setembro de 1961 e fins de janeiro de 1963, quando o sistema político brasileiro foi parlamentarista de fato, com João Goulart como presidente da República, mas tendo de dividir poderes com o primeiro ministro. Com a vitória do presidencialismo, no plebiscito de janeiro de 1963, essa curta e turbulenta experiência foi superada. O terceiro momento-chave ocorreu na constituinte de 1987-88, quando o parlamentarismo chegou a ser aprovado na fase inicial, de formulação da nova Carta, mas terminou derrotado em plenário em 5 de março de 1988 – decisão depois confirmada pelo voto popular no plebiscito de abril de 1993. Por fim, o quarto e último momento-chave ocorreu entre 2016 e 2018, quando o presidente Michel Temer, o primeiro ex-presidente da Câmara dos Deputados a chegar à Presidência da República,

defendeu publicamente a instauração do parlamentarismo⁷ e chegou a trabalhar por um regime misto, o semipresidencialismo.⁸

Cada um desses quatro momentos-chave se deu em episódios de enorme turbulência política, com impactos diretos sobre a administração pública.

No primeiro caso, a derrota do parlamentarismo rendeu a Lei de Impeachment, testada em seguida, no governo Getúlio Vargas, apenas dois meses antes de seu suicídio. No segundo caso, a experiência parlamentarista surgiu como solução extra constitucional para contornar o veto militar à posse do vice-presidente João Goulart depois que o presidente Jânio Quadros simplesmente renunciou ao cargo. No terceiro caso, o parlamentarismo surgia como a forma preponderante, para líderes no Congresso, que permitiria maior controle ao chefe do Executivo – não à toa, o parlamentarismo passou a ser discutido abertamente a partir do fim de 1991, como forma de esvaziar os poderes do presidente Fernando Collor, já profundamente desgastado com o Congresso Nacional. Por fim, o parlamentarismo ressurgiu a partir do governo Temer, que assume o cargo após o *impeachment* de Dilma Rousseff, em um contexto em que o próprio presidente era denunciado pela Procuradoria Geral da República por crimes de corrupção passiva e obstrução da Justiça.

Como veremos adiante, no estudo de casos comparados, Getúlio Vargas entre 1951 e 1954, Fernando Collor entre 1990 e 1992 e Dilma Rousseff entre 2011 e 2016, cada um, a sua maneira, exercia o poder adquirido pelo voto direto dos eleitores de uma forma muito particular, como “democracia delegativa”, em termos de O’Donnell (1991). Isto é, os presidentes com casos de *impeachment*, que serão adiante aprofundados, governaram em períodos democráticos, mas a partir de uma compreensão delegativa:

⁷ Pronunciamento de Temer, em 04/08/2017: Temer defende parlamentarismo para 2018 e diz que sofreu processo kafkiano. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-08/temer-defende-parlamentarismo-para-2018-e-diz-que-sofreu-processo-kafkiano>

⁸ Pronunciamento de Temer em 07/12/2017: Temer esboça com Gilmar Mendes, Rodrigo Maia e Eunício Oliveira uma proposta de semipresidencialismo. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/temer-esboça-com-gilmar-maia-eunício-proposta-de-semipresidencialismo-22160137>

As democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras. Na maioria dos casos, não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada (...) As democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um movimento, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos (O'DONNELL, 1991, p.26-30).

Encontramos, no trecho destacado acima, normativas próprias a “democracias delegativas” que se encaixarão perfeitamente nos casos que serão aprofundados adiante. Senão vejamos: 1) *Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido*; é uma afirmação que cai como uma luva como descrição do governo dos três, em especial o de Vargas, que, inclusive, buscava reforçar com o eleitorado a figura paternal. 2) *O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir* também serve aos três, mas em especial a Collor, como veremos. 3) *O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral* é uma frase que pode servir de mote para o segundo mandato de Dilma Rousseff, que fez uma campanha negando a necessidade de ajustes fiscais, em especial na Previdência Social e, poucas semanas depois de vencer, antes mesmo de assumir o novo mandato, anunciou profundos cortes orçamentários em despesas federais e também uma restrição nos benefícios previdenciários, em particular as pensões por morte e o auxílio doença, negando completamente o seu próprio discurso eleitoral.

Nessa visão de “democracia delegativa”, adiciona O’ Donnell (1991):

Outras instituições — como o Congresso e o Judiciário — são incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de ser um presidente democraticamente eleito. A ideia de obrigatoriedade de prestar contas (accountability) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer (O'DONNEL, 1991, p.31).

De fato, a relação entre os três chefes do Executivo (Getúlio Vargas, Collor e Dilma) e o Congresso Nacional foi sempre turbulenta. Em especial, Collor e Dilma entendiam o relacionamento com parlamentares como “incômodos”. Por ter governado tantos anos sob um regime de exceção (de 1930 a 1934, no comando do “governo revolucionário”; de 1937 a 1945 dirigindo a ditadura do Estado Novo), Vargas tinha acumulado pouca experiência no tocante ao tratamento político com o Congresso Nacional.

Ademais, o governo democrático de Vargas inaugura no Brasil a “democracia delegativa”, com a tropicalização desse conceito, levando às últimas consequências o estilo de “presidencialismo imperial”, presente desde a proclamação da República, em que a figura do poder central, partindo da capital antes representada pelo imperador, passa a ser encarnada pelo presidente. De acordo com Gomes (2007, p.98), já na década de 1940, isto é, entre os contemporâneos da ditadura varguista, havia a compreensão de que Vargas aplicava sobre a administração pública e a sociedade brasileira um modelo de liderança, de autoridade máxima, que era personalista e autossuficiente.

Segundo tal modelo, no Brasil, e também em outros países latino-americanos, a figura pessoal do presidente torna-se o centro de fixação e simbolização de todo o poder da República, advogando e recebendo maior legitimidade popular que os dois outros poderes, e mesmo investindo ‘contra’ eles. É como se a doutrina de separação de poderes ainda permanecesse sob as críticas compartilhadas nos anos 1930/40, especialmente daquelas voltadas para o Legislativo (...) O Executivo personalizado apresenta-se, nesses termos, com o poder e mesmo o dever de absorver as funções de proposição legislativa – uma resposta à desconfiança do funcionamento de partidos e do Parlamento (...) Aí estão as bases de um contrato político não liberal, fundado em trocas

generalizadas e na lógica da outorga, da política como doação (e não como direito) (GOMES, 2007, p.99).

Seguindo Sallum (2015, p. 104) e Lamounier (1990, p.26), em análise específica da forma de governança da administração pública e seu relacionamento com o Congresso no governo Collor, verificamos uma espécie de “presidencialismo plebiscitário”, em que há uma “utopia” de conexão direta do presidente da República com o povo, a partir da presunção de que o Executivo é “superior” aos demais Poderes.

Não funcionou em nenhum dos três casos em tela. Vargas, Collor e Dilma sofreram processo de *impeachment*, com votações sobre o afastamento do cargo na Câmara dos Deputados. Collor e Dilma foram impedidos de continuar na Presidência após julgamento. Vargas venceu o processo de *impeachment* contra ele imputado, mas não afastou, de forma alguma, o espectro da crise política – somente contra arrestada com seu suicídio, semanas depois.

Trata-se de um capital político imenso, mas instável e perigoso, como todos os analistas do presidencialismo brasileiro reconhecem. O presidencialismo plebiscitário, mesmo não possuindo mais os instrumentos autoritários nascidos nos tempos getulistas, e que só gradualmente lhe foram sendo retirados, permanece autorizando o presidente a, uma vez eleito, governar o país da maneira como julgar conveniente e suas alianças políticas permitirem. Uma situação que não colabora muito para a estabilidade de um regime democrático, acentuando um viés anti-institucionalizante e reforçador de personalismos (GOMES, 2007, p.99).

Todos os três governaram a partir de uma compreensão de “democracia delegativa”, praticando um “presidencialismo plebiscitário”, quando na verdade o sistema que se impunha sobre todos era o “presidencialismo de coalizão”.

O “presidencialismo de coalizão”

O sistema partidário fragmentado, no Brasil, é, ao mesmo tempo, uma benção e uma maldição para o presidente: enquanto a fragmentação abre uma série de oportunidades para barganhar com os parlamentares, o presidente raramente pode contar com o apoio de um único partido para suportar uma base grande o suficiente para evitar um impeachment.
Naoko Kada, 2002.

Nossa tradição patrimonialista, paternalista, imperial, filtrada pelo republicanismo positivista, leva ao presidencialismo.
Sérgio Abranches, 2018.

O modelo que conhecemos hoje e que ensejou os três exemplos estudados nesta dissertação – Getúlio Vargas em 1954, Fernando Collor em 1992 e Dilma Rousseff em 2016 – é o presidencialismo de coalizão, assim definido por Abranches:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’ (ABRANCHES, 1988, p.21-22).

Com a retomada democrática, a partir do fim da ditadura do Estado Novo, em outubro de 1945, consolidada pelo ressurgimento de partidos políticos das mais variadas vertentes ideológicas, de imprensa livre da intervenção federal, das eleições gerais no fim daquele ano e, por fim, pela Constituição de 1946, um novo modelo de relações entre o Executivo e o Legislativo foi inaugurado.

Na eleição de 1945, 6 milhões de cidadãos a mais passaram a ter direito de voto. Cerca 16% da população foi dotada de cidadania política, parcela que, no pleito anterior, de 1933, era de apenas 4%. Entrava-se na era da democracia de massa, e a urbanização, o aumento da escolaridade e a própria expansão dos direitos políticos fariam o contingente de eleitores crescer muito (SINGER, 2018, p. 135-136).

Apesar da proibição do Partido Comunista do Brasil (1947), apenas dois anos depois de sua legalização e da cassação de seus parlamentares (1948), o sistema político que emerge da redemocratização é multipartidário e livre, ensejando a necessidade de um novo modelo de organização política, distinto daquele que vigorou durante toda a Primeira República. Seguindo a ABRANCHES (2018), a Primeira República seria aquela mais costumeiramente chamada de República Velha, tendo vigorado entre 1889 e 1930. Superado o longo governo não-eleito de Getúlio Vargas (que podemos separar em três: “governo provisório” entre 1930 e 1934; “governo constitucional” entre 1934 e 1937; governo ditatorial entre 1937 e 1945), emergiu a Segunda República, iniciada com o fim da ditadura do Estado Novo (novembro de 1945) e concluída com o golpe militar de 1º de abril de 1964. Já a Terceira República é o período que se convencionou chamar de Nova República, tendo sido inaugurada em março de 1985.

O presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, durou dezessete anos, descontando-se o interregno parlamentarista de setembro de 1961 a janeiro de 1963. Foi reinventado e praticado na Terceira República (1988-atual). Ele combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária (...) No Brasil, as coalizões não são eventuais, elas são imperativas. Nenhum presidente governou sem o apoio e o respeito de uma coalizão. É um traço permanente de nossas versões do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 2018, p.9 e p.70).

O último passo para a consolidação do presidencialismo de coalizão foi a derrota da emenda parlamentarista no Congresso, em 1949. Como vimos, o deputado Raul Pilla tinha 110 dos 308 deputados federais com ele. Um número expressivo, mas não suficiente para substituir o regime presidencialista pelo regime parlamentarista.

Pouco depois, a Lei de Impeachment, debatida naquela mesma legislatura federal, é recuperada e aprovada, sendo sancionada pelo presidente Dutra em 10 de abril de 1950. “Contrabando parlamentarista”, a Lei 1.079 regulamentava o *impeachment* previsto na constituição e nos serve como símbolo máximo do presidencialismo de coalizão.

Poucos anos mais tarde, o deputado federal Osvaldo Trigueiro, da UDN da Paraíba, afirmaria que:

Como nenhum partido está em condições de eleger presidentes, senadores, governadores e prefeitos, as coligações de partidos, dando lugar às mais variadas, imprevistas ou mesmo absurdas combinações, tornam-se não apenas prováveis como imprescindíveis (MELO, 2019).

Apesar da crescente multiplicação de siglas partidárias – processo que começa na Segunda República e que afligiria o governo de Getúlio Vargas, como veremos, mas que atinge seu ápice na Terceira República, em especial no governo Dilma Rousseff – há uma lógica sempre presente, em que três partidos acabam exercendo a hegemonia dentro de seus campos ideológicos, com as demais agremiações se organizando em seu entorno. De acordo com Abranches (2018), há o partido-pivô, que dá centralidade ao presidencialismo de coalizão, ao ocupar sempre o maior número de cadeiras no Congresso Nacional. Na Segunda República, esse foi o papel do PSD, que teve também dois presidentes eleitos (Dutra e Juscelino Kubistchek), enquanto, na Terceira República, esse foi o papel do PMDB, que não elegeu presidentes diretamente, mas ocupou a presidência da República também por duas vezes (com José Sarney e Michel Temer). À esquerda do partido-pivô, estava, na Segunda República, o PTB; na Terceira República, o PT. À direita do partido-pivô na Segunda República estava a UDN; na Terceira República, o PSDB, ainda que isso somente tenha ficado mais evidenciado com a chegada do PT ao poder federal, em 2003, momento em que o PSDB, na oposição, busca posicionamentos mais à direita, inclusive, do que seu próprio estatuto original.

Singer (2018, p.140) oferece uma outra classificação para idêntica situação. Para ele, a UDN expressava os setores de renda mais elevada, resistentes à integração

das massas, na classe média urbana; e o PTB era o representante dos estratos de baixa renda e da classe operária. Seriam esses os papéis que PSDB e PT, respectivamente, representariam na Terceira República.

Entre a UDN e o PTB, contudo, havia um importante pivô: o PSD (...) que irá representar o enorme interior rural do país, cujas relações de dominação, ao contrário do que acontecia no ambiente urbano, ainda se configuravam como pré-modernas (...) Como os votos pessedistas eram controlados por chefes municipais, que por sua vez dependiam das verbas federais, para o PSD era necessário participar do governo federal, qualquer que fosse o partido no poder. Atribui-se a Tancredo Neves o expressivo ditado: entre a Bíblia e O Capital, o PSD ficava com o Diário Oficial (SINGER, 2018, p.140).

Na Terceira República, esse papel do PSD de partido “do interior rural”, controlado por chefes municipais, e que teve, entre 1945 e 1964, Tancredo Neves entre seus principais líderes, passou a ser ocupado pelo PMDB, que elegeu justamente Tancredo Neves nas eleições presidenciais indiretas de janeiro de 1985.⁹ Fazendo o papel de pivô entre a esquerda e a direita e sempre no comando do Legislativo, o PSD/PMDB passará a ser, portanto, aquele ao qual a “fortuna” do chefe do Executivo estará afiançada.

Apesar dessa organização normativa, em que o partido-pivô exerce enorme poder dentro do Congresso, a explosão de siglas partidárias torna a busca por coalizão uma obrigação política. O partido-pivô precisa participar da coalizão para o sucesso do presidente da República, ainda que tão somente medido pela sobrevivência no cargo. Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, nada menos do que 28 partidos políticos tinham representação na Câmara dos Deputados, a maior proliferação partidária de todo o mundo (NICOLAU, 2017, p.89).

⁹ “O velho PSD, como partido do interior, renasce agora sob a capa de PMDB”, aponta SINGER, 2018, p. 148.

Uma comparação com três países conhecidos por terem muitos partidos no Legislativo, Itália, Israel e Bélgica, é ilustrativa. Nos pleitos para a Câmara de Deputados da Itália, em 2013, quinze partidos elegeram representantes. Em Israel, nas eleições de 2015, apenas dez legendas fizeram deputados para o Knesset, o tradicionalmente fragmentado Legislativo do país. Na Bélgica, treze partidos elegeram deputados em 2013 (...). É interessante observar que, nos três países, o sistema de partidos expressa alguma divisão mais profunda do campo ideológico ou da estrutura social: ideologia (Itália), religião (Israel), etnia-língua (Bélgica) (...). O Brasil tem profundas desigualdades de renda, assimetrias regionais e um crescente pluralismo religioso. Mas essas divisões não se expressam em termos partidários como em outras democracias (NICOLAU, 2017, p.88-92).

A persuasão de uma miríade de siglas partidárias, bem como o apoio do partido-pivô, é crucial para o presidente da República no Brasil. O presidencialismo de coalizão é um fantasma para aqueles mandatários que não o compreendem ou que buscam subverter sua lógica. Os duros embates entre o Executivo e o Legislativo, nos casos em que o presidencialismo de coalizão não é bem manejado pelo presidente, têm como consequência uma perda de dinamismo da administração pública, diante do imobilismo da pauta política no Congresso Nacional. Isso ficará claro nos estudos de casos comparados que virão adiante.

Nosso presidencialismo de coalizão funciona. O problema nessa interpretação, no entanto, é que, para garantir a tão falada 'governabilidade', mantendo a lealdade de sua base de governo para, assim, aprovar a agenda legislativa, o presidente da República tem que fazer muitas concessões: nomeações de apadrinhados para cargos comissionados e diretorias de estatais, execução de emendas parlamentares e até mesmo certa leniência com a corrupção. Para agravar a situação, como as coalizões governamentais não são montadas com base no alinhamento de visões ideológicas, essas negociações precisam ser feitas no varejo, sempre que uma matéria importante tem que ser votada no Congresso. Essa situação eleva sobremaneira o custo de financiamento do presidencialismo de coalizão brasileiro (CARAZZA, 2018, p.119).

Por fim, cumpre reforçar a importância dos protestos populares no sistema em estudo. Os três estudos de caso ocorreram em regimes democráticos, um dos eixos principais do presidencialismo de coalizão. O modelo que será apresentado a seguir dá importância para os níveis de popularidade do presidente (medidos por pesquisas de opinião) e também pelo volume de pessoas em áreas públicas, como ruas e avenidas, manifestando contra ou a favor do chefe do Executivo.

A importância central do protesto das massas populares nas quedas presidenciais sugere a necessidade de maior reflexão sobre o papel do público no presidencialismo. A literatura acerca da consolidação democrática geralmente tem se voltado rápido demais para as instituições, ao invés de considerar as relações Estado-sociedade, a fim de explicar os resultados políticos. Isso se aplica, também, aos estudos do presidencialismo, apesar de que uma das características essenciais dos sistemas presidenciais é o mandato individual que o presidente recebe da população sob a forma eleitoral. As discussões sobre o presidencialismo deixaram de examinar as formas pelas quais a população pode evidentemente retirar o mandato que concede, um fenômeno que está se tornando mais comum no cronograma da consolidação democrática (HOCHSTETLER, 2007, p.17).

Tendo assentado as bases teóricas, podemos agora prosseguir para o modelo que balizará os estudos comparados de casos. Já sabemos que o controle do Executivo pelo Legislativo, mais do que um preceito constitucional (artigo 49 da Carta de 1988), é uma das bases da democracia. Sob o presidencialismo de coalizão, ser um bom gestor de partidos no Congresso garante ao chefe do Executivo federal brasileiro não apenas sucesso para suas pautas no Legislativo, mas também sobrevivência, ao evitar o uso do *impeachment*, colocado como “contrabando parlamentarista” no regime presidencialista, apesar das sucessivas derrotas do regime – a emenda de 1949, o plebiscito de 1963, a mudança intra constituinte de 1987-88 e o plebiscito de 1993.

Com tudo isso posto, podemos prosseguir para discutir o modelo e, em seguida, a metodologia desta dissertação.

Modelo

O impeachment de um presidente é o equivalente a um terremoto político. Ele convulsiona, é disruptivo e em muitos casos polariza como poucos eventos políticos polarizam.
Jody C. Baumgartner.

Quais são as pré-condições básicas para um processo de *impeachment* presidencial? Como ele evolui? Há um padrão entre os impedimentos de presidentes nos países que adotam o presidencialismo com previsão de *impeachment*?

As cientistas políticas Jody C. Baumgartner e Naoko Kada construíram um modelo explicativo para tentar responder a esses questionamentos. Ele emergiu da observação direta de procedimentos de impeachment contra presidentes eleitos em diferentes países. A pesquisa envolveu outros cinco pesquisadores (William B. Perkins, Yuko Kasuya, Philip M. Allen, Victor J. Hinojosa e Aníbal Pérez-Liñán) e foi publicada em 2003. Esse modelo foi construído após a análise de 10 processos de *impeachment* diferentes, em 7 países, entre os séculos XIX e XX. Fazem parte da amostra os três processos de *impeachment* contra presidentes norte-americanos (contra Johnson em 1867; Richard Nixon em 1974; e Bill Clinton em 1998-99); dois contra o presidente da Rússia, Boris Yeltsin (em 1998 e 1999); um contra o presidente Joseph Estrada, nas Filipinas (em 2000); um contra o presidente Albert Zafy, de Madagascar (em 1996); um contra o presidente da Colômbia, Ernesto Samper (em 1996); um contra Fernando Collor, no Brasil (em 1992); e um contra o presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez (em 1993).

Em todos os países havia em comum o regime presidencialista, tendo os Estados Unidos (que “contribuiu” com três observações entre as dez) como base de inspiração dos regimes. Nem todos eles regimes “presidencialistas puros”, com diferenças substanciais. No caso colombiano, por exemplo, o processo necessariamente precisava passar pela suprema corte, dado que havia uma ênfase maior na parte jurídica do que nos termos essencialmente políticos do impeachment. Analisado por Hinojosa e

Pérez-Liñán (BAUMGARTNER, 2003), o impeachment do presidente Samper, em 1993, terminou com a vitória presidencial, apesar da enorme pressão dos EUA durante todo o processo porque, segundo os autores, havia demanda popular favorável ao chefe do Executivo e este, também, usou largamente de instrumentos políticos e institucionais para aliciar parlamentares.

No estudo dos processos norte-americanos, Perkins (BAUMGARTNER, 2003) aponta que o impeachment foi invocado em momentos de aguda divisão ideológica, destacando o instrumento como um fenômeno puramente político e particularmente partidário (isto é, com uma divisão quase “50 x 50” entre os dois principais partidos políticos, com os democratas majoritariamente de um lado e os republicanos majoritariamente de outro, a depender da vinculação partidária do presidente sob acusação de impeachment).

Já o caso do impeachment do presidente Estrada, nas Filipinas, no ano 2000, é analisado por Kasuya (BAUMGARTNER, 2003) sob a ótica “extra-constitucional”: o procedimento começou seguindo as linhas institucionais esperadas, mas terminou sendo ignorado, com a substituição do presidente pelo vice ocorrendo por determinação da Suprema Corte, empurrados por um movimento social depois chamado de “Poder Popular II”.

Em Madagascar, o presidente eleito Zafy sofreu enormes dificuldades para governar junto ao Legislativo desde o início de seu mandato, em 1993, culminando com seu impeachment aprovado pela suprema corte constitucional três anos mais tarde. Em seu estudo do caso, Allen (BAUMGARTNER, 2003) aponta que também o presidente que o sucedeu, Didier Ratsiraka, sofreu um processo de impeachment – mas sobreviveu, muito possivelmente aproveitando das lições do fracasso de Zafy.

Os processos de impeachment contra Boris Yeltsin analisados por Baumgartner (2003) repetem o mesmo quadro que denominamos de “crise total” em que outros processos, em diversos países, foram forjados (uma combinação de aguda crise econômica, baixa popularidade presidencial, elevada disputa política entre o Executivo e o Legislativo e previsão institucional para o impeachment), mas as vitórias de Yeltsin enfatizam, para Baumgartner, que naquele momento na Rússia o

impeachment era visto como um mecanismo de pressão dos parlamentares sobre o presidente, de forma a obter ganhos (recursos orçamentários, assentos na administração pública direta ou indireta, proteção política etc.) imediatos do Executivo enfraquecido.

Por fim, Kada (BAUMGARTNER, 2003) estuda os casos de Collor, no Brasil, e de Andrés Pérez, na Venezuela, quando ambos os presidentes foram afastados do poder (Collor renunciara, já fora do cargo, imediatamente antes de ser condenado pelo Congresso) depois de investigações institucionais envolvendo possíveis crimes de corrupção. A autora aponta que o “sucesso” dos processos não necessariamente levaram à uma efetiva redução da corrupção por agentes públicos nos dois países.

“Curiosamente, o impeachment presidencial como objeto tem sido largamente ignorado por cientistas políticos”, anotara Baumgartner (2003) na justificativa de sua pesquisa, coordenada em parceria com Kada, apontando que havia um número importante de narrativas jornalísticas dos processos e também razoável bibliografia no campo do Direito, mas não na Ciência Política. Ressaltamos que no campo da administração pública essa lacuna é ainda mais ensurdecadora, especialmente para um país afeito a este grave instrumento constitucional.

Pois bem. Seguindo o modelo de Baumgartner-Kada (2003), há cinco fatores que condicionam o processo de *impeachment* de um presidente. Esses fatores afetam o cálculo político do Congresso Nacional de dar iniciativa a um processo de afastamento constitucional do presidente eleito e, também, balizam as chances dessa empreitada ser bem-sucedida. São eles: **1)** o equilíbrio institucional entre os braços de governo; **2)** as provisões constitucionais e legais para o *impeachment*; **3)** a estrutura político-partidária; **4)** a popularidade do presidente medida por pesquisas de opinião; **5)** outros fatores observáveis, como as condições econômicas e pressões internacionais.

De forma sucinta, dimensionamos a seguir cada um desses pontos do modelo:

1) O equilíbrio institucional entre os diversos ramos de governo

Dado que o processo de *impeachment* do chefe do Executivo necessariamente envolve no mínimo dois poderes (sendo o Legislativo o mais comum),

a relação de poder entre os dois é importante. O processo de *impeachment* no Brasil é “parlamentar-dominante”, isto é, o Congresso Nacional é a instituição encarregada da investigação do impeachment e do julgamento do presidente (BAUMGARTNER; KADA, 2003 p.1523). No entanto, a Constituição exige quórum “elevadíssimo” (FALCÃO, 2017, p. 96-97), tanto para a Câmara autorizar o *impeachment* quanto para o Senado condenar o presidente no julgamento.

2) Provisões constitucionais e legais para o *impeachment*

A Lei 1.079, de abril de 1950, permaneceu constante nos três casos que estudaremos, tendo apenas a inclusão de um artigo a partir do ano 2000. Já a Constituição Federal mudou, sendo Vargas processado sob a égide da Carta de 1946, enquanto Collor e Dilma sob a atual Constituição de 1988. As diferenças, portanto, foram mínimas, mas não menos importantes. Vargas venceu a análise inicial do processo pela Câmara, mas Collor e Dilma perderam, sendo formalmente acusados de crimes de responsabilidade pela maioria dos deputados, que acataram o parecer da Comissão Especial de Impeachment montada pela Câmara, sendo o processo posteriormente enviado para julgamento pelo Senado. A diferença entre os dois casos ocorreu por mudança de postura do Supremo Tribunal Federal, como veremos. No caso de Collor, o presidente foi temporariamente afastado tão logo foi notificado da decisão da Câmara, enquanto Dilma permaneceu no cargo mesmo após os deputados aprovarem o processo, deixando temporariamente a Presidência somente após a votação da admissibilidade do processo pelo Senado.

3) A estrutura político-partidária

Dado que os acusadores (deputados) e os julgadores (senadores) são políticos, a análise da relação partidária de poder do presidente da República se faz necessária para medir o tamanho de sua base aliada e da oposição. Esse ponto ganha ainda mais importância sob o nosso presidencialismo de coalizão, por conta de sua característica intrínseca de constante esforço político para manutenção de apoio parlamentar. O presidente goza de grande poder de agenda – amplificado pela Constituição de 1988, com o instituto das Medidas Provisórias, como veremos mais adiante – mas depende do Congresso Nacional para manter um nível mínimo de

governabilidade. Este, por sua vez, também teve ampliadas as suas responsabilidades de fiscalizador e controlador do Executivo, como vimos.

4) A popularidade do presidente

Este é um indicador muito importante para determinar a sobrevivência presidencial em processos de *impeachment* (Hinojosa e Pérez, citados por BAUMGARTNER; KADA, 2003, posição 1.054 do *e-book*). Estabelecido que o processo de *impeachment* no Brasil é eminentemente político, tendo a Lei 1.079 o papel de “contrabando parlamentarista”, uma hipótese forte de trabalho é que a baixa popularidade do presidente, medida em pesquisas de opinião pública, facilitaria a acusação para impedimento do presidente do cargo. Como vimos em Hochstetler (2007, p.17), o papel da sociedade é muito relevante no tocante à pressão pelo afastamento do presidente. A perda de popularidade e do apoio social, ademais, provoca um movimento de fuga da coalizão, isto é, os aliados parlamentares do presidente partem em debandada (ABRANCHES, 2018, p.79).

5) Outros fatores observáveis

Condições econômicas adversas podem fazer a população ficar mais pendente a apoiar um procedimento de *impeachment* do presidente, especialmente se o presidente for percebido como responsável pela situação (BAUMGARTNER, 2003, p. 203 de 2600). Neste sentido, estão os indicadores econômicos como o PIB, a taxa de inflação e o índice de desemprego.

O modelo pode ser resumido da seguinte forma:

Tabela 1 - Modelo Baumgartner-Kada

Eixos	Fatores condicionantes para o <i>impeachment</i>
1	Equilíbrio institucional
2	Provisões constitucionais e legais
3	Estrutura político-partidária
4	Popularidade do presidente
5	Outros fatores observáveis

Fonte: Elaboração do autor

O modelo de Baumgartner-Kada não é muito distinto daquele que emergirá em PÉREZ-LIÑÁN (2007), depois que o autor (que contribuíra para a pesquisa de 2003 com o estudo do impeachment de Samper, na Colômbia) estuda os casos de impedimento de presidentes na América Latina entre 1992 e 2004 e constrói um modelo explicativo próprio. O modelo de Pérez-Liñán, na realidade, é praticamente idêntico ao que será aplicado em nossos estudos de caso. Ele está alicerçado em quatro, e não cinco, eixos: 1) popularidade do presidente; 2) falta de apoio legislativo por parte do presidente; 3) a emergência de um escândalo político envolvendo o governo; 4) contexto de crise econômica (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). O primeiro eixo (popularidade presidencial) se equivale à quarta perna do modelo Baumgartner-Kada. O segundo eixo (falta de apoio legislativo por parte do presidente) seria o equivalente ao terceiro de Baumgartner-Kada, que no caso brasileiro pode ser resumido pelo domínio teórico desta dissertação, do presidencialismo de coalizão. O terceiro eixo (a emergência de um escândalo político) seria razoavelmente equivalente ao segundo de Baumgartner-Kada, na medida em que as provisões institucionais e constitucionais do impeachment são relevantes para determinar os passos que serão seguidos quando do andamento do processo de impedimento presidencial no Congresso. Por fim, o quarto e último eixo de Pérez-Liñán (contexto de crise econômica) seria equivalente à quinta perna do modelo Baumgartner-Kada, que aponta variáveis observáveis relevantes para explicar o contexto nacional em um processo de impeachment, como indicadores econômicos (como o PIB e a inflação) e de mercado de trabalho (como a taxa de desemprego). O modelo Baumgartner-Kada tem uma perna à mais que aponta o equilíbrio institucional entre os poderes. Sem detrimento algum ao modelo PÉREZ-LIÑÁN (2007), que, na realidade, reforça muitos dos achados que virão a seguir, entendemos ser mais relevante para os três estudos de casos que faremos ter como mote o modelo Baumgartner-Kada.

Por fim, cumpre notar que as agitações sociais nas ruas decorrentes (mas não suficientemente explicadas) da perda de popularidade do presidente estão presentes tanto em PÉREZ-LIÑÁN (2007) quanto em BAUMGARTNER (2003) como eixos relevantes de explicação de um impeachment presidencial, mas não exercem predominância sob as demais. Diferente do que ocorre em HOCHSTETLER (2007), que pressiona os cientistas políticos a “dedicar mais atenção às relações Estado/sociedade, a fim de compreender os resultados políticos”, em vez de “dar tanto

destaque às instituições de elite”. De fato, há uma contribuição importante na análise dos protestos populares que decorrem da perda de popularidade presidencial. Não é possível negá-la, tanto é que ela está incorporada no modelo que aplicaremos aos três estudos de casos de impeachment de presidentes brasileiros. Mas nossa avaliação aqui é que deslocada dos demais eixos, as manifestações populares não necessariamente levariam, sozinhas ou praticamente sozinhas, ao impedimento constitucional de um presidente eleito. O domínio do presidencialismo de coalizão por parte de um presidente é característica poderosa para contrabalançar pressões populares, bem como indicações de melhorias econômicas ou ainda, como veremos em detalhes na quarta e última parte deste trabalho, a distância para as próximas eleições também pode surgir como fenômeno explicativo a equilibrar pressões contrárias ao presidente.

Por fim, adaptamos o quadro de Baumgartner e Kada (2002) para o caso brasileiro, em que o processo de *impeachment* é apresentado como em teoria de jogos, com seus estágios sucessivos em diferentes esferas dos poderes. Nessa adaptação, levamos em conta o processo de *impeachment* do caso Dilma Rousseff, dado que a acusação contra Getúlio Vargas foi negada em estágio intermediário, no plenário da Câmara, e o procedimento contra Collor teve rito sumário, como veremos, além de ser concluído com sua renúncia, minutos antes do julgamento final pelo Senado ser concluído. O caso de Dilma Rousseff, por outro lado, foi levado até o fim e com rito mais vagaroso do que aquele contra Collor, seguindo os marcos processuais da Lei 1.079 e da Constituição de 1988.

Na figura abaixo, há sempre dois caminhos. Parte-se sempre de informações que indicam possível cometimento de crime de responsabilidade por parte de pessoas próximas do presidente ou diretamente do presidente em si. A partir desse “estado inicial”, há dois caminhos: as informações ganham robustez ou não. Se ganharem, o presidente pode, então, ter uma investigação formal determinada contra ele, seja por meio do Judiciário (caso o crime apontado pelas informações seja também de âmbito penal, isto é), do Congresso Nacional (um crime de responsabilidade) ou os dois. Como o que nos interessa é o processo de *impeachment*, cabe apenas ao Congresso Nacional. Um braço institucional do setor público entra em cena: um instrumento direto do Congresso (como uma CPI), indireto (o TCU) ou ainda o Ministério Público Federal ou

a Polícia Federal. Nos casos de Vargas, Collor e Dilma tanto uma CPI quanto o TCU fizeram parte dos processos, mas com gradações. O TCU foi apenas acessório nos processos movidos contra Vargas e Collor, sendo a CPI determinante. Já contra Dilma a relação se inverteu, tendo o TCU desempenhado papel determinante sobre o processo de *impeachment* e a CPI em questão (a CPI da Petrobras), um papel acessório.

Concluída a investigação institucional, se o presidente tiver de fato um processo de *impeachment* acatado pelo presidente da Câmara dos Deputados, ele poderá renunciar ou não. Permanecendo no cargo, o presidente então passa a ficar vulnerável a uma votação, no plenário da Câmara dos Deputados, do parecer aprovado na Comissão Especial de Impeachment, que tem criação automática após a abertura do processo. Todos os três processos de *impeachment* que serão analisados adiante chegaram até este ponto.

Caso os deputados, com maioria de dois terços, decidam que o presidente deve ser julgado por possível cometimento de crimes de responsabilidade, o processo, então, chega ao Senado Federal. Foi o que ocorreu com Collor e Dilma, enquanto o processo contra Vargas foi terminado neste estágio, dado que os deputados votaram contra o encaminhamento do procedimento ao Senado. Foi, também, o único processo em que o parecer produzido pela Comissão Especial de Impeachment era favorável ao presidente.

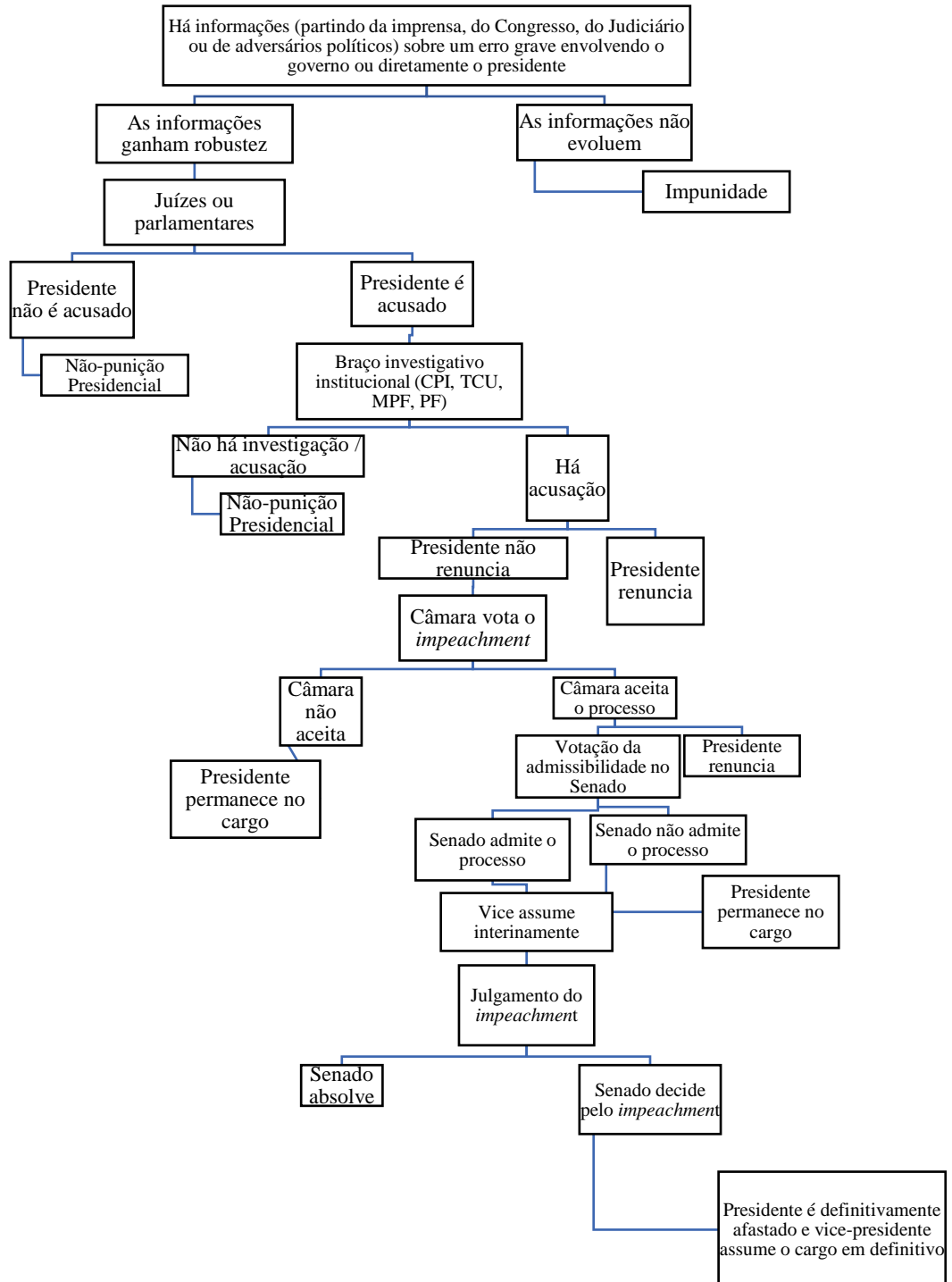
Com a aprovação no plenário da Câmara, o processo chega ao Senado. No caso de Collor, esse estágio significou o seu afastamento temporário da presidência. Ele aguardou as duas últimas fases – a votação da admissibilidade do processo e o julgamento, ambos no Senado – como presidente afastado. Já no processo contra Dilma, a presidente permaneceu no cargo mesmo após a votação na Câmara. Ela deixou o cargo de forma temporária somente depois que o Senado votou e aprovou a admissibilidade do processo enviado pela Câmara dos Deputados.

O processo é concluído com a realização do julgamento em si, pelo plenário do Senado Federal, em sessão comandada pelo presidente do Supremo Tribunal Federal. Collor e Dilma foram julgados por crime de responsabilidade no Senado. Collor renunciou ao cargo com o julgamento já iniciado, mas não evitou a votação pelos

senadores, sofrendo a pena acessória (a inabilitação ao serviço público por oito anos, como estipula a Constituição). Dilma também chegou ao último estágio, mas não renunciou, tendo, inclusive, participado do julgamento ao decidir prestar depoimento, atuando em própria defesa. Impedida de continuar no cargo, Dilma, no entanto, teve a pena acessória afastada por decisão dos senadores, ficando habilitada ao serviço público.

Somente após a conclusão do julgamento, com dois terços dos senadores votando pela condenação do presidente, é que o processo é totalmente encerrado com o impedimento presidencial e a posse definitiva do vice, até então atuando como presidente temporário.

Figura 1 - O *impeachment* do presidente como um jogo de vários estágios



É a partir deste modelo, tendo a figura acima como esquema do processo de *impeachment* como um jogo político, que testaremos os três casos brasileiros. Vamos incorporar os processos de *impeachment* contra os presidentes Getúlio Vargas, em 1954, e contra Dilma Rousseff, em 2016, além de revisitar o procedimento contra Fernando Collor, em busca da verificação desse modelo e de eventual aprimoramento.

Metodologia

*A intensa análise comparativa de poucos casos
pode ser mais promissora que uma análise estatística
superficial de muitos casos.
Arend Lijphart, 1971.*

Dado que estamos motivados a analisar o processo, no sentido de acompanhar o desenrolar de uma aplicação, de uma lei com quase 70 anos de existência, seguimos aqui entendimento externado por Langley (1999), em que a análise de processo é preocupada em compreender como as coisas evoluem ao longo do tempo e por que elas evoluíram dessa maneira. Para tanto, usaremos dois métodos de pesquisa qualitativa, quais sejam, a análise documental e a de estudos comparados. Como já ficou claro, nessa altura da dissertação, foram revisitadas constituições, diários do Congresso Nacional, anais do Senado Federal e três processos de *impeachment*, em suas respectivas versões originais. Esse trabalho foi acompanhado de revisão bibliográfica. Com a robustez documental, de fonte primária e secundária, foi possível, a partir do modelo exposto há pouco, aplicar o estudo de análise comparada, uma vez realizados os três estudos de caso (que serão o objeto da terceira parte desta dissertação).

Entendemos que esses dois métodos trarão grande riqueza para a pesquisa, dado que nosso objeto de estudo tem literatura escassa no Brasil, isso para não mencionar a falta de um padrão claro sobre a aplicação da Lei de Impeachment no Brasil, hipótese que esperamos confirmar na análise documental dos casos e com a

realização dos estudos comparados, ao testar o modelo de Baumgartner-Kada (2003) nos *impeachments* de presidentes da República.

O método de “estudos comparados”, tal como estabelecido por Lijphart (1971), é aquele em que há o estudo sistemático de um número pequeno de casos, ou “com um ‘n’ pequeno”, o que, ao mesmo tempo, inviabiliza a análise estatística (que demanda um número elevado de observações) e torna tentador o estudo de caso. Por isso que denominamos o método aqui de “estudo de casos comparados”, dado que faremos três estudos de casos a partir de revisão bibliográfica e de análise documental e, em seguida, à luz do modelo Baumgartner-Kada já apresentado, vamos testá-lo e, logo após, analisar os resultados de forma comparada. A orientação oferecida por Collier (1993) é precisa: a decisão de analisar apenas alguns casos é fortemente influenciada pelo tipo de fenômeno político em estudo, dado que alguns casos são mais produtivos quando analisados de forma comparada e com “n pequeno”, justamente por conta de sua baixa repetição. Collier (1993, p.105) menciona o estudo de revoluções e alguns tipos particulares de regimes políticos. Entendemos que o estudo das aplicações da Lei de Impeachment contra presidentes da República no Brasil é justamente o que Collier defende para o estudo comparado. Sim, realizamos *impeachments* com frequência. Mas, ainda assim, foram apenas três casos (portanto, $n = 3$). Como vimos, o *impeachment* é um instrumento excepcional, então, é impressionante o fato de termos três votações de impedimento de presidentes no Brasil, mas isso não torna o fenômeno algo comum, especialmente contra chefes do Executivo federal. Lijphart (1971) aponta três possíveis soluções para o “problema das muitas variáveis e ‘n’ pequeno”: 1) aumentar o número de observações (o “n”); 2) focar o estudo em casos semelhantes; 3) reduzir o número de variáveis. Dado que não é possível aumentar o número de observações, uma vez que foram apenas três *impeachments* contra presidentes da República no Brasil, resta então combinarmos os dois pontos seguintes: focamos em casos semelhantes (todos os três procedimentos de *impeachment* em análise tiveram como ponto de partida a mesma lei e o mesmo sistema político de presidencialismo de coalizão) e o modelo que será testado tem um número reduzido de variáveis (são apenas cinco, como vimos anteriormente).

Ademais, uma análise qualitativa que envolva outro método, como a realização de entrevistas, nos parece altamente relevante e tentador, mas entendemos ser necessário primeiro “fincar as bases”, testando no Brasil o modelo Baumgartner-Kada e,

em seguida, apresentar os resultados e discutir suas eventuais deficiências, para então, tendo um modelo próprio de *impeachment* particular ao Brasil, buscar o aprofundamento a partir de outras lentes teóricas e/ou outros métodos científicos.

À luz de nosso regime de presidencialismo de coalizão e tendo em vista as particularidades de nossa lei de *impeachment* (o “contrabando parlamentarista”), nossa hipótese de largada é que o primeiro e o terceiro pontos do modelo – o equilíbrio institucional entre os braços de governo e a estrutura político-partidária, respectivamente – serão mais relevantes para compreender o processo de *impeachment* no Brasil, dado que um bom domínio do presidencialismo de coalizão por um presidente pode reduzir a importância dos pontos 4 (a popularidade do presidente) e 5 (outros fatores observáveis). Quanto ao segundo ponto (as previsões legais e constitucionais para o *impeachment*), veremos que, embora com nuances de interpretação e de processo regimental entre os três procedimentos (contra Vargas, Collor e Dilma), o fato de a mesma Lei 1.079 embasar os três casos faz com este ponto tenha peso relativamente neutro.

Tendo isso em mente, faremos agora três estudos de caso, que ocuparão toda a terceira parte. Depois, a quarta parte apresentará as conclusões e as eventuais limitações do modelo, com sugestões incrementais.

TERCEIRA PARTE

O impeachment de Getúlio Vargas

*Ou acabamos com o governo
do sr. Getúlio Vargas ou ele acabará
com tudo que há de honrado e digno
neste país.
Aliomar Baleeiro, 1954.*

Vargas venceu sua primeira eleição direta para presidente da República em 3 de outubro de 1950, exatamente vinte anos depois de subir ao poder federal pela primeira vez, depois da Revolução de 1930. O resultado, portanto, ensejou o cenário temido pelos parlamentares “anti-Vargas”, liderados pelo deputado gaúcho Raul Pilla, quando da manufatura da então muito recente Lei do Impeachment: Vargas, o ditador de 1937 a 1945, senador eleito tanto pelo Rio Grande do Sul quanto por São Paulo em 1946, estaria de volta ao Palácio do Catete a partir de 1951.

O presidente eleito era o responsável, direta ou indiretamente, pelos três principais partidos políticos da Segunda República: fundara tanto o PSD quanto o PTB; enquanto a UDN era, por excelência, o partido “anti-Vargas”.

O PSD era o partido-pivô,¹⁰ tendo toda sorte de perfil ideológico dentro da agremiação: de parlamentares que se posicionavam mais à esquerda, portanto próximos do PTB, e parlamentares mais à direita, mais colados à UDN. Tendo sido o partido do antecessor de Vargas, o general Dutra, e o principal formulador da Constituição então

¹⁰ “O PSD, que era majoritário na Constituinte, capitalizou recursos político-eleitorais locais suficientes para garantir-se a primeira maioria em todas as legislaturas da Segunda República. Foi o pivô de todas as coalizões governamentais viáveis. Ficaria claro rapidamente que a estabilidade institucional do governo – e, portanto, do presidente – dependia do apoio continuado de uma coalizão majoritária e do empenho de seu partido-pivô.”, ABRANCHES, 2018, p.41.

em vigor, o PSD gozava do poder de âncora: para usufruir uma estabilidade mínima no Congresso Nacional e fazer avançar políticas públicas e sobreviver às variadas crises políticas, era forçoso, ao presidente, obter o apoio da maior parte dos parlamentares pessedistas.

Embora tanto o PSD quanto o PTB tenham nascido para expressar as diversas vertentes do getulismo (FAUSTO, 2017, p. 106), os partidos racharam nas eleições presidenciais de 1950. O PSD, então no comando tanto do Congresso Nacional quanto do Palácio do Catete, lançou o candidato Cristiano Machado, enquanto o PTB lançou Getúlio Vargas. Havia, também, o candidato da UDN, o brigadeiro Eduardo Gomes, que já disputara – e perdera – as eleições de 1945. Além do racha com o PSD, reduzido pelo abandono informal de Machado por parte do partido, Vargas tinha um problema político relevante adiante: não só atraía a enorme antipatia da UDN e dos setores sociais por ela representados, como fazia dessa oposição de direita algo quase inevitável, dado que ele estava vinculado justamente ao partido de esquerda, o PTB, que também passara a ser o “escudo” dos comunistas desde que foram forçados à clandestinidade três anos antes.

Por indicação do controvertido governador de São Paulo, Adhemar de Barros, líder do pequeno e fisiológico partido PSP, Vargas aceitou, meio a contragosto, que João Café Filho (um deputado federal do Rio Grande do Norte que fora opositor ao Estado Novo) fosse o vice-presidente em sua chapa para as eleições de 1950 (LIRA NETO, 2014, p.194). As eleições para vice ocorriam concomitante às de presidente. Enquanto Getúlio Vargas obteve 3,8 milhões de votos (representando 48% do total)¹¹, ficando 1,5 milhão de votos à frente do segundo colocado, o brigadeiro Eduardo Gomes, da UDN, o vice, Café Filho, venceu com uma diferença inferior a 200 mil votos: também bateu o candidato da UDN, Odilon Braga.

¹¹ Todas as eleições diretas para cargos majoritários eram em turno único até a Constituição de 1988 que introduziu o atual sistema de eleição em dois turnos para o caso do primeiro colocado não obter mais de 50% dos votos válidos no turno inicial.

Pela primeira vez, Vargas ascendia à presidência da República pelo voto direto da população. Aparentemente, esse fato era um acréscimo à sua legitimidade, mas ele teria que governar num quadro complicado por vários fatores. Entre eles, a crescente divisão ideológica nas Forças Armadas entre ‘entreguistas’ e nacionalistas, agravada pelo início da Guerra da Coreia, em junho de 1950; e a oposição implacável da UDN, que, por um artifício jurídico, tentara impugnar a validade do resultado das eleições. Acrescentem-se, ainda, as dificuldades de Vargas em lidar com os conflitos característicos de um regime democrático (FAUSTO, 2017, p.112).

Juntos, o PTB de Vargas e o PSP de Café Filho teriam 75 deputados federais na legislatura 1951-1955, ou apenas 25% do total de 308 deputados. A própria associação com o PSP era delicada, dado que o partido não tinha uma linha ideológica clara: seria um “partido de adesão”, ou, em termos da Terceira República (1988-presente), similar a um partido do chamado “Centrão” ou “Blocão”, que exploraremos mais adiante nos governos de Fernando Collor e Dilma Rousseff. Para piorar a situação de reduzida base aliada no Congresso, a simples associação a Getúlio fez com que Café Filho virasse suspeito de ser comunista, recebendo ataques públicos da Liga Eleitoral Católica (LIRA NETO, 2014, p.195). Possivelmente, por conta disso, em nenhum momento do governo Vargas, o vice e seu partido foram vistos como possíveis aliados da oposição.

A UDN, sozinha, elegeu 81 deputados. Partiria de uma posição mais vantajosa na estratégia de cooptar o partido-pivô, o PSD, que fez a maior bancada, com 112 deputados. A tabela abaixo deixa clara a correlação de forças partidárias no início do mandato democrático de Vargas, em janeiro de 1951:

Tabela 2 - Forças partidárias

Partido	Bancada na Câmara	Tipo
PSD	112	Partido-pivô
UDN	81	Direita
PTB	51	Partido do presidente (esquerda)
PSP	24	Centrão
Outros	34	Partidos pequenos de esquerda, direita e estilo-Centrão

Fonte: Lira Neto, 2014. Adaptação do autor

Sendo antagonizado tão ferozmente pela UDN – por ser Getúlio Vargas e por estar filiado ao PTB –, Vargas não teria vida fácil no Congresso Nacional. Sem poderes-ditatoriais (como o livre usufruto dos decretos presidenciais para legislar) e tendo uma nova carta constitucional como guia,¹² Vargas precisaria colocar em prática uma estratégia coerente com o presidencialismo de coalizão para administrar o governo federal. Não foi o que ele fez.

Getúlio, como havia anunciado, não governou com os partidos. Por isso, sua coalizão sempre foi precária e o apoio que dava a ele (a Getúlio Vargas) era condicionado à avaliação de conveniências partidárias. O PSD mantinha-se neutro na medida do possível, enquanto a UDN o fustigava ferozmente. Seu governo foi marcado por permanente tensão interna entre tendências opostas, em incômoda coabitação (ABRANCHES, 2018, p.45-46).

Como resultado, Vargas teve muita dificuldade em fazer valer suas propostas no Congresso. Abrucio *et al* (2010, p.35-44) destacam a centralidade de Vargas como responsável por ter inaugurado uma nova era na administração pública brasileira, em seu governo anterior (ABRUCIO et al, 2010, p. 35), a ditadura do Estado Novo. Foi –criado um novo regime de contratação e organização da burocracia pública (o DASP, em 1938 e a Comissão de Orçamento no Ministério da Fazenda (em 1940). Vargas voltou à carga no tocante à administração pública federal em seu governo democrático, notadamente a partir de 1952. Mas todas as suas tentativas de implementação fracassaram (ABRUCIO et al, 2010, p. 36, 38, 44).

Pouco afeito ao presidencialismo de coalizão que se impunha ao presidente na Segunda República, Vargas também sofreu as consequências de um ambiente econômico mais complexo, especialmente a partir do início de 1953, após um colapso cambial que forçou o governo a impor severas restrições às importações, o que

¹² O interesse do constituinte mediano, no desenho do modelo, na Segunda República, era evitar que o presidente pudesse aprovar reformas institucionais ou distribuir recursos sem o seu apoio (SANTOS, 2007, p. 39-72)

repercutiu diretamente na diminuição dos investimentos do setor privado na economia ao longo daquele ano. (VIANNA, 2014, p.127 e 137). A situação econômica teve repercussões em dois pontos nevrálgicos para o governo Vargas: os trabalhadores sindicalizados e a política partidária.

Em 23 de março de 1953, eclodiu uma grande greve de trabalhadores paulistas, que chegou a paralisar mais de 300 mil operários do setor de calçados, têxteis, marceneiros, gráficos e vidreiros. A paralisação durou 24 dias. (FAUSTO, 2017, p. 112). Era um sinal contundente de que o prazo concedido a Vargas para justificar as expectativas (de melhoria da qualidade de vida e melhor distribuição de renda) suscitadas na campanha eleitoral estava se esgotando. Um dia antes da eclosão da greve dos 300 mil, Vargas havia sofrido sua maior derrota política desde o início do governo: a vitória de Jânio Quadros nas eleições para a prefeitura de São Paulo, sem qualquer sustentação partidária e contra o candidato apoiado pelo governador Lucas Garcez e por uma amplíssima coalizão de partidos. A vitória de Jânio foi esmagadora: o candidato empolgou não apenas as elites e a classe média, mas também considerável contingente do operariado da cidade, impondo sério desgaste ao governo federal (VIANNA, 2014, p.132).

No início de junho, o então ministro da Fazenda, Horácio Lafer, admitiu na reunião do conselho da SUMOC (o Banco Central de então) que o Brasil estava atravessando “um período difícil, um dos mais graves de sua vida econômico-financeira no que tange ao mercado exterior” (VIANNA, 2014, p. 131).

O clima geral nacional ficara tão pesado que até troca de tiros ocorreu na Câmara dos Deputados em junho (FRAGA, 2017, p.64). Diante da gravidade econômica e da pressão política, Vargas realiza alterações em seu gabinete ministerial, aceitando a indicação de um dos cardeais do PSD, o governador mineiro Juscelino Kubistchek, para fazer do jovem deputado federal, Tancredo Neves, o ministro da Justiça” (VIANNA, 2014, p. 63). Além disso, Vargas decidiu substituir Lafer por Oswaldo Aranha no Ministério da Fazenda. O relato do próprio Aranha, em reunião ministerial realizada no segundo semestre de 1953, é eloquente sobre o quadro de debilidade econômica:

A conjuntura interna se agravou sob muitos aspectos, pois não foi possível deter a inflação, suas consequências, desequilíbrios e malefícios. Os seis primeiros meses de minha administração não produziram os resultados mínimos que eu poderia esperar e foram de redução do poder de compra do cruzeiro, interna e externamente, de elevação do custo de vida, de expansão dos meios de pagamentos e de desequilíbrio geral, sobretudo de custos, preços, inversões e salários (HILTON, 1994, p.474).

A inflação fechou 1953 em 21%, um salto de 73% ante o índice verificado no ano anterior (LIRA NETO, 2014, p.267), tendo, inclusive, registrado uma alta de 3,81%, em apenas um mês (em outubro de 1953), o mais elevado em mais de sete anos – sem ter como justificativa o imediato pós-Segunda Guerra Mundial, que impactou a inflação em 1946.¹³

O ano de 1953 terminou, também, com um déficit público relevante, com o governo federal gastando 2,86 bilhões de cruzeiros a mais do que arrecadara. A reversão fiscal fora enorme, da ordem de 5,15 bilhões de cruzeiros, em apenas um ano, ao transitar de um superávit de 2,27 bilhões em 1952 para o déficit supracitado em 1953 (MALAN et al, 1977, p.217).

Enquanto a deterioração econômica era flagrante, contribuindo para o ambiente de aguda crise política, a oposição liderada pela UDN no Congresso conduzia os trabalhos de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o possível beneficiamento do empresário Samuel Wainer por parte do governo federal. Ao final, a CPI apontou que o Banco do Brasil fornecera empréstimos milionários a Wainer sem exigir garantias contábeis (LIRA NETO, 2014, p.268).

¹³ Série histórica do IGP-DI, verificada no site do IPEA. Acesso em 08 jan. 2019.

No início de 1954, para tentar estancar a crise, o presidente Vargas conduziu uma nova reforma ministerial, expediente que também seria adotado por Fernando Collor em 1992 e por Dilma Rousseff em 2015-2016. A crise política, no entanto, não dava trégua: em fevereiro, 82 coronéis e tenentes-coronéis do Exército assinaram um manifesto em que atacavam a iniciativa do ministro do Trabalho, João Goulart, de conceder um reajuste de 100% no salário mínimo, o que seria, além de um combustível à já elevada inflação, um desprestígio às Forças Armadas, que precisavam ser “recuperadas e saneadas” (FRAGA, 2017, p.66).

Pouco depois, o jornalista Carlos Lacerda, principal opositor do presidente na imprensa e no rádio (então o meio de comunicação de acesso mais popular), acusou Vargas de estar mancomunado com o presidente da Argentina, Juan Domingo Perón, para a sujeição brasileira ao governo militar do vizinho (LIRA NETO, 2014, páginas 278-284). Imediatamente, deputados influentes da UDN, como Odilon Braga (que fora candidato a vice, derrotado por Café Filho), acusaram o presidente de “alta traição”, o que daria ensejo a um pedido de *impeachment* de Vargas. Também era esse o desejo de Eduardo Gomes, o candidato a presidente da UDN que perdera para Vargas as eleições de 1950.

Por fim, em maio de 1954, Vargas anunciou o aumento de 100% no salário mínimo, medida que já tinha sido objeto de dura crítica pelos militares e pela UDN, que considerava a medida populista e perigosa para a inflação. O clima fechou por completo. Entre maio e junho de 1954, Vargas mandou projetos de lei para o Congresso Nacional, mas eles eram largamente ignorados porque os parlamentares da UDN e também do PSD estavam envolvidos com o possível *impeachment* de Vargas.

Entendendo o *impeachment* como um jogo (ver figura 1.1), o deputado Afonso Arinos, da UDN, avaliava ser muito arriscado buscar o *impeachment* de Getúlio Vargas, uma vez que uma eventual derrota dos parlamentares poderia fortalecer um presidente que estava decadente (LIRA NETO, 2014, página 283). Não era esse o pensamento de Eduardo Gomes, que buscava convencer Arinos a buscar o *impeachment* do presidente. O diálogo a seguir é revelador:

— *Brigadeiro, isso é completamente impossível. Esse recurso (do impeachment) nunca deu resultado, mesmo quando era recomendável. Todas as tentativas feitas durante a história republicana fracassaram. Não há justificativa nenhuma para o que o senhor está querendo que eu faça. O senhor está me mandando chefiar uma aventura destinada ao fracasso.*

— *Isso (o impeachment) é necessário para que se forme, no meio militar, a consciência de que não há solução legal.*

— *Aí, entendi o jogo. (LIRA NETO, 2014, p.283).*

O diálogo, reconstituído por Arinos, é revelador por duas razões que interessam o presente trabalho. Em primeiro lugar, porque é nova demonstração clara de que o processo de *impeachment* não se trata de um mecanismo a ser analisado sob a ótica criminal ou judicial, mas, sim, política. Um dos protagonistas do episódio de 1954 (Eduardo Gomes) deixa isso claro ao dizer que o impeachment precisava mesmo fracassar para tornar mais realístico o cenário de golpe militar contra o presidente. Em segundo lugar, o diálogo demonstra o clima político dentro do Congresso Nacional que enseja o processo: não seria possível vislumbrar essa conversa, sobre o uso do instrumento do *impeachment*, se os interlocutores estivessem sob um governo ditatorial; ou mesmo diante de um presidente em regime democrático, mas gozando de altos índices de popularidade e/ou estabilidade econômica e/ou boa relação com o Congresso (presidencialismo de coalização).

O impedimento de Vargas

O quadro da relação entre o presidente e o Congresso se deteriorou rapidamente após 1º de maio de 1954, quando Vargas assinou decreto-lei que reajustava em 100% o salário mínimo. A tentativa de atrair a classe trabalhadora não logrou o êxito político esperado por Vargas. Tal iniciativa gerou sensível insatisfação em segmentos industriais e militares e na classe média, além de ter provocado uma grande mobilização entre os trabalhadores e sindicatos para garantir a manutenção do índice proposto pelo

governo. Numa perspectiva econômica, em 1954 a exportação do café encontrava-se em franco declínio. Os Estados Unidos, principal comprador do produto, reclamavam dos preços fixados pelo governo brasileiro e diminuía o volume de suas compras, reduzindo a receita brasileira em dólares. (CRUZ et al, 1983, p.299). As relações entre o governo e a oposição tornaram-se ainda mais tensas. Três dias após a promulgação do decreto, Wilson Leite Passos apresentou à Câmara dos Deputados uma denúncia contra Vargas, acusando-o de crimes de responsabilidade e de traição à pátria. O denunciante, que se qualificava como estudante, fora o organizador dos comitês pró-Eduardo Gomes na campanha de 1950 (CRUZ et al, 1983, p.273).

A denúncia encaminhada à Câmara se baseava em dois pontos. Um era justamente o alvo da conversa supracitada entre Gomes e Arinos – o suposto acordo entre Vargas e Perón. No segundo ponto, Vargas era acusado de violar a lei orçamentária, por ter autorizado uma despesa pública, por meio do incremento de 100% no salário mínimo, sem prévia consulta ao Congresso Nacional. Esse segundo ponto, de um possível crime de responsabilidade por atentar contra o orçamento ao autorizar despesa sem autorização legislativa, seria retomado sessenta e dois anos depois, no processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Na acusação contra Vargas, estão também menções a uma engenharia contábil, ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Banco do Brasil. Todos eles voltariam a ser arrolados em um processo de *impeachment*, mas em 2016.

O deputado Vieira Lins, do PTB, relator do processo de *impeachment* na Comissão Especial, deu parecer contrário à acusação. Quanto ao primeiro ponto, disse ser “inteiramente destituído de fundamento”, negando qualquer articulação suspeita entre Vargas e Perón. Sobre o segundo ponto, de natureza mais técnica, o deputado advogou que a acusação deveria levar em conta o parecer das contas federais a ser produzido pelo Tribunal de Contas da União e depois julgado pelo Congresso Nacional, dinâmica que ainda não tinha se realizado naquele momento. Chamando a acusação de “particularidade de execução orçamentária”, o deputado também rechaçou a análise (CRUZ et al, 1983, p. 277-279).

Foi este parecer, favorável a Vargas e, portanto, contrário ao *impeachment*, que foi levado à votação em plenário da Câmara dos Deputados, tal como preconizava o

rito legal do procedimento. Seria a primeira votação de impeachment presidencial no país e a estreia da Lei 1.079. Caso os deputados votassem contra o relatório, isto é, favoráveis ao impeachment de Vargas, o processo iria então para o Senado Federal, onde o presidente da República seria julgado. Caso os deputados votassem favoravelmente ao relatório então o processo de impeachment contra Vargas seria arquivado.

Favorável ao *impeachment* de Vargas, o jornal *O Estado de S. Paulo* advogou, em editorial, que o impedimento do presidente, a partir da denúncia em apreciação na Câmara, “mostraria” que, no regime constitucional, “os dinheiros públicos não podem ser utilizados pelo Executivo com o mesmo desembaraço com que são utilizados por ditadores”.¹⁴ O jornal, inclusive, defendeu o instituto do *impeachment* no regime presidencialista:

Pouco importa que seja (o *impeachment*) pouco usado esse recurso que, no regime presidencial, susta a continuação de erros e crimes praticados pelo presidente da República. Sendo este o responsável pelos males que a sua administração causaram (sic) ao país, é natural que fique sujeito à (sic) um castigo especial. Esse castigo, no regime parlamentar, consiste na queda do Gabinete. No presidencial, reduz-se à suspensão e, algumas vezes, à deposição do presidente.¹⁵

Mesmo fazendo parte da base aliada do governo Vargas, o PSP de Adhemar de Barros, partido que seria alçado ao cargo principal por ser a sigla do vice Café Filho, aproveitou o processo de *impeachment* para barganhar vantagens políticas junto ao presidente. “Bastou que surgisse no plenário federal o caso da medida legal do ‘impedimento’, para que ele (Barros), aproveitando-se da valorização dos votos de sua bancada na solução da disputa política – o que vinha a abrir possibilidades de transações e de entendimentos recíprocos – voltasse aos braços do presidente”, segundo consta de

¹⁴ “Os debates sobre o ‘impeachment’”, editorial da edição de 17/06/1954 do jornal *O Estado de S. Paulo*, consultada no acervo digital do jornal em 04/12/2018.

¹⁵ Idem.

manifesto “antigetulista” publicado em *O Estado de S. Paulo*.¹⁶ Embora o citado manifesto deva ser lido com cautela, dada a sua flagrante motivação política, o fato de não existir outro registro dessa barganha fisiológica entre Vargas e Adhemar de Barros (até pelas evidentes dificuldades práticas desse tipo de negociação ser registrada de alguma forma, ainda que em diários particulares) nos levou a levar em consideração o manifesto supracitado.

A Câmara debateu o *impeachment* nesse período, entre os dias 2 e 16 de junho de 1954, tendo realizado a votação do parecer da comissão especial do *impeachment* neste último dia. No dia da dramática votação do primeiro *impeachment* presidencial pelo plenário da Câmara, a edição do jornal *O Globo* estampava a reportagem “Dificuldades para a votação do *impeachment*” em sua primeira página, logo abaixo de uma reportagem sobre a seleção brasileira de futebol, que disputava a Copa do Mundo na Suíça. “O discurso do Sr. Gustavo Capanema, no grande expediente, não versará, propriamente, sobre o ‘*impeachment*: será uma defesa do Sr. Getúlio Vargas, em termos gerais”, registrava a reportagem do jornal carioca.¹⁷

Estava claro para o jornal e para o deputado Capanema, líder do PSD na Câmara, que a defesa seria política, diante de um processo eminentemente político. Ao lado dele estaria o deputado Tancredo Neves, que também era ministro da Justiça. Os acusadores eram principalmente liderados por Afonso Arinos, líder da UDN e da minoria na Câmara, e por Aliomar Baleeiro, também da UDN. Um diálogo na sessão de *impeachment*, realizado na quarta-feira, 16 de junho, merece ser trazido à tela:

O senhor Afonso Arinos: V. Excia acusa a oposição de estar planejando a deposição armada do senhor Getúlio Vargas.

¹⁶ “Antigetulismo provisório: pró-candidaturas de Prestes Maia e Cunha Bueno”, em *O Estado de S. Paulo*, 17/06/1954, consultado em 05/12/2018.

¹⁷ *O Globo*, edição de 16/06/1954, consultada no acervo digital do jornal em 04/12/2018.

O senhor Gustavo Capanema: Não acuso a oposição. Eu disse que alguns elementos da oposição, entre os quais o senhor Odilon Braga, estão, à margem do processo de impeachment, procurando envenenar as Forças Armadas contra o chefe de governo.

(...)

O senhor Afonso Arinos: Quanto ao senhor Odilon Braga, figura por todos os títulos respeitável, não exerce função diretora no meu partido, nem mandato seu em qualquer das Casas do Congresso. O que o senhor Odilon Braga procurou dizer é que existe de fato, não apenas na maneira de ver e no pensamento da oposição, mas na maneira de ver e no pensamento de todas as forças democráticas do país, não uma atitude de ataque e agressão ao governo, mas uma atitude de defesa e de vigilância, no caso de o governo, como pode perfeitamente acontecer e como é do passado do senhor presidente da República, tentar rasgar a Constituição, para reimplantar a ditadura. Essa é a nossa posição.

O senhor Aliomar Baleeiro: Muito bem! (CRUZ et al, 1983, p.286-288).

O diálogo traz dois pontos dignos de destaque particular. Em primeiro lugar, o entendimento por parte da oposição, externado por Afonso Arinos ao explicar fala anterior de Odilon Braga, de que o Congresso mantinha atitude “de defesa e de vigilância”, o que denota a secular disputa entre o Legislativo e o Executivo. Em segundo lugar, a menção, também por parte da oposição, às motivações fundamentais de todo aquele processo: que Vargas poderia “rasgar a Constituição para reimplantar a ditadura”, como “é do passado do senhor presidente da República”, numa clara referência ao estabelecimento da ditadura do Estado Novo em 1937, que “rasgou” a Constituição de 1934. Este ponto de argumentação faz emergir o pensamento que, como vimos na primeira parte dessa dissertação, estava por detrás da própria Lei do Impeachment, formulada pela legislatura imediatamente anterior àquela de 1951-1956:

a de criar um instrumental que evitasse o uso de poderes quase-ditatoriais por parte de Vargas.

O final dos debates entre os líderes ocorreu da seguinte forma, segundo a reportagem de *O Estado de S. Paulo*:

Saiu-se então o líder da maioria (Gustavo Capanema) com esta: o sr. Getúlio Vargas rasgara uma Constituição com o apoio do sr. Afonso Arinos de Melo Franco! Espanto no plenário e uma interpelação fulminante do sr. Afonso Arinos. Mas o orador explicou-se: a Constituição rasgada era a de 30, com a revolução...”¹⁸

Aberta a votação nominal, o processo de *impeachment* foi negado pelo plenário da Câmara de Deputados, tendo 136 votos contra o processo e apenas 35 favoráveis. Entre os 35 votos favoráveis estavam sete deserções da base getulista: todos os cinco deputados do PSD gaúcho (Clovis Pestana, Daniel Faraco, Hermes Pereira de Souza, Nestor Jost e Tarso Dutra), além de Campos Vegal, do PSP de Café Filho, e Frota Aguiar, que fora eleito pelo PTB, mas que acabara de se desfiliar. O líder da UDN, Afonso Arinos, considerou importante ter tido o apoio de parlamentares do PSD e também do PR (os deputados mineiros Tristão da Cunha e Feliciano Pena), porque indicava ser possível ter uma base multipartidária de luta contra Vargas.¹⁹ Simbólico registrar que o deputado gaúcho Raul Pilla, do Partido Libertador (PL), que fora o pai intelectual da Lei de Impeachment, estava na sessão e votou pelo *impeachment* de Vargas.

Cumpram-se trechos da declaração de voto dos deputados Godói Ilha, Adroaldo Costa e Willy Frohlich, do PSD, que votaram contra o *impeachment* e justificaram essa decisão por, entre outros fatores, não dever “intranquilizar a nação

¹⁸ Reportagem na edição de 17/06/1954 de *O Estado de S. Paulo*, consultada no acervo digital do jornal em 05/12/2018.

¹⁹ “Interpretação do líder da minoria ao resultado da votação do ‘impeachment’”, reportagem em *O Estado de S. Paulo*, edição de 17/06/1954, consultada no acervo digital do jornal em 04/12/2018.

nem perturbar a fase pré-eleitoral que estamos vivendo, e, assim, possibilitar e assegurar a livre manifestação das urnas” (CRUZ et al, 1983, p.297). Tendo cumprido 41 dos 60 meses de mandato e não tendo a reeleição permitida, Getúlio Vargas estava mais próximo do fim do mandato que do começo e essa percepção foi comunicada publicamente pelos parlamentares. Essa também foi a justificativa apresentada em destaque pelos parlamentares Armando Falcão, Lopo Coelho, Lima Figueiredo, Alcides Carneiro e Benedito Mergulhão, todos igualmente do PSD: “Quase no fim de uma administração sem unidade, improfícua e propositadamente agitada, talvez até interessasse ao senhor Getúlio Vargas ser retirado agora do governo” (CRUZ et al, 1983, p.298).

A Câmara resolveu definitivamente a questão do *impeachment*, não considerando objeto de deliberação a denúncia oferecida contra o presidente da República. Enquanto 136 deputados votavam de acordo com o parecer da Comissão Especial, apenas 35 deputados aceitavam a denúncia. Aliás, para preparar a solução do plenário, o líder Gustavo Capanema ocupou a tribuna, durante a hora do expediente, pronunciando um longo discurso em defesa do governo. O Sr. Gustavo Capanema recebeu aparte dos Srs. Bilac Pinto, Afonso Arinos, Aliomar Baleeiro e outros udenistas e recebeu, ao descer da tribuna, aplausos e palmas do plenário.²⁰

O pedido de *impeachment* não foi, portanto, enviado ao Senado e Getúlio Vargas, o primeiro presidente a ter um processo de impedimento constitucional votado pelo Congresso, saiu vitorioso. Ligado à UDN, o jornal *O Estado de S. Paulo* assim registrou a votação:

A ninguém surpreendeu a votação que resultou na decisão da Câmara recusando-se a aceitar a denúncia contra o presidente da República: nem aos líderes nem aos observadores políticos, nem aos próprios deputados (...) Sabia-se também que os udenistas divergentes da orientação do brigadeiro Eduardo Gomes no sentido de considerar a

²⁰ O Globo, edição de 17/06/1954, consultada no acervo digital do jornal em 04/12/2018.

denúncia como objeto de deliberação, preferiram ausentar-se na hora de votar a opor-se frontalmente à palavra do grande líder democrata. E foi o que aconteceu. Cabe registrar desde logo que dessa atitude cautelosa participaram inclusive deputados que se encontravam na Casa, caso do sr. José Bonifácio (...). O sr. Nelson Carneiro, tendo chegado à sessão com ligeiro atraso, não pode votar. O sr. Bilac Pinto consignou, em breves palavras, o motivo da ausência do sr. Heitor Beltrão. Este representante carioca, que já no ano passado levantava a questão do ‘impeachment’ na Comissão de Tomada de Contas e foi uma das vozes mais combativas e mais presentes em todo o decorrer dos debates, adoeceu na véspera. E está sob estrita proibição médica de se afastar de sua residência.²¹

Sessenta e oito dias depois de concluída a votação em que se saiu vitorioso, Getúlio Vargas cometeu suicídio dentro do Palácio do Catete, no Rio de Janeiro.

Teste do modelo no *impeachment* de Vargas

Seguindo o modelo de Baumgartner-Kada apresentado, há cinco hipóteses que explicam o sucesso de um processo de *impeachment*. Vamos agora repassá-las aplicadas ao que vimos do governo Getúlio Vargas e seu procedimento de afastamento na Câmara dos Deputados.

1) O equilíbrio institucional entre os braços do governo

Os dois poderes envolvidos no processo de *impeachment* – o Executivo e o Legislativo – gozavam de independência harmônica, estabelecida pela Constituição então em vigor (a de 1946). O modelo de relação entre eles era o “presidencialismo de coalizão”, que exige do chefe do Executivo, investido no cargo de presidente da República, a habilidade de montar e sustentar, ao longo do mandato, uma coalizão político-partidária no Congresso Nacional para governar. Como vimos, Vargas não obteve êxito no comando desse arranjo do presidencialismo de coalizão e as dificuldades no trato com o Congresso ficaram mais flagrantes depois que o período inicial de governo (a chamada “lua de mel”) foi concluído, ao mesmo tempo em que as

²¹ O Estado de S. Paulo, edição de 17/06/1954, consultada no acervo digital do jornal em 06/12/2018.

dificuldades econômicas começaram a ficar mais agudas (notadamente a partir de 1953).

2) As provisões constitucionais e legais do *impeachment*

O *impeachment* de Getúlio Vargas tinha como embasamento legal a Lei 1.079, de 1950, que atendia o preceito constitucional da carta de 1946. Um pedido de *impeachment* foi acatado pelo então presidente da Câmara dos Deputados que, assim, deu forma a uma Comissão Especial do Impeachment, formada por parlamentares de diversos partidos. Um parecer foi produzido e aprovado na comissão. Foi este parecer que foi levado ao plenário da Câmara para ser apreciado pelos deputados. O parecer era contrário ao afastamento de Vargas, o que conspirou favoravelmente ao presidente.

3) A estrutura político-partidária

O presidente Getúlio Vargas não detinha maioria parlamentar. Seu partido, o PTB, detinha menos cadeiras na Câmara dos Deputados – onde o processo de *impeachment* se inicia – do que o PSD (o “partido-pivô”) e a UDN, que lhe fazia oposição. E mesmo somado ao fisiológico PSP, de seu vice Café Filho, e mesmo a pequenas siglas de esquerda, como o PSB, o governo Vargas não oferecia uma base de sustentação capaz de fazer frente a uma aliança entre a UDN e o PSD, caso ela se viabilizasse.

4) A popularidade do presidente

Não há dados de popularidade do presidente Getúlio Vargas. Assim, somente é possível especular. Há três pontos relevantes para se levar em consideração. O primeiro é sua vitória eleitoral em outubro de 1950: Vargas obteve esmagadora maioria, ficando 19 pontos percentuais à frente do segundo colocado, o brigadeiro Eduardo Gomes. Foi uma vitória eleitoral que não seria repetida por nenhum outro presidente eleito nos pleitos seguintes (1955, 1960, 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014 e 2018). Por outro lado, o processo de *impeachment* ocorreu em junho de 1954, isto é, três anos e nove meses depois das eleições presidenciais. Isso nos leva ao segundo ponto, o de conjuntura econômica. A economia desacelerara em 1953 e isso fora combinado por um aumento expressivo dos preços, o que gerou descontentamento,

inclusive, de classes antes ligadas ao presidente, como os sindicatos de trabalhadores, que lideraram grandes greves. Por fim, o terceiro ponto, de ordem política. Nas eleições regionais de 1953, oposicionistas ganharam em estados importantes. O caso mais claro é Jânio Quadros, que venceu em São Paulo, apesar de competir contra a máquina do PSP, que apoiava Getúlio. Parece plausível pensar que a popularidade do presidente estivesse, em meados de 1954, em pontos mais baixos do que no fim de 1950, quando venceu as eleições presidenciais. Ainda assim, não há registro de manifestações populares contra Vargas, um cenário muito distinto do que veremos em 1992 e 2016, quando mais de 3 milhões de pessoas, em cada ano, foram às ruas demandar o *impeachment* dos respectivos presidentes. Sem informações disponíveis, é plausível afirmar que, afinal, a pressão popular não fosse forte o suficiente contra o presidente quando da votação do processo de *impeachment*, em 16 de junho de 1954.

5) Outros fatores observáveis, como as condições econômicas

Como dito acima, a condição econômica se agravava no período imediatamente anterior ao processo de *impeachment*. A economia se desacelerara e a inflação aumentara de velocidade, corroendo o poder de compra dos salários. Levantamos, ao longo desse estudo de caso, desde as greves de 1953 até as manifestações oficiais de ministros informando sobre a difícil situação econômica do país. Embora faltem dados mais robustos sobre este período histórico, parece correto dizer que o quadro econômico, enfrentado pelo governo Getúlio Vargas, em meados de 1954, quando do processo de *impeachment*, era mais desafiante e complexo do que no início de seu mandato.

Temos, portanto, o seguinte quadro que resume os achados deste estudo de caso:

Quadro 1 – Modelo Baumgartner-Kada aplicado ao caso Vargas

Fatores condicionantes para o <i>impeachment</i>	Getúlio Vargas, 1954
1) O equilíbrio institucional entre os	Executivo e Legislativo independentes;

braços de governo	"presidencialismo de coalizão"
2) As provisões constitucionais e legais para o <i>impeachment</i>	Constituição de 1946 e Lei 1.079
3) A estrutura político-partidária	Presidente em minoria no Congresso
4) A popularidade do presidente	Não há informações
5) Outros fatores observáveis, como as condições econômicas	Menor crescimento do PIB, alta da inflação em 1953

Fonte: Elaboração do autor

Limitações do modelo

Entendemos que há uma limitação explicativa clara para o modelo, no caso do *impeachment* de Vargas. Apesar de não contar com os indicadores de popularidade, em todos os demais itens do modelo, o presidente Getúlio Vargas testou positivo: ele não compreendia o equilíbrio institucional do “presidencialismo de coalizão”; não detinha maioria parlamentar na Câmara; teve um processo de *impeachment* que seguiu o previsto na Lei 1.079 e na Constituição de 1946; e governava sob pressão de uma piora das condições econômicas e políticas. Apesar disso, Vargas venceu o processo de *impeachment*. De acordo com o modelo Baumgartner-Kada, o presidente Getúlio Vargas deveria ter seu mandato interrompido, mas não foi o que aconteceu.

A partir de manifestações dos próprios parlamentares, na sessão de votação do *impeachment*, em 16 de junho de 1954 – que consideravam mais adequado aguardar pelo fim do mandato presidencial do que interrompê-lo, restando 16 meses para as eleições seguintes e outros 3 meses para a conclusão do mandato –, entendemos ser possível adicionar uma hipótese explicativa adicional, de “tempo restante de mandato”. Como veremos, nos casos a seguir, de Collor e Dilma, essa hipótese pode fazer sentido, dado que Vargas estava mais próximo do final do mandato do que do início, enquanto Collor e Dilma ainda tinham mais da metade de seus mandatos pela frente. Isso ainda será aprofundado na quarta parte dessa dissertação, quando concluiremos esse trabalho, tendo feito o estudo comparado dos três casos.

Epílogo

Três *impeachments* se seguiram ao processo contra Vargas, mas apenas um deles seguiu a legislação (a Lei 1.079) e a Constituição, então, em vigor. No fim de 1955, o presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, e também o presidente da República, Café Filho (que herdara a presidência com o suicídio de Vargas) foram impedidos de continuar no cargo e afastados da vida pública em votações relâmpago no Congresso Nacional, no âmbito de uma série de tentativas de ruptura institucional, que passaram à historiografia brasileira como “novembrada”. Não cabe, aqui, a análise de processos heterodoxos e inconstitucionais, ainda que implementados para evitar justamente manobras inconstitucionais dos dois protagonistas, que objetivavam impedir a posse do presidente eleito, Juscelino Kubistchek.

Mas o terceiro *impeachment* mencionado merece uma sucinta reconstituição. Apenas três anos depois de todo o processo contra Vargas, já durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek, mais uma vez a Lei de Impeachment seria invocada, desta vez para o afastamento do então governador de Alagoas, Muniz Falcão. O relator do processo era o deputado estadual Teotônio Vilela, da UDN. A sessão foi marcada para a sexta-feira, 13 de setembro de 1957, e o partido de Vilela enviou larga comitiva do Rio de Janeiro, incluindo o presidente nacional da UDN, Milton Campos, para acompanhar como observador externo aquele procedimento. Sabia-se que Muniz Falcão seria impedido de permanecer no cargo dado que Vilela reunira outros 21 deputados favoráveis ao *impeachment*. Mas, no dia anterior, o deputado Humberto Mendes, aliado do governador, afirmara já ter encomendado 22 caixões para acomodar os corpos dos parlamentares favoráveis ao *impeachment*. (MARCHI, 2017, p.127). A sessão de *impeachment* passou à história nacional pela selvageria: mais de mil tiros de metralhadora e revólver foram trocados entre os parlamentares (OLIVEIRA, 2010, p.15). A guerra parlamentar culminou com a morte do deputado supracitado Humberto Mendes e dezenas de feridos, entre eles o deputado José Onias, que teve uma bala alojada no pulmão, e o jornalista Márcio Moreira Alves, que registrou a tragédia para o jornal Correio da Manhã. O presidente Kubistchek declarou intervenção federal em Alagoas e a sessão de *impeachment* foi retomada três dias depois, numa sessão no Instituto de Educação de Alagoas, com o Exército federal realizando a proteção. O

governador sofreu *impeachment* e foi afastado do cargo, mas voltou no fim de janeiro de 1958, após obter um *habeas corpus* junto ao Supremo Tribunal Federal.

Cinco anos depois, já na nova capital federal, Brasília, dois parlamentares alagoanos relevantes no debate do *impeachment* de Muniz Falcão trocaram tiros dentro do Congresso Nacional. O senador Arnon de Mello, da UDN, trocou tiros com outro senador alagoano, Silvestre Péricles de Goés Monteiro, dentro do Senado, durante sessão deliberativa de final de ano, em dezembro de 1963. Uma das balas perdidas acertou José Kairalla, senador do Acre, que faleceu na hora. Ex-governador de Alagoas, o senador Arnon de Mello era da direção nacional da UDN e fora favorável ao *impeachment* de Muniz Falcão. Ele não foi preso pelo episódio. Seu filho, Fernando Collor de Mello, seria, vinte e três anos depois deste trágico episódio, eleito governador de Alagoas. E, em 1989, disputaria a primeira eleição direta, com voto universal, para a Presidência da República.

O *impeachment* de Fernando Collor

Alagoas sempre foi terra de antropofagia. Ou não se lembram mais que foi lá que os índios comeram o bispo Sardinha? Em Alagoas, toda família tem um assassino ou um assassinado.
Tenório Cavalcanti, 1977.

Há uma roda-viva do *impeachment* no Brasil. Importantes formuladores da Lei 1.079, a Lei de Impeachment, na Comissão Parlamentar Mista de leis complementares em 1948, Gustavo Capanema e Raul Pilla estavam em lados opostos, em 1954, quando do *impeachment* de Getúlio Vargas. Aquela legislatura que votou o primeiro *impeachment* de um presidente da República foi, também, a primeira do deputado paulista Ulysses Guimarães, que viria a ser o presidente da assembleia constituinte de 1987-88, responsável pela atual Constituição brasileira. Ulysses esperava

começar os trabalhos da constituinte a partir do projeto produzido pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída entre julho de 1985 e setembro de 1986, e presidida pelo octogenário Afonso Arinos, que fora o líder da UDN na votação do *impeachment* de Vargas (CARVALHO, 2017). O projeto não foi adiante, por decisão do então presidente da República, José Sarney, e a Constituinte começou os trabalhos partindo do zero, em fevereiro de 1987.

Presidente da Constituinte, da Câmara dos Deputados e do, então, maior partido do Brasil, o PMDB, Ulysses Guimarães saiu candidato a presidente da República nas eleições de 1989, a primeira sob a nova Constituição. Foi derrotado. O vencedor foi Fernando Collor de Mello, filho do ex-senador Arnon de Mello, da UDN, que tanto lutara pelo *impeachment* de Vargas. Primeiro presidente eleito pelo voto direto depois de 29 anos, Collor foi também o primeiro presidente de nossa história a sofrer um processo de *impeachment* – de cuja sessão de votação para instauração do processo na Câmara, em 29 de setembro de 1992, participou Ulysses Guimarães.

Embora a Lei 1.079 fosse a mesma a embasar as votações na Câmara contra Vargas e Collor, a Constituição era outra. No meio do caminho, o país voltou a discutir o regime presidencialista.

A Constituição de 1988

O espectro do parlamentarismo rondou todo o trabalho da Constituinte de 1987-88, a começar pelo projeto final da comissão presidida por Afonso Arinos, formada por “parlamentaristas roxos”, segundo a então deputada pelo PFL-RJ Sandra Cavalcanti (CARVALHO, 2017, p. 418), que propunha a mudança do regime presidencialista para o parlamentarista. Por essas e outras razões, Sarney decidiu não enviar o projeto para análise dos constituintes que tomaram posse em fevereiro de 1987 (CARVALHO, 2017, p. 368). Apesar disso, o parlamentarismo prosperou na fase inicial, das comissões. O relatório do então senador José Fogaça, do PMDB gaúcho, relator da Subcomissão do Poder Executivo e sub-relator da poderosa Comissão de Sistematização, incluía o regime parlamentarista. E foi aprovado nas comissões. “Eu apresentei uma proposta de parlamentarismo francês, com quatro anos de mandato. Passou apertado, mas passou. Se chegasse até o final, nós teríamos um país com o

presidente da República quase totalmente destituído de poderes”, afirmou Fogaça, anos mais tarde (CARVALHO, 2017, p. 147).

Um acordo foi fechado: em troca dos 5 anos de mandato, em vez dos quatro anos desejados pelo PMDB e partidos de esquerda, o presidente José Sarney aceitava a instalação do regime parlamentarista no Brasil. O acerto foi feito pelo senador José Richa, do Paraná, que primeiro apresentou a Sarney e depois aos demais parlamentares do PMDB, ficando o deputado Euclides Scalco encarregado de levar a proposta até Mário Covas, líder do partido e à época o senador mais votado da história do país. Covas negou o acordo, em história confirmada por Fernando Henrique Cardoso e também por José Sarney.

Sarney: Essa proposta de parlamentarismo me veio trazida pelo Zé Richa e pelo Cid Carvalho (...) O Zé Richa me disse: ‘Nós fazemos cinco anos, aprovamos e no último ano nós fazemos uma preparação para implantar o parlamentarismo.’ (...) Eu aceitei a proposta que eles me trouxeram e autorizei que fizessem a negociação. Eu sempre fui parlamentarista. Muito bem. Fiquei esperando a resposta deles. Depois eu soube que o Covas vetou. (...) É uma Constituição híbrida. Ora achavam que era parlamentarista, ora presidencialista, então ficou dessa maneira. (...) Ela é híbrida, cheia de ambiguidades. Botou esse negócio da medida provisória. O Congresso quer ser Executivo e o Executivo quer ser Legislativo (CARVALHO, 2017, p.48-61).

As medidas provisórias foram o instrumento de “atualização” dos decretos-lei, dado que são projetos de lei enviados pelo Executivo ao Congresso, mas que entram em vigor de imediato. Seria um mecanismo parlamentarista (ALENCASTRO, 1993, p.67), dado que foi aprovado antes da confirmação do regime presidencialista, afinal aprovado em plenário, em 5 de março de 1988, tendo 344 votos favoráveis e 212 contrários (SALLUM, 2015, p. 36). Confirmado o presidencialismo, um plebiscito sobre mudança de regime, no entanto, foi assegurado – a população, ao final, definiria qual seria o regime político. “Temos uma Constituição parlamentarista, como aprovada na Comissão de Sistematização, que, na última hora, depois da virada de mesa do Centrão, decide ser presidencialista”, apontou o então constituinte Antônio Brito, deputado pelo PMDB gaúcho e ex-assessor especial de Tancredo Neves (CARVALHO,

2017, p. 173). O Centrão foi o bloco de diferentes partidos (combinando siglas de centro-direita, de direita e outras puramente fisiológicas) que se formou intra Congresso, nos fins de 1987, para barrar as previsões constitucionais consideradas de esquerda. O bloco foi impulsionado pelo presidente da República, filiado ao PMDB, e contou com apoio do então ministro das Comunicações, Antônio Carlos Magalhães, do PFL. Embora com alterações de algumas siglas, o mesmo Centrão, como bloco majoritário do Congresso, normalmente liderado pelo PMDB e pelo PFL (depois DEM), contando também com o PTB e o PL (depois PR), manteve-se atuante durante toda a Terceira República, inaugurada neste contexto de redemocratização. A Constituição, afinal, foi promulgada em 5 de outubro de 1988.

Fernando Henrique Cardoso: Toda a Constituição de 1988 foi escrita com espírito parlamentarista, mas o Sarney derrotou o parlamentarismo no plenário (...) Humberto Lucena fez a emenda presidencialista. Mas o presidencialismo ficou só na cabeça de nosso sistema de governo, todo o corpo, toda a sistemática era parlamentarista. Ainda tentamos mudar na comissão alguns artigos para fazer funcionar o sistema, mas ele ficou capenga como é até hoje. (REGO et al, 2006, p.86).

A previsão de *impeachment* continuou presente na nova Constituição, com redação muito semelhante àquela da Carta de 1946 que, por sua vez, era parecida com a de 1891. São sete os crimes de responsabilidade que ensejariam um processo de *impeachment* a partir da Constituição de 1988, de acordo com o artigo 85:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A própria Constituição aponta, no parágrafo único do artigo 85, que os crimes seriam definidos em lei especial, que, por sua vez, nunca foi produzida. Esse vácuo, entenderia o Supremo Tribunal Federal, cinco anos depois da promulgação, seria preenchido pela Lei 1.079, de 1950, que continuaria em vigor enquanto nova legislação fosse produzida.

A Constituição também trata dos quóruns previstos na Câmara – onde o processo é aberto – e no Senado – onde o julgamento é realizado.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Fica clara, mais uma vez, a separação entre um crime comum (“nas infrações penais comuns...”) e o crime político, ou de responsabilidade, que ensejaria o *impeachment* (“nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal”).

O quórum de dois terços da Câmara e do Senado para a análise e o julgamento, respectivamente, do presidente da República são os mais altos exigidos pela Constituição para qualquer deliberação legislativa ou decisão institucional, em qualquer poder. Maior que os três quintos exigidos para se emendar a própria Constituição (FALCÃO, 2017, p. 96-97).

Além do aumento dos quóruns exigidos para se impedir o presidente da República de continuar à frente do cargo, a Constituição de 1988 também ampliou o prazo para a inabilitação para exercer função pública – a pena acessória ao *impeachment*. Foi estabelecido um prazo de oito anos. Nas Cartas anteriores, o prazo era de cinco anos (1967/1969), ou menos (1934 e 1946), enquanto que, na primeira constituição republicana (a de 1891), sequer prazo havia para a inabilitação (BROSSARD, 1992, p. 11).

Foi nesse contexto político – da Constituição “híbrida”, combinando instrumentos parlamentaristas com o regime presidencialista, tendo um plebiscito popular agendado para acontecer e a manutenção do *impeachment* –, que o primeiro presidente eleito sob as novas regras máximas foi eleito.

O governo de Fernando Collor

Quase 82 milhões de brasileiros estavam aptos a votar em 1989, o equivalente a 54% da população (SALLUM, 2015, p. 64). Collor foi o primeiro presidente eleito em segundo turno, dado que o modelo eleitoral de dois turnos, quando o primeiro colocado não supera a marca de 50% mais um dos votos, foi inaugurado pela Constituição de 1988. Venceu Luiz Inácio Lula da Silva por quase seis pontos percentuais, em vitória apertada. Lula recebeu o apoio público do terceiro colocado (Leonel Brizola, do PDT), do quarto (Mário Covas, do PSDB), do sétimo (Ulysses Guimarães, do PMDB), além de Roberto Freire (do PPS).

Antes de Collor, o último presidente da República eleito pelo voto direto fora Jânio Quadros, em 1960. Os dois – tanto como candidatos como presidentes – guardavam grandes semelhanças.

Os gestos espalhafatosos, os discursos grandiloquentes, o voluntarismo que exprimiam o arrebatamento diante da multidão, o desafio retórico às elites, a histeria moralizadora, a insistência com que reforçavam a autoridade presidencial, a liderança enérgica, a extremada confiança no faro político e na capacidade pessoal, a centralidade do corpo, o preenchimento da cena política, enfim, características comuns a Collor e a Jânio que de algum modo definem a permanente importância do carisma de ambos (MELO, 2007, p. 57)

Jânio Quadros, eleito prefeito de São Paulo em 1985, era um dos principais cotados no campo conservador para as eleições presidenciais de 1989. Durante a constituinte de 1987-88, os candidatos que galvanizavam os polos ideológicos (à direita, à esquerda e ao centro) eram justamente políticos populares do período anterior ao golpe de 1964, como Jânio Quadros e Leonel Brizola, ou que ganharam evidência nacional antes do período de abertura iniciado com a Lei de Anistia (1979), como Ulysses Guimarães, Paulo Maluf e Aureliano Chaves. Em pré-campanha, Jânio Quadros atacava duramente os partidos políticos e também a ideia de instaurar o regime parlamentarista (CONTI, 1999, p. 114). Seus duros e continuados ataques aos partidos se inscrevem na sua prática política: não compreendera o presidencialismo de coalizão

e, em choque permanente com o Congresso Nacional, decidira abandonar Brasília e a Presidência, renunciando em 25 de agosto de 1961.

Quando abandonou formalmente a disputa, em maio de 1989, Jânio Quadros acabou abrindo espaço para a versão moderna dele mesmo.

Nós conhecemos o Collor... Um dia ele veio, ainda governador de Alagoas, veio nos visitar em São Paulo. A gente nunca tinha visto o Collor. Eu juntei o editor da revista, dois editores de Política, éramos meia dúzia para receber o Collor para falar e ouvi-lo. E ele foi brilhante. Foi genial. Foi maravilhoso. A gente ficou como se fôssemos meninas de 18 anos, ficamos embasbacados com esse cara. E resolvemos dar uma capa com ele, com o título ‘O caçador de marajás’, porque ele nos contou que estava acabando com os marajás da política no Alagoas, acabando com os salários altos. E a gente foi verificar rapidamente e era verdade. A gente não foi verificar o resto... Minha culpa (Depoimento em vídeo de Roberto Civita, então dono da Editora Abril, responsável pela revista Veja. Disponível em vídeo: http://youtube.com/watch?v=dJvY0_XPeaM&NR=1).

Collor foi eleito pelo minúsculo partido PRN, em coligação enxuta, configurando, portanto, um governo de minoria no Congresso Nacional. Como se não bastasse, decidiu afastar os partidos políticos que não faziam parte de sua base inicial da formação do governo (SALUM, 2015, p.86). Confiava no apoio popular obtido em dezembro de 1989 e na comunicação direta com o eleitorado.

A fase inicial de seu governo, inaugurada com um choque econômico monumental, apenas 24 horas depois de tomar posse, em 15 de março de 1990, foi denominada de “ditadura romana” por SALLUM (2015, p.88), porque o presidente usava seu capital político eleitoral, combinado ao instrumento das medidas provisórias, para governar sem participação do Congresso Nacional. Ele também contava com a excrecência eleitoral produzida pela disputa entre presidencialistas e parlamentaristas na constituinte, tendo como pano de fundo o tempo de duração do mandato de José Sarney: as eleições de 1989 foram “solteiras”, ou seja, Collor governou durante o seu primeiro ano (1990) com o Congresso antigo, com parlamentares eleitos em 1986, tendo uma parte dos senadores ainda completando o mandato obtido nas eleições de 1982,

quando o regime político ainda era de ditadura militar. Somente em outubro de 1990, foram realizadas eleições para a renovação do Congresso Nacional.

Mesmo lidando com um Congresso “velho”, prestes a ser renovado, e contando com elevado capital político inicial, inerente ao período imediatamente posterior à vitória (conhecido como “lua de mel”), Collor teve pouco tempo de “ditadura romana”. No dia 31 de maio, a Câmara dos Deputados derrubou uma das medidas provisórias enviadas por Collor.

Depois da aprovação do Plano Collor, as lideranças parlamentares do governo vinham usando a tática de provocar o esvaziamento do plenário para evitar derrotas. Implicitamente, reconheciam que não conseguiam reunir uma maioria segura para vencer. (...) As justificativas para a derrota foram basicamente o não atendimento de demandas ou a arrogância das autoridades até para recebê-las. Em suma, a urgência política e econômica e a afinidade com o programa de governo já não eram suficientes para manter uma base parlamentar confiável e numerosa de apoio (...) Especialmente a partir de junho, o Legislativo tomou iniciativas de afirmação de seu poder próprio (SALLUM, 2015, p.102 e 105).

Quando as eleições para a renovação do Congresso Nacional foram realizadas, em outubro de 1990, o quadro político para Collor ficou ainda mais delicado. O PMDB, partido-pivô, elegeu 108 deputados, quase três vezes mais do que o partido do presidente, o PRN, que fez uma bancada de apenas 40 deputados. A bancada do PRN foi inferior inclusive à do PDT, partido de esquerda comandado por Leonel Brizola, eleito governador do Rio de Janeiro na mesma eleição, e apenas ligeiramente maior do que o PT, do rival de segundo turno, Luiz Inácio Lula da Silva, e do PSDB, com quem o presidente poderia contar para aprovar parcela da pauta econômica, mas que não devia a Collor qualquer apoio profundo, muito menos automático. Collor estava muito dependente do PFL, que elegeu a segunda maior bancada da Câmara (83 deputados), e do PDS, partido com 42 deputados eleitos e do qual ele fizera parte no passado. Mas nenhum dos dois partidos fazia parte da base aliada do governo, o que exigiria do

presidente e de seus articuladores políticos uma habilidade muito grande, tanto para aprovar medidas próprias quanto para evitar problemas de coordenação.

Tabela 3 - Forças partidárias

Partido	Bancada na Câmara	Tipo
PMDB	108	Partido-pivô
PDT-PT-outros	94	Esquerda
PFL	83	Direita
PRN	40	Partido do presidente (direita)
PSDB	38	Centro
Centrão	140	Partidos sem ideologia fixa

Fonte: TSE. Elaboração do autor

Collor não foi bem-sucedido. O apoio perdido, ainda em junho de 1990, foi reforçado com a chegada da nova legislatura, no início de 1991. O presidente de fato mudou a estratégia, incorporando alguns partidos (notadamente o PFL) na Esplanada dos Ministérios, mas continuou acreditando ser possível “domar” o presidencialismo de coalização, sem uma coalização.

O governo Collor não se constituiu segundo os moldes do ‘presidencialismo de coalizão’, nem loteou politicamente os principais núcleos decisórios do Estado, como o fizeram Tancredo Neves e José Sarney. Ao mesmo tempo, como a eleição do presidente se deu fora dos limites partidários (...) também não foi um governo de partidos. O Executivo não tem uma base orgânica no Congresso e, por isso mesmo, sofre sistemática pressão para ajustar-se ao padrão clientelista. Não obstante tem atacado duramente muitas das instituições que viabilizam este padrão e, assim, desgostado os setores que o apoiavam no Congresso (ABRANCHES, 1992, p. 133).

Collor, então, decidiu apoiar-se numa espécie de “presidencialismo plebiscitário”, como vimos no domínio teórico da segunda parte dessa dissertação, apoiando-se no eleitorado que o colocou na Presidência a partir da comunicação direta com a população, usando largamente os meios de comunicação oficial (com discursos transmitidos por meio de rádio e televisão). Sem dispor do Congresso Nacional, crescentemente mais avesso ao presidente que não conseguia organizar base aliada dada a incompreensão de Collor dos usos e costumes do presidencialismo de coalizão, o presidente também passou a ser foco constante das centrais sindicais a partir de março de 1991, tendo apenas uma central entre as três principais ao seu lado (era a Força Sindical, em oposição à CUT e à CGT), conforme Sallum (2015, p. 124). Sua popularidade foi decaindo conforme, também, fracassava a sua estratégia de estabilização econômica – os planos Collor e Collor II, voltados ao ataque à inflação elevada e descontrolada. O Congresso Nacional já passava, inclusive, a formular e a aprovar projetos próprios (SALLUM, 2015, p. 139).

Tudo acrescido pela falta de gosto do presidente em negociar. Ele não era um construtor de consensos ou costurador de alianças. Queria muito as reformas, mas de peito aberto, com todo o gás. As relações com o Congresso eram ásperas, sem fluidez. Isso deteriorou as chances de aprovação das propostas (MOREIRA, 2017, p.68).

Em outubro de 1991, diante do impasse político e do longo mandato ainda pela frente (que somente seria concluído em março de 1995), diversas saídas começaram a ser costuradas no Congresso Nacional: o parlamentarismo, o parlamentarismo branco (parlamentarização do governo presidencialista) e o *impeachment* (SALLUM, 2015, p. 153). Como se não bastasse, também o vice-presidente Itamar Franco passou a distanciar-se nitidamente do presidente, associando-se mais claramente às lideranças do Congresso (ABRANCHES, 2018, p.126.).

Após assumir a Presidência, Collor se comportou como se fosse um centauro, que tivesse a cabeça de Felipe González, o presidente do governo espanhol, para ele o paradigma da modernidade, desejada, ansiosamente, pela sociedade brasileira e por ele prometida em campanha. Mas esse centauro tem as mãos de Silvestre Péricles de Goés Monteiro, o maior inimigo de seu pai, Arnon de Mello. Afinal, o discurso de Collor era modernizador, mas a ação nunca deixou de ser arcaica, baseada na truculência, no isolamento e na certeza da impunidade que sempre presidiram as atividades dos coronéis e usineiros alagoanos, bem representados por Silvestre Péricles (...) afinal, com Collor na Presidência (...) a província alagoana mudou-se de armas e bagagens para Brasília (PINTO, 1992, p. 87).

Quando 1992 começou, o quadro para o presidente era complexo. Apoiado em um partido muito pequeno (o PRN), tendo base aliada pequena e instável (notadamente se apoiando no PDS, no PTB e no PFL), com deterioração econômica (a recessão de 1990 se repetiria em 1992; a taxa de desemprego saltaria de 8,7% em 1989 para 15,2% em 1992(SALLUM, 2015, p.208); a inflação piorava rapidamente em 1992, voltando a superar a terrível marca de 20% ao mês (ABREU, 2014, p. 318) e crescente impopularidade.

O recurso farto à comunicação de massa como reforço à vontade política se esvaiu na medida em que fracassou sua política de estabilização e revelou-se a corrupção que permeava o seu governo (...) Partindo de uma expectativa partilhada por 71% da população de que faria um governo ótimo ou bom, o prestígio popular do presidente cai drasticamente: três meses depois só 36% o consideravam um governo ótimo ou bom; depois de um ano, este percentual caiu a 24%” (SALLUM; CASARÕES, 2011, p. 168-169 e p. 176-177).

Os dados de popularidade, coletados pelo Datafolha e mencionados no trecho acima, são eloquentes. Já tendo feito uma reforma ministerial em 1991, quando trocou a ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, responsável pelos dois planos de estabilização que fracassaram, por Marcílio Marques Moreira, o presidente cedeu em parte de sua estratégia de presidencialismo plebiscitário, em janeiro de 1992, ao realizar uma nova reforma ministerial, desta vez criando uma pasta nova – a Secretaria de Governo – voltada justamente para o trato com os parlamentares, empossando um cardeal do PFL, Jorge Bornhausen. Tentava, assim, manter coesa a segunda maior bancada na Câmara, apostando ser possível trazer um mínimo de governabilidade. Porém, continuava sem o apoio do partido-pivô, o PMDB, além de ter contra si a bancada de esquerda ainda mais energizada. As reformas ministeriais, no entanto, foram “remédios insuficientes” (SALLUM; CASARÕES, 2011, p. 182). Em março de 1992, quando completou apenas dois anos de mandato, Collor registrou 15% de “ótimo/bom”. Altamente impopular, abandonado pelo Congresso Nacional, tendo fracassado em todas as tentativas de debelar a inflação e trazer o crescimento econômico de volta, Collor estava com sua sorte lançada.

O impedimento do presidente

Então dois atores entraram em cena, dirimindo ainda mais a capacidade política do presidente de continuar governando o país. No fim de janeiro, o Tribunal de Contas da União (TCU) confirmou informações que vinham dos quadros técnicos da própria administração pública federal, de que o governo Collor tinha maquiado as contas públicas, apresentando dados inverídicos na Previdência Social (SALLUM, 2015, p.172). Embora de forma muito menos proeminente do que adquiriria em 2015-16, o TCU, associado ao Congresso Nacional e exercendo o controle institucional do

chefe do Executivo, dirimia a popularidade do presidente a partir de dados do próprio governo. Por outro lado, Collor tomou a decisão de usar a cadeia nacional de rádio e televisão, a que a Presidência tem acesso privilegiado, para se comunicar diretamente com a população, negar as informações do TCU e para pedir apoio político. Essa seria rigorosamente a mesma saída que a presidente Dilma Rousseff usaria na crise de 2015-16.

Cinco meses mais tarde, em junho de 1992, após uma série de declarações do irmão do presidente envolvendo o tesoureiro da campanha de 1989, Paulo César Farias, e Collor, o Congresso instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as denúncias (SALLUM, 2015, p.198). O destino estava selado e o relógio começou a correr. Tal como ocorrera em 1954, a sobrevivência do governo estava associada a uma CPI. Entre os integrantes da comissão de investigação estava o então deputado José Múcio (PFL-PE), que muitos anos depois se tornaria ministro do TCU, sendo o relator do processo das “pedaladas fiscais”, em julgamento concluído em abril de 2015, que daria ensejo ao *impeachment* de Dilma Rousseff.

O estopim para o *impeachment* foi dado no fim de junho, com a publicação pela revista *Isto É*, de entrevista com o motorista Eriberto França, que prestava serviços à residência oficial de Collor, a Casa da Dinda. O motorista alegava que PC Farias custeava gastos gerais da residência presidencial. O jornal *O Estado de S. Paulo* defendeu a renúncia de Collor, afirmando que a posse de Itamar Franco seria “menos traumática do que os seis meses em que viveremos a angústia do processo de *impeachment*” (SALLUM, 2015, p. 225).

Collor não renunciou. Decidiu dobrar a aposta na comunicação direta com o eleitorado, inclusive, afirmando ser vítima de um golpe parlamentar (ABREU, 2014, p. 233; ABRANCHES, 2018, p.127), quando o processo de *impeachment* já estava selado.

Com efeito, desde a posse, Collor defendia e agia segundo uma concepção plebiscitária de presidencialismo, em que a democracia se identificava com a livre escolha do líder pelo conjunto dos cidadãos. Ele invocava de forma recorrente os 35 milhões de votos que recebera para agir autocraticamente, contrariando desta forma, o ‘espírito da Constituição’ que, em sintonia com o movimento de democratização dos anos 1980, ampliara o papel político do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público, estendendo o âmbito da cidadania para além do indivíduo votante (SALLUM, 2015, p.248).

Como veremos adiante, Dilma Rousseff seguiria rigorosamente a mesma linha de defesa: por meio da comunicação direta, por rádio e televisão, acusava o Congresso de praticar um “golpe parlamentar” e invocava os seus eleitores (os 35 milhões de votos que Collor citava se transformariam nos “54 milhões que me elegeram” em 2015-16). Do momento em que ficou claro que Collor sofreria o *impeachment*, em 14 de agosto de 1992(SALLUM, 2015, p. 293), até a sessão de deliberação da Câmara que aprovou o processo, em 29 de setembro, foram 45 dias. Veremos mais adiante, no estudo de caso de Dilma Rousseff, que, a partir do momento que o processo de *impeachment* ganhou velocidade, em 3 de março de 2016, até a sessão de deliberação e de voto na Câmara, em 17 de abril, foram percorridos 44 dias.

Em 12 de agosto, o Senado aprovou emenda constitucional que antecipava a data do plebiscito sobre regime de governo (presidencialista ou parlamentarista), para 21 de abril de 1993, com posse do novo presidente – fosse qual fosse o regime determinado – para janeiro de 1995. Além de um novo capítulo da secular discussão entre presidencialistas e parlamentaristas, a aprovação da emenda naquele momento era uma pressão adicional sobre o presidente Fernando Collor.

Por fim, quando o *impeachment* parecia iminente, o Supremo Tribunal Federal foi instado a definir se, afinal, havia um vácuo legislativo no tocante ao *impeachment* ou se a antiga Lei 1.079 continuava sendo o marco de referência tanto para o processo a ser analisado pelos parlamentares quanto ao formato de todo o andamento. Em julgamento realizado em 1989, o Supremo entendera que a Lei de 1950 era inconstitucional e que caberia ao Congresso Nacional, à luz da Constituição de

1988, formular e aprovar uma nova lei de *impeachment*.²² Isso não aconteceu. Em 28 de agosto de 1992, instado a se posicionar novamente, o Supremo decidiu que, afinal, a Lei 1.079 continuava válida. Com ela, vinham também os votos nominais dos parlamentares. A Constituição de 1988 se sobrepunha sobre os quóruns exigidos e sobre a pena acessória, que imputa 8 anos de inabilitação para o serviço público.

O presidente do Supremo Tribunal Federal à época, ministro Sidney Sanches, seria o presidente do Senado Federal na sessão de julgamento de Collor, caso o processo de *impeachment* chegasse àquela Casa.

Segundo o ministro Sanches, nada o ocupou, preocupou e tornou tão famoso quanto o *impeachment*. Por motivos claros: ‘Eu ia presidir um foro político para julgar um crime político praticado por um cidadão político e que ia ser julgado por políticos’. Magistrado de carreira, Sanches parecia estranhar a balbúrdia política (...) Para Sanches, seu papel era o de um diretor apartidário, isento e neutro. A Constituição e a Lei eram o roteiro a ser seguido. No entanto, o roteiro não era dado, mas interpretado. Antes de o processo começar, em uma sessão administrativa, os ministros do Supremo adaptaram o roteiro legislativo de 1950 aos mandamentos constitucionais de 1988 (...) Os senadores eram juízes. Juízes políticos, partidários. Cabia a eles decidir, no mérito, se Collor era culpado dos crimes de responsabilidade, se deveria ser punido com a perda do mandato e oito anos de inelegibilidade. O mérito do *impeachment* seria, portanto, tão político quanto os juízes-senadores. Segundo Sanches: ‘Qualquer presidente que não tiver apoio no Congresso corre esse risco’ (CANTISANO, 2017, p.42).

Quando a Comissão Especial de Impeachment foi criada na Câmara, em 8 de setembro, o presidente da casa, Ibsen Pinheiro, do PMDB, decidiu por um rito sumário, aproveitando trechos da Lei 1.079, da Constituição e do Regimento Interno da

²³ Havia um acordo entre o PT e o PMDB, mas o PT resolveu romper o acordo, segundo o ex-presidente da República Michel Temer afirmou, em depoimento gravado e revelado pela revista *Veja*. Temer também fora presidente da Câmara dos Deputados e presidente nacional do PMDB. O acordo consistia em Lula conceder dois ministérios ao PMDB em 2003, quando tomou posse como presidente, “mas o petista desistiu da parceria e loteou seu governo entre outras legendas”. De acordo com Temer, o “mensalão” nasceu a partir deste rearranjo. “Intrigas, acusações e mágoas”, por Daniel Pereira e Marcela Mattos, revista *Veja*, edição 2612, ano 51, nº 50, 12/12/2018.

Câmara. Como a lei de 1950 não explicita todos os passos – por exemplo, ela não esclarece se a eleição dos parlamentares que devem compor a Comissão Especial de Impeachment deve se dar por voto secreto ou nominal –, o presidente da Câmara entendeu ser possível montar o processo todo aproveitando partes e peças de diferentes regras institucionais. Essa decisão heterodoxa rendeu ao procedimento o apelido de “Lei Ibsen” e abriu flanco para questionamento no Supremo Tribunal Federal por parte dos advogados de Collor (VILHENA, 2018, p.184). Afinal, o processo é político e cabe ao Congresso Nacional realizá-lo, mas, ao mesclar lei, regimento interno e a Constituição, o então presidente da Câmara de fato ficou vulnerável a uma definição jurídica, por parte do STF, sobre como o processo deveria se dar.

Ao analisar como deveria se dar o processo de *impeachment*, o Supremo Tribunal Federal teve a primeira sessão de sua história televisionada ao vivo, em 23 de setembro (VILHENA, 2018). Apesar de reverter uma das decisões de “rito sumário” de Ibsen Pinheiro – dobrando o número de sessões da Câmara, de cinco para dez, a que Collor tinha a sua disposição para formular sua defesa, o Supremo, em linhas gerais, julgou como adequada a definição do presidente da Câmara, apesar do voto contrário do ministro Paulo Brossard, que julgou ser imprópria a interferência do Judiciário em um processo que deveria ser todo político, de responsabilidade do Legislativo (SALLUM, 2015, p. 354). Eis que essa decisão heterodoxa, parcialmente chancelada pelo Supremo, produziu um rito processual distinto daquele que viria a ser tomado 24 anos mais tarde (ABRANCHES, 2018, p. 128). No dia seguinte, a Comissão Especial do Impeachment aprovou o relatório do deputado Nelson Jobim, do PMDB, integralmente baseado no relatório da CPI (ABRANCHES, 2018, p. 129) favorável ao impedimento de Collor.

O último ministro da Fazenda de Collor, Marcílio Marques Moreira, registrou, em suas memórias, uma conversa com o presidente em que ele fazia referência ao *impeachment* do governador alagoano Muniz Falcão, em 1957, que provocara a carnificina aqui já relatada:

Mais de uma vez, Collor disse-me que o pior que lhe podia acontecer seria ser impedido, comparando sua situação com a de um governador de Alagoas que fora ‘impeached’ pela Assembleia Legislativa, mas

que, vitimizado, acabou voltando ao governo do estado. Fernando Collor concluiu dizendo que, para ele, era mais importante o placar da votação da reforma fiscal do que o de um eventual impeachment (MOREIRA, 2017, p.96).

A votação na Câmara, realizada em 29 de setembro, terminou com 441 deputados favoráveis ao prosseguimento do processo, ante 38 contrários, com 24 abstenções. O rito sumário, definido pelo presidente da Câmara, determinava o afastamento temporário de Collor da Presidência, ainda que tanto a votação pela admissibilidade do processo quanto o julgamento em si – ambos a serem realizados no Senado Federal – não tivessem ocorrido ainda. Collor foi afastado temporariamente em 2 de outubro, com a posse interina de Itamar Franco. Ao todo, segundo cálculos de SALLUM (2015), cerca de 1,5 milhão de pessoas foram às ruas demandar o *impeachment* de Collor entre os meses de julho e setembro.

No Senado, também, o “rito urgentíssimo”, previsto no Regimento Interno da Casa, foi aprovado pelos senadores, de forma a acelerar ao máximo tanto a votação da admissibilidade do processo de *impeachment* aprovado pela Câmara quanto a realização do julgamento do presidente da República. A Comissão Especial de Impeachment no Senado, instalada na primeira semana de outubro, votou e aprovou o relatório favorável ao impedimento de Collor em 27 de novembro. Segundo o relator, senador Antônio Mariz, do PMDB da Paraíba, o Senado cumpria o papel de “tribunal político”. Ele foi aprovado em plenário em 2 de dezembro, restando, depois disso, apenas o julgamento, agendado, afinal, para 29 de dezembro.

Quando o julgamento estava prestes a começar, o presidente Fernando Collor comunicou, por meio de uma carta, a sua renúncia do cargo. Segundo BROSSARD (1992, p. 133), a renúncia “trancaria” o *impeachment*, impedindo a sua instauração ou conclusão. Com isso, o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Sidney Sanches, que presidia a sessão no Senado Federal, como prevê a Constituição de 1988, decidiu monocraticamente encerrar o processo de *impeachment* de Collor. Ainda assim, ele remeteu ao plenário a possibilidade de imputar ao agora ex-presidente a pena acessória prevista na Constituição. Dado que a pena principal – a perda do mandato – estava afastada, uma vez que Collor por conta própria se afastara do

cargo ao renunciar, restava a pena acessória, de inabilitação para o serviço público por oito anos. Em plenário, os senadores decidiram reiniciar o julgamento, tendo 73 votos favoráveis e oito contrários, de forma a julgar a pena acessória. Ao final do julgamento, 76 senadores votaram contra Collor, inabilitando-o ao serviço público por oito anos, tendo apenas 3 votos pró-Collor.

Collor, então, passou a ser o segundo presidente da República a sofrer um processo de *impeachment* e o primeiro a renunciar em decorrência de um *impeachment*, na iminência de ser condenado no julgamento realizado pelo Senado Federal. Impopular e percebido como corrupto pela população brasileira, Collor deixou a Presidência para Itamar Franco. Em sua análise do *impeachment* de Collor, KADA (2003) aponta que, embora tenha sido eficaz em afastá-lo da presidência, o processo não foi eficiente no combate à corrupção.

A remoção de presidentes está longe de ser um instrumento efetivo para combater a corrupção. Talvez seja mais provável que as evidências de corrupção sejam usadas pelos oponentes do presidente como justificativas para suas tentativas para a remoção, ou ao menos para a humilhação, do presidente. Assim como nós devemos estar alertas contra o abuso de poder pelo chefe do Executivo (...) é preciso cautela ao usar um *impeachment* e a remoção do cargo com esse propósito, porque esse processo pode facilmente se transformar numa ferramenta para o abuso de poder pelos oponentes do presidente (BAUMGARTNER; KADA, 2003).

Teste do modelo no *impeachment* de Collor

Seguindo o modelo de Baumgartner-Kada (2003) apresentado, há cinco hipóteses que explicam o sucesso de um processo de *impeachment*. Vamos agora repassá-las, aplicadas ao que vimos do governo Fernando Collor e seu procedimento de afastamento na Câmara dos Deputados e o julgamento no Senado Federal.

1) O equilíbrio institucional entre os ramos do governo

Os dois poderes envolvidos no processo de *impeachment* – o Executivo e o Legislativo – gozavam de independência harmônica, estabelecida pela Constituição então em vigor (a de 1988). Tal como sob Vargas, em 1954, que fora o primeiro presidente eleito sob a então nova Constituição, Collor era o primeiro presidente da República eleito sob a égide da nova Carta. O modelo de relação entre o Executivo e o Legislativo, apesar disso, era o mesmo, o “presidencialismo de coalizão”, que exige do chefe do Executivo, encarnado no cargo de presidente da República, a habilidade de montar e sustentar, ao longo do mandato, uma coalizão político-partidária no Congresso Nacional para governar. Como vimos, Collor, também, não obteve êxito no comando desse arranjo do presidencialismo de coalizão e as dificuldades no trato com o Congresso ficaram mais flagrantes depois que o período inicial de governo (a chamada “lua de mel”) foi concluída. A dura piora econômica, mais acentuada a partir do fim de 1990, tornou essa relação ainda mais complexa.

2) As provisões constitucionais e legais do *impeachment*

O *impeachment* de Fernando Collor tinha como embasamento legal a mesma Lei 1.079, de 1950, como confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, quando instado a tratar do assunto em julgamento realizado em 1992. Apesar de ser uma lei complementar que atendia aos preceitos da Constituição de 1946, ela encontrou guarida na Constituição de 1988 (que também determinava a formulação, pelo Congresso, de uma nova lei do *impeachment*). Ao detalhar os crimes de responsabilidade que ensejariam o processo de afastamento do presidente, a lei de 1950 deu bases para o processo contra Collor. Um pedido de *impeachment* foi acatado pelo então presidente da Câmara dos Deputados que, assim, deu forma a uma Comissão Especial do Impeachment, formada por parlamentares de diversos partidos. Um parecer foi produzido e aprovado na comissão. Foi esse parecer que foi levado ao plenário da Câmara para ser apreciado pelos deputados. O parecer era favorável ao afastamento de Collor e foi aprovado. O presidente, então, foi imediatamente afastado do cargo, ainda que de forma interina, enquanto aguardava o seu julgamento no Senado. A admissibilidade do processo que veio da Câmara foi aprovada pelos senadores no início de dezembro de 1992 e o julgamento agendado para 29 de dezembro. O julgamento de

impeachment foi iniciado com Collor ainda como presidente da República temporariamente afastado do cargo e somente então o presidente renunciou à sua função.

3) A estrutura político-partidária

O presidente Fernando Collor não detinha maioria parlamentar. Nem mesmo conseguiu aprimorar sua condição política após as eleições legislativas realizadas no fim de 1990 (na última vez, até o presente momento, em que as eleições presidenciais ocorreram em momento distinto das eleições parlamentares). Collor, portanto, governou com duas legislaturas distintas: a de 1986-1990, em seu primeiro ano (1990) e a de 1991-1994, no restante de seu mandato (1991-1992). Em nenhuma das duas, ele teve maioria. A segunda, eleita em 1990, foi a que realizou o seu processo de *impeachment*. Collor não conseguiu evitar a parceria estratégica entre o partido-pivô, o PMDB, e dois partidos de oposição, o PSDB e o PT.

4) A popularidade do presidente

A popularidade do presidente caiu a níveis críticos quando do processo de seu impedimento, no fim de setembro de 1992. Sua vitória eleitoral apertada em 1989, quando terminou seis pontos percentuais à frente do segundo colocado, foi reforçada logo no início de seu mandato, em março de 1990, quando atingiu o nível máximo de popularidade. A partir dali, seus níveis somente caíram, como vimos. Em agosto de 1992, com o processo de *impeachment* começando a caminhar, nada menos do que 70% dos entrevistados do DataFolha diziam querer o afastamento de Collor (ABRANCHES, 2018, p.123). Entre o início de agosto e o fim de setembro, isto é, ao longo do processo de *impeachment* na Câmara de Deputados, mobilizaram-se 2,7 milhões de pessoas em 184 manifestações contrárias a Collor (SALLUM, 2015, p.358).

5) Outros fatores observáveis, como condições econômicas

O primeiro ano de seu mandato, 1990, registrou a pior recessão econômica, em um único ano, de todo o século XX no Brasil. O PIB caiu 4,3%. Ainda que não tenha governado durante todo o ano (José Sarney ainda era o presidente da República nos primeiros 73 dias do ano), Collor foi o principal responsável pelo desempenho

econômico, ao ter apostado em uma estratégia arriscada – e inconstitucional – de combate à hiperinflação por ele herdada de Sarney. O Plano Collor não funcionou a contento. Ao contrário, levou a paralisações generalizadas em diversos setores econômicos. Possivelmente, por conta do efeito-base, o ano de 1991 registrou uma melhora sensível, mas em 1992 a situação econômica voltara a degingolar, com novo mergulho recessivo, piora da inflação e elevação do desemprego. Esses indicadores nos levam a crer que as condições sociais eram propícias para manifestações contrárias ao presidente quando o processo de *impeachment* foi instaurado, em meados de 1992.

Temos, portanto, o seguinte quadro que resume os achados desse estudo de caso:

Quadro 2 - Modelo Baumgartner-Kada aplicado ao caso Collor

Fatores condicionantes para o <i>impeachment</i>	Fernando Collor, 1992
1) o equilíbrio institucional entre os braços de governo	Executivo e Legislativo independentes; "presidencialismo de coalizão"
2) As provisões constitucionais e legais para o <i>impeachment</i>	Constituição de 1988 e Lei 1.079
3) A estrutura político-partidária	Presidente em minoria no Congresso
4) A popularidade do presidente	Muito baixa (inferior à 10%)
5) Outros fatores observáveis, como as condições econômicas	Recessão econômica, aumento do desemprego e da inflação.

Fonte: Elaboração do autor

Seguindo o modelo, portanto, Collor testou positivo em todos os itens e o seu impedimento, aprovado na Câmara e confirmado em julgamento pelo Senado, foi coerente com o que é preconizado pelo modelo: ele não compreendera as exigências do “presidencialismo de coalizão”; tinha minoria parlamentar na Câmara dos Deputados, onde o processo de *impeachment* se inicia; o processo de seu afastamento seguia lei específica, confirmada pelo STF, de crimes de responsabilidade, com comissão especial formada e votação com o mais alto quórum exigido pela Constituição de 1988; seus índices de aprovação popular tinham despencado para patamares críticos e irrisórios; e, por fim, as condições econômicas (recessão, desemprego e inflação) tinham deteriorado quando do processo de *impeachment* no Congresso Nacional. O modelo testado, portanto, é coerente com o presente estudo de caso.

Epílogo

Um dos nomes arrolados pela CPI que ensejara o *impeachment* de Collor era de Eduardo Cunha, então presidente da Telerj. Segundo a CPI, ele fora beneficiado pelo esquema de PC Farias (CARAZZA, 2018, p.13). Dez anos depois do *impeachment*, Cunha seria eleito pela primeira vez à Câmara dos Deputados, em Brasília. Tomou posse junto do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Quando Lula elegeu sua sucessora, Dilma Rousseff, oito anos mais tarde, Cunha já ocupava lugar de destaque dentro da estrutura do PMDB, dentro da Câmara. Era um membro-chave dentro do partido-pivô do mandato Dilma, que colocara o presidente nacional do PMDB, Michel Temer, como vice-presidente.

A relação entre Dilma, Temer e Cunha, dentro do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados em particular, será o tema de nossa próxima seção.

O *impeachment* de Dilma Rousseff

O impeachment de Dilma talvez seja o fato político, jurídico, ético e econômico definidor de toda uma geração. Divisor de águas, evento incontornável.

Joaquim Falcão, Diego Werneck e Thomaz Pereira, 2017.

A dependência da trajetória (*path dependence*) significa que a história é relevante (NORTH, 2018, p.171). Como vimos, na primeira parte dessa dissertação, uma hipótese com forte poder de explicação para o reduzido “sucesso” do *impeachment* de presidentes nos Estados Unidos foi o “fracasso” do processo de *impeachment* do

ministro Samuel Chase, da Suprema Corte, realizado apenas quinze anos depois da formulação da constituição de 1787. O que acontece quando se impõe um conjunto de regras comum a duas sociedades diversas?

O afastamento de Collor, pouco traumático porque o presidente impopular não tinha sequer um partido político forte por detrás para equilibrar a luta de narrativas, acabou reduzindo o custo do *impeachment*. O instrumento constitucional acabou virando um mecanismo rotineiro da luta política, com diversos pedidos de *impeachment* sendo apresentados contra todos os presidentes posteriores: Itamar Franco (1992-94); Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); Dilma Rousseff (2011-2016); e Michel Temer (2016-2018).

Collor pertencia a um partido político insignificante, e os seus eleitores pareceram se dar conta de que seu governo não passou de uma aventura malsucedida. O *impeachment*, utilizado (contra Collor) pela primeira vez no Brasil na vigência da atual Constituição, demonstrou-se na ocasião um instrumento apto para afastar um presidente claramente aventureiro, sem a necessidade de recorrer a uma revolução ou a um golpe de Estado. A partir dessa experiência pouco traumática, esse instrumento institucional disruptivo e de contorno jurídico pouco definido foi incorporado ao repertório ordinário de ataque de partidos e demais setores que participam do jogo político brasileiro (VILHENA, 2018, p. 55).

A dependência da trajetória pode explicar a repetição do *impeachment* em um espaço de tempo tão curto, ao ponto de diversos atores se repetirem – inclusive o próprio Collor. Igualmente relevante para a repetição de um *impeachment* presidencial foi a percepção generalizada de que Collor caíra, fundamentalmente, porque perdera as condições de governar.

A resposta do sistema político ao *impeachment* não foi uma reforma radical que o abrisse para a sociedade. Pelo contrário. Fincou-se como verdade indiscutível que Collor tinha caído porque não dispunha de apoio político suficiente no Congresso, porque lhe teria faltado ‘governabilidade’. Surgiu nesse momento a exigência, a partir de

então inquestionável, de que esmagadoras maiorias suprapartidárias, segundo o modelo do Centrão da Constituinte, seriam indispensáveis não apenas para bloquear movimentos como o do impeachment, mas para que fosse possível governar (NOBRE, 2013, página 12).

Tendo em sua base aliada os três maiores partidos do Congresso Nacional em 1999 (PMDB, PSDB e PFL), o presidente Fernando Henrique Cardoso conseguiu ter o apoio do então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB), no arquivamento de pedidos de *impeachment*, apesar de lidar com uma aguda crise econômica e contar com baixos níveis de popularidade: em setembro de 1999, tendo ainda todo o segundo mandato à sua frente, FHC tinha apenas 13% de aprovação, com 56% dos eleitores considerando sua administração “péssima” ou “ruim” (TRAUMANN, 2018, p. 154). O domínio do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados, em particular, permitiu que FHC superasse o período agudo da crise (concentrada em 1999, dado que já no ano seguinte a economia voltou a crescer) sem que um dos processos de *impeachment* fosse acatado e levado a voto. “Hoje de manhã eu soube que, nesse mesmo dia, ontem, eles tinham votado a favor do pedido de *impeachment* do PDT contra mim. Um pedido completamente sem base (...) Essa gente perdeu a noção, ou melhor, não perdeu; viraram políticos tradicionais”, registrou em seu diário o então presidente Fernando Henrique Cardoso sobre o pedido protocolado pelos partidos de esquerda (PDT, PT e PC do B) contra a decisão do presidente da Câmara, Michel Temer, de arquivar o pedido de *impeachment*. O recurso contra o arquivamento do *impeachment* de FHC foi levado a plenário, em maio de 1999, e derrotado por 342 votos a 100 (CARDOSO, 2017, p.185).

Anos depois seria a vez do governo Lula encarar a ameaça do *impeachment*. Em seu primeiro mandato, Lula estava como Collor, sem deter maioria parlamentar (NOBRE, 2013, p.108). De largada, em 2003 quando assumiu, Lula não contava com o partido-pivô, o PMDB, em sua base.²³ Foi somente a partir do fim de 2005, após a

²³ Havia um acordo entre o PT e o PMDB, mas o PT resolveu romper o acordo, segundo o ex-presidente da República Michel Temer afirmou, em depoimento gravado e revelado pela revista *Veja*. Temer também fora presidente da Câmara dos Deputados e presidente nacional do PMDB. O acordo consistia em Lula conceder dois ministérios ao PMDB em 2003, quando tomou posse como presidente, “mas o petista desistiu da parceria e loteou seu governo entre outras legendas”. De acordo com Temer, o

explosão do escândalo do “mensalão”, que o governo Lula adere à “ideologia da governabilidade”, com uma aliança com o PMDB que lhe garantia, inicialmente, evitar um processo de *impeachment* (SINGER, 2018, p.181). O sucesso da estratégia de evitar o *impeachment* foi facilitado porque envolveu outras frentes, como as conversas dos ministros da Justiça, Márcio Thomaz Bastos, e da Fazenda, Antônio Palocci, com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Principal líder do PSDB, o ex-presidente se posicionou publicamente contra o pedido de *impeachment* de Lula, advogando que seria mais adequado a seu partido buscar a vitória nas eleições presidenciais de 2006, já claras no horizonte político.²⁴

A ligação de Lula e de seu partido, o PT, com o partido-pivô da Terceira República, o PMDB, apenas aumentou durante seu segundo mandato (2007-2010), culminando com a escolha do presidente nacional do PMDB, Michel Temer, para a posição de vice-presidente na chapa encabeçada pela petista Dilma Rousseff nas eleições de 2010. Vencedores, Dilma e Temer seriam repetidos como os candidatos do PT e do PMDB nas eleições de 2014.

Tal como ocorrera sob Getúlio Vargas, no início dos anos 1950, e sob Fernando Collor, no início dos anos 1990, o governo Dilma Rousseff inteiro se deu sob a égide do presidencialismo de coalizão como *modus operandi* do sistema político. Mudaram as constituições entre os períodos (a Carta de 1946 estava em vigor sob Vargas, e, durante a gestão Dilma, era a Constituição de 1988), mudou a capital federal (o Rio de Janeiro, sob Vargas; Brasília, sob Dilma), mudou, inclusive, a Lei 1.079, acrescida por artigos que deram mais detalhes aos crimes de responsabilidade associados à Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em maio de 2000. Mas o sistema político, a relação entre o Executivo e o Legislativo continuava se dando sobre as mesmas bases.

“mensalão” nasceu a partir deste rearranjo. “Intrigas, acusações e mágoas”, por Daniel Pereira e Marcela Mattos, revista *Veja*, edição 2612, ano 51, nº 50, 12/12/2018.

²⁴ Reportagem de Carlos Marchi, no Estadão, conta detalhes dessa negociação. <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/linha-direta-entre-lula-e-fhc-evitou-pedido-de-impeachment/>

A gestão da coalizão exige também do presidente habilidade e gosto para o trato com parlamentares. O sucesso presidencial depende da associação entre a sua aptidão para o relacionamento parlamentar e sua força relativa. Tal força depende de alguns fatores-chave ou de uma combinação deles: popularidade, políticas públicas com amplo apoio popular, capacidade de recorrer à parcela informada e ativa da sociedade para pressionar os congressistas (ABRANCHES, 2018, p.88).

“Gosto para o trato com parlamentares” definitivamente não era uma característica da presidente Dilma Rousseff. A admissão vem do próprio padrinho político e antecessor, o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

Ela cometeu muitos erros na política pela pouca... talvez pela pouca vontade que ela tinha de lidar com a política; muitas vezes ela não fazia aquilo que era simples fazer. Vou falar sobre o impeachment, que já passou, já faz parte da história; quando você decide enfrentar uma guerra como a do impeachment, politicamente, quem está no poder precisa ter noção da força que tem. Não se trata de se reunir com um deputado de um partido! É você chamar a bancada do partido que te apoia, com o presidente do partido que te apoia, com os senadores e os ministros do partido que te apoia, colocar na mesa: ‘Estamos aqui, qual é o jogo?’ Isso não foi feito em nenhum tempo, acharam-se números fictícios de que teríamos 300 votos, 280, 270, e terminou não tendo... Do ponto de vista político, é quase impossível você imaginar que quem está no governo, com a base que o governo tinha, não conseguisse 170 deputados (JINKINGS et al, 2018, p.30).

O trecho acima destacado nos interessa por duas razões. Em primeiro lugar, por conta da percepção clara de que o processo de *impeachment* é um procedimento político, dado que o ex-presidente deixa implícito não existir condições de governabilidade para uma presidente da República que não consegue arregimentar sequer 170 deputados federais, número necessário para barrar um processo de *impeachment*, mas ainda assim equivalente a apenas um terço da Câmara. Em segundo lugar, porque a percepção é externada por um ex-presidente da República, que, inclusive, se envolveu diretamente no processo em questão, na tentativa de evitar o desfecho negativo contra a presidente.

Tendo em comum com Collor o fato de governar sob a égide da Constituição de 1988 e de também não ter habilidade na compreensão do presidencialismo de coalizão, Dilma Rousseff teve uma excepcionalidade digna de nota para o presente estudo: a Lei do Impeachment teve incisos e artigos extras adicionados em 2000. Tais inserções tratavam justamente de marcos fiscais e orçamentários.

Depois de aprovar a Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000, o Congresso Nacional aprovou a Lei 10.028 (BRASIL. Lei 10.028, 2018) sancionada pelo presidente da República em outubro do mesmo ano. A lei trazia inclusões importantes no Código Penal e, também, na Lei do Impeachment no tocante à responsabilidade fiscal. Foi a forma que os parlamentares encontraram para tornar factíveis as punições – tanto do ponto de vista criminal quanto político – decorrentes de infrações à nova Lei de Responsabilidade Fiscal. Na Câmara, onde a Lei 10.028 começou a tramitar, o presidente era Michel Temer, do partido-pivô PMDB.

A Lei 10.028 incluiu no Código Penal a previsão de sentença prisional ao administrador público que “ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito” sem a autorização do Congresso Nacional (previsão que passou a ser o artigo 359-A do Código Penal). Ela também inseriu oito novos incisos no Capítulo VI (dos crimes de responsabilidade contra a Lei Orçamentária) da Lei 1.079. Esses novos incisos (do 5 ao 12) são claramente mais detalhados do que os incisos originais (do 1 ao 4). Abaixo, a versão final da Lei do Impeachment tal como está em vigor desde outubro de 2000, feitas as adições da Lei 10.028:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa.

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento.

3 - Realizar o estorno de verbas.

4 - *Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.*

5) *Deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

6) *Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

7) *Deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

8) *Deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

9) *Ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

10) *Captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

11) *Ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

12) *Realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.* [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

Cumprir notar que o inciso 6, um dos novos adicionados à lei de 1950, é rigorosamente o mesmo do artigo 359-A inserido no Código Penal, também, por força da Lei 10.028. Outra evidência da separação cristalina que há entre a ofensa criminal e a

ofensa política, ao menos do ponto de vista processual. A autorização, o ordenamento ou a realização de uma operação de crédito pelo administrador público sem autorização prévia do Congresso Nacional pode levar tanto a um ou dois anos de reclusão, pelo Código Penal, como ao *impeachment*, pela Lei 1.079, mas cada uma dessas penalidades deve seguir um rito particular, ainda que a ofensa seja a mesma.

Fica claro que, quando a presidente Dilma Rousseff assumiu o seu mandato como chefe do Executivo, a legislação contra ofensas à responsabilidade fiscal estava mais vigorosa, tendo inclusive ensejado adições na Lei do Impeachment.

Não à toa, o próprio ministro da Fazenda dos governos Lula e Dilma, o economista Guido Mantega, tenha reconhecido em 2007 que “ninguém mais quer saber de déficit público e inflação”, adicionando um exercício de condicional: “Se no futuro for eleito um presidente irresponsável, ele terá de se submeter às regras do jogo ou será *impichado*”.²⁵

O governo Dilma Rousseff

A primeira mulher a chegar à Presidência da República, Dilma Rousseff governou por todo um mandato de quatro anos, entre janeiro de 2011 e dezembro de 2014. Buscou a reeleição e venceu, em outubro de 2014. Ao tomar posse para o novo mandato, em janeiro de 2015, Dilma tinha diante de si mais quatro anos no comando do Palácio do Planalto. No entanto, no fim daquele primeiro ano, teve o processo de *impeachment* aberto contra ela (em 2 de dezembro de 2015), tendo seu afastamento temporário determinado em 12 de maio de 2016, depois que os senadores aprovaram a admissibilidade do processo. Por fim, seu impedimento foi decidido em julgamento concluído na manhã de 31 de agosto do mesmo ano. Tudo isso em meio à mais grave crise econômica que se tem registro no país, superior, inclusive, àquela que acelerou o fim da ditadura militar (a crise de 1981-83) e a do pós-Plano Collor (SINGER, 2018, p.211).

²⁵ “Ortodoxia de esquerda: Entrevista do ministro da Fazenda, Guido Mantega, à Veja”, revista Veja, 10/12/2007.

Sua rápida decadência – vencer uma eleição presidencial em 26 de outubro de 2014 e ter um processo de *impeachment* aprovado por mais de dois terços da Câmara dos Deputados apenas 17 meses depois – teve uma série de componentes. O mais flagrante deles foi a incapacidade da presidente de compreender o presidencialismo de coalizão.

Fechada e pouco aberta aos parlamentares, mas também à base social que dava sustentação ao governo do PT, como líderes sindicais, por exemplo, Dilma colecionou derrotas no Congresso já ao longo do primeiro mandato. O desempenho econômico, também, sofreu enorme deterioração, em grande parte como consequência de ações tomadas pela própria presidente. De uma taxa elevada de 4% do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) em 2011, seu primeiro ano do primeiro mandato, Dilma chegou ao zero (a rigor, 0,3%) em 2014, o último ano de seu primeiro mandato. O superávit nas contas públicas, da ordem de 3% do PIB em 2011, foi todo consumido e transformou-se em um déficit ainda em 2014. O baixo crescimento e a piora das contas públicas foram acompanhados por um aumento continuado de preços. A inflação oficial, medida pelo IPCA, nunca ficou abaixo de 5,8% durante todo o primeiro mandato, taxa superior à meta do próprio governo (que era de 4,5% ao ano). A inflação acima da meta, sempre próxima a 6% ao ano, só não foi maior, também, por decisões do próprio governo, como o controle de preço dos combustíveis e da energia elétrica, a despeito da flagrante deterioração contábil das estatais Petrobras e Eletrobras, respectivamente.

A relação com o Congresso e o quadro econômico chegaram no limite justamente no fim de 2014, quando Dilma Rousseff conquistou a reeleição na disputa mais apertada de nossa história eleitoral, vencendo seu oponente por apenas 3 pontos percentuais (51,9% x 48,1%). Dilma só ganhou de seu oponente, Aécio Neves, do PSDB, no estrato social de baixíssima renda (de rendimento mensal inferior a dois salários mínimos), tendo empatado no segmento de dois a cinco salários mínimos e perdido, por larga margem, em todos os estratos de renda superior a cinco salários mínimos por mês (SINGER, 2018, p.163).

Para finalizar esse quadro de imensa dificuldade para governar, Dilma tomou duas decisões delicadas ainda antes de iniciar seu segundo mandato. A primeira

foi autorizar o novo ministro da Fazenda, por ela convidado a ocupar o cargo, o economista Joaquim Levy, a suspender boa parte das intervenções do governo nos preços, o que fatalmente redundaria em aumento de preços para a população. Embora correta, do ponto de vista econômico, a decisão de Dilma deixava evidente que o controle existiu durante as eleições, além, é claro, de aumentar preços depois de mantê-los reduzidos. A segunda decisão foi a de anunciar restrições a benefícios públicos, como as pensões por morte e o auxílio doença. Dilma decidiu anunciar as medidas 24 horas antes do Ano Novo, em cerimônia no Palácio do Planalto, realizada na tarde do dia 30 de dezembro de 2014.

O novo mandato presidencial, inaugurado em 1 de janeiro de 2015, começaria com um quadro muito delicado, como reconheceria pouco depois seu padrinho político, o ex-presidente Lula:

Lula: Eu nunca vi tanta unanimidade de deputados e senadores contra; todo mundo reclamava. Eu cheguei a ponto de dizer pra companheira Dilma: ‘Olha, você vai passar para a história como a única presidente que nem os ministros defenderam’. (...) Quando um governo coloca na cabeça que está certo, é difícil mudar (JINKINGS et al, 2018, p.31-32).

Na Câmara dos Deputados, o mandato de Dilma Rousseff começou com 28 partidos tendo representantes eleitos e, apesar do PT eleger um número de parlamentares ligeiramente superior ao do partido-pivô, o PMDB, e da parceria PT-PMDB ter sido repetida com sucesso, a organização parlamentar exigiria da presidente uma habilidade com o presidencialismo de coalizão muito maior do que no primeiro mandato.

Tabela 4 – Forças partidárias

Partido	Bancada na Câmara	Tipo
PMDB	66	Partido-pivô
PT	70	Partido da presidente (esquerda)
PSDB	54	Direita

Centrão	236	Partidos sem ideologia fixa
Outros	87	Siglas de esquerda

Fonte: TSE. Elaboração do autor

Os partidos sem ideologia clara do Centrão somaram 236 deputados. Dentro deste número estavam siglas mais definidas ideologicamente, como o Democratas (DEM) e o PPS, por exemplo, mas esses eram partidos de direita que orbitavam o PSDB, que desde o governo Collor, no início dos anos 1990, movera sua atuação ideológica para o campo da direita, em particular no tocante aos costumes.

Também, na esquerda, a presidente tinha dificuldades. Isso porque a bancada de 87 deputados formada por partidos de esquerda, como o PDT que a própria Dilma tinha fundado em 1981, e o PSB, não era automaticamente aliada ao governo. O PSB, inclusive, disputara a presidência da República em 2014 contra Dilma, com a chapa Eduardo Campos-Marina Silva.

Dilma também governou em um período em que órgãos de controle externo da administração pública (como o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal e o Ministério Público) gozavam de um aumento de força relativa, após mais de uma década consecutiva de ampliação orçamentária, com recursos destinados a aumentos salariais de seus servidores (auditores, policiais e procuradores) e incremento material. Com isso, as investigações sobre o sistema político, seja de ordem administrativa, financeira-orçamentária (TCU) ou criminal (PF e MP), não ficaram mais dependentes de CPIs ou tão somente da imprensa (PRAÇA, 2017, p. 64).

Operações conjuntas da Polícia Federal e do Ministério Público Federal contra empresários e políticos começaram a ganhar evidência e constância, como as operações Satiagraha (2008), Castelo de Areia (2009) e a grande operação que envolveu a prisão do governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, em 2010. Ao mesmo tempo, o TCU passou a fiscalizar obras públicas, com foco especial nos contratos que faziam parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007 (PRAÇA, 2017, p.73). O julgamento do “mensalão”, pelo Supremo Tribunal Federal, capturou o país entre o fim de 2012 e o fim de 2013, com sessões transmitidas ao vivo, na íntegra, resultando na prisão de ex-ministros e presidentes de partidos. Em junho de 2013, milhões de brasileiros foram às ruas demandar melhores serviços públicos e

apoiar teses do Ministério Público Federal, num movimento popular difuso, que começara pequeno e com pauta restrita, mas que se ampliou enormemente. Por fim, em março de 2014, é desatada a primeira fase da Operação Lava Jato, numa parceria entre procuradores federais de Curitiba e policiais federais, com os processos julgados pelo juiz de primeiro grau Sérgio Moro.

No lado orçamentário, enquanto a operação Lava Jato era desatada, a imprensa apresentava uma sucessão de reportagens sobre graves problemas nas contas públicas. Repasses de recursos públicos obrigatórios eram atrasados aos ministérios setoriais e, destes, para os bancos públicos, que, para continuar pagando em dia benefícios diversos (como seguro-desemprego, abono salarial, Bolsa Família entre outros), precisaram usar recursos próprios. A prática, vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 36, foi apelidada de “pedalada fiscal” e chegou até o debate eleitoral. Um pedido de investigação das “pedaladas” foi solicitado pelo Ministério Público de Contas – o braço do MP que funciona exclusivamente dentro dos tribunais de contas – e acatado pelo TCU, que destacou dois auditores para investigar o governo. Quando a investigação foi concluída, confirmando – com documentos do próprio governo – que a LRF de fato fora violada, era dezembro de 2014: a Lava Jato já prendera uma série de empresários do ramo de empreiteiras e Dilma Rousseff estava prestes a tomar posse para seu segundo mandato, tendo de enfrentar também um Congresso Nacional crescentemente hostil.

O impedimento de Dilma Rousseff

Com a aguda deterioração econômica e a retomada das manifestações de ruas contrárias ao governo, o senador pelo PSDB e ex-candidato presidencial José Serra chegou a dizer no fim de março de 2015 que “o governo está tão fraco que dá margem a que a gente reivindique o *impeachment*.” (SINGER, 2018, p.171), o que denota, mais uma vez, como o mecanismo é percebido por uma parte importante da elite parlamentar.

No mês seguinte, um ingrediente relevante – a discussão sobre um possível crime de responsabilidade – foi adicionado. O relatório do TCU, concluído em dezembro de 2014, comprovara que o governo federal, por meio do Tesouro Nacional, deixara de repassar recursos financeiros para os ministérios do Trabalho e do

Desenvolvimento Social, responsáveis por programas sociais como o abono salarial, o seguro-desemprego e o Bolsa Família. Os ministérios, por sua vez, deixaram de pagar os bancos, notadamente a Caixa Econômica Federal, o agente financeiro responsável por essas despesas. O governo também usara o FGTS para antecipar recursos do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida. Atrasos em pagamentos devidos ao Banco do Brasil e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) também foram verificados. Por fim, os auditores do TCU averiguaram que o Banco Central não registrara esses passivos adequadamente no indicador de endividamento público, a despeito do próprio Manual de Finanças Públicas do Banco Central determinar o registro. Assim, não só o governo conseguia manter diversos programas sociais que, em situação normal, não teriam financiamento, como também conseguia mascarar a debilidade fiscal, com o não registro dessas dívidas junto a instituições financeiras públicas pelo Banco Central.

Atrasos semelhantes foram verificados em gestões anteriores, em especial no tocante ao seguro-desemprego, um programa social de série mais longa e, portanto, comparável. Mas os próprios dados oficiais deixavam claro que, sob o governo Dilma Rousseff, a prática de “pedalada fiscal” adquirira uma centralidade sem paralelo. De janeiro de 1994 a abril de 2015, pedaladas fiscais com a Caixa, por meio do seguro-desemprego, foram registradas em 36 meses: 2 sob Itamar Franco (1994), seis sob FHC (1995-2002), sete sob Lula (2003-2010) e o restante – 21 meses – sob Dilma (VILLAVERDE, 2016, p.198-199). Não só a quantidade aumentou, mas o volume financeiro também. Sob FHC e Lula, o maior valor atrasado foi da ordem de R\$ 150 milhões e de R\$ 160 milhões, respectivamente, feita a correção monetária. Sob Dilma, o maior valor foi de quase R\$ 2,6 bilhões (VILLAVERDE, 2016, p.195-201).

De posse do relatório de auditoria, o conjunto de ministros do TCU acatou o pedido do Ministério Público de Contas e condenou o governo pela infração da Lei de Responsabilidade Fiscal em julgamento realizado em 15 de abril de 2015. Eles entenderam ter ficado clara a infração ao artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estipula ser “proibida” a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal

e o seu controlador, “na qualidade de beneficiário do empréstimo”²⁶. Dado que o Tesouro Nacional, como braço financeiro do Executivo federal, operacionaliza o controle das instituições financeiras federais, como a Caixa, o Banco do Brasil e o BNDES, e os atrasos propositais do Tesouro fizeram com que essas instituições registrassem dívidas em seus balanços, o TCU entendeu ser claro ter existido uma operação de crédito entre as partes (VILLAVÉRDE, 2016, p.178-179). O relator do processo era o ministro José Múcio Monteiro, que chegou ao TCU indicado pelo ex-presidente Lula, a quem servira como ministro de Relações Institucionais.

Apesar dessa ligação entre o ministro-relator com Lula e da evidente falta de ligação direta entre as infrações legais cometidas pelo Tesouro Nacional e o Ministério da Fazenda com a presidente da República, a condenação do governo Dilma pelo TCU foi o gatilho para que a oposição, já mobilizada no Congresso Nacional e nas ruas, começasse a defender o *impeachment* (VILLAVÉRDE, 2016, p.216). Tal como realizara a UDN, após as eleições de 1950, o PSDB também buscou o Judiciário com a intenção de anular o pleito eleitoral de 2014 (SINGER, 2018, p.169). Com a piora econômica e política, o surgimento do caso das “pedaladas fiscais” veio em momento dramático para o governo.

O estopim, no entanto, fora a análise das contas federais de 2014, realizada pelo TCU em 7 de outubro de 2015. Embora flagrantemente ilegais, as pedaladas fiscais não constituíam uma infração direta, manifesta, da presidente da República. Nisso se fiavam o advogado geral da União e o ministro da Justiça para negar o cometimento de crime de responsabilidade (VILLAVÉRDE, 2016, p.218). O próprio TCU, então, invocou um segundo ponto: os decretos de suplementação orçamentária assinados pela presidente, que, segundo entendeu o Tribunal de Contas, foram feitos sem aprovação parlamentar, em agressão à lei orçamentária (VILLAVÉRDE, 2016, p.236). Com a reprovação das contas, em outubro de 2015, e a verificação que decretos semelhantes, também, foram assinados naquele ano, que marcava o início do segundo mandato de Dilma, a oposição viu ser possível invocar o conjunto da obra como “atentados a leis

²⁶ Lei de Responsabilidade Fiscal, maio de 2000.

orçamentárias” e, portanto, crimes de responsabilidade passíveis de impedimento para o cargo de chefe do Executivo.

Em 2015, Dilma liberara R\$ 2,5 bilhões em recursos do orçamento por meio de decretos presidenciais, antes que o Congresso autorizasse o empenho dos recursos. Também naquele ano, a dívida do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil aumentara. Os dois relatórios parlamentares de 2016, tanto do deputado Jovair Arantes, então no PTB, e do senador Antônio Anastasia, do PSDB, relatores do processo de *impeachment*, se fiaram neste entendimento.²⁷ No tocante aos decretos, o governo justificava-se dizendo não ter criado despesas novas, mas apenas uma “readequação orçamentária”, dentro do volume global de despesas previstas para 2015, na lei orçamentária aprovada pelo Congresso. Sobre as pedaladas com o BB, o governo admitira a dívida junto ao banco público, tal como reconheceu o grande volume de recursos atrasados à Caixa e ao BNDES, mas defendia-se dizendo que esses atrasos não constituíam uma operação de crédito (VILLAVERDE, 2016, p.239).

Em 2 de dezembro de 2015, depois de perder os votos do PT no Conselho de Ética, na Câmara e sob intensa investigação do Ministério Público por crimes de corrupção passiva, evasão de divisas e lavagem de dinheiro, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, do partido-pivô PMDB, aceitou o pedido de *impeachment* da presidente, dando início ao processo.

“Na virada de 2015 para 2016, o governo Dilma parecia ter condições de sobreviver”, escreveu o então ministro de Comunicação Social de Dilma.

A movimentação anti-Dilma nas ruas estavam desanimadas. Em dezembro, pela primeira e única vez, as manifestações pró-governo levaram mais pessoas que as da oposição. Para quem defendia ética na política era difícil explicar o protagonismo de Eduardo Cunha no *impeachment*. Para completar, antes de entrar 2016, o novo ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, havia quitado todas as dívidas passadas do Tesouro Nacional com BNDES, Caixa Econômica e Banco do

²⁷ Relatórios parlamentares consultados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente.

Brasil, uma operação de 56 bilhões de reais. A Fazenda sinalizava aos órgãos de controle uma promessa de que as pedaladas não se repetiriam. No Planalto, depois de um ano de derrotas, reinava o alívio (TRAUMANN, 2018, p.298).

A discussão que se colocava era sobre o crime de responsabilidade. Para a oposição, o crime que daria ensejo ao *impeachment* estava muito claro. Para o governo, não era, absolutamente, evidente que havia dolo da presidente na infração cometida pelo Tesouro Nacional.

Essa discussão tomaria todo o processo da presidente, mas teria menor peso a partir de 4 de março de 2016, quando o ex-presidente Lula foi levado coercitivamente pela Polícia Federal a depor perante delegados. Dias depois, o juiz Sérgio Moro, responsável pela operação Lava Jato em Curitiba, autorizou um grampo telefônico em uma ligação entre Lula e a presidente da República, liberando o áudio no mesmo dia. O contexto de crise aumentou rapidamente e as manifestações populares foram reativadas.

As manifestações do dia 13 de março de 2016, com 500 mil pessoas na avenida Paulista – mais do que o dobro do verificado um ano antes e as maiores ocorridas na história política de São Paulo – e, em outras 25 capitais, iriam empurrar os políticos hesitantes (...) Dessa vez, chegando a 326 municípios com 3,6 milhões (segundo as PMs) nas ruas, alcançava-se um patamar decisivo (...) A faísca aparecera, e o impeachment ganhou momentum (SINGER, 2018, p.274 e 277).

O processo na Câmara passou a ganhar mais velocidade e a sessão foi agendada para o dia 17 de abril de 2016, quando Dilma sofreu uma dura derrota, ao não conseguir arregimentar sequer um terço dos deputados para barrar o processo. Tal como Collor, Dilma teria seu *impeachment* julgado no Senado. Diferente do ex-presidente, no entanto, por novo entendimento do Supremo Tribunal Federal, Dilma continuaria com pleno exercício das funções até que o Senado votasse a admissibilidade do processo encaminhado pela Câmara.

A definição do rito veio duas semanas depois da abertura do processo de *impeachment*, ainda em dezembro de 2015. Em julgamento realizado no dia 17 de dezembro, o STF cancelou a votação para a Comissão Especial de Impeachment realizada pela Câmara dias antes, determinando uma nova votação, com voto aberto, adicionando que o afastamento da presidente por até 180 dias para aguardar o julgamento só deveria ocorrer quando o Senado acatasse eventual decisão da Câmara (ABRANCHES, 2018, p.307). Essa decisão do STF aumentou ainda mais o poder do Senado no *impeachment*, além de tornar o processo de Dilma distinto daquele de Collor.

Necessitando de 28 dos 81 senadores, Dilma teve o voto favorável de apenas 22 e, na manhã do dia 12 de maio de 2016, deixou temporariamente a Presidência. Aguardaria o julgamento, quando o relatório do senador Anastasia seria levado a plenário, como presidente afastada, enquanto Temer passara a ocupar, interinamente, o comando do Executivo federal.

Enquanto o processo corria no Congresso Nacional, o tucano José Serra voltara à carga da secular disputa entre presidencialistas e parlamentaristas. Seu acordo de apoiar o vice-presidente Michel Temer, que rachara publicamente com Dilma e

passara a trabalhar pelo sucesso do *impeachment* a partir de dezembro de 2015, envolvia a implantação do parlamentarismo no Brasil a partir de 2018 (SINGER, 2018, p.174).

Com a economia experimentando a mais grave recessão de sua história (SINGER, 2018, p.211), com aumento acelerado do desemprego, a presidente Dilma — encarando um processo de *impeachment* sem contar com nem ao menos um terço dos parlamentares em sua coalizão e com os níveis de popularidade atingindo patamares irrisórios, inferiores a 8% — foi condenada pelos senadores em 31 de agosto de 2016, a despeito de realizar pessoalmente sua defesa, da tribuna do Senado.

Depois de invocarmos o ex-presidente Lula, no início desse estudo de caso, invocamos outro ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que afirmou:

O processo de impeachment seguiu exatamente o mesmo ritual do impeachment de Collor, ardorosamente defendido pelo PT. Todo processo de impedimento de um presidente é traumático. Afinal não é corriqueiro destituir uma pessoa que foi eleita e substituí-la por um vice antes quase invisível (...) Dilma não foi destituída por acusações genéricas de desgoverno e, sim, essencialmente, pelas pedaladas fiscais (...) Usar bancos públicos para financiar despesas do Tesouro é vedado pela LRF. Configura infração à Lei Orçamentária e é caso para impeachment (...) O governo Dilma sabia que, ao pedalar, estava infringindo a lei (...) O impeachment é sempre um processo político. Tanto Collor quanto Dilma perderam a capacidade de governar. Nosso sistema de governo é presidencialista, mas o Congresso tem importância. Os partidos não são fortes, mas o Congresso sim (CARDOSO, 2018, páginas 88-89).

Em seu julgamento, o relator do processo, senador Anastasia, repetiu marcos que julgamos relevantes na presente análise: “O processo de *impeachment* não tem qualquer conotação penal (...) O que se procura é proteger a Constituição mediante o afastamento de um presidente que coloca em risco seus valores fundamentais” (ABRANCHES, 2018, p.321).

Ao votar contra a presidente, o ex-presidente Collor arrematou:

O juízo do impeachment é político, preventivo, incontestável e irreversível (...) sofreu processo análogo e conheço os infortúnios, as amarguras, a solidão e o desgosto de um governante nessa situação. Condenaram-se politicamente. Penalmente, fui absolvido pela Suprema Corte. Reconheço o quanto prejudicial ao país é um processo como este (ABRANCHES, 2018, p.322).

O impeachment foi selado em 31 de agosto de 2016, com a condenação da presidente no julgamento realizado pelo Senado e presidido pelo então chefe do Supremo Tribunal Federal. Dois anos depois, ainda em meio à disputa historiográfica acerca do impeachment presidencial, o ministro do STF Luís Roberto Barroso afirmou:

Folha: O impeachment da presidente Dilma Rousseff é definido por alguns setores como uma ruptura do pacto constitucional que prevaleceu desde 1988.

Barroso: Não concordo. A Constituição estabelece quem tem competência para decidir sobre isso e os quóruns praticados. Isso no geral foi observado. Eu não estou dizendo que eu acho que tenha sido bom [o impedimento] nem que eu tenha ficado feliz. Mas as regras foram seguidas. Deste ponto de vista, eu não acho tecnicamente próprio falar-se em golpe. Agora, do ponto de vista político, cada um pode ter a sua interpretação. A minha visão é que [com o impeachment] se interrompeu artificialmente um ciclo que deveria ter tido o seu curso natural. Se ele se completasse, teria acabado naturalmente e talvez o quadro fosse outro.

Folha: E o senhor acha que ainda é possível falar em uma sociedade politicamente reconciliada?

Barroso: O impeachment não fez bem ao Brasil. Criou um ressentimento e uma polarização que eu tenha a esperança que as eleições sejam capazes de cicatrizar.²⁸

²⁸ Entrevista com Luís Roberto Barroso publicada em *Folha de S. Paulo*, 26/09/2018.

Teste do modelo no *impeachment* de Dilma

Seguindo o modelo de Baumgartner-Kada apresentado, há cinco hipóteses que explicam o sucesso de um processo de *impeachment*. Vamos agora repassá-las aplicadas ao que vimos do governo Dilma Rousseff e seu procedimento de afastamento na Câmara dos Deputado e no julgamento pelo Senado Federal.

1) O equilíbrio institucional entre os braços do governo

Os dois poderes envolvidos no processo de *impeachment* – o Executivo e o Legislativo – gozavam de independência harmônica, estabelecida pela Constituição, então em vigor, a presente Carta de 1988. O modelo de relação entre eles era o “presidencialismo de coalizão”, que exige do chefe do Executivo, encarnado no cargo de presidente da República, a habilidade de montar e sustentar, ao longo do mandato, uma coalizão político-partidária no Congresso Nacional, para governar. Como vimos, Dilma não obteve êxito no comando desse arranjo do presidencialismo de coalizão, vendo sua hegemonia parlamentar decair ao longo do primeiro mandato (2011-2014), fenômeno que se acelerou a partir do segundo mandato.

2) As provisões constitucionais e legais do *impeachment*

O *impeachment* de Dilma Rousseff tinha como embasamento legal a Lei 1.079, de 1950, rigorosamente a mesma que embasou os processos contra Getúlio Vargas e Fernando Collor. Confirmada pelo STF em 1992, a lei que surgira como um “contrabando parlamentarista” na legislatura de 1946-1951 continuava sendo a base para o procedimento de *impeachment* em 2015-2016, uma vez que nenhuma legislatura entre 1992 e 2015 foi capaz de formular e/ou aprovar uma lei distinta. Além disso, a Lei 1.079 teve, como vimos, a adição de artigos que ampliaram o detalhamento dos crimes de responsabilidade no tocante à Lei Orçamentária. E foi justamente por atentar contra o Orçamento, entenderam os parlamentares, que Dilma foi acusada e condenada. Um pedido de *impeachment* foi acatado pelo então presidente da Câmara dos Deputados que, assim, deu forma a uma Comissão Especial do Impeachment, formada por parlamentares de diversos partidos. Um parecer foi produzido e aprovado na comissão. Foi este parecer que foi levado ao plenário da Câmara para ser apreciado pelos deputados. O parecer era favorável ao afastamento de Dilma. Ele foi aprovado pelo plenário da Câmara, seguindo o mais elevado *quorum* exigido pela Constituição de 1988, demonstrando, tal como ocorrera sob Collor, que a então presidente não detinha sequer um terço dos deputados federais. O processo seguiu ao Senado, que aprovou a admissibilidade do caso, quando, então, se deu o afastamento temporário de Dilma. O julgamento foi muito mais longo que no caso Collor, durando de 28 a 31 de agosto e envolvendo o depoimento da própria presidente. Condenada, Dilma foi definitivamente afastada do cargo em 31 de agosto de 2016.

3) A estrutura político-partidária

Diferente de Getúlio Vargas e de Fernando Collor, a presidente Dilma Rousseff detinha maioria parlamentar. Seu partido, o PT, elegera a maior bancada na Câmara dos Deputados (onde se origina o processo de *impeachment*) na legislatura de 2015-2019. Além disso, o partido-pivô, o PMDB, fazia parte de sua base, tendo o presidente nacional do partido, Michel Temer, no cargo de vice-presidente da República. No entanto, ao longo de 2015, o processo de definhamento de sua coalizão, já verificado ao longo do primeiro mandato, se acelerou. Ao final daquele ano, o

partido-pivô já pulara fora da coalizão, alienando a presidente e levando consigo outros partidos fisiológicos, médios e pequenos.

4) A popularidade da presidente

A popularidade da presidente caiu a níveis irrisórios e críticos quando do processo de seu impedimento, entre dezembro de 2015 e maio de 2016, quando seu afastamento temporário do cargo foi determinado pelo Senado. Sua vitória eleitoral em 2014 foi ainda mais apertada do que a de Collor em 1989. A rigor, a eleição presidencial de 2014 terminou com o resultado mais apertado da história, com Dilma tendo menos de quatro percentuais a mais, apenas, que o segundo colocado. Em nenhum momento de seu segundo mandato, iniciado em 1º de janeiro de 2015, ela conseguiu ter níveis de aprovação sequer próximos dos 51,8% dos votos válidos obtidos nas eleições de outubro do ano anterior. Seus níveis de popularidade caíram paulatinamente. Em março de 2016, com o processo de *impeachment* aberto e a votação na Câmara prestes a ser agendada, o índice de aprovação de Dilma Rousseff era de apenas 10%, ante 69% de desaprovação popular. O *impeachment* era a opção preferida para 68% dos entrevistados, segundo o DataFolha. Era um indicador apenas ligeiramente inferior aos 70% que desejavam o *impeachment* de Collor em agosto de 1992, como vimos no estudo de caso anterior. Ainda assim, uma marca intransponível: mais de dois terços dos brasileiros, afinal, queriam o *impeachment* de Dilma. Era um nível devastador (ABRANCHES, 2018, p.311).

5) Outros fatores observáveis, como condições econômicas

O segundo mandato de Dilma Rousseff, interrompido com seu afastamento constitucional, foi muito distinto do primeiro mandato, no tocante às condições econômicas. Em 2011, quando assumiu o Palácio do Planalto, Dilma herdara do antecessor uma economia que crescera a 7,5%, houve crescimento no número de vagas formais no mercado de trabalho e, também, um crescente saldo comercial. Ao longo do primeiro mandato, as condições econômicas pioraram, culminando com uma quase estabilidade em 2014, quando o PIB cresceu apenas 0,3% ante o ano anterior, e a inflação terminou muito próxima do teto da meta perseguida pelo Banco Central (o IPCA fora de 6,4% em 2014, sendo a meta 4,5% e o teto de 6,5%). Já no último

trimestre de 2014, a economia entrara em recessão. O quadro piorou muito em 2015. O PIB declinou 3,6%, com uma deterioração muito drástica do mercado de trabalho e do balanço de pagamentos. Mesmo com aumento do desemprego e piora generalizada da economia, o aumento de preços não deu trégua e o ano terminou com um salto de quase 11% do IPCA. Em 2016, a situação econômica se agravava, com nova recessão de 3,6%. Tal como Collor, em meados de 1992, a difícil situação econômica de 2015-2016, muito possivelmente, gerou condições propícias para protestos populares contra a chefe do Executivo, facilitando o trabalho dos parlamentares favoráveis a sua destituição.

Temos, portanto, a seguinte tabela que resume os achados desse estudo de caso:

Quadro 3 – Modelo Baumgartner-Kada aplicado ao caso Dilma

Fatores condicionantes para o <i>impeachment</i>	Dilma Rousseff, 2016
1) O equilíbrio institucional entre os braços de governo	Executivo e Legislativo independentes; "presidencialismo de coalizão"
2) As provisões constitucionais e legais para o <i>impeachment</i>	Constituição de 1988 e Lei 1.079
3) A estrutura político-partidária	Presidente em maioria no Congresso
4) A popularidade do presidente	Muito baixa (inferior a 10%)
5) Outros fatores observáveis, como as condições econômicas	Recessão econômica (em 2015 e em 2016), aumento do desemprego e inflação alta.

Fonte: Elaboração do autor

Seguindo o modelo, portanto, Dilma Rousseff testou positivo em todos os itens e o seu impedimento, aprovado na Câmara e confirmado em julgamento pelo Senado, foi coerente com o que é preconizado pelo modelo: ela não compreendera as exigências do “presidencialismo de coalizão”; perdera a maioria parlamentar que detivera na Câmara dos Deputados, onde o processo de *impeachment* se inicia; o processo de seu afastamento seguia a lei específica, confirmada pelo STF, de crimes de responsabilidade, com comissão especial formada e votação com o mais alto *quorum* exigido pela Constituição de 1988; seus índices de aprovação popular tinham despencado para patamares críticos e irrisórios; e, por fim, as condições econômicas (recessão, desemprego e inflação) tinham deteriorado quando do processo de

impeachment no Congresso Nacional. O modelo testado, portanto, é coerente com o presente estudo de caso.

Epílogo

Um ano e cinco dias depois do afastamento de Dilma Rousseff da Presidência, o presidente Michel Temer viu o chão por debaixo de seus pés, em Brasília, se abrir: em 17 de maio de 2017, o jornal *O Globo* noticiara que o presidente fora gravado pelo empresário Joesley Batista, autorizando o suborno do ex-deputado Eduardo Cunha (que abria o processo de *impeachment* contra Dilma e que estava preso por crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro). Diversos pedidos de *impeachment* contra Temer foram apresentados, mas o então presidente da Câmara dos Deputados não aceitou nenhum. Mais grave: duas denúncias por crimes de corrupção passiva foram apresentadas pela Procuradoria Geral da República contra o presidente. Elas foram apreciadas pela Câmara dos Deputados (a primeira em agosto e a segunda em outubro de 2017). Temer venceu as duas votações, apesar de contar com níveis de popularidade ainda mais irrisórios do que os de Dilma e de governar sob uma situação econômica muito adversa (a taxa de desemprego continuava acima de 12% no segundo semestre de 2017). Esse sucesso de Temer, de não ter processos de *impeachment* abertos pela presidência da Câmara e de vencer dramáticas votações que ensejariam seu afastamento do cargo, podem ser debitados de sua compreensão do “presidencialismo de coalizão” e do fato de liderar o partido-pivô, o PMDB. No entanto, entendemos que essas características de Temer não explicam na totalidade seu sucesso para atravessar 2017. Aqui invocamos a hipótese que levantamos ao concluir o estudo de caso de Vargas, que testou positivo no modelo Baumgartner-Kada (2003), ainda que não fosse possível auferir precisamente sua popularidade em junho de 1954, mas, ainda assim, não foi impedido de continuar no cargo, diferente de Collor e de Dilma: restava pouco tempo para o mandato de Temer ser concluído, o que aumentava o custo de uma substituição presidencial tão próxima do ciclo eleitoral.

Isso nos leva à quarta e última parte dessa dissertação.

QUARTA PARTE

Conclusões gerais

*A América Latina é marcada
pelo paradoxo de recorrentes colapsos
de governos em meio à estabilidade
democrática.
Aníbal Pérez-Liñán, 2007.*

A queda do presidente da República é um terremoto político. Com ele ou ela, saem a maior parte dos ministros de Estado, de seus secretários e também presidentes de estatais como Petrobras, Eletrobras, Banco do Brasil e BNDES, além de autarquias e do Banco Central. É como um tsunami que leva consigo tudo o que está no caminho. O *impeachment*, por definição, não é bom ou ruim. O fato é que, com ele, a rotina de uma nação, em regime presidencialista, se altera dramaticamente. Em particular, o cotidiano dos administradores públicos, dos cargos comissionados aos servidores concursados, passando pelos terceirizados, se altera profundamente. Estudar o processo de *impeachment* do presidente da República em um país em que este procedimento foi usado três vezes é uma obrigação para o campo de Administração Pública, entendemos aqui.

Os mais de 600 mil servidores federais viram, da noite para o dia, uma mudança geral de chefia, em meados de maio de 2016, quando o mais recente processo de *impeachment* chegou no ponto de afastamento temporário da então presidente Dilma Rousseff. A partir de maio, de forma interina, e de setembro, de forma oficial, o governo tocado pelo originalmente vice-presidente de Dilma, Michel Temer, não provocou uma cisão profunda de rumos, mas também não operou uma continuidade perfeita. Foi exatamente o que ocorrera anos antes, quando o afastamento de Fernando Collor, no início de outubro de 1992, fez cair todo o ministério que o acompanhava. E, embora o então vice-presidente Itamar Franco não tenha provocado uma revisão generalizada dos rumos, ele também não liderou uma transição suave. Os milhares de

servidores, também, naquela oportunidade, viram alterações sensíveis em suas rotinas e nos objetivos de algumas políticas públicas. Por fim, a vitória de Getúlio Vargas no processo de *impeachment* contra ele movido em 16 de junho de 1954 não produziu, evidentemente, alterações de rumos para os funcionários públicos federais no Rio de Janeiro. Mas, semanas depois, no fim de agosto, o suicídio de Vargas produziu exatamente isso: o vice-presidente Café Filho assumiu e, ao menos na política econômica, colocou em prática uma estratégia radicalmente distinta daquela implementada por Vargas.

Chegamos até aqui com alguns pontos muito claros. Sabemos que o *impeachment* é um instrumento político que surge como clímax de um terremoto institucional sem paralelos em um país. Trata-se, afinal, de um mecanismo que leva ao afastamento – por vias constitucionais e legais – do presidente da República, a figura máxima do Estado num regime que leva seu nome (o presidencialismo).

Surgido ainda no final da Idade Média, o *impeachment* era a arma dos parlamentares ingleses contra a Coroa. Foi, por três longos séculos, a forma com que o Parlamento exerceu o controle popular sobre o soberano não-eleito. Ao fim da Revolução Gloriosa, em 1688-89, com a vitória máxima do regime parlamentarista, o *impeachment* começou a cair em desuso na Inglaterra, mas, cem anos depois, seria invocado do outro lado do Atlântico pelos representantes dos 13 estados norte-americanos que conquistaram a independência e se organizavam para formar os Estados Unidos. O *impeachment* era um instrumento central a James Madison, Alexander Hamilton, George Mason e seus colegas na convenção da Filadélfia. Inserido na primeira constituição moderna, de 1787, ele serviria justamente para controlar os excessos do Executivo, que estrearia, dois anos depois, com a corporificação em George Washington do primeiro regime presidencialista da história. Naquele exato momento, a França era engolida por uma revolução popular de sublevação contra o soberano real e instauração de uma República, tendo ainda, no período jacobino, um processo de *impeachment* que dividiu o país. Do revolucionário comunista Karl Marx ao conservador britânico Edmund Burke, todos trataram, em alguma medida, do *impeachment*. Quando ele chegou ao Brasil, de forma muito semelhante à forma que existe até hoje, com a Constituição de 1891, o *impeachment* já acumulara um

impressivo volume de discussões e mesmo de testes práticos na Inglaterra, na França e nos Estados Unidos.

No Brasil, o *impeachment* foi imediatamente encarado como uma bomba. A produção da primeira lei complementar que detalharia os crimes de responsabilidade que ensejariam o afastamento constitucional do presidente da República gerou um embate terrível entre o primeiro presidente, Deodoro da Fonseca, e o primeiro Congresso Nacional da República. Deodoro fechou o Congresso e a aguda crise resultou na emergência do vice, Floriano Peixoto, ao comando do Executivo. Uma de suas primeiras medidas foi sancionar nossa primeira lei de *impeachment*, em janeiro de 1892, depois de aprovada no Congresso. O *impeachment* na Constituição e na lei não foi o suficiente para que ele fosse testado, na prática, contra um presidente durante todo período da Primeira República (1889-1945), ainda que governadores tenham experimentado essa disputa contra parlamentares regionais.

O reestabelecimento da democracia, agora em bases modernas, no fim de 1945, deu ao Brasil dois importantes instrumentos. O primeiro foi o surgimento do regime de “presidencialismo de coalizão”, em que o chefe do Executivo precisa ter habilidade para montar e manter uma coalizão de partidos políticos no Legislativo para fazer avançar sua agenda de políticas públicas e, também, para barrar ataques da oposição. O segundo instrumento foi a Lei 1.079, a nossa segunda Lei do *Impeachment*, aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente da República em abril de 1950. Como vimos, surgida como “contrabando parlamentarista”, a Lei do *Impeachment* foi impulsionada por deputados e senadores da legislatura de 1946-1951 que defendiam o parlamentarismo – e efetivamente tentaram alterar nosso regime presidencialista, conseguindo expressiva votação, mas não em volume suficiente. Sem ter sido superada até o presente momento, a Lei 1.079 continua em vigor, servindo de marco legal para o afastamento do chefe do Executivo até o momento em que essa dissertação é finalizada, em 2019.

Com exceção do período ditatorial, em que o comando da República ficou nas mãos de generais que governaram sem democracia entre abril de 1964 e março de 1985, o nosso regime político é rigorosamente o mesmo: forjado entre 1946 e 1950, seguimos com o presidencialismo de coalizão, tendo a Lei do *Impeachment* como contrabando

parlamentarista para controle do chefe do Executivo. Foi com esse arranjo (presidencialismo de coalizão com Lei do *Impeachment* de inspiração parlamentarista) que atravessamos o período de abril de 1950 a abril de 1964 e depois de março de 1985 até o presente momento.

Nesse formato, três chefes do Executivo federal tiveram processos de *impeachment* levado a voto na Câmara dos Deputados. O primeiro foi Getúlio Vargas, que sofreu processo em junho de 1954; o segundo foi Fernando Collor, cujo *impeachment* foi votado em setembro de 1992; a terceira foi Dilma Rousseff, com *impeachment* votado em abril de 2016. Todos os três tiveram processos embasados pela mesma lei (a Lei 1.079), ainda que sob Dilma a lei tivesse acréscimos importantes no tocante, justamente, à Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000.

Tendo estabelecido o domínio teórico – o presidencialismo de coalizão – e a constante institucional, dado que era o mesmo regime político e a mesma lei por detrás de todos os três casos, apresentamos o modelo que seria testado. O modelo Baumgartner-Kada surgiu em 2003 após a análise de dez diferentes processos de *impeachment* em países democráticos. O modelo preconizava cinco eixos que, se testados positivamente, ensejariam o afastamento do presidente. Decidimos estabelecer o modelo como hipótese de trabalho e aplicá-lo aos três casos brasileiros para verificar sua aderência.

Por fim, apresentamos nossa metodologia. Decidimos realizar estudos de caso, em que cada um dos três casos (Vargas, Collor e Dilma) seriam avaliados com análise documental e à luz da bibliografia disponível. Verificamos, de início, que, apesar da repetição do *impeachment*, é escassa a bibliografia brasileira neste sentido, em especial no campo da administração pública. Com baixo número de observações (isto é, com $n = 3$), a análise estatística seria inconveniente. Os estudos de caso eram, portanto, uma saída robusta para o teste do modelo e análise dos resultados.

Na tipologia de Lijphart (1971, p. 686-691), entendemos ter sido verificado aqui um “estudo de casos que gera hipóteses”. Dado que testamos o modelo Baumgartner-Kada em cada um dos três casos estudados e encontramos uma lacuna explicativa importante. Se Vargas, Collor e Dilma testaram “positivo” em cada uma das variáveis

do modelo, os três deveriam ter sido impedidos de permanecer no cargo. No entanto, Vargas sobreviveu ao *impeachment*. Logo, uma hipótese explicativa adicional ao modelo parece ser necessária.

Embora não seja possível mensurar o índice de popularidade de Vargas quando do processo de *impeachment* (eixo 4 do modelo Baumgartner-Kada, como vimos em seu estudo de caso), é possível especular que o presidente não gozava da elevada popularidade que o empurrou a uma expressiva vitória eleitoral em 1950, terminando 19 pontos percentuais à frente do segundo colocado. A aguda piora da inflação, ao longo de 1953, combinada à diminuição do crescimento econômico, se somou à “greve dos 300 mil”. Também politicamente o presidente sofria, dado que a oposição vencera em colégios eleitorais importantíssimos, com Jânio Quadros eleito governador de São Paulo em campanha francamente anti-Vargas. A falta de manifestações populares contra Vargas em 1954, especialmente enquanto a Câmara dos Deputados debatia o processo constitucional de seu afastamento do cargo, nos leva a crer que sua popularidade, afinal, não era baixa a ponto de levar pessoas para a rua para clamar por seu impedimento. Mais impopular do que quando vencera as eleições, mas ainda com alguma força política social. Fato é que Vargas venceu o processo de *impeachment*.

Aprofundando essa inquietação, vimos que Fernando Henrique Cardoso teve um arquivamento de pedido de *impeachment* votado na Câmara dos Deputados em 1999, ano em que a inflação aumentara severamente, combinado à deterioração econômica e à queda expressiva de sua popularidade. Ainda assim, não só o pedido de *impeachment* fora arquivado como a votação supracitada contra esse arquivamento foi pelo governo vencida. Abranches (2018, p.372), aponta que FHC em 1999 e também Lula em 2005 superaram pedidos de *impeachment* contra eles “porque não havia o grau necessário de rejeição popular dos governantes”. Discordamos dessa avaliação, sem detrimento do índice de popularidade como um dos 5 eixos fundamentais do modelo Baumgartner-Kada. Em 1999, como vimos, FHC atingiu apenas 13% de aprovação popular. Embora ligeiramente superior aos índices de Collor e Dilma, esse patamar indica uma enorme rejeição do presidente. Lula também estava com baixa aprovação em 2005. E, em 2017, apenas dois anos atrás, o então presidente Michel Temer atingiu os mais baixos índices de aprovação de um presidente de que se tem registro no Brasil. Mesmo assim, nem

FHC em 1999, nem Lula em 2005 e nem Temer em 2017 tiveram processos de *impeachment* colocados em votação na Câmara dos Deputados.

A compreensão do presidencialismo de coalizão (eixo 1 dos 5 previstos no modelo Baumgartner-Kada) talvez seja uma boa saída explicativa para esses três casos. Indiscutivelmente, FHC, Lula e Temer exerceram um domínio do presidencialismo de coalizão muitas vezes superior aos de Collor e Dilma, mas também ao de Vargas. Então voltamos a nossa inquietação inicial: se estava menos popular do que quando fora eleito e não tinha um domínio do presidencialismo de coalizão como FHC, Lula e Temer, como, apesar dessas fraquezas, Vargas conseguiu vencer a votação de seu *impeachment* na Câmara?

Entendemos ser importante adicionar uma hipótese explicativa adicional ao modelo-Baumgartner-Kada quando aplicado ao caso brasileiro. Essa hipótese seria denominada “tempo restante de mandato presidencial”. Como vimos no estudo de caso do *impeachment* de Vargas, os próprios parlamentares que participaram da tensa votação no dia 16 de junho de 1954 apontavam para a proximidade das eleições presidenciais de 1955, que marcariam o fim do mandato de Vargas, dado que não existia o instituto da reeleição naquele momento. Quando o *impeachment* de Vargas fora votado, ele já tinha cumprido a maior parte de seu mandato, tendo superado os anos de 1951, 1952 e 1953 integralmente, e praticamente todo o primeiro semestre de 1954. Dado que a eventual aprovação do *impeachment* pela Câmara ainda levaria o processo para o Senado, onde o julgamento seria realizado (ver o fluxograma do *impeachment* como jogo, na Segunda Parte dessa dissertação), a eventual condenação final do presidente ocorreria ainda mais adiante em 1954 e, portanto, ainda mais próximo das eleições gerais do ano seguinte. Em junho de 1954 restavam apenas 19 meses de mandato para Vargas. Enquanto que, para Collor e Dilma, a maior parte do mandato presidencial estava pela frente: Collor tinha cumprido 29 dos 60 meses de mandato estipulado então, tendo, portanto, mais da metade do mandato ainda pela frente (31 meses); enquanto Dilma cumprira apenas 11 meses de mandato quando o processo de *impeachment* fora aberto na Câmara.

Essa hipótese adicional pode ser resumida pela tabela a seguir:

Tabela 5 – Hipótese explicativa adicional

Presidente	Mandato total*	Quanto restava**
Getúlio Vargas	60	19
Fernando Collor	60	31
Dilma Rousseff	48	37

Fonte: Elaboração do autor

*: medido em meses;

** : quantos meses faltavam para terminar o mandato quando o processo de *impeachment* foi aberto na Câmara

Embora nos parece evidente que FHC, Lula e Temer evitaram processos de *impeachment*, por maior compreensão do presidencialismo de coalizão do que por qualquer outra razão explicativa, é relevante notar que, também nos casos de Lula e de Temer, o fim do mandato era próximo, com eleições gerais previstas para ocorrer nos anos imediatamente posteriores ao momento em que o *impeachment* contra eles era pedido.

Novas frentes de pesquisas

Com o trabalho aqui realizado, vislumbramos algumas vertentes de pesquisa adicionais. Tendo aplicado o modelo Baumgartner-Kada aos três processos de *impeachment* contra presidentes da República, em estudos de caso que fizeram emergir a necessidade de uma hipótese explicativa adicional às cinco do modelo original, entendemos ser possível ao menos quatro direcionamentos de pesquisa acadêmica a partir do ponto que encerramos.

O primeiro seria uma pesquisa com uma metodologia baseada na realização de entrevistas. Há uma roda-viva do *impeachment* no Brasil, como vimos. O presidente Fernando Collor, que teve o *impeachment* aprovado pela Câmara dos Deputados e renunciou ao cargo imediatamente antes de seu julgamento, participou como julgador do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. O Tribunal de Contas da União teve participação nos dois últimos *impeachments*, inclusive tendo centralidade no processo

de Dilma Rousseff, quando o ministro José Múcio foi relator do processo das pedaladas fiscais, depois de ter sido deputado federal quando do *impeachment* de Collor. O ex-presidente da República, José Sarney, fora candidato a deputado federal pelo PSD no Maranhão em 1954, ano em que o processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas foi votado na Câmara. Sarney era senador quando do julgamento de Collor e depois importante liderança do PMDB nacional quando do *impeachment* de Dilma Rousseff. Estes são apenas alguns nomes (Collor, Dilma, Múcio e Sarney) e algumas instituições (TCU) que podem vir a ser explorados por um diferente método de pesquisa, para averiguar como agentes importantes do processo o encaram. É possível extrair depoimentos acerca da percepção do “contrabando parlamentarista” da Lei do *Impeachment*, do presidencialismo de coalizão e até de nossa hipótese adicional: será que o tempo restante de mandato entra na conta do “jogo” do *impeachment*?

Em segundo lugar, entendemos ser possível retroceder no tempo, no estudo dos pedidos de *impeachment* contra presidentes durante a Primeira República (1889-1945) e verificar o relacionamento político entre o presidente e o Congresso Nacional para buscar respostas sobre os diferentes arquivamentos. Análise documental dos processos, bem como investigação de jornais de época e documentação disponível (atas e diários) podem render novas frentes de pesquisa, sobre como o *impeachment* era encarado em período pré-presidencialismo de coalizão.

Em terceiro lugar, vislumbramos o uso de técnicas estatísticas em que o número de observações é muito baixo. Neste caso, o “n” é igual a 3 ($n = 3$), mas, com a hipótese por nós adicionada, é possível ampliar o número de observações, levando em conta que todos os presidentes sob a Constituição de 1988 sofreram pedidos de *impeachment*. Como vimos, FHC, Lula e Temer tiveram pedidos de impedimento arquivados, mas também José Sarney e Itamar Franco viram *impeachments* arquivados, sem sequer irem a voto. Sabedores que o presidencialismo de coalizão foi inaugurado em 1946 e que, a partir de 1950, havia sempre a mesma Lei do *Impeachment* à disposição dos parlamentares, é possível ampliar o número de observações ainda mais: com JK, Jânio Quadros e João Goulart.

Em quarto lugar, uma frente de pesquisa que nos anima em especial é verificar como a administração pública reage, ou “sofre”, perante um processo de *impeachment* do chefe do Executivo. É possível estudar essa frente de diferentes formas. Seja elencando uma ou mais de uma política pública para acompanhamento (antes, durante e

depois de um processo de *impeachment*), seja pela realização de entrevistas com gestores e administradores públicos impactados por mudanças no comando do Executivo decorrentes do *impeachment*.

Essas são quatro frentes adicionais de pesquisas que entendemos ser suscitadas por essa dissertação de mestrado. Mas há, evidentemente, muitas outras que nossa imaginação não pode atingir, mas certamente diferentes pesquisadores podem almejar.

Epílogo

Apesar das diferentes constituições (Vargas governou sob a égide da Carta de 1946 enquanto Collor e Dilma estavam submetidos à presente Constituição de 1988), todo o instrumental do *impeachment* não se alterou: o processo é aberto pelo presidente da Câmara dos Deputados, que forma uma comissão especial de parlamentares para elaborar um relatório e essa peça será levada a voto em plenário. Vargas venceu a votação de seu *impeachment* no plenário, mas Collor e Dilma perderam. Com essas derrotas, o processo seguiu para o Senado Federal, onde efetivamente se realiza o julgamento. Imediatamente antes de ser julgado, Collor renunciou ao cargo. Dilma seguiu até o fim e foi, inclusive, prestar depoimento perante seus julgadores (os senadores). A rigor, tivemos três presidentes acusados de crime de responsabilidade, tendo dois em julgamento e um efetivamente impedido de continuar no cargo. Três processos em apenas 69 anos da presente Lei do *Impeachment*. Já nos Estados Unidos, responsáveis pelo desenho por nós copiados, foram igualmente três processos de *impeachment* contra presidentes da República, mas em um período muito mais longo (231 anos) e sem que um único procedimento tenha resultado em afastamento do cargo.

Não entendemos ser isso – o afastamento do cargo por processo de *impeachment* – um resultado necessariamente nefasto; também não é virtuoso. Como clímax de um momento terrível para a Nação, que invariavelmente envolve uma crise econômica, de aguda impopularidade do chefe do Executivo que acabara de ser eleito para o cargo por maioria dos eleitores e de tensão máxima entre o Executivo e o Legislativo, o

impeachment é o instrumento que surge sempre em um momento de enorme turbulência.

Eis o paradoxo do *impeachment*. Virtuoso por oferecer à sociedade uma saída constitucional para um chefe do Executivo que não merece mais exercer o cargo. Nefasto porque invariavelmente ele envolve terríveis embates, em que, no fundo, a sociedade olha para o espelho e se arrepende da escolha feita anteriormente. Controle máximo do soberano, o *impeachment* é, em uma democracia de regime presidencialista, um instrumento de catarse. Independentemente do resultado final, o processo para afastamento do presidente da República é em si uma derrota generalizada. Nunca saímos ilesos de um *impeachment*.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- _____. O Estado. *In*: JAGUARIBE, Hélio (org.) **Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n.1, p.5-33, 1988.
- _____. **Diários da presidência 1999-2000**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.
- ABREU, Marcelo de Paiva (org.) **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. v.1, p. 27-71.
- AGUIAR, Josélia. **Jorge Amado: uma biografia**. São Paulo: Todavia, 2018.
- ALBUQUERQUE, Caetano Manuel de Faria e. [**Dados biográficos**]. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/ALBUQUERQUE,%20Caetano%20de.pdf> . Acesso em: 12 dez. 2018
- ALENCASTRO, Luiz Felipe. Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil atual. *In*: BOITO JUNIOR, Armando (org.), **Parlamentarismo e presidencialismo: a teoria e a situação brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 61-71.
- ARANTES, Rogério Bastos; DURAND, Maria Rita Loureiro; TEIXEIRA, M.A.C.; COUTO, Cláudio. Controles democráticos sobre a Administração Pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público. *In*: LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. (org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática do século XXI**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010. v.1, p. 109-147.
- BAUMGARTNER, Jody C.; KADA, Naoko. **Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective**. Santa Bárbara, CA: Praeger Publishers, 2003. E-book.

BERGER, Raoul. **Impeachment: the constitutional problems**. Cambridge: Harvard University, 1973.

BLACK JUNIOR, Charles L. **Impeachment: a handbook**. New Haven, CT: Yale University: 1974.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. São Paulo: Mandarim, 2000.

*BOITO JUNIOR, Armando (org.), **Parlamentarismo e presidencialismo: a teoria e a situação brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.*

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. [Constituição (1891)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em 09 dez. 2018.

BRASIL. [Constituição (1946)] **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Anais do Senado da República, 1916**. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1916/1916%20Livro%205.pdf. Acesso em 21 dez. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Anais do Senado da República, 1948**. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%207.pdf. Acesso em 21 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm. Acesso em 24 set. 2018.

BRASIL. Lei nº 10028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm. Acesso em 29 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade, 834/MT de 18/02/1999**. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/739834/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-834-mt>. Acesso em 12 dez. 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Anais do Senado. Livro 6**. Disponível em:

https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n.45, p.49-95, 1998.

BROSSARD, Paulo. **Impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

CANTISANO, Pedro. Um juiz no Senado: memórias de Sidney Sanches no impeachment de Collor. *In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomaz. **Impeachment de Dilma Rousseff**: entre o Congresso e o Supremo.* Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017, p.109.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Crise e reinvenção da política no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras. 2018.

*CARVALHO, José Murilo. **Parlamentarismo e presidencialismo: Representação política, processo decisório e democracia.** In: BOITO JÚNIOR, Armando. (org.). **Parlamentarismo e presidencialismo: a teoria e a situação brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, pp. 17-25.*

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte**. Rio de Janeiro: Record, 2017.

COLLIER, David. The comparative method. *In: FINIFTER, Ada W. (ed.) **Political science: the state of Discipline II.*** Washington: American Political Science Association, 1993.

CONTI, Mário Sérgio. **Notícias do Planalto**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

CRUZ, Adelina Maria Alves Novaes e; COSTA, Celia Maria Leite; D'ARAUJO, Maria Celina Soares; SILVA, Suely Braga da; JAGUARIBE, Hélio. **Impasse na democracia brasileira 1951-1955: coletânea de documentos**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

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

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder**. São Paulo: Globo, 2016.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Parceiras, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v.35, n.1, p.119-144, jan/fev. 2001.

FAUSTO, Boris. A vida política. *In: GOMES, Angela de Castro (coord.). **Olhando para dentro: 1930-1964**,* São Paulo: Objetiva, v.4, 2017.

FRAGA, Plínio. **Tancredo Neves, o príncipe civil**. São Paulo: Objetiva, 2017.

FRANCE gets new powers to impeach country's president. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/11241073/France-gets-new-powers-to-impeach-countrys-president.html>. Acesso em: 09 jan. 2019.

GALINDO, Bruno. **Impeachment**: à luz do constitucionalismo contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2016.

GOMES, Angela de Castro. Autoritarismo e corporativismo no Brasil: intelectuais e construção do mito Vargas. *In*: PINTO, Antônio Costa; MARTINHO, Francisco Carlos Palomanes. **O corporativismo em português**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HILTON, Stanley. **Oswaldo Aranha**: uma biografia. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

HISTORIC figures: Thomas Hobbes. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/hobbes_thomas.shtml. Acesso em: 02 dez. 2018.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 72, p. 9-46, 2007.

JINKINGS, Ivana; KFOURI, Juca; NASSIF, Maria Inês; MARINGONI, Gilberto. **A verdade vencerá**. São Paulo: Boitempo, 2018.

LAMOUNIER, Bolívar. Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. *In*: LAMOUNIER, Bolívar (org.). **De Geisel a Collor**: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

LAMOUNIER, Bolívar. Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, p. 9-25, nov. 1991.

LANGLEY, A. Strategies for theorizing from process data. **Academy of Management Review**, New York, v. 24, n.4, p. 691-710, 1999.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, 1971.

LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? *In*: LINZ, J. J.; Valenzuela, A. (eds.). **The failure of presidential democracy**: the case of Latin America. Baltimore: The John Hopkins University Press, v.2, 1994.

LIRA NETO. **Getúlio: 1945-1954**: da volta pela consagração popular ao suicídio. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

- MALAN, P.; BONELLI, R.; ABREU, M. de P.; CARVALHO, J. E. **Política econômica externa e industrialização no Brasil: 1939-1952**. Rio de Janeiro: IPEA, 1977.
- MARCHI, Carlos. **Senhor República: a vida aventurosa de Teotônio Vilela, um político honesto**. Rio de Janeiro: Record, 2017.
- MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.23, n.1, 1989.
- MARX, Karl. **O 18 de brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2017.
- MCCUBBINS, Matthew; SCHWARTZ, Thomas. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, Washington, v. 28, 1984.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.) **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2004.
- MELO, Marcus André. A democracia liberal no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jan. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcus-melo/2019/01/a-democracia-liberal-no-brasil.shtml>. Acesso em 08 jan.2019.
- MELO, Carlos. **Collor: o ator e suas circunstâncias**. São Paulo: Novo Conceito, 2007.
- MONSTESQUIEU, C. L. **O espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MOREIRA, Marcílio Marques. **O Quixote no Planalto**. São Paulo: Edições de Janeiro, 2017.
- NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem?** Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.
- O'DONNELL, Guilherme. Democracia delegativa? **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 31, v. 3, p.25-40, out. 1991.
- OLIVEIRA, Jorge. **Curral da morte**. Rio de Janeiro: Record, 2010.
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America**. Cambridge. 2007.
- PINTO, José Nêumanne. **A República na Lama**. São Paulo: Geração Editorial, 1992.
- PRAÇA, Sérgio. **Guerra à corrupção: lições da Lava Jato**. São Paulo: Évora, 2017.

PRESTWICH, Michael. **Medieval people: vivid lives in a distant landscape**. Londres: Thames & Hudson, 2014.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. *In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

QUEIROZ, Rafael Mafeti Rabelo. **Impeachment e lei de crimes de responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista**. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>. Acesso em: 24 nov. 2018.

RIKER, William H. Comments on Vincent Ostrom's paepar. *In: NORTH, Douglass C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. São Paulo: Três Estrelas, 2018, p. 108-109.

REGO, José Márcio; ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita; RUGAI BASTOS, Elide. **Conversas com sociólogos brasileiros**. São Paulo: Editora 34, 2006, p.86.

SADEK, M. T. Parlamentarismo e presidencialismo: representação política, processo decisório e democracia. *In: BOITO JÚNIOR, Armando (org.). Parlamentarismo e presidencialismo: a teoria e a situação brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993, p. 27-37.

SALLUM JÚNIOR, Brasília. **O impeachment do presidente Fernando Collor**. São Paulo: Editora 34, 2015.

SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 82, p. 163-200, 2011.

SANTOS, Fabiano. A Republica de 46: separação de poderes e política alocativa. *In: MELO, Carlos Ranulfo; SAEZ, Manuel Alcântara (orgs.). A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

SCHMITT, Carl. **Teoria de la Constitucion**. Madrid: Alianza, 1996.

SHEPSLE, Kenneth A. **Analyzing politics**. Londres: W.W. Norton & Company, 2010.

SINGER, André. **O Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SUNSTEIN, Cass R. **Impeachment**. Cambridge: Harvard University Press, 2017. E-book

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2016.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; LOUREIRO, Maria Rita; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n.4, p. 744, 2009.

THE HISTORICAL origins of impeachment. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/watergatedoc_2.htm?noredirect=on). Acesso em: 02 dez. 2018.

THIERS, M. J. L. Adolphe e BODIN, Félix. **The History of the French Revolution**. London: Geo B. Whittaker, 1963 [1825], v.2. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=iGMIAAAAQAAJ&pg=PA199&lpg=PA199&dq=Thiers+impeachment&source=bl&ots=wymyHV5jCM&sig=rgc7ewP7emdJThIIXUs8ZZ9fxIs&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwi3vcrRrMjeAhXBipAKHX8uAcgQ6AEwB3oECAAQAQ#v=onepage&q=Thiers%20impeachment&f=false>. Acesso em: 02 dez. 2018.

TRAUMANN, Thomas. **O pior emprego do mundo**. São Paulo: Planeta, 2018.

TSENG, Margaret (org). **The politics of impeachment**. Washington: Westphalia Press, 2018.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.127 e 137.

VILHENA, Oscar. **A batalha dos poderes**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VILLAVERDE, João. **Perigosas pedaladas**: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. São Paulo: Geração Editorial, 2016.

WEFFORT, Francisco (org). **Os clássicos da política**. São Paulo: Editora Ática, 2001.

WOOD, Gordon S. **Revolutionary characters**. New York: Penguin Books, 2006.