

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

LUCAS MAGALHÃES FRANCO

**O USO DO *IMPEACHMENT* COMO FERRAMENTA POLÍTICA NA AMÉRICA
LATINA E SEUS REFLEXOS NO BRASIL**

FRANCA

2025

LUCAS MAGALHÃES FRANCO

**O USO DO *IMPEACHMENT* COMO FERRAMENTA POLÍTICA NA AMÉRICA
LATINA E SEUS REFLEXOS NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à
Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita
Filho”, como requisito parcial para obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Duarte Neto.

FRANCA

2025

F825u Franco, Lucas Magalhães

O uso do impeachment como ferramenta política na América Latina e seus reflexos no Brasil / Lucas Magalhães Franco. -- Franca, 2025

159 p. : il., tabs.

Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado - Direito) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientador: José Duarte Neto

1. Direito Constitucional. 2. Impeachments. 3. Presidencialismo. 4. Crises políticas. 5. América Latina. I. Título.

LUCAS MAGALHÃES FRANCO

**O USO DO *IMPEACHMENT* COMO FERRAMENTA POLÍTICA NA AMÉRICA
LATINA E SEUS REFLEXOS NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, como pré-requisito para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Presidente:_____

Prof. Dr. José Duarte Neto

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, SP.

1º Examinador:_____

Dra. Mariana de Arco e Flexa Nogueira

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, SP.

2º Examinador:_____

Dr. Júlio Dias Taliberti

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, campus de Franca, SP.

Se os homens fossem anjos nenhuma espécie de governo seria necessária. Se fossem os anjos a governar os homens, não seriam necessários controles externos nem internos sobre o governo. Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle primário sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções auxiliares.

(James Madison, 1788)

AGRADECIMENTOS

Com este Trabalho de Conclusão de Curso, encerro uma fase de estudos e formação intelectual na UNESP que marcou profundamente minha trajetória pessoal e profissional. Foram anos de aprendizado, desafios e amadurecimento, nos quais construí não apenas conhecimento técnico, mas também valores éticos e senso crítico fundamentais para minha atuação profissional. A Universidade me fez sair da caverna, expandir meus horizontes de conhecimento e redefinir minha forma de enxergar o mundo.

Agradeço, primeiramente, ao meu orientador, Prof. Dr. José Duarte Neto, pelo apoio e auxílio ao longo da elaboração do presente trabalho, e ao Vinícius Henrique de Oliveira Borges, pelos apontamentos e sugestões que me nortearam e possibilitaram um grande enriquecimento deste estudo. A ambos, deixo meu sincero reconhecimento não apenas pelo conhecimento transmitido, mas também pela paciência, incentivo e confiança depositados em mim ao longo do processo.

À minha família, em especial aos meus pais. Ao Sérgio, que, sob muito sol e óleo, me fez chegar até aqui, na sombra. À Cintia, cuja delicadeza entre flores e recepções plantou em mim a gentileza e a atenção aos detalhes, regando com afeto cada um dos meus passos. Obrigado por serem meu alicerce em toda essa jornada, sempre acreditando em mim, me apoiando e investindo em minha formação. Sou privilegiado por ter nascido em uma família tão incrível, que não poupou esforços para me proporcionar as condições necessárias ao meu desenvolvimento. Sei que muitas vezes não foi fácil, mas saibam que reconheço de coração o esforço de vocês e espero retribuir um dia, ao menos uma parcela, de tudo que vocês fizeram para que eu tenha chegado até aqui.

À Ana Marcela, minha Rubi, que esteve ao meu lado em quase toda a jornada universitária, e mais do que isso: esteve comigo na vida. Compartilhou comigo os dias de glória e os dias de tristeza, as vitórias celebradas com brilho nos olhos e as derrotas enfrentadas com mãos dadas. Sou (e sempre serei) profundamente grato por ter vivido essa fase com você ao meu lado. Rubi, obrigado por ser minha parceira de vida, por enxergar em mim o que muitas vezes nem eu conseguia ver, e por me mostrar que o amor, quando verdadeiro, é leve e faz da caminhada algo mais bonito do que qualquer chegada. Como sempre digo, sou a pessoa mais sortuda do mundo, só de te ter ao meu lado.

Um agradecimento especial à República Aterro, que foi muito mais do que uma casa durante minha jornada universitária. Além de meu refúgio, foi nela que descobri o significado de “segunda família”, com quem pude compartilhar momentos incríveis e amizades que

levarei por toda a vida. Agradeço a todos vocês que me acolheram e me ensinaram o que é ter uma casa em que sempre poderei chamar de lar.

Agradeço a todos os meus amigos e colegas de faculdade que, ao longo desses anos, compartilharam angústias, alegrias, noites em claro e conquistas. São tantos que não me arrisco a nomear, mas agradeço a cada um que contribuiu para tornar essa caminhada mais leve e significativa.

Para não me delongar, agradeço a todos os incríveis profissionais com quem trabalhei ao longo de toda a graduação. No entanto, sob o risco de cometer injustiças ao esquecer alguém, preciso registrar minha especial gratidão àqueles que tiveram papel fundamental no meu crescimento profissional: aos profissionais do Sabbagh Esteves e Santos, que me ofereceram a primeira oportunidade na área jurídica e, com paciência e generosidade, me ensinaram desde o que era um “substabelecimento” até o que significava uma “certidão de objeto e pé”; à Gláucia Limonti, ex-presidente do 2º Conselho Tutelar de Franca, que confiou em mim no meu primeiro estágio em Franca e me abriu as portas do serviço público com sensibilidade e acolhimento; aos dedicados servidores da 2ª Vara da Justiça Federal de Franca, em especial à Sra. Adriana Carvalho e ao Sr. José Vinícius Cabrioli, que me oportunizaram grandes experiências, amizades, muitos salgadinhos nas sextas-feiras e o bê-a-bá do Direito Previdenciário; ao Promotor Yuri Borges de Mendonça e ao Oficial Camilo Pedro Izaías Oliveira, que me proporcionaram a vivência prática do Direito Penal, e, por fim, ao Dr. Anselmo Corsi Diniz, procurador da EMDEF, que, entre muitos grandes conselhos pessoais e profissionais, me proporcionou explorar o âmbito da advocacia pública e mostrou que, sim, o Direito Administrativo pode ser fascinante.

Em verdade, gostaria de agradecer a cada professor, amigo e familiar que foram responsáveis por escrever uma página nos capítulos da minha trajetória. Sou imensamente grato a todos que fizeram parte dela. Por fim, dedico este trabalho ao povo brasileiro, que, com coragem e esperança, firmou o pacto democrático-social consagrado na Constituição de 1988. Uma vez, Madre Teresa de Calcutá disse: “Por vezes sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar. Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota.” Espero que este trabalho represente essa gota: modesta em sua dimensão, mas comprometida com a construção de um Brasil mais justo, democrático e fiel aos ideais constitucionais que o alicerçam. Que ele sirva como semente para reflexões futuras, debates honestos e transformações que protejam e aprimorem nossa democracia.

FRANCO, Lucas Magalhães. O uso do *impeachment* como ferramenta política na América Latina e seus reflexos no Brasil. 2025. 159 fl. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Orientador: Dr. José Duarte Neto. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 2025.

RESUMO

A presente pesquisa analisou o uso do *impeachment* como ferramenta política na América Latina e seus reflexos no Brasil. O estudo explorou como o instituto, inicialmente visto como inviável, transformou-se em um mecanismo rotineiro para a superação de crises governamentais no continente a partir da década de 1990. A pesquisa abordou a ascensão do presidencialismo latino-americano, que, embora inspirado no modelo estadunidense, concentrou prerrogativas excessivas na figura do chefe do Poder Executivo, fragilizando os mecanismos clássicos de freios e contrapesos e viabilizando, como contrapartida, a construção de instrumentos que exijam que o Presidente componha base política para governar, como o presidencialismo de coalizão no Brasil. Constatou-se que o arranjo institucional brasileiro apresenta traços paradoxais: por um lado, conjuga um Presidente da República com amplas prerrogativas legiferantes, mas, por outro, o torna dependente de coalizões partidárias para manter a governabilidade. A pesquisa resgatou as raízes históricas do *impeachment* e sua transposição para o presidencialismo norte-americano, em que passou a ser adotado como mecanismo de responsabilização política. A partir dessas perspectivas, dirigiu-se à análise da evolução normativa do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro com destaque para os aspectos que delimitam seu funcionamento à luz da atual ordem constitucional. Foram apresentadas as discussões acerca de sua natureza, concluindo-se que o *impeachment* possui natureza predominantemente política, ainda que revestido de formas jurídicas que o garantem, ao menos formalmente, legitimidade. Nesse contexto, evidenciou-se um distanciamento entre a normatividade constitucional do instituto e seu uso para resolver crises estritamente políticas que se agravam em sistemas multipartidários. Constatou-se que, a partir da década de 1990, o instituto proliferou-se na América Latina, com o caso Collor (1992) sendo marco inaugural no continente. Sua destituição demonstrou a capacidade das instituições democráticas de resolver crises sem rupturas violentas. Entretanto, o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, impôs questionamentos à legitimidade do processo, acirrando debates sobre as acusações imputadas e os reais motivos que a levaram à queda. Nessa perspectiva, com base na literatura especializada, identificaram-se os principais vetores que favorecem a queda de presidentes na América Latina após a terceira onda de redemocratização: mobilizações sociais, sobretudo quando unificam classes sociais distintas; crises econômicas; escândalos políticos; atuação da mídia; influência do vice-presidente; falta de maleabilidade política da autoridade com o Congresso e o tempo restante do mandato presidencial. Conclui-se que, embora o *impeachment* tenha se consolidado como uma válvula institucional de escape para crises políticas agudas, sua recorrente ou forçada utilização pode gerar efeitos deletérios à estabilidade democrática, contribuindo para o acirramento da polarização política e o esvaziamento dos espaços de diálogo na sociedade. Assim, impõe-se como desafio futuro o fortalecimento dos mecanismos de freios e contrapesos e de responsabilização dos agentes políticos, de modo a assegurar que a remoção de um mandatário eleito permaneça medida excepcional, preservando a soberania popular e aprofundando a maturidade das democracias na América Latina.

Palavras-chave: Impeachment; Presidencialismo; Presidencialismo de coalizão; América Latina; Crises de governabilidade.

FRANCO, Lucas Magalhães. The use of *Impeachment* as a political tool in Latin America and its impacts on Brazil. 2025. 159 fl. Final Paper (Bachelor's Degree in Law). Advisor: Dr. José Duarte Neto. São Paulo State University (UNESP), School of Humanities and Social Sciences "Júlio de Mesquita Filho". Franca, 2025.

ABSTRACT

This research analyzed the use of impeachment as a political tool in Latin America and its effects in Brazil. The study explored how the mechanism, initially seen as unfeasible, became a routine means for overcoming governmental crises on the continent starting in the 1990s. The research addressed the rise of Latin American presidentialism, which, although inspired by the U.S. model, concentrated excessive prerogatives in the figure of the head of the Executive Branch, weakening the classical mechanisms of checks and balances and enabling, as a counterpart, the construction of instruments that require the President to build a political base in order to govern, such as coalition presidentialism in Brazil. It was found that the Brazilian institutional arrangement presents paradoxical traits: on the one hand, it combines a President of the Republic with broad legislative prerogatives, but on the other, it renders him dependent on party coalitions to maintain governability. The research recovered the historical roots of impeachment and its transposition to the North American presidentialism, where it came to be adopted as a mechanism of political accountability. From these perspectives, the study proceeded to analyze the normative evolution of impeachment in the Brazilian legal system, with emphasis on the aspects that define its operation under the current constitutional order. The debates concerning its nature were presented, concluding that impeachment has a predominantly political nature, although it is adorned with legal forms that guarantee, at least formally, its legitimacy. In this context, a gap was highlighted between the constitutional normativity of the mechanism and its use to resolve strictly political crises, which become more severe in multiparty systems. It was found that, beginning in the 1990s, the mechanism proliferated in Latin America, with the Collor case (1992) being the inaugural milestone on the continent. His removal demonstrated the ability of democratic institutions to resolve crises without violent ruptures. However, the impeachment of Dilma Rousseff in 2016 raised questions about the legitimacy of the process, intensifying debates regarding the charges brought against her and the real reasons that led to her downfall. From this perspective, and based on specialized literature, the main factors that favor the fall of presidents in Latin America after the third wave of democratization were identified: social mobilizations, especially when they unify distinct social classes; economic crises; political scandals; media influence; the role of the vice-president; the lack of political flexibility of the president in dealing with Congress; and the remaining time in the presidential term. It is concluded that, although impeachment has been consolidated as an institutional escape valve for acute political crises, its recurrent or forced use may produce deleterious effects on democratic stability, contributing to the intensification of political polarization and the emptying of spaces for dialogue in society. Thus, the future challenge lies in strengthening the mechanisms of checks and balances and accountability of political actors, in order to ensure that the removal of an elected leader remains an exceptional measure, preserving popular sovereignty and deepening the maturity of democracies in Latin America.

Keywords: Impeachment; Presidentialism; Coalition Presidentialism; Latin America; Governance Crises.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: principais vetores que podem resultar no impeachment de um Presidente da República:.....	131
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - O presidencialismo de coalizão na América Latina.....	44
Quadro 2 - Alterações dos crimes de responsabilidade previstos na história constitucional brasileira.....	58
Quadro 3: Vetores dos impeachments na América Latina, 1992-2004:.....	105
Quadro 4 : Lei Orçamentária Anual de 2016 antes e depois das mudanças trazidas pela Lei nº 13.332/2016:.....	126
Quadro 5: Votos dos principais partidos da Câmara dos Deputados no impeachment de Dilma Rousseff:.....	128
Quadro 6: Votos dos principais partidos do Senado Federal no impeachment de Dilma Rousseff:.....	129

LISTA DE ABREVIATURAS

ABI	Associação Brasileira de Imprensa
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	Advocacia-Geral da União
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
HC	<i>Habeas Corpus</i>
LCR	Lei de Crimes de Responsabilidade
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PL	Projeto de Lei
PR	Presidente da República
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
SNI	Serviço Nacional de Informações
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	14
2. A ASCENSÃO DO PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA.....	20
2.1. Contexto histórico das origens do presidencialismo.....	20
2.2. A adoção do presidencialismo pelo continente latino-americano.....	23
2.2.1. De <i>criollos</i> para caudilhos: as raízes históricas dos movimentos emancipatórios latino-americanos.....	24
2.2.2. A singularidade do processo de independência no Brasil.....	30
2.2.3. A consolidação do (hiper) Presidencialismo na América Latina.....	32
2.3. Governança à brasileira: o presidencialismo de coalizão na perspectiva nacional.....	37
3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO <i>IMPEACHMENT</i>.....	48
3.1. Do parlamento inglês ao Congresso americano: a evolução do <i>impeachment</i>	48
3.2. A importação do <i>impeachment</i> ao constitucionalismo brasileiro.....	53
3.2.1. A inserção do <i>impeachment</i> como forma de responsabilização política do Presidente da República no Brasil.....	53
3.2.2. A consagração normativa do <i>impeachment</i> na Constituição de 1988.....	61
4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO <i>IMPEACHMENT</i>.....	65
4.1. Conceito e natureza.....	65
4.2. Dos efeitos da responsabilização política.....	69
4.3. Controle judicial do procedimento.....	72
4.4. Do rito no Brasil.....	76
4.4.1 Do elevado quórum necessário para a aplicação do <i>impeachment</i> no Brasil.....	79
4.5. Dos crimes de responsabilidade previstos no ordenamento jurídico brasileiro.....	80
5. A UTILIZAÇÃO DO <i>IMPEACHMENT</i> NA AMÉRICA LATINA PÓS DÉCADA DE 1990.....	87
5.1. Fernando Collor reinaugura o uso do <i>impeachment</i> no continente latino-americano.....	88
5.2. A transformação do <i>impeachment</i> em retórica de oposição permanente.....	98
5.3. O <i>impeachment</i> brasileiro abre as portas da América Latina.....	100

5.3.1. Os vetores do <i>impeachment</i>	102
5.4. O <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff.....	108
5.4.1. Crise econômica e desgaste político: o cenário pré- <i>impeachment</i>	109
5.4.2. A perda do “ <i>legislative shield</i> ”	111
5.4.3. A configuração dos crimes de responsabilidade: pedaladas fiscais e créditos suplementares.....	115
5.4.4. A defesa de Rousseff e rito do <i>impeachment</i> no Congresso Nacional.....	120
 6. REFLEXOS DO IMPEACHMENT NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO.....	126
 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
 8. REFERÊNCIAS.....	148

1. INTRODUÇÃO

O instituto do *impeachment*, reconhecido como mecanismo constitucional de responsabilização política de agentes públicos, revela-se como um dos instrumentos mais emblemáticos na dinâmica das democracias latino-americanas. Por sua própria natureza, o procedimento confere ao Poder Legislativo a atribuição de atuar como órgão julgador, rompendo momentaneamente com sua função legiferante para decidir sobre a destituição de autoridades públicas, no recorte do presente tema, a figura do Presidente da República. Em virtude dessa excepcionalidade, é inegável que sua aplicação transcende os contornos estritamente jurídicos, inserindo-se em um cenário de intensa disputa político-institucional, no qual o Direito e a política se entrecruzam de maneira inevitável e, por vezes, tensionada.

Em um passado não tão distante, o *impeachment* era reconhecido pela ciência política latino-americana como uma ferramenta constitucional virtualmente impossível de ser ativada no cenário de uma crise institucional (Linz 1994, p. 10) (Shugart e Carey 1992, p. 29, *apud* Pérez-Liñan, 2007, p. 22-23), sendo inclusive descrita por juristas, desde Rui Barbosa (1931, p. 97) até Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2022, p. 139), por meio de metáforas que aludiam à sua inutilidade, como “Tigre de Palha”, ou “Peça de Museu”. Ainda, conforme Pérez-Liñan (2007, p. 25-26), entre 1950 e 2004 ocorreram cerca de 58 crises presidenciais na América Latina, mas apenas seis delas envolveram uma tentativa concreta de *impeachment*, enquanto 21 (ou 36%) resultaram em golpes militares.

Os cotidianos episódios de *impeachment* na América Latina colocaram em xeque boa parte do conhecimento tradicional sobre a dinâmica democrática na região. Por muito tempo, prevaleceu a tese de que as democracias latino-americanas eram estruturalmente frágeis em razão de sua dinâmica estrutural, e, segundo essa perspectiva, a dificuldade de resolução dos impasses entre Executivo e Legislativo alimentavam a polarização política, e, em última instância, abria caminho para intervenções militares.

Entretanto, a história gosta de contrariar quem almeja projetá-la, e o *impeachment* passou a encontrar, na América Latina, marcada por históricos de alternâncias abruptas de poder e por recorrentes golpes de estado, pós década de 1990, um mecanismo rotineiro para a superação de crises governamentais.

Sob tal perspectiva, embora concebido como um mecanismo excepcional de controle democrático, o *impeachment*, em diversas oportunidades, foi instrumentalizado como meio de remoção de presidentes eleitos sob alegações de crimes de responsabilidade que, muitas

vezes, mascaravam conjunturas estritamente políticas. O instituto, que passou a ocupar lugar de destaque na destituição de presidentes latino-americanos, substituindo (embora não sempre) os golpes militares como procedimento padrão para a queda do chefe do Poder Executivo na vigência de seu mandato, trouxe à tona questionamentos pertinentes: o *impeachment* estaria se consolidando como legítimo mecanismo de controle da ordem constitucional, aplicado somente nos casos de grave fragilização democrática, ou estaria sendo instrumentalizado como “arma política” dos partidos de oposição do governo, tornando o Presidente da República refém da formação de coalizões suficientes para manter sua governabilidade, ou, a *contrario sensu*, estaria sendo utilizado apenas como sucedâneo dos tradicionais golpes de Estado que assolaram o continente, destituindo Presidentes às margens da lei e deteriorando a qualidade das democracias.

Esse uso recorrente do instituto tem provocado uma reorientação no debate acadêmico. O *impeachment*, outrora celebrado por possibilitar a solução de crises políticas extremas sem romper com a legalidade constitucional, não seria ele próprio um fator de desestabilização para democracias ainda em consolidação, ou, ao menos, um reflexo das fragilidades estruturais inerentes aos sistemas presidencialistas latino-americanos? (Pérez-Liñan; Polga-Hecimovich, 2016, *apud* Queiroz, 2021, p. 23).

No cenário nacional, a ciência política passou a debruçar-se sobre o funcionamento do instituto em um cenário altamente fragmentado partidariamente, no qual a concretização de coalizões em ambas as casas do Congresso Nacional é *conditio sine qua non* da governabilidade.

Independentemente da resposta, fato é que essa nova estratégia de resolução de conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo, por muitas vezes, fragiliza o tecido democrático ao corroer os mecanismos de estabilidade institucional. Isso porque o Presidente da República, enquanto mandatário eleito diretamente pelo sufrágio universal, personifica a vontade popular manifestada nas urnas. Sua destituição, portanto, não implica apenas uma sanção individual, mas reverbera sobre o próprio pacto democrático, na medida em que invalida, de forma abrupta, o voto de milhões de cidadãos, impondo tensões ao princípio da soberania popular. Conforme apregoa Rafael Mafei (2021, p. 17), as instabilidades políticas, em diversas ocasiões engendradas em impopularidade e graves crises econômicas, que antes redundaram em golpes militares, fugas e assassinatos, deságuam agora na doce violência de um instrumento que busca mimetizar as formas de um julgamento, mas que tem na política o carvão de sua fornalha.

Esses debates sobre o uso do *impeachment* ganharam ainda mais relevância no cenário brasileiro após o *impeachment* de Dilma Vana Rousseff, em 2016, episódio que abalou os alicerces da institucionalidade, fragmentando o país e gerando intensa polarização política, que reverbera efeitos que perduram até os dias atuais. Os parlamentares, ao subirem a tribuna, dedicaram seus votos à Deus, à pátria, à família brasileira e até a um torturador da ex-presidente: tudo, menos referindo-se aos crimes de responsabilidade imputados. Nesse contexto, tornou-se imprescindível uma análise crítica sobre a verdadeira função e aplicação do *impeachment* como mecanismo constitucional de destituição de presidentes, particularmente em sociedades cujas instituições ainda enfrentam percalços de graves crises políticas e estabilidade democrática.

Para averiguar seus impactos em cenários de instabilidade política na América Latina, faz-se mister esmiuçar a ascensão do modelo presidencialista no continente, que, inspirado no sistema norte-americano, foi acompanhada pela concentração da chefia de estado e de governo na mesma figura: o Presidente da República. Essa característica, embora fundamental para maior representatividade popular e harmonia executiva, também criou um ambiente propício à instabilidades, onde a perda de apoio político do presidente frequentemente ocasionava tentativas de destituição, independentemente da configuração de um crime de responsabilidade nos termos legais.

Dessa maneira, para compreender de forma mais apropriada a realidade do instituto do *impeachment* na América Latina e seus desdobramentos no Brasil, torna-se essencial o estudo de sua origem histórica, da adoção do presidencialismo no continente, das características específicas da implementação desse sistema ao contexto latino-americano, bem como das mudanças do próprio *impeachment* enquanto mecanismo jurídico-político, haja vista que a principal legislação infraconstitucional que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento é de 1950, devendo-se buscar as raízes das eventuais problemáticas que foram (ou não) recepcionadas da lei.

Como esta análise não se propõe a seguir estritamente os moldes de uma pesquisa historiográfica, a exposição e interpretação dos acontecimentos têm por objetivo principal sustentar as hipóteses de que o *impeachment* tem sido utilizado, predominantemente, como ferramenta política para destituir governantes considerados inconvenientes em momentos de instabilidade política, muitas vezes à margem do aspecto jurídico necessário para sua utilização.

Assim, este trabalho propõe-se a analisar criticamente o uso do *impeachment* no continente latino-americano, com especial atenção ao caso brasileiro de 2016, evidenciando

os aspectos jurídicos, políticos e institucionais envolvidos no processo, e os seus reflexos no sistema político brasileiro, buscando verificar se a prática do *impeachment* na região respeita os parâmetros constitucionais que lhe conferem legitimidade ou se, ao contrário, tem sido corrompida em sua essência, transformando-se em fator de instabilidade e retrocesso democrático.

Para atingir tal objetivo, o trabalho será estruturado em quatro grandes eixos:

- 1) Ascensão do presidencialismo na América Latina: serão abordados o contexto histórico das origens do presidencialismo, sua adoção pelos países latino-americanos, suas características, os desafios enfrentados para a manutenção da estabilidade democrática, sobretudo na presença do fenômeno do hiper-presidencialismo latino-americano e a adoção do presidencialismo de coalizão e seus desafios;
- 2) Evolução histórica e fundamentos teóricos do *impeachment*: serão examinados o surgimento do instituto, sua incorporação pelo sistema presidencialista, sua "importação" para o Brasil e outros países da América Latina com especial atenção para sua consagração normativa na Constituição de 1988 e regulamentação pela Lei nº 1.079/1950, bem como sua natureza, os efeitos da responsabilização política, o controle judicial do procedimento no cenário nacional. o rito e os crimes de responsabilidade aplicáveis no direito brasileiro;
- 3) O possível uso desenfreado do *impeachment* na América Latina pós década de 1990, com destaques ao Caso de Fernando Collor de Mello, que reinstituiu o uso do instituto no continente. Após as delineações sobre o *impeachment* de Collor, serão exploradas as principais teorias que estudam os vetores em comum que podem explicar a destituição de determinados presidentes. Após a exposição das variáveis determinadas, será realizada uma análise do *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, observando o contexto político e econômico brasileiro no momento de seu impedimento, as questões que ocasionaram a perda de seu *legislative shield*, os crimes de responsabilidade imputados que culminaram em sua destituição e seus estigmas deixados na democracia brasileira e latino-americana;
- 4) Análise do uso e dos efeitos do *impeachment* como instrumento de enfrentamento às crises de governabilidade e seus reflexos no equilíbrio institucional das democracias latino-americanas, abordando se o instituto tem funcionado como válvula legítima de contenção em momentos de impasse político ou se sua recorrência revela fragilidades estruturais dos regimes presidenciais. Por fim, serão discutidos se o *impeachment* atua

como a solução mais pacífica dentro da ordem democrática ou como expressão de sua crise.

A estrutura deste trabalho fundamenta-se em abordagens qualitativas e adota a metodologia hipotético-dedutiva, uma vez que se parte da formulação de uma hipótese principal: de que o instituto do impeachment tem sido instrumentalizado politicamente na América Latina, e busca-se testá-la a partir da análise normativa e empírica dos casos ocorridos no período, sobretudo no Brasil. A técnica de investigação usada foi a pesquisa bibliográfica, justificada pela necessidade de examinar conceitos teóricos, marcos jurídicos e interpretações acadêmicas já consolidadas, bem como pela natureza multifacetada e interdisciplinar do objeto de pesquisa, a fim de compreender os padrões de atuação institucional e os fatores políticos que influenciam o processo de destituição de presidentes na região.

As principais referências bibliográficas utilizadas neste estudo incluem autores com sólida contribuição para o tema. Para estudar a ascensão do sistema presidencialista na América Latina, usei como base central a obra "História da América Latina" (2014), de Maria Lígia Prado e Gabriela Pellegrino, ambas historiadoras e professoras da Universidade de São Paulo, cujas análises oferecem um panorama abrangente da formação política e institucional do continente, com especial atenção às guerras de independência das colônias espanholas e seus estigmas deixados na formação política dos séculos subsequentes.

No que tange à compreensão do hiper-presidencialismo e do constitucionalismo latino-americano, a referência que mais balizou este trabalho foi o notável cientista político e jurista Roberto Gargarella, autor da influente obra "*Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution*" (2013). No que se refere ao presidencialismo de coalizão, sobretudo no caso brasileiro, recorreu-se à obra do cientista político Sérgio Abranches: "Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro" (2018), referência incontornável para compreender as engrenagens político-institucionais que sustentaram o Brasil ao longo da história e hoje o balizam desde a redemocratização. Também foram de fundamental importância as contribuições de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, especialmente por meio da obra "Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional" (2001), no qual evidenciam empiricamente os padrões de comportamento parlamentar e a dinâmica de apoio legislativo ao Executivo no período pós-1988.

Essas obras não esgotam o arcabouço teórico deste trabalho, mas figuram como os pilares conceituais mais mobilizados ao longo da análise, dada sua relevância acadêmica e seu impacto nas discussões contemporâneas sobre presidencialismo, governabilidade e crises políticas na América Latina.

No que cerne ao instituto do *impeachment* em si, destacam-se as obras de Rafael Mafei, em “Como remover um Presidente: teoria, história e prática do *impeachment* no Brasil”, e Luís Fernando Bandeira de Mello, em “*Impeachment* à Brasileira: Contornos da responsabilidade política do presidente da República”, que oferecem uma rica análise sobre o *impeachment* no contexto brasileiro, abordando tanto seus fundamentos constitucionais quanto suas implicações políticas, sem esquecer a brilhante e consolidada obra de Paulo Brossard: “O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do presidente da República”, que forneceu robusto embasamento conceitual para a presente pesquisa. No entanto, a base teórica central do trabalho é fundamentada nas contribuições de Aníbal Pérez-Liñán, amplamente reconhecido como um dos mais importantes cientistas políticos da atualidade no estudo das instituições democráticas latino-americanas, com contribuições fundamentais para a compreensão dos mecanismos de estabilidade e interrupção de mandatos presidenciais. Suas obras se destacam pela capacidade de combinar teoria política com análises empíricas comparadas, oferecendo uma leitura sofisticada sobre como fatores institucionais e políticos interagem nos processos de *impeachment*, sendo, portanto, uma referência indispensável para qualquer estudo que busque compreender o *impeachment* para além de sua dimensão meramente jurídica.

2. A ASCENSÃO DO PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA

A história política da América Latina é marcada por fortes influências externas, especialmente das experiências europeias colonizadoras e, posteriormente, da intensa influência norte-americana no continente¹. Entre os diversos modelos institucionais possíveis, o presidencialismo emergiu como a forma de governo predominante na maioria dos países latino-americanos após seus processos de independência. Inspirados, em grande parte, pelo modelo estadunidense, os novos Estados buscaram organizar seus sistemas políticos a partir da separação de poderes, das eleições diretas do chefe do Poder Executivo e da estabilidade de mandatos com alternância por via eleitoral, características centrais do presidencialismo.

A adoção do presidencialismo na América Latina não se deu de forma idêntica à sua matriz original. As realidades sociais, econômicas e políticas da região, caracterizadas por instabilidades, personalismos, fragilidades institucionais e influências internas e externas provocaram fissuras estruturais no modelo presidencialista implementado, distanciando-o, na prática, de seus pressupostos teóricos originais. Essas particularidades condicionaram o modo de funcionamento das instituições democráticas, gerando um ambiente de vulnerabilidade a crises de governabilidade e tensão entre os Poderes.

Nesse cenário, o instituto do *impeachment*, como se abordará adiante, passou a desempenhar, especialmente a partir da década de 1990, um papel central na dinâmica política latino-americana, sendo frequentemente utilizado como mecanismo para a resolução de crises políticas, ora como instrumento de responsabilidade constitucional legítima, ora como reflexo exclusivo das fragilidades do *legislative shield* parlamentar.

Para melhor compreender o instituto do *impeachment* e suas consequências institucionais, faz-se mister uma breve análise do contexto histórico que levou à formação do presidencialismo, resgatando suas origens e fundamentos no modelo estadunidense e sua posterior disseminação para a América Latina.

2.1. Contexto histórico das origens do presidencialismo

A instituição do sistema presidencialista se inicia no contexto da independência dos estados norte-americanos. As treze Colônias Americanas, tornadas independentes da

¹Para entender melhor a influência norte-americana no continente, recomendo a leitura das obras de Walter Lafeber: “Inevitable revolutions: the United States in Central America”; Peter Smith: “Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world” e Eduardo Galeano: “As veias abertas da América Latina”.

Inglaterra em 1776, estavam erigidas sob instáveis laços implementados pela Confederação, que concedia considerável parcela das atribuições aos estados individuais, em detrimento ao governo central.

Embora tal modelo inicial tenha sido um reflexo direto do receio de se recriar um poder centralizador, o que se pretendia evitar em face das falhas percebidas nas monarquias europeias, os Artigos da Confederação revelaram-se insuficientes para governar a nova nação. O governo central tinha poucos poderes e não conseguia regular efetivamente o comércio entre os estados, cobrar impostos diretamente e, principalmente, manter uma defesa nacional eficaz. A incapacidade de resolver crises internas, como a Rebelião de Shays² (Warren, 1905, fl. 03), entre 1786 e 1787, destacou que a supremacia legislativa dos estados estava colocando em risco o ideal republicano e submetendo o governo da lei ao governo das paixões e dos interesses populares (Consani, 2015, p. 150).

Nesse contexto, em 1787, a Convenção da Filadélfia, inicialmente instituída para revisar os Artigos da Confederação, acabou introduzindo mecanismos que alteraram substancialmente o desenho institucional estabelecido na Confederação, elaborando a Constituição dos Estados Unidos da América até hoje vigente. Assevera Moraes:

A Constituição dos Estados Unidos da América foi aprovada por estreita margem de convencionais. Nas convenções de ratificação nos Estados, poucos votos separaram as forças pró-Constituição (os federalistas, como eram chamados) e os opositores derrotados da Constituição (conhecidos como antifederalistas), ou seja, poucos votos de diferença garantiram a criação do regime presidencialista de governo, copiado em sua essência por diversos países, entre eles o Brasil republicano, em 1891. (Moraes, 2013, p. 7).

Celso Ribeiro Bastos, no mesmo sentido:

Os fatos históricos são relativamente simples. As treze Colônias Americanas tornadas independentes em 1776 viviam sob os frouxos laços de colaboração implantados pela Confederação, quando em 1787, em Filadélfia, reuniram-se 55 delegados desses Estados para introduzirem medidas que se fizessem necessárias para pôr cobro à absoluta falta de unidade e coesão daqueles países relativamente a muitos problemas que não podiam ser enfrentados senão de uma forma unitária. A manutenção de um exército comum, a cunhagem de uma única moeda, a regulação do comércio exterior, tudo isso estava a exigir que se criasse um poder central com forças e autoridade para tanto. De outra parte, havia o risco de incorrer-se em demasias e criar-se um poder tão forte que pudesse resvalar para o despotismo e a tirania. A Convenção de Filadélfia, ao elaborar a Constituição ainda hoje vigente nos

²A Rebelião de Shays foi uma revolta armada ocorrida no estado de Massachusetts, por agricultores liderados por Daniel Shays, que se rebelaram em face das altas taxas de impostos cobradas pelo governo local. No ápice da rebelião, em janeiro de 1787, os revoltantes dirigiram-se até o arsenal da cidade de Springfield e quase apreenderam seus armamentos para uma tentativa posterior de derrubar o governo local. A revolta chamou a atenção dos governantes para as problemáticas existentes na Confederação, o que serviu como exemplo para moldar a Constituição norte-americana de 1787.

Estados Unidos, foi nesse, como em muitos outros pontos, muito feliz. Não que não tivesse, inicialmente, havido muitas discórdias, mas, ao fim, prevaleceu a idéia da criação de um Executivo independente do Poder Legislativo. Não se quis acolher a experiência parlamentar inglesa, até porque ela traria dentro de si o próprio germen monárquico, que se queria extirpar. Os Estados já se haviam proclamado Repúblicas e não queriam, ainda que subrepticamente, voltar ao jugo de um tirano. Mas este temor da monarquia não ia ao ponto de se deixar de reconhecer a necessidade de um agente político que enfeixasse em suas mãos todas as funções executivas, inclusive as de comandar o Exército e exercer o governo na sua plenitude. (Bastos, 1986, p. 88).

Com efeito, a Constituição norte-americana ampliou a unificação dos estados, propondo a existência de três poderes separados, um congresso bicameral e a instituição de um Presidente como chefe do Poder Executivo que concentraria diversificadas atribuições, buscando maior equilíbrio entre as autonomias locais com a centralização de certas atribuições à escala nacional, garantindo maior coesão e segurança geral:

A nova organização proposta pela Constituição norte-americana pretendia tornar todos os Estados integrantes da soberania nacional, personificada na figura central do Presidente da República como chefe da Nação, mantendo-se, porém, mecanismos que preservassem a autonomia local, seja ao conceder aos Estados representação direta no Senado, seja por estabelecer importantes competências locais administrativas e legislativas. (Moraes, 2013, p. 15).

Nesse sentido, o resultado dos debates foi a criação de um sistema presidencialista, que concentrava a chefia do poder Executivo em um único indivíduo - o Presidente da República - eleito por um período fixo, mas com mecanismos claros de limitação de poder. A ideia do mandato fixo de quatro anos, sem a possibilidade de remoção arbitrária do presidente (exceto através do *impeachment*), foi uma tentativa de garantir estabilidade e continuidade governamental, algo que os Artigos da Confederação não conseguiram proporcionar³.

O presidente seria escolhido indiretamente por um Colégio Eleitoral, uma forma de proteger o sistema contra o que os pais fundadores viam como “os perigos da democracia direta”, garantindo que o processo fosse intermediado por eleitores mais informados. Além disso, o Presidente da República (PR) não teria poderes absolutos. O sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) foi uma inovação crucial da Constituição dos Estados Unidos, em que os poderes do Executivo seriam equilibrados por um Congresso bicameral e um Judiciário independente, com o objetivo de conter eventuais abusos de poder.

³Como será exposto *à posteriori*, o instituto do *impeachment*, por hora entendido como o processo de destituição da autoridade pública de sua capacidade política, já havia nascido em períodos anteriores ao sistema presidencialista, em que pese existirem profundas discussões quanto à seu exato nascimento. Contudo, em face da delimitação do recorte proposto, abordarei-o de modo mais aprofundado a partir de sua própria evolução histórica.

Conforme apregoa Paulo Bonavides (1983, p. 868), pode-se considerar, sob uma perspectiva histórica, o presidencialismo como um desdobramento influenciado pela experiência constitucional britânica, já alicerçada sobre no modelo parlamentar, porém, que ao ser transplantado às terras do Novo Mundo, foi adaptado às condições impostas pela ambiência americana, até configurar-se numa categoria inédita e autônoma de organização do poder político, distinta tanto do parlamentarismo europeu quanto das experiências anteriores de governo.

Nesse sentido, infere-se que a adoção do sistema presidencialista, fruto de debates intensos durante a Convenção, onde seus fundadores buscavam equilibrar a necessidade de um governo suficientemente forte com o temor de uma tirania, como as observadas no continente europeu, mostrou-se com o decorrer do tempo, guardadas as devidas instabilidades naturais de qualquer sistema, sobretudo em sua fase de implementação embrionária, um sucesso como alternativa ao sistema monárquico-parlamentar estabelecido na Europa. Tal estrutura, embora concebida para garantir equilíbrio entre os poderes, pressupunha o uso de mecanismos excepcionais como o *impeachment* para lidar com eventuais abusos, tema que será retomado mais adiante neste trabalho.

2.2. A adoção do presidencialismo pelo continente latino-americano

A adoção do sistema presidencialista na América Latina está profundamente ligada à história de independência e formação de Estados nacionais na região, inspirada sobretudo pela busca por um modelo alternativo aos regimes monárquicos europeus que governaram a região. A concentração dos poderes de chefia de Estado e de governo na figura do Presidente da República foi vista como a forma ideal de governo para consolidar o poder em contextos de instabilidade, fragmentação territorial e conflitos políticos que marcaram o período pós-colonial no continente.

Entretanto, ao contrário dos Estados Unidos, país fundador do sistema presidencialista, onde as 13 colônias conseguiram manter certa coesão, a América Latina observou a criação de distintas repúblicas independentes em condições de grande desorganização política e econômica. Como será exposto a seguir, os novos países enfrentaram sérios desafios em relação à formação de um governo estável, à unificação de territórios amplos e à resolução de disputas entre diferentes grupos de interesses, inclusive externos.

As tentativas de generalizar os movimentos de independência dos países latino-americanos correm o risco de ser excessivamente simplificadoras e desconsiderar as

singularidades específicas de seus próprios contextos políticos e econômicos. Entretanto, o largo e seguro arcabouço histórico possibilita localizar nascentes convergentes para o início de parte considerável de tais processos.

Sendo assim, optar-se-á por uma abordagem conjunta e panorâmica da adoção do presidencialismo na América Latina, a fim de traçar as principais características estruturais e históricas que marcaram esse processo no continente. Considerando os limites do recorte temático proposto por este trabalho, uma análise detalhada e individualizada de cada país tornaria o estudo excessivamente amplo e disperso, dificultando a identificação de padrões que efetivamente contribuam para a compreensão do fenômeno do *impeachment* em perspectiva regional. Felizmente, a produção acadêmica sobre o tema já dispõe de um corpo teórico consolidado que permite reconhecer elementos comuns entre os distintos processos de construção institucional dos Estados latino-americanos. Essas convergências, observadas por diversos autores da ciência política e da história constitucional, fornecem bases sólidas para uma reflexão mais ampla sobre os fatores que moldaram a predominância (e os excessos) do presidencialismo na região.

2.2.1. De *criollos* para caudilhos: as raízes históricas dos movimentos emancipatórios latino-americanos.

De saída, insta consignar que a América Latina foi colonizada, majoritariamente, por duas potências ibéricas: Espanha e Portugal. A divisão do território entre essas coroas foi formalizada pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 1494, que estabeleceu limites para a expansão colonial das duas nações. A influência espanhola predominou em grande parte do continente, abrangendo regiões que hoje correspondem a países como México, Colômbia, Peru, Argentina e Chile, enquanto a presença portuguesa se concentrou principalmente no território que viria a se tornar o Brasil.

Entretanto, a participação colonial europeia na América Latina não se restringiu apenas às potências ibéricas. Outras nações, como Inglaterra, França e Países Baixos, também exerceram influência e controle sobre porções do território latino-americano, especialmente no Caribe e na parte norte da América do Sul. As ilhas caribenhas, por exemplo, foram palco de intensas disputas coloniais e chegaram a ser dominadas, em diferentes períodos, por tais potências, e foi essa multiplicidade de influências coloniais que ajudou a moldar o cenário heterogêneo que caracteriza a América Latina até os dias atuais.

Ao centralizar a análise na América Espanhola colonial, vasto território do continente latino-americano indispensável para se compreender os processos de independência dos países da região, observa-se que sua estrutura possuía uma pirâmide social dividida entre os *chapetones*, espanhóis natos, os *criollos*⁴, filhos de espanhóis que nasceram na América e não gozavam dos mesmos privilégios dos *chapetones*, e, na base da pirâmide, os índios, mestiços e negros. Entre 1808 e 1810, mesma época em que Napoleão Bonaparte invadia a Espanha, e, portanto, aproveitando-se da desordem criada no país e da ascensão das ideologias liberais advindas da Revolução Francesa, os *criollos* criaram juntas autônomas que progressivamente foram se radicalizando até atingir a luta armada (Prado; Pellegrino, 2014, p. 28), e, nos anos subsequentes, com a dominação francesa sobre a maior parte do território espanhol europeu, atingiram diversas vitórias contra as forças realistas, e mesmo após a derrota de Bonaparte e sucessivos conflitos, os rebeldes sagraram-se vencedores, culminando em um rompimento escalonado dos estados latino-americanos.

Não se olvida a participação das classes menos favorecidas no processo de independência na América Latina. Em que pese seu papel central no processo de libertação colonial do Haiti, a primeira colônia a tornar-se independente de sua metrópole (França), e o único país a associar diretamente a independência ao fim da escravidão, tais camadas sociais também participaram ativamente nas lutas de emancipação em outras regiões, ainda que secundariamente. Em diversas campanhas de ruptura com a metrópole na América do Sul, de acordo com Maria Lígia Prado e Gabriela Pellegrino (2014, p. 34), esses grupos foram incorporados aos exércitos insurgentes, muitas vezes mediante a promessa de alforria, caso se alistassem ao lado dos rebeldes.

Contudo, fato é que nas colônias da América Espanhola o movimento de independência se originou principalmente por conta da insatisfação dos *criollos*, elites locais insatisfeitas com a ausência de possibilidades de ascensão social em razão do forte controle exercido pela coroa espanhola, que apenas designava privilégios aos *chapetones* (Prado; Pellegrino, 2014, p. 28), que aproveitaram de um momento-chave para agir: o enfraquecimento da coroa espanhola por conta da ocupação francesa na Espanha, liderada por Napoleão Bonaparte, que desestabilizou o sistema colonial espanhol e abriu espaço para a luta pela independência.

⁴Nota-se que há uma grande distinção regional entre o termo “Criolo”, haja vista que no Brasil, historicamente, o termo era utilizado para descrever o negro nascido no continente americano, a *contrario sensu* da terminologia usada na América espanhola.

Dentro desse contexto, autoridades militares rebeldes destacaram-se ao exercer papel fundamental no comando dos exércitos insurgentes, e dois nomes ganharam relevo continental: Simón Bolívar e José de San Martín. Ambos foram figuras centrais nos processos de independência da América do Sul, exercendo papel fundamental tanto no campo de batalha quanto na articulação política das novas repúblicas.

José de San Martín foi peça-chave na libertação da Argentina, do Chile e do Peru, comandando a travessia dos Andes e articulando estratégias militares cruciais para a derrota das forças realistas. Não obstante, conforme Prado e Pellegrino (2014, p. 31), as habilidades militares de San Martín não se reverteram em habilidade política para a governança dos territórios conquistados, e, incapaz de contornar os problemas pós-independência, o general partiu para a Europa em 1824, onde residiu até sua morte.

Por sua vez, Simón Bolívar, conhecido como "El Libertador", liderou campanhas vitoriosas em territórios que hoje correspondem à Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, consolidando-se como símbolo da luta anticolonial na região norte do continente. Além disso, diferentemente de San Martín, Simón Bolívar exerceu forte influência política na gestão dos territórios, exercendo cargos executivos, trabalhando na elaboração de textos constitucionais e deixando vasto material teórico sobre ideias e propostas políticas para o continente.

Entre suas ideias, destaca-se a criação de uma unidade nacional no continente latino-americano, inspirada nos ideais republicanos. Entretanto, Bolívar apresentou ressalvas quanto à que essa unificação se dê através de uma monarquia, como expressou em sua célebre Carta da Jamaica, um dos documentos políticos mais célebres do período, escrita em 1815, *in verbis*:

Yo deseo mas que otro alguno ver formar en America la mas grande nacion del mundo, menos por su estencion y riquezas, que por su libertad y gloria. Aun que aspiro á la perfeccion del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el nuevo mundo sea por el momento rejido por una gran republica; como es impocible no me atrevo á deseirlo, y menos deseo aun una Monarquia universal de America, por que éste proyecto, sin ser util, es tambien impocible. Los abusos que actualmente existen, no se reformarian, y nuestra rejeneracion seria infructuosa⁵ (Bolívar, 1815, p. 24)

⁵Eu desejo mais que qualquer outro ver se formar na América a maior nação do mundo, mais por sua liberdade e glória do que por sua extensão e riquezas. Embora deseje a perfeição do governo de minha pátria, não posso me persuadir que o Novo Mundo seja por um momento regido por uma grande república; como é impossível, não me atrevo a desejar; e desejo menos ainda uma monarquia universal da América, por que este projeto, não é útil e também impossível. Os abusos que atualmente existem não se reformariam, e nossa regeneração não teria sucesso (Tradução nossa).

Em outras passagens, Bolívar demonstrou ceticismo quanto à viabilidade imediata da democracia plena, sugerindo, em alguns momentos, a necessidade de governos fortes e centralizados para garantir a ordem e a estabilidade nas novas nações. Suas reflexões revelam não apenas um espírito revolucionário, mas também uma visão estratégica e pragmática sobre os desafios de construir Estados soberanos e coesos num continente marcado por profundas desigualdades e fragmentações:

Es una Ydea grandiosa pretender formar de todo el nuevo mundo, una sola nacion con un solo vinculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una eligion, debería por consiguiente tener un solo Gobierno, que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; mas no es posible, por que climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres de semejantes dividen á la America⁶. (Bolívar, 1815, p. 29)

Apesar das diferenças de visão política e das tensões entre seus projetos de governo para a América recém-independente, Bolívar e San Martín personificaram o protagonismo *criollo* no processo de independência da América Espanhola e ilustram como os anseios das elites locais por autonomia e participação no poder catalisaram profundas transformações políticas no continente. Além disso, os ideais políticos de Bolívar já fornecem pistas sobre a necessidade do continente de buscar alternativas ao modelo monárquico, bem como das dificuldades locais que esse novo sistema enfrentaria.

Prado e Pellegrino (2014, p. 33) assinalam que construiu-se no continente latino-americano a partir do século XIX um verdadeiro “culto ao Libertador”, considerado o “maior herói nacional” da Venezuela, e inclusive sendo dado o nome do país Bolívia em sua homenagem, como forma de eternizar sua figura como símbolo máximo da luta pela independência latino-americana.

Entretanto, a guerra de independência dos países latino-americanos, sobretudo na América Espanhola, mostrou-se campo fértil para a institucionalização de líderes militares exercendo papel central na governabilidade, como aduz Linares Quintana (*apud* Neto, 2007, p. 16):

(...) la guerra de la independencia, que fue larga y difícil, colocó a los generales en el primer plano. Era a ellos que debía corresponder el poder. Creada esta tradición, durante medio siglo los presidentes fueron militares. Fue el régimen de los caudillos, personalidades decididamente dominantes, jefes absolutos, tiranos bienhechores,

⁶É uma ideia grandiosa pretender formar de todo o Novo Mundo uma única nação com um único vínculo que ligue as partes entre si e com o todo. Já que tem uma só origem, uma só língua, mesmos costumes e uma só religião, deveria, por conseguinte, ter um só governo que confederasse os diferentes Estados que haverão de se formar; mas tal não é possível, porque climas remotos, situações diversas, interesses opostos e caracteres dessemelhantes dividem a América (Tradução nossa).

cuya autoridad reposaba sobre la fidelidad de los pretorianos. Posteriormente, el poder fue ocupado con frecuencia por los civiles, pero no se produjo cambio profundo en el sistema. El fundamento de la autoridad del presidente continúa siendo el apoyo del ejército y de la policía. Es un golpe de Estado militar cuartelazo que los lleva al poder, y otro golpe de Estado lo derriba⁷.

É nesse contexto das guerras de independência que um movimento encontrou condições favoráveis para que o poder regional de lideranças econômicas e, sobretudo, militares, almejassem um alcance em escala nacional. Surge assim o caudilhismo, sistema político onde o poder é centralizado em um líder, normalmente ligado a setores tradicionais e militarizados, avessos à ideia de unidade política (como desejado por Bolívar) e exercentes de papel fundamental na manutenção do *status quo* de suas áreas de domínio.

Como bem expressa Machado Tavares (2011, p. 4-10), a fragmentação política que se seguiu à independência revelou a inviabilidade do projeto bolivariano de unificação dos territórios da América Hispânica em uma só nação. A proposta de Bolívar esbarrou na resistência das elites regionais, tanto econômicas quanto militares, que não tinham interesse em abdicar de sua autonomia e poder local em nome de um governo centralizado.

Essa resistência não se deu apenas no campo político. As divergências entre os defensores de um governo centralizado e os que defendiam a autonomia das províncias acarretaram em diversas revoltas e guerras civis que alastraram o continente. Todavia, os caudilhos, amparados em seus exércitos internos e no controle territorial que exerciam, que viam com desconfiança qualquer tentativa de concentração de poder que ameaçasse seus domínios, lograram êxito em impedir a organização de estados nacionais centralizados por muitas décadas (Prado e Pellegrino, 2014, p. 46). Além disso, diferenças geográficas, econômicas e culturais entre as diversas regiões do antigo vice-reinado espanhol também contribuíram para o fracasso da unidade continental, como previsto pelo próprio Bolívar em sua Carta da Jamaica (1815).

Portanto, é preciso reconhecer que os interesses que moveram os principais líderes *criollos* estavam fortemente vinculados à sua própria ascensão econômica e política. Para essas elites, o rompimento com a metrópole não visava, prioritariamente, libertar o povo do jugo colonial, mas sim romper as amarras que limitavam seu acesso direto ao comércio

⁷(...) a Guerra da Independência, que foi longa e difícil, colocou os generais em primeiro plano. A eles cabia o poder. Criada essa tradição, durante meio século os presidentes foram militares. Foi o regime dos caudilhos, personalidades decididamente dominantes, chefes absolutos, tiranos benfeitores, cuja autoridade repousava sobre a fidelidade dos pretorianos. Posteriormente, o poder foi ocupado frequentemente por civis, mas não houve mudança profunda no sistema. O fundamento da autoridade do presidente continua sendo o apoio do exército e da polícia. É um golpe de Estado militar – uma “quartelada” – que os leva ao poder, e outro golpe de Estado os derruba (Tradução nossa).

internacional e os impediam de participar plenamente da administração dos territórios onde já detinham poder econômico. Como apontam Prado e Pellegrino (2014, p. 28), o movimento de independência na América Espanhola, ainda que envolvesse setores populares, foi conduzido essencialmente por setores burgueses *criollos* desejosos de redefinir o poder em seu favor, sem necessariamente transformar as estruturas sociais herdadas do colonialismo. Essa herança caudilhista se traduziu nos sistemas constitucionais que alicerçaram a formação dos Estados Nacionais do século XIX,

Para mais, impera-se que a conquista da independência política dos países latino-americanos ocorreu em período similar à Primeira Revolução Industrial no continente europeu. Com exceção de alguns casos como o Haiti, o processo de independência dos países da América Latina não alterou substancialmente as relações de produção entre as classes sociais (Toquetti, 2023, s.n). Nesse contexto, Marini (2000, p. 06) argumenta que essas transformações sociais em continentes antagônicos não foram meras coincidências. Ele destaca que, após a Revolução Industrial, consolidou-se a divisão internacional do trabalho, e os países latino-americanos passaram a ocupar uma posição subordinada na economia global, em articulação com o mercado europeu:

(...) as funções que América Latina desempenha na economia capitalista mundial transcendem à simples resposta aos requerimentos físicos induzidos pela acumulação nos países centrais. Além de facilitar o crescimento quantitativo destes, a participação da América Latina no mercado mundial contribuirá para que o eixo da acumulação na economia industrial se desloque da produção de mais-valia absoluta à da mais-valia relativa, isto é, que a acumulação passe a depender mais do aumento da capacidade produtiva do trabalho do que simplesmente da exploração do trabalhador. (Marini, 2000, p. 06)

Assim, o processo de independência dos países latino-americanos, em regra, se mostraram a expressão máxima de uma época em que a elite local estava disposta às últimas consequências para liquidar a relação colonial e, além de ampliar sua força política, desenvolver suas forças produtivas locais.

Portanto, o contexto latino-americano evidencia que, apesar do discurso libertário advindo dos ideais da Revolução Francesa, que permeara as guerras de independência do continente, e que não se ignora sua influência nas guerras de independência que arrastaram o continente, se predominaram os interesses de grupos sociais específicos, principalmente as elites *criollas*, que buscavam romper com o jugo colonial para expandir sua autonomia econômica e influência política. No Brasil, embora inserido nesse mesmo cenário de transformações globais e pressões internas, o processo de independência assumiu contornos particulares, como será exposto a seguir.

2.2.2. A singularidade do processo de independência no Brasil

Impera-se ressaltar que o processo de independência da América Portuguesa se mostrou significativamente distinto em relação àquele observado nos países da América Hispânica. Enquanto nestes a ruptura com a metrópole foi marcada por intensos conflitos armados, protagonismo de lideranças militares regionais e fragmentação territorial, o Brasil consolidou sua independência de forma relativamente pacífica e centralizada, sob a liderança do próprio herdeiro da Coroa portuguesa, Dom Pedro I.

Esse desenlace não apenas evitou uma guerra de larga escala, como também permitiu a manutenção da monarquia e das estruturas sociais e econômicas coloniais, em especial o poder das elites agrárias e escravocratas. O pacto entre Dom Pedro e os setores dominantes da sociedade colonial, com a transferência do poder entre membros da mesma casa real, garantiu a estabilidade política necessária à nova nação sem que houvesse necessidade de profundas reformas, o que diferencia de forma substancial o caso brasileiro das demais experiências latino-americanas.

Contudo, não se pode ignorar a existência de conflitos armados entre brasileiros e portugueses entre 1822 e 1824, como expressa Toquetti (2023, *online*), e ainda projetos de independência de forte cunho regionalista e republicano, muitos propondo a separação do restante do país. A mais longa dessas rebeliões, conforme Prado e Pellegrino (2014, p. 49) foi a Revolução Farroupilha, que perdurou entre 1835 a 1845 no estado do Rio Grande do Sul, ainda vencida pela monarquia imperial brasileira.

O estopim do fim da monarquia no Brasil imperial se deu somente após o fim da Guerra da Tríplice Aliança (ou Guerra do Paraguai), que fortaleceu o exército nacional, anunciou o fim da escravidão e gerou muito descontentamento interno, contribuindo para a derrubada da monarquia e a proclamação da República liderada por Deodoro da Fonseca, um militar que lutara no Paraguai (Prado e Pellegrino, 2014, p. 69).

Após a tardia transição do Império à República no Brasil, que somente ocorreu em 1889, o Brasil se viu em um cenário envolto por instabilidades políticas. Embora o golpe militar efetuado pelo marechal Deodoro tenha sido apoiado tanto pelo exército quanto por uma burguesia cafeeira cada vez mais influente (Gargarella, 2013, p. 51), estes grupos antagonizavam em diversas esferas políticas. Os proprietários de terras dominavam a política em nível estadual em associação aos grupos políticos vinculados às ideologias liberais e

republicanas, e as forças armadas, grupo que incluía tanto militares quanto oficiais vinculados à igreja positivista, gozavam do prestígio atribuído após a vitória na Guerra do Paraguai.

É desse processo que se originou a Constituição Republicana de 1891 do Brasil, modelo muito próximo à constituição dos Estados Unidos, incorporando as instituições do presidencialismo, do federalismo, do controle judicial e dos direitos individuais (Gargarella, 2013, p. 52-53), representando uma evidente convergência entre os ideais liberais e conservadores, inclusive com relevante influência dos movimentos positivistas abraçados pelas alas militares.

Entretanto, fato é que a constituinte favoreceu um sistema presidencialista forte, incorporando as instituições da intervenção federal, estado de sítio, e possibilitando ao Poder Executivo nomear e exonerar seus ministros à seu exclusivo critério. Para Gargarella (2013, p. 53), o documento brasileiro alinhava-se com a maioria dos sistemas presidencialistas latino-americanos, reservando mais poderes ao Presidente do que a Constituição presidencialista dos Estados Unidos, como aduz:

In political terms, the first years of the Constitution were particularly troublesome.³² These unfortunate circumstances favored the strengthening of the more conservative features of the Constitution and, in particular, the Executive's supremacy (at the time, people referred to the president as a "king without throne"). As A. Wolkmer maintained, Brazilian constitutionalism became—since then and until today—"the product of a conciliation-compromise between a modernizing and social authoritarianism, and a conservative bourgeois liberalism"⁸ (Wolkmer 1989, 35). (Gargarella, 2013, p. 53).

Além das incorporações institucionais supramencionadas, o Executivo Federal brasileiro passou a dispor de uma série de instrumentos que lhe conferem significativa capacidade de controle sobre o Parlamento, muitos dos quais têm origem em dispositivos legais criados durante regimes autoritários, mas que foram mantidos mesmo após os processos de redemocratização. Tais instrumentos permitiram ao Presidente impor, com relativa eficácia, seu plano de governo no Legislativo. As implicações dessas ferramentas institucionais, bem como as cisões e alianças entre Executivo e Legislativo no contexto da governabilidade, serão analisadas em capítulo próprio, dedicado à discussão do presidencialismo de coalizão.

⁸Em termos políticos, os primeiros anos da Constituição foram particularmente conturbados. Essas circunstâncias infelizes favoreceram o fortalecimento das características mais conservadoras da Constituição e, em particular, a supremacia do Executivo (na época, referiam-se ao presidente como um "rei sem trono"). Como afirmou A. Wolkmer, o constitucionalismo brasileiro tornou-se — desde então e até hoje — "o produto de uma conciliação-compromisso entre um autoritarismo social modernizante e um liberalismo burguês conservador". (Tradução nossa).

2.2.3. A consolidação do (hiper) Presidencialismo na América Latina

O quadro de fortes mudanças institucionais que alicerçaram a construção dos Estados nacionais no continente foi calcado por profunda instabilidade política. Se, por um lado, havia um consenso em torno da necessidade de ruptura com o domínio colonial europeu, por outro, emergiram intensos conflitos entre os diferentes grupos sociais quanto à natureza do novo arranjo institucional a ser estabelecido. As disputas giravam em torno da forma de governo, da centralização ou descentralização do poder, da extensão dos direitos políticos e da composição das novas estruturas administrativas e jurídicas, revelando as tensões entre os interesses das elites locais, os ideais republicanos e a realidade sociopolítica fragmentada das ex-colônias.

Embora Simón Bolívar fosse fortemente influenciado por ideais republicanos, tais princípios não abarcavam, em sua concepção, uma ampla participação popular no processo político. Pelo contrário, como expõe Prado e Pellegrino (2014, p. 46), Bolívar defendia uma república na qual o poder fosse exercido por uma classe dirigente capaz de garantir a estabilidade das novas nações. Exemplo claro dessa perspectiva é sua proposta de que o Senado fosse composto por membros hereditários, justamente para evitar, segundo ele, as investidas populares e assegurar uma condução política mais "prudente" e duradoura. Deve-se considerar, contudo, que Bolívar era um homem de seu tempo, e na América Latina do século XIX, vigorava uma concepção restrita de cidadania⁹, como concluíram Prado e Pellegrino:

Em suma, durante o século XIX, o descontentamento dos setores subalternos da sociedade emergiu, em diversos países da América Latina, na forma de rebeliões camponesas ou urbanas, que foram duramente reprimidas. Essas demandas populares precisavam de respostas políticas - as que mostramos - da parte dos grupos dirigentes que tinham como objetivo principal a garantia da ordem social. Em nome da ordem como valor absoluto, fundamentam a permanência do poder limitado nas mãos das elites por serem elas consideradas o único grupo social com "preparo" político para exercê-lo. Tal proposta de exclusão das classes populares do universo decisório da política foi a vitoriosa não apenas na Argentina e no México, mas também em todas a América Latina. As justificativas engendradas foram repetidas incansavelmente e se mantiveram fortes até o século XX, alijando a maior parte da população dos direitos de cidadania. (Prado; Pellegrino, 2014, P. 56).

⁹Sobre a restrição política ao exercício da cidadania (barreiras que impedia o voto de pobres, mulheres, analfabetos e mais), instrumento utilizado para a manutenção do padrão oligárquico de reserva de poder, muito evidente na história do Brasil republicano, ler o conceito de "cidadania regulada" asseverado por Wanderley G. dos Santos (1979) e estudado por José Murilo de Carvalho (2002).

Sagrada a vitória do presidencialismo como modelo de governo que se sobressaiu no continente latino-americano, conforme leciona o cientista político Adolfo Garcé (2017, p. 5), assim como a origem das formas parlamentares na Europa corresponde a um determinado desenvolvimento do constitucionalismo, segundo o qual o Parlamento acabou se constituindo no órgão preeminente, o presidencialismo na América Latina surge num momento em que se estabelece um sistema de separação de poderes conjuntamente com a formação do Estado nacional. O órgão preeminente é então o Presidente da República, em torno de cujo centralismo¹⁰ se produz aquela conformação nacional.

Entretanto, como expressa Caldas Neto (2011), o presidencialismo adotado pelo continente registra diversas singularidades quando comparado aos Estados Unidos, país fundador e maior exemplo do funcionamento do sistema em sua época, *in verbis*:

Devendo ter na separação de poderes e no mecanismo de pesos e contrapesos os elementos basilares de sua conformação, o Presidencialismo vivenciado na América Latina registra algumas particularidades que, de uma ou outra forma, se fizeram presentes nestas dezessete décadas em que dita forma de governo viu-se implementada na região, fobretudo, caracterizada pelo choque entre o Executivo e o Legislativo, pondo-se a resolução da contenda pela superposição hierárquica daquele em detrimento deste ou, ainda, por negociações comprometedoras do próprio programa governamental quanto a implementação das suas políticas sociais (...) (Caldas Neto, 2011, p. 19).

O jurista Roberto Gargarella, em sua célebre obra “*Latin American Constitutionalism*”, demonstra as diferentes vertentes ideológicas que engendraram o constitucionalismo latino-americano pós-colonial. O projeto conservador, responsável por consolidar constituições e estruturas institucionais com grande pretensão de estabilidade, inspiradas num modelo hierárquico e teocêntrico de organização política e social, sagrou-se vencedor em considerável parte dos países latino-americanos, sendo responsável, como aduz Gargarella (2013, p. 28), pela criação de estados centralizados, com um forte Poder Executivo. Contudo, para o autor, essa durabilidade teve um custo significativo: a exclusão política da maioria da população (via de regra, as eleições eram limitadas por requisitos de alfabetização, renda ou profissão) e a marginalização de minorias étnicas ou religiosas em razão da aliança entre o poder civil e a igreja (54% das constituições do século XIX proibiam o culto público de outras religiões). Em outras palavras, a estabilidade oferecida pelo modelo conservador veio à custa da pluralidade democrática.

¹⁰Este centralismo também era defendido por Bolívar. Como bem demonstrou Gargarella (2013, p. 82), em seu Discurso de Angostura, o “Libertador” defendia que o poder político do país deveria permanecer concentrado em um Executivo forte: “*There is nothing as dangerous as the weakness of the Executive power*”, propondo ainda que o cargo da presidência da república não fosse sujeito à responsabilidade política direta.

De outro lado, os liberais latino-americanos seguiram constituições como a de Cádiz, de 1812, que apoiava uma retirada lenta do modelo conservador, sugerindo menos poderes ao Executivo, mais controles e autoridade ao corpo parlamentar, e mais espaço aos direitos individuais. Conforme Gargarella (2013, p. 32), constituições como as da Argentina de 1826, do Chile de 1828, da Nova Granada de 1830 ou 1832, do México de 1824, do Peru de 1823 e 1828, e do Uruguai de 1830 representam exemplos, embora ainda muito moderados, dessas tendências.

Contudo, as “revoluções vermelhas” que abalaram o continente europeu por volta de 1848, em que se exigiam a democratização de sociedades ainda hierárquicas e excludentes, favorecendo a aliança entre trabalhadores e estudantes, chegaram ao continente latino-americano, favorecendo um campo de conflitos de classes e desordem social. Nessa perspectiva, Gargarella (2013, p. 45-47) descreve que esse fenômeno favoreceu a união entre liberais e conservadores no continente, que se juntavam para combater a presença ameaçadora de forças alternativas (particularmente, forças populares de base), e, por volta da metade do século XIX, a maioria dos países da região tinha constituições escritas por equivalentes de ambos os grupos, e muitas atravessaram o século XX com poucas modificações, permitindo o enraizamento das novas instituições de fusão nas tradições jurídicas da região.

Portanto, é nessa conciliação de interesses entre liberais e conservadores do século XIX que o constitucionalismo latino-americano se estruturou, e, centralizando a análise à mediação de poderes do sistema presidencialista, Gargarella dispõe que as constituintes instituíram o sistema de *checks and balances*, mas parcialmente desequilibrado em favor do Presidente da República, como aduz o autor:

However, and as a consequence of the conservatives' pressure, the new Latin American constitutions introduced some significant changes with regard to the US's inspiring example. Typically, they created a too powerful Executive power, which challenged the structure of equilibriums that characterized the traditional system of checks and balances. Juan Bautista Alberdi, for example, explicitly proposed to (partially) leave aside the US model, at least in this respect, and follow instead the example of the 1833 Chilean Constitution. For him, the Chilean Constitution demonstrated that there existed a good alternative in between “the absolute absence of government and a dictatorial government.” This was, for him, the model of a “constitutional president who can assume the faculties of a King” when he is

confronted by situations of “anarchy”¹¹ (Alberdi 1981, 181). (Gargarella, 2013, p. 48).

Nesse diapasão, é possível inferir que as primeiras constituições presidencialistas da América Latina beberam de uma principal fonte: a Constituição dos Estados Unidos da América. Entretanto, as singularidades que atravessaram o continente tendenciaram a uma acumulação de poderes na figura do chefe do Poder Executivo maior do que o disposto na Constituição norte-americana, como expôs Malamud:

Tal como aconteceu em todos os regimes presidencialistas estabelecidos durante o século XIX, a constituição argentina foi uma réplica da americana. Contudo, os seus pais fundadores decidiram aumentar os poderes presidenciais de modo a concederem ao chefe do executivo as capacidades necessárias para conduzir o processo do desenvolvimento sócio-económico (Botana, 1977; Mayer e Gaete, 1998). O presidente recebeu assim poderes para introduzir medidas legislativas, remover ou suspender governos provinciais (intervenção federal) e declarar o estado de sítio. Somados ao desenvolvimento das práticas extraconstitucionais - tais como os repetidos coups d'état e o recorrente estado de emergência a partir de 1930 -, estes traços institucionais conduziram ao progressivo fortalecimento do gabinete executivo (Malamud, 2003, p. 726).

A análise detalhada da trajetória do constitucionalismo latino-americano, marcada por complexas dinâmicas históricas e políticas, excederia o escopo deste trabalho. Contudo, vale destacar a conclusão central de Gargarella (2013), que evidencia como, mesmo após os processos de redemocratização ocorridos nas últimas décadas do século XX, a estrutura de poder construída no século XIX permaneceu resistente à transformação profunda na maioria dos países latino-americanos. Essa estrutura manteve-se fortemente concentrada na figura do Poder Executivo, conferindo ao presidente amplos poderes decisórios e influência política, reflexo das tradições institucionais e das conciliações entre elites liberais e conservadoras que moldaram o constitucionalismo regional.

Para esta concentração excessiva de poderes no Executivo é denominado o hiper-presidencialismo. Assim, apesar das mudanças formais no regime democrático, a persistência desse hiper-presidencialismo tem sido fator determinante nas dinâmicas políticas contemporâneas do continente. Entre os principais críticos dessa acumulação de poderes nas mãos do Executivo, está o jurista Carlos Santiago Nino:

¹¹No entanto, e como consequência da pressão dos conservadores, as novas constituições latino-americanas introduziram algumas mudanças significativas em relação ao exemplo inspirador dos EUA. Tipicamente, elas criaram um Poder Executivo poderoso demais, que desafiava a estrutura de equilíbrios que caracterizava o sistema tradicional de freios e contrapesos. Juan Bautista Alberdi, por exemplo, propôs explicitamente (parcialmente) deixar de lado o modelo dos EUA, ao menos nesse aspecto, e seguir, em vez disso, o exemplo da Constituição chilena de 1833. Para ele, a Constituição chilena demonstrava que existia uma boa alternativa entre “a ausência absoluta de governo e um governo ditatorial.” Esse era, para ele, o modelo de um “presidente constitucional que pode assumir as faculdades de um Rei” quando confrontado com situações de “anarquia” (Tradução nossa).

Para ele, como para muitos outros autores, resultava claro que o hiperpresidencialismo implicava em concentrar demasiado poder, demasiadas responsabilidades e demasiadas expectativas em uma só pessoa por um período determinado. Qualquer súbita desilusão com o presidente, qualquer queda da sua popularidade ou problema de sua saúde tendia a se traduzir como uma crise do sistema político. Qualquer crise política e econômica se transformava em uma crise sistêmica. Ainda pior, dado que o sistema carecia de válvulas de escape para remediar os desajustes, a eleição de um presidente tendia a aparecer como a única saída para sair da crise (Nino, *apud* Gargarella, 2013, p. 179).

Essa concentração de poderes no Presidente da República revela-se mais do que uma percepção subjetiva compartilhada pela população latino-americana. Ao contrário do modelo estadunidense, no qual o sistema de freios e contrapesos mantém certa paridade entre os poderes, na América Latina se observa uma tendência institucional ao fortalecimento do Executivo, acompanhada da progressiva redução das prerrogativas do Legislativo e do Judiciário. Aduzem Barros e Gomes Neto, *in verbis*:

Os presidentes latino-americanos concentram diversas faculdades legislativas que seus homônimos estadunidenses não possuem, como veto parcial, decreto com força de lei, medidas de urgência, iniciativa exclusiva de lei, iniciativa orçamentária etc. Esses poderes constitucionais facilitam a vida dos presidentes da região na hora de imporem suas vontades, agendas ou preferências políticas (Barros; Gomes Neto, 2022, p. 32).

A essas características do hiper-presidencialismo no continente, como asseveram Shugart (1997, s/n) e Negretto (2003, pp. 53/54), estão: a capacidade do PR de emitir decretos de conteúdo legislativo sob circunstâncias de urgência que seja impossível seguir os procedimentos legislativos ordinários; a capacidade de fazer com que alguns projetos de lei devam ser votados pelo Congresso em um tempo limite, o que se costuma chamar de “leis de urgência; a autoridade exclusiva do PR de apresentar projetos de lei em assuntos econômicos e financeiros importantes; a exclusividade, ainda que com ratificação do Congresso, de estabelecer a proposta orçamentária, e a possibilidade do PR de submeter a referendo popular a aprovação de projetos de lei. Como é possível verificar, estas prerrogativas interferem na própria dinâmica de trabalho do Poder Legislativo, reforçando sua permanência como traço marcante do constitucionalismo latino-americano, gerando impactos diretos sobre a efetividade dos mecanismos de controle e participação política.

Diante desse panorama de acúmulo de poderes no Executivo, característica do hiper-presidencialismo latino-americano que está enraizada desde as primeiras décadas que seguiram à independência das antigas colônias europeias no continente, personificando o poder estatal na autoridade do Presidente da República, que produz reflexos culturais, sociais

e políticos até os dias hodiernos, é necessário compreender como os presidentes têm exercido tais prerrogativas dentro das realidades políticas concretas de seus países.

Outrossim, a proliferação de *impeachments* na América Latina a partir da década de 1990 desafiou as suposições de que os presidentes ainda são muito fortes e que os legisladores são incapazes de responsabilizá-los. Pérez-Liñan (2007, p. 23) discorre sobre a incapacidade do Congresso em realizar o *accountability* horizontal, característica que Guillermo O'Donnell (1994) denominou de "democracias delegativas". Nesse sentido, os eventos políticos na virada do século demonstraram que o Legislativo estava se tornando cada vez mais disposto a agir freando o Executivo por meios institucionais. Este fenômeno será avaliado no momento oportuno.

Por ora, no caso brasileiro em particular, verifica-se, sobretudo após o período de redemocratização do país, que a governabilidade não se dá exclusivamente pela centralização formal de poderes, mas principalmente pela habilidade do presidente em articular alianças dentro de um sistema multipartidário altamente fragmentado. Nesse contexto, emerge o conceito de presidencialismo de coalizão, expressão que busca descrever os mecanismos institucionais e políticos pelos quais o chefe do Executivo constrói e mantém sua base de apoio no Congresso Nacional, muitas vezes por meio de acordos, distribuição de cargos e negociações legislativas. Além disso, essa ampla gama de prerrogativas concentradas na figura do Presidente da República pode também sustentar uma das hipóteses sobre o uso recorrente do *impeachment* no continente: o PR, sendo o centro das decisões e da visibilidade política, acaba por concentrar não apenas os méritos dos períodos de estabilidade e crescimento, mas também os ônus das crises políticas e econômicas. Assim, quando o sistema entra em colapso, ele tende a ser o principal alvo institucional disponível para canalizar o descontentamento popular e parlamentar. Sob essa perspectiva, o próximo tópico abordará o presidencialismo de coalizão em maior profundidade, analisando suas origens, funcionamento e implicações para a dinâmica democrática brasileira.

2.3. Governança à brasileira: o presidencialismo de coalizão na perspectiva nacional

A análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro exige a compreensão de suas peculiaridades institucionais, sobretudo após a redemocratização do país. Para tanto, este capítulo se apoia fundamentalmente na obra de Sérgio Abranches: "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro", que oferece uma das principais interpretações sobre os arranjos políticos e institucionais que marcam o exercício do poder no Brasil.

Dada a centralidade que a figura do Presidente da República ocupa no hiper-presidencialismo latino-americano, o modelo proposto por Abranches torna-se particularmente relevante para este trabalho, que busca compreender como o presidencialismo de coalizão oferece elementos importantes para investigar as condições concretas de governabilidade e suas consequências práticas, como a capacidade do PR de negociar, distribuir cargos, fazer concessões e manter uma base de apoio estável, sob pena de paralisia decisória ou crises institucionais que podem levar à queda de presidentes.

Dessa forma, será possível explorar com maior clareza como o transplante do *impeachment* para os sistemas políticos latino-americanos, não possuem, talvez, a única característica que impede seu uso irrestrito nos Estados Unidos: o bipartidarismo com forças relativamente equilibradas a nível nacional (Chalhoub, 2017, pp. 37-38). Essa prática faz com que, na nação norte-americana, para atingir a maioria qualificada de dois terços necessária para o uso do *impeachment*, é requisito que o PR perca apoio de seu próprio partido, o que não se verifica no Brasil e em boa parte dos países latino-americanos que adotam o sistema de coalizões partidárias.

Contudo, os temores expressos por Abranches quanto à instabilidade inerente ao presidencialismo de coalizão passaram a ser relativizados por análises posteriores que identificaram características institucionais próprias do Brasil que, ao contrário do previsto, contribuíram para estabilizar o processo político. Nesse sentido, destacam-se os estudos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi: “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional (2001)”, que revisita a tese de Abranches sob nova perspectiva. Os autores demonstram que o presidencialismo de coalizão brasileiro é viabilizado e sustentado, em grande medida, por normas constitucionais e práticas institucionais específicas que fortalecem o Executivo. A devolução de substancial poder de agenda ao Presidente da República, o uso recorrente de medidas provisórias e a forma como os partidos controlam o processo decisório dentro do Congresso Nacional são apontados como fatores que conferem previsibilidade e relativa eficiência à dinâmica político-institucional brasileira.

Figueiredo e Limongi argumentam que o PR brasileiro, além de controlar recursos orçamentários e cargos estratégicos, possui prerrogativas formais que lhe permitem pautar a agenda legislativa e garantir que seus interesses sejam contemplados no parlamento. Assim, a capacidade de articulação política do Executivo não depende exclusivamente de barganhas informais, mas se ancora em dispositivos institucionais que tornam o presidencialismo de coalizão um arranjo funcional, ainda que permeado por tensões e desafios. Com isso, o livro

revela que os receios iniciais de Abranches (inclusive as teses de Juan José Linz¹²), sobre a ineficiência ou a ingovernabilidade do modelo não se sustentam diante de evidências empíricas e institucionais que apontam em sentido distinto.

Assim, ao explorar em maior profundidade o conteúdo da obra de Abranches, bem como sua releitura por Figueiredo e Limongi, este capítulo busca evidenciar como a lógica das coalizões influencia diretamente a estabilidade institucional e o uso do *impeachment* como mecanismo de resolução (ou manifestação) de conflitos políticos no sistema brasileiro. Quando essa articulação falha, seja por fatores conjunturais, crises de representação ou conflitos entre os Poderes, abre-se espaço para rupturas no ciclo de governabilidade, muitas vezes culminando em pedidos de *impeachment* não necessariamente ancorados em crimes de responsabilidade em sentido estrito, mas sim em impasses políticos que o sistema não consegue mais absorver.

Abranches (2018, pp. 20-25) discorre ao longo de seu trabalho sobre o modo hegemônico como o sistema político da primeira fase republicana (1889-1930) no Brasil foi organizado. Embora tenha se conferido alto grau de estabilidade¹³ à superestrutura política nacional, a estreita representação política gerava a insatisfação de todos que estavam à margem do sistema de poder político. Na esfera federal dessa sistemática, os processos partidários eram dirigidos pelos Comitês Executivos, que incluíam os políticos mais proeminentes e seus representantes, e assim foram eleitos todos os presidentes da República de Prudente de Moraes (1894) a Júlio Prestes (1930), esgotando-se o papel e a importância dos partidos políticos da Primeira República (Abranches, 2018, p. 27).

Contudo, se na Primeira República, estado e partido se confundiam no âmbito federal, em que as oligarquias dominantes uniam-se em uma coalizão nacional para eleger o PR e controlar o Legislativo federal, na Segunda e, principalmente, na Terceira República, houve efetivamente maior expressão das bancadas como representações regionais.

Após o colapso do Estado Novo e a vinda da Constituição de 1946, que substituiu a Constituição “Polaca” de 1937, extremamente centralizadora, o Brasil iniciou e consolidou sua trajetória multipartidária. Como aduz Abranches (2018, p. 40), o eleitorado, que representava 7% da população em 1934, passou a 22% em 1950, e por decorrência a essas maior necessidade de representação por novos setores da sociedade, o país passou a agregar

¹²Ler: The Perils of Presidentialism (1990)

¹³Abranches (2018, pp. 25-26) discorre ao longo do primeiro capítulo de sua obra que, embora se reconheça a existência de revoltas locais, como a Guerra de Canudos e do Contestado, o arranjo político dotava de significativa capacidade de repressão, impedindo a existência de rupturas políticas que transcendessem as fronteiras locais.

distintas legendas em sua composição partidária. Eis o surgimento das coalizões, como conceituada pelo autor:

A coalizão é uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é um voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nele previstas. (Abranches, 2018, p. 77).

O desenho institucional da Segunda República objetivava evitar que o PR aprovasse reformas institucionais ou distribuir recursos sem o apoio do Legislativo, chegando a conferir, por exemplo, papel decisivo ao Poder Legislativo no processo orçamentário (Abranches, 2018, pp. 40-41). Assim, buscou-se conter a concentração de poderes típica do período anterior, promovendo um arranjo mais equilibrado entre os poderes, vez que exigia do PR maior capacidade de articulação política junto ao Congresso, dada a crescente diversidade partidária e os múltiplos interesses em disputa:

Na Segunda República, as coalizões se deram entre os partidos, no interior do Congresso, articulados por políticos de expressão nacional, com a participação de governadores dos estados mais fortes, tendo como pivô o PSD e sob a liderança do Presidente da República. Era um arranjo mais complexo e menos estável que o da Primeira República. Exigia muita capacidade de articulação do presidente, habilidade no manejo das relações com o Legislativo, em particular com sua coalizão, e dependia do grau de apoio social que conseguisse mobilizar. A menor estabilidade desse novo arranjo ampliava as possibilidades de conflito entre Legislativo e Executivo, motor de crises políticas que, na ausência de mecanismos institucionais de mediação, foram resolvidas pelo veto militar. (Abranches, 2018, p. 42).

Entretanto, em 1963, João Goulart, diante da crescente instabilidade nas relações com o Congresso Nacional e da intensificação da polarização política alimentada pela lógica da Guerra Fria, optou por mobilizar as chamadas “forças populares” como instrumento de pressão política e sustentação de seu governo (Abranches, 2018, p. 70). Essa tentativa de contrabalançar o enfraquecimento da coalizão parlamentar com apoio direto das massas revelou-se arriscada, sobretudo em um sistema onde as coalizões partidárias são estruturais, e não circunstanciais. A cisão do PSD e da UDN aprofundou a crise, tornando ainda mais difícil a governabilidade. Sem o respaldo de uma base sólida no Congresso e enfrentando resistência por parte das Forças Armadas e das elites políticas, Goulart acabou politicamente isolado. Essa fragilidade institucional, combinada à ausência de mecanismos eficazes de mediação entre os Poderes, abriu caminho para a ruptura democrática promovida pelo golpe militar de 1964.

Para Guimarães (2020), a Constituição de 1946 manteve regras eleitorais que reforçaram o pluripartidarismo no país, ao passo que diminuiu significativamente os instrumentos de condução política do Presidente da República, que passou a depender mais do Poder Legislativo para implementar seu programa de governo. Nessa perspectiva, Além das deficiências institucionais do período, a polarização política e a atuação dos militares foram fatores cruciais para a consolidação do golpe de 1964 que interrompeu a quarta experiência presidencialista brasileira (Guimarães, 2020, p. 236).

Ingressando na Terceira República, a Constituinte de 1988 adotou o modelo de Presidência da Carta autoritária de 1967, concentrando nela poderes legislativos que, de fato, lhe deram o controle da agenda no processo legislativo (Abranches, 2018, p. 75), exemplo maior pela faculdade do PR de legislar através de medidas provisórias¹⁴, sucedendo o anterior decreto-lei adotado pelo regime militar. Conforme Abranches (2018, pp. 75-78), a escolha pelo presidencialismo multipartidário no Brasil se materializa no presidencialismo de coalizão, haja vista que a fragmentação eleitoral torna praticamente impossível ao PR ter maioria no Congresso exclusivamente com sua base de apoio ideológica (em regra, seu próprio partido).

Nesse diapasão, o Presidente da República dispõe de uma série de ferramentas para efetivar suas coalizões. Dentre elas, estão as emendas orçamentárias, forma de destinação de recursos do orçamento público indicada pelos membros do Congresso Nacional, normalmente ligadas ao interesse temático e eleitoral de cada parlamentar. Infelizmente, como assevera Abranches (2018, p. 79), essa associação entre a dependência da governança ao apoio parlamentar e a correlação entre o sucesso eleitoral dos parlamentares gera incentivos ao clientelismo e à patronagem.

Outra ferramenta, esta objeto de extensa análise por Figueiredo e Limongi (2001, pp. 101-124), é o poder de agenda do chefe do Poder Executivo, entendido como a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Nesse sentido, um maior poder de agenda nas mãos do PR implica a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação. (Figueiredo; Limongi, 2001, p. 22).

¹⁴Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi (2001, pp. 125-156) dissertam que as MP's foram usadas fundamentalmente com vistas à formulação da política macroeconômica dos governos, e, a *contrario sensu*, o PR não recorre a elas para superar resistências parlamentares e impor sua vontade ao congresso, mas se mostraram instrumentos ainda mais poderosos para um Executivo que conte com maioria em um governo de coalizão, servindo como mecanismo eficaz de preservação de acordos e proteção da coalizão governamental nas decisões contra medidas impopulares (ver capítulo 4).

Além disso, também é de notório saber que uma das principais ferramentas utilizadas pelo PR para efetivar as coalizões partidárias necessárias à sua governabilidade é a concessão de cargos na administração pública. Sob tal perspectiva, Felix Garcia Lopez, organizador da obra: “Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro”, conclui que tais cargos, referindo-se aos de seleção discricionária do gestor público, possuem taxa média de rotatividade anual de pouco menos de 30% em todos os cargos (a análise considerou os governos de FHC e Lula), considerada alta, mesmo considerando haver grupos na burocracia pública, cujo desempenho no cargo requer sua circulação por órgãos da administração federal, ou mesmo considerando que rearranjos administrativos possam ter inflado esse resultado médio (Lopez; 2015, p. 64).

Ainda, a pesquisa supramencionada, no capítulo 2, escrito por André Borges e Denilson Bandeira Coêlho, concluiu que no presidencialismo de coalizão brasileiro, a entrada dos partidos na coalizão governamental não pressupõe, necessariamente, uma convergência ideológica ou um compromisso com a agenda do Executivo, mas sim uma oportunidade de maximizar benefícios por meio do controle de recursos e da ocupação de cargos estratégicos na administração pública. Essa instrumentalização da burocracia, motivada, em grande parte, pela busca de vantagens eleitorais, acaba gerando estruturas administrativas desarticuladas, marcadas por fragmentação e baixa capacidade de coordenação interna:

Dado que a entrada dos partidos no gabinete não se vincula necessariamente a um acordo prévio em torno da agenda do governo e, além disso, o desempenho nas eleições nacionais legislativas depende em muitos casos da capacidade dos parlamentares de carrear recursos para suas bases eleitorais, não se pode esperar dos partidos a adoção de estratégias *policy-seeking*. Disto decorre que a instrumentalização político-eleitoral da burocracia tende a ser motivação de relevo nas estratégias de ocupação de cargos pelos partidos da base. A combinação entre os objetivos dos partidos aliados de maximizar benefícios de *pork* e os objetivos do presidente de lidar com custos de delegação e acomodar as disputas intracoalizão redundam em estratégias de preenchimento de cargos pouco favoráveis à coordenação intraburocrática. Em poucas palavras, as evidências apresentadas neste estudo sugerem que a partidarização da burocracia – além de possíveis custos associados à seleção de pessoal pouco qualificado para os cargos – envolve a criação de estruturas desconexas e fragmentadas, que acabam por impossibilitar aos ministros e a seus partidos controlar e coordenar de forma efetiva o processo de produção de políticas. (Borges; Coêlho, 2015, p. 101).

Assim, segundo os autores, o modelo vigente compromete a efetividade do aparato estatal e enfraquece a racionalidade das políticas públicas, ao transformar cargos técnicos em moeda de troca política e ao reduzir o foco na qualificação e desempenho técnico dos ocupantes desses postos.

É importante destacar, contudo, que tais distorções e interesses escusos associados à ocupação de cargos na administração pública ou concessões de emendas orçamentárias - embora recorrentes na prática brasileira - não são, por si, inerentes ou inevitáveis ao modelo de presidencialismo de coalizão. Em outras palavras, uma coisa é a estrutura institucional que exige a formação de alianças para garantir a governabilidade, e outra, bem distinta, são os arranjos informais e estratégias particulares adotadas por atores políticos para maximizar ganhos eleitorais ou patrimonialistas. A finalidade legítima das coalizões é viabilizar a governança em um sistema multipartidário, assegurando estabilidade política e coordenação de políticas públicas. Ocorre que, no contexto brasileiro, determinadas variáveis, como a baixa institucionalização partidária, o clientelismo e a lógica de troca fisiológica, muitas vezes desviam o foco da coalizão da construção de consensos programáticos para práticas de repartição de cargos e recursos. Esse desvio compromete a eficiência do aparato estatal e enfraquece a legitimidade do próprio sistema democrático, ao minar a confiança na capacidade do Estado de formular e implementar políticas de forma racional e técnica.

É possível verificar, ainda, que o sistema de coalizões partidárias encontra-se como um componente que ultrapassa as fronteiras nacionais, permeando todo o continente latino-americano. Os cientistas políticos Lucas Couto, Andéliton Soares e Bernardo Livramento (2021, pp. 18-21), com base nos estudos de Albalá (2017), Amorim Neto (2019) e Camerlo e Martínez-Gallardo (2017), e através da perspectiva de verificação do grau de coalescência (proporção entre pastas ministeriais e o número de assentos de cada partido da coalizão na câmara baixa) e percentagem de ministros partidários no gabinete do Presidente da República, traçaram o quadro das coalizões¹⁵ formadas em governos latino-americanos, transcrito abaixo:

¹⁵A linha de pesquisa adotou o entendimento de que considera-se que há a formação de uma nova coalizão (a) quando um presidente inaugura o seu mandato adotando um pacto interpartidário de distribuição de ministérios em troca de apoio legislativo e (b) quando ocorre alguma mudança partidária na composição do gabinete ao decorrer do termo presidencial (Amorim Neto, 2006). Desse modo, o quadro cobre desde governos, que só tiveram uma coalizão durante todo seu mandato, como o caso das coalizões uruguaias, até os casos brasileiros, em que o governo Lula II chegou a formar seis coalizões diferentes em um único mandato. (Couto; Soares; Livramento, 2021, p. 19).

Quadro 1 - O presidencialismo de coalizão na América Latina

País	Presidente	Mandato	Qtd. Coalizões	Partido do PR	Coalizões
<i>Argentina</i>	De La Rúa	1999-2001	2	UCR	FREPASO – AR
	Macri	2015-2019	4	PRD	UCR – ARI – UPL
<i>Bolívia</i>	Paz Estensorro	1985-1989	1	MNR	ADN
	Paz Zamora	1989-1993	1	MIR	ADN
	Sanches de Losada I	1993-1997	1	MNR	UCS – MBL
	Banzer	1997-2002	2	ADN	MIR – UCS – CONDEPA
	Sanches de Losada II	2002-2003	2	MNR	ADN – MIR – UCS
<i>Brasil</i>	FHC I	1995-1998	2	PSDB	PFL – PMDB – PTB – PPB – PPS
	FHC II	1999-2002	3	PSDB	PFL – PMDB – PTB – PPB – PPS
	Lula I	2003-2006	4	PT	PMDB – PTB – PL – PSB – PPS – PDT – Pcdob – PV – PT
	Lula II	2007-2010	6	PT	PMDB – PTB – PSB – PPS – PDT – Pcdob – PV – PT – PR – PRB
	Rousseff I	2010-2014	5	PT	PMDB – PP – PR – PSB – PDT – PCdoB – PRB – PSD
	Rousseff II	2015-2016	2	PT	PMDB – PP – PR – PCdoB – PRB – PDT – PSD – PTB – PROS
	Temer	2016-2018	1	PMDB	PSDB – PP – PSD – PSB – DEM – PRB – PTB – PTB – PPS – PV
<i>Costa Rica</i>	Alvarado	2018-	1	PAC	PUSC – PLN – CSXXI – FA
<i>Chile</i>	Aylwin	1990-1994	1	PDC	PR – PSch – PPD
	Frei	1994-2000	1	PDC	PPD – PSch – PR
	Lagos	2000-2006	1	PPD	PDC – PSch – PRSD
	Bachelet I	2006-2010	1	PSch	PSC – PPD – PRSD
	Piñera I	2010-2014	1	RN	UDI
	Bahcelet II	2014-2018	1	Psch	PDC – PPD – PRSD – MAS – IC – PSch
<i>Colômbia</i>	Pastrana	1998-2002	1	PC	PL
	Uribe I	2002-2006	3	Primero Colombia idem	PC – PL – VO
	Uribe II	2006-2010	1		PC – Partido de la U
	Santos I	2010-2014	1	Partido de la U idem	PL – PC – CR
	Santos II	2014-2018	3		PL – CR – AV – PC
<i>Equador</i>	Borja	1988-1992	3	ID	PSC – DP
	Gutierrez	2003-2005	1	PSP	PCK – META – MPD
<i>Uruguai</i>	Lacalle	1990-1995	1	PN	PC
	Sanguinetti II	1995-2000	1	PC	PN
	Battle	2000-2005	1	PC	PN
	Lacalle Pou	2020-	1	PN	PC – CA – PI

Fontes: COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 34, pp. 19-21.

A tabela supracitada revela uma significativa variação no número de coalizões formadas, na estabilidade dos acordos e na composição das alianças partidárias. Países como Chile e Uruguai demonstram maior estabilidade e coesão em suas coalizões, com menos parceiros e pactos mais duradouros, enquanto o Brasil apresenta uma dinâmica mais fragmentada e volátil, com um elevado número de partidos participando dos governos e sucessivas recomposições ao longo dos mandatos. Essa diferença sugere que fatores como o grau de institucionalização partidária, o sistema eleitoral e a cultura política nacional influenciam diretamente a qualidade e a funcionalidade das coalizões.

Entretanto, como contraposição à fragmentariedade das coalizões partidárias brasileiras, Raile, Pereira e Power (2011), apontam, em “*The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime*”, que há uma forte ferramenta disponível no presidencialismo tupiniquim para fazer com que pautas do Poder Executivo sejam aprovadas no Legislativo: o controle orçamentário¹⁶. Tal dispositivo, como explicado pelas razões supracitadas, garante uma medida primaz na garantia de apoio em um legislativo tão partidariamente fragmentado como o brasileiro.

As ferramentas disponibilizadas ao chefe do Executivo para conquistar e gerir coalizões partidárias de modo a tanto manter um *legislative shield* sólido, mas principalmente garantir a governabilidade necessária para impor seu plano de governo, é também constatada pelo grau de disciplinaridade da base governista no Congresso Nacional. Consoante estudo formulado por Figueiredo e Limongi (2001, p. 27), constatou-se que a probabilidade de um parlamentar qualquer votar com a liderança de seu partido é de 0,894, apresentando variações partidárias entre 0,973 e 0,857, sendo, para os autores, suficientes para tornar as decisões do plenário previsíveis, com grau de acerto no resultado da votação em 93,7% dos casos.

Sem embargo, verifica-se no Brasil um arranjo institucional bastante paradoxal, que, conforme Guimarães (2020, pp. 238-239) conjuga um Presidente da República forte e altamente demandado, com um Congresso provido de múltiplos instrumentos de controle, mas fragmentado e bastante heterogêneo. Nessa perspectiva, ao mesmo tempo em que o PR é poderoso e altamente relevante no quadro político e institucional brasileiro, também é absolutamente dependente da composição de maioria no Parlamento.

Por conseguinte, o presente capítulo buscou identificar o surgimento, consolidação e estruturação do presidencialismo de coalizão no Brasil contemporâneo, além de explorar sua influência no continente latino-americano. Quanto à sua gênese no Brasil, durante a Segunda

¹⁶Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (Brasil, 1988).

República, período em que o elevado grau de fragmentação partidária e o fortalecimento do Legislativo exigiram maior articulação política por parte do Presidente da República, a interrupção dos mandatos presidenciais ocorria, predominantemente, por meios como o suicídio, a renúncia ou golpes de estado, com forte impacto traumático para a ordem democrática. Já na presente Terceira República, a Constituição de 1988 inaugurou uma nova dinâmica institucional, assistindo à ascensão do *impeachment* como mecanismo primaz de destituição presidencial.

É possível concluir que, em ambos os períodos em que o Brasil experimentou a sistemática das coalizões partidárias, a estabilidade de um mandato presidencial depende diretamente da resiliência da coalizão de governo, sobretudo nos momentos de crise política. Na interpretação de Figueiredo e Limongi (2001, p. 69), as amplas prerrogativas que possui o Presidente da República o possibilitam impor seus interesses no Poder Legislativo, mas não consegue usufruí-los sem maioria no Congresso. Nessas circunstâncias, os partidos aliados enfrentam fortes incentivos à dispersão ou ao abandono do Executivo quando crises políticas se somam a contextos econômicos adversos e a mobilizações populares massivas.

Contudo, mesmo que se reconheçam esses problemas, Queiroz (2021, p. 171) questiona que outro sistema atenderia às características de um país tão grande e heterogêneo como o Brasil, sem gerar riscos de paralisia ou custos excessivos. Assevera o jurista:

Se o problema é do desenho institucional do presidencialismo de coalizão, há duas saídas: ou se muda o “presidencialismo”, ou se muda a (dependência de) “coalizão”. A primeira aposta costuma vir acompanhada da solução do parlamentarismo, uma iniciativa cuja implementação falha desde os tempos de Raul Pilla, seja no Congresso, seja no voto popular. (e é sempre importante lembrar que dificuldades para a formação de coalizão também existem no parlamentarismo quando o Legislativo tem composição fragmentada). Isso leva à segunda alternativa: abrir mão do elemento da coalizão. O custo dessa opção seria sacrificar as legendas menores, algumas das quais são agremiações ideologicamente coesas que atuam sobre bases programáticas, que acabariam sufocadas pelos jogos de interesse das lideranças dos grandes partidos. Encontrar o equilíbrio fino entre, de um lado, o necessário pluralismo no Parlamento e, de outro, uma fragmentação excessiva que leve à inoperância é um assunto complexo para cientistas políticos — e difícil de ser posto em prática por lideranças políticas que são, elas próprias, as maiores beneficiárias do arranjo atual. (Queiroz, 2021, p. 171).

Em sentido análogo, estudos empíricos com amostra de 20 países latino-americanos (incluído o Brasil) realizados por Pérez-Liñan e Natán Skigin (2017) concluíram que um grande número de partidos não somente não enfraquece a sobrevivência das democracias presidenciais, mas prejudica a sobrevivência de ditaduras, reforçando que eleições em um sistema multipartidário cria espaços institucionais para que partidos de oposição promovam avanços democráticos positivos.

De qualquer forma, a análise da viabilidade de alternativas ao presidencialismo de coalizão brasileiro ou ao multipartidarismo escaparia do recorte proposto. Sob tal ótica, nos capítulos seguintes, será analisado o instituto do *impeachment* como instrumento de responsabilização política no presidencialismo de coalizão, investigando-se em que medida ele reflete a perda de apoio congressual e o esvaziamento da base de sustentação do presidente, muito mais do que a prática de crimes de responsabilidade em sentido estrito.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO *IMPEACHMENT*

3.1. Do parlamento inglês ao Congresso americano: a evolução do *impeachment*

Como se sabe, o antigo regime era caracterizado pela doutrina do Direito Divino dos Reis, sob a qual era defendido que a autoridade do monarca seria emanada diretamente por Deus, e que, portanto, estes só poderiam ser depostos justamente por Deus. Em que pese as diferenciações dogmáticas para com o regime absolutista monárquico, que importou, ainda que de forma mais sutil, o caráter divino da natureza de seu cargo, como expõe *Hobbes*, tal regime não trazia em si quaisquer responsabilidades penalizantes para o monarca, sob a égide do princípio “*the king can do no wrong*” (“o rei não comete erros”):

E quando alguns homens, desobedecendo a seu soberano, pretendem ter celebrado um novo pacto, não com homens, mas com Deus, também isto é injusto, pois não há pacto com Deus a não ser através da mediação de alguém que represente a pessoa de Deus, e ninguém o faz a não ser o lugar-tenente de Deus, o detentor da soberania abaixo de Deus. (*Hobbes*, 2003, p.62. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva).

Ainda, para Riccitelli:

O *impeachment* é um instituto originário da Inglaterra que representava uma acusação ao ministro do monarca. A acusação, na realidade, era ao monarca, entretanto, como este se posicionava acima dos homens e das coisas, conforme a teoria do direito divino, não poderia ser atingido pelo instituto. Por consequência, a acusação restringia-se ao ministro. Julgada procedente, era este destituído do cargo, podendo ser condenado inclusive à pena de morte. (*Riccitelli*, 2006, p. 5).

Paralelamente, a responsabilidade civil do Estado seguia o mesmo princípio do “*the king can do no wrong*”, em que a teoria da irresponsabilidade era instituída, somente o servidor era quem respondia pelos danos causados ao particular. Entretanto, após a aprovação do *Crown Proceeding Act*, a coroa passou a ser responsabilizada por danos cometidos por seus funcionários. Este dispositivo abriu margem para o ataque a ministros do rei que perdiam a confiança do Parlamento, em que se decidiu, conforme Riccitelli (2006, p. 7-8), que o *impeachment* era um procedimento de caráter parlamentar e não mais alcançado pelo perdão real, assumindo assim o importante papel de instrumento de pressão sobre os ministros do rei.

À luz disso, como assinala Bandeira de Mello (2024, p. 53-54), inicialmente a responsabilização dos agentes públicos somente eram realizadas com membros da *staff* da coroa, sempre com a anuência real, e, sobretudo, com natureza predominantemente penal. O

impeachment submetia os condenados a penas que extrapolavam a destituição do cargo, chegando a castigos corporais e até a própria aplicação da pena capital.

Contudo, o reinado de Henrique IV trouxe nova silhueta ao instituto, antes marcado por um caráter revanchista e resultando, em verdade, não na pacificação dos entes políticos, mas tumultuando a governabilidade. O Estatuto de Henrique IV, editado em 1399, estabeleceu que todos os casos passíveis de *appeal* cometidos deveriam ser analisados sob a ótica das leis instituídas, trazendo maior segurança jurídica aos súditos. Nesse sentido, aduz Stephen (*apud* Rotta e Peres) sobre o Estatuto:

Foi nesse sentido, então, que esse documento representou um ponto divisório na história constitucional inglesa, pois lançou as bases do que viria a ser o *impeachment* moderno (HALLAM, 1827; MAITLAND, 1908). Tanto é assim que, após a sua entrada em vigor, houve uma acentuada redução no número de processos. Ainda houve alguns casos de *impeachment*, é claro, assim como alguns outros procedimentos semelhantes, como a acusação contra o Bispo de Norwich, cuja particularidade reside no perdão real concedido ao réu. Na década de 1450, foram registrados três *impeachments* – a saber, do Duque de Suffolk, por alta traição, de Tailboys, por tentativa de homicídio do Lorde Cromwell, e, finalmente, do Lorde Stanley, por não mandar suas tropas à Batalha de Blore Heath, como já citado anteriormente. Porém, além de terem ocorrido menos processos, eles já seguiram os princípios do modelo de *impeachment* mais racionalizado (Stephen, 1883). (Rotta; Peres, 2021, p. 10)

Após períodos de infrequência, intercalados por épocas de utilização desarrazoada do instituto, o *impeachment* caiu de vez em desuso após os avanços da democracia parlamentarista inglês, em que, como observou Bagehot (1873, p. 50), o Poder Executivo foi, parcialmente (apenas a chefia de Estado foi mantida ao monarca), fundido pelo Legislativo em conformação ao regime parlamentarista.

Além das transformações institucionais do regime, outros mecanismos também passaram a substituir o *impeachment*. Riccitelli (2006, p. 10) disserta que o desuso no instituto na Inglaterra também fundamentou-se por sua substituição pela *Bill of Attainder*, procedimento legislativo adotado por ambas as Câmaras e com a concordância formal do monarca, que condenava *ex vi legis*, sem direito à defesa.

Sobre os *attainders*, discorreu Rafael Mafei Rabelo Queiroz:

Ao contrário do *impeachment*, que era um poder de natureza judicial, os *attainders* tinham essência legislativa: eram a aprovação de uma lei nova a pretexto do caso julgado, com aplicação retroativa para punir o acusado. Nessa qualidade, eles não precisavam se prender aos limites da lei de traição de 1352, pois tinham força comparável àquele estatuto. Por serem ato de legislação e não de adjudicação, os *attainders* tampouco precisavam observar rituais de argumentação jurídica, análise de provas ou direito de defesa próprios de um julgamento (e por isso eram mais céleres). Um *attainder* era, em suma, um ato de vontade política: se o rei desejasse

punir algum ministro seu, e o Parlamento consentisse com a punição, bastava votar a medida e a condenação era dada. Não raramente, a pena era de morte, já que os *attainders* serviam para a punição dos mais graves entre os mais graves crimes (*misprisions*). Os *attainders* tornaram-se símbolo das injustiças que poderiam resultar do julgamento furioso de adversários políticos. A memória desse passado foi o que levou a Constituição dos Estados Unidos a bani-los expressamente, junto com leis retroativas (*ex post facto Laws*). (Queiroz, 2021, p. 35).

Superada a época dos *attainders*, e com a retomada do instituto do *impeachment* no século XVII, período em que o parlamento inglês travou uma longa batalha contra o absolutismo real (Queiroz, 2021, p. 35), em que sagrou-se vencedor, com uma retirada substancial da administração do governo por parte do monarca, o *impeachment* passou a ser substituído por procedimentos que posteriormente passaram a ser conhecidos como moção de censura ou desconfiança, dotados de um caráter mais célere e menos traumático à institucionalidade:

Como o rei não está sujeito ao impedimento nem interfere nos negócios do governo, e como o primeiro-ministro depende da confiança do parlamento e pode ser removido do cargo por uma simples votação política, a aplicação do *impeachment* tornou-se cada vez mais desnecessária. (Rotta; Peres, 2021, p. 16)

Por decorrência, nota-se que a obsolescência do instituto se deu naturalmente pela desnecessidade de julgamentos políticos traumáticos e morosos se as altas autoridades governamentais poderiam ser destituídas exclusivamente pela ausência de apoio parlamentar.

Transicionando a temática para o continente americano, a recém nação estadunidense, tornada independente do império britânico em 1783, estabelecia uma nova sistemática governamental - o presidencialismo - explicado anteriormente. Sob tal ótica, na ausência do instituto da moção de censura, típica do sistema parlamentarista, o *impeachment* foi instituído como ferramenta política mais radical do Poder Legislativo para coibir eventuais abusos de poder do Executivo, agora representado pela figura do Presidente da República.

Insta consignar que o *impeachment* norte-americano não se restringiu à mera transposição *ipsis litteris* do instituto britânico. Segundo Chalhoub (2017, p. 16), os debates da Convenção de Filadélfia sobre o instituto divergiram substancialmente quanto à três posições: a primeira, em que o legislativo deveria ser capacitado a remover o chefe do executivo por qualquer motivo que julgasse conveniente (semelhante à moção de censura estabelecida na Inglaterra), a segunda posição, que defendia que o PR não deveria poder ser impedido e removido do cargo, haja vista que um presidente, diferentemente de um monarca, já estaria sujeito a eleições periódicas, o que faria o *impeachment* desnecessário, e a terceira

posição, que prevaleceu, defendendo a tese de que o presidente deveria sujeitar-se ao *impeachment* apenas por categorias específicas de abuso da confiança pública.

Além disso, os constituintes visaram a eliminação da aplicação de sanções de natureza penal antes expostas, limitando-se a penalidades de caráter político-administrativo - notadamente - a destituição do cargo. A natureza dos crimes passíveis de um processo de *impeachment* também foram debatidas entre os Pais Fundadores, *in verbis*:

Quanto à tipificação do crime de responsabilidade, os constituintes debateram sobre a sua natureza, ou seja, se deviam ser passíveis de impedimento tanto crimes políticos como crimes comuns. Depois, debateram a respeito do seu escopo, visando a delimitar quais tipos de crime seriam abarcados pelo *impeachment*. Essas, sem dúvidas, eram questões de mais alta relevância porque a conotação criminal, associada à vagueza da definição dos atos sujeitos ao impedimento, teve consequências dramáticas na Inglaterra, de forma que se pretendia evitar os mesmos erros nos Estados Unidos. (Rotta; Peres, 2021, p. 20)

De fato, há uma tênue linha na tipificação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, pois, por um lado, sua restrição demasiada poderia abstrair o efeito prático do *impeachment*, e, por outro lado, uma tipificação demasiadamente genérica poderia sujeitar o Presidente a sofrer pressões, ou efetivamente a instauração do processo e perda efetiva do cargo, em razão somente da perda de apoio parlamentar. Contudo, em face do receio à tirania advinda das experiências europeias, o peso da balança norte-americana recaiu mais sobre a amplitude da tipificação, tornando o Presidente da República mais sensível à instabilidades de apoio político parlamentar:

Assim como inúmeros estudos posteriores observaram, o seu escopo permaneceu muito amplo e excessivamente vago, passível de enquadrar uma infinidade de atos presidenciais (cf. BERGER, 1973). De qualquer forma, essa tipificação permaneceu inalterada até hoje e serviu de molde para praticamente todos os países que vieram a adotar o *impeachment* em suas Constituições (Rotta; Peres, 2021, p. 23)

Nesse sentido, como assinala Sunstein (*apud* Chalhoub, 2017, p. 15), na história estadunidense, ocorreram apenas três casos concretos de *impeachment* de Presidente da República, apesar de uma pluralidade de PR's ter cometido atos que justificaram a aplicação do instituto, como os presidentes Reagan, Bush (o pai), Kennedy, Eisenhower, Roosevelt, e Lincoln. Tais presidentes somente não sofreram processos de *impeachment* pelo que a ciência política denominou *legislative shield* ("escudo legislativo"), ou seja, uma massa parlamentar suficiente que impede a instauração do processo, normalmente composto pela base aliada da governabilidade.

Ainda assim, prevaleceu a ideia de separação dos julgamentos de crimes comuns com os crimes políticos, sobretudo em relação ao ente julgador. Enquanto os crimes comuns seriam dirimidos pelo Poder Judiciário, os crimes políticos da chefia do Executivo, por sua natureza, seriam julgados pelo Poder Legislativo. Nesse sentido prospecta Brossard:

Segundo reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “a expressão crime comum, na linguagem constitucional, é usada em contraposição aos impropriamente chamados de crimes de responsabilidade, cuja sanção é política, e abrange, por conseguinte, todo e qualquer delito”.

Embora possa haver duplicidade de sanções em relação a uma só falta, desde que constitua simultaneamente infração política e infração criminal, ofensa à lei de responsabilidade e ofensa à lei penal, autônomas são as infrações e de diversa natureza as sanções aplicáveis num e noutro caso. Aliás, a circunstância de ser dúplice a pena está a indicar que as sanções tem diferente natureza, correspondentes a ilícitos diferentes (Brossard, 1992, p. 71).

Com efeito, faz-se luz ao artigo I, seção 3, cláusulas 6 e 7 da Carta Constitucional norte-americana:

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present. Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law¹⁷ (...). (Estados Unidos da América, 1787, art. I, seção 3, cl. 6-7).

Tal dispositivo legal demonstra que a penalidade máxima dada pelo *impeachment* será a remoção do cargo e inabilitação para o exercício de cargos de honra, confiança ou remuneração sob o país, clarificando que a função do instituto é a proteção das instituições, e não a mera punição do condenado, rompendo, como exposto, as sanções de natureza tipicamente penal, como previstas no instituto inglês.

Portanto, é possível considerar que o *impeachment* norte-americano possui quatro principais mudanças ao modelo inglês: a inclusão do Chefe de Estado no rol dos funcionários públicos sujeitos ao impedimento; a participação do Judiciário como supervisor processual, a

¹⁷"O Senado terá o poder exclusivo de julgar todos os processos de *impeachment*. Quando estiver reunido para esse fim, os senadores deverão estar sob juramento ou afirmação. Quando o Presidente dos Estados Unidos for julgado, o Presidente da Suprema Corte deverá presidir a sessão. E nenhuma pessoa será condenada sem a concordância de dois terços dos membros presentes.

A pena nos casos de *impeachment* não se estenderá além da remoção do cargo e da inabilitação para ocupar e gozar qualquer cargo de honra, confiança ou remuneração sob os Estados Unidos; mas a parte condenada continuará sujeita a acusação, julgamento, sentença e punição, conforme a lei."

circunscrição do instituto a crimes exclusivamente políticos e a tipificação mais ampla dos crimes de responsabilidade (Rotta; Peres, 2021, p. 27).

3.2. A importação do *impeachment* ao constitucionalismo brasileiro

3.2.1. A inserção do *impeachment* como forma de responsabilização política do Presidente da República no Brasil

É de notório saber que o ordenamento jurídico brasileiro adotou a perspectiva estadunidense sobre o *impeachment*, sendo definida por Cretella Júnior (*apud* Riccitelli, 2006, p. 15) como pertencente à linha anglo-norte-americana, cuja finalidade é “impedir a permanência no poder daquele que desmereceu a confiança popular, por havê-la abalado”.

Porém, diferentemente do que se pode presumir, o *impeachment* no Brasil se enraíza desde a primeira constituinte brasileira, a Constituição do Império, outorgada em 1824. Nela, incorporaram-se inspirações na constituição inglesa, incluindo a previsão da responsabilização política dos Ministros de Estado:

Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis

I. Por traição.

II. Por peita¹⁸, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observância da Lei.

V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos. (Brasil, 1824, p. 133).

O art. 99 da Lei Maior ainda previa a consagração e inviolabilidade do imperador, em que o monarca “não estará sujeito a responsabilidade alguma” (Brasil, 1824), trazendo em si a mesma previsão legal do artigo 127 da Constituição Portuguesa de 1822 (Portugal, 1822).

Todavia, salienta-se que a Constituição Imperial de 1824 não buscou alicerçar-se tomando como base fundamental a Constituição Portuguesa recém promulgada à época, haja vista que a Revolução Liberal do Porto de 1820 eclodiu uma revolta militar e civil contra o absolutismo e domínio britânico, com reflexos ainda resistentes da Revolução Francesa. Os revolucionários da época exigiam a criação de uma Constituição que limitava os poderes monárquicos (embora se revestisse da mesma isenção de responsabilidade trazida no art. 99 da Constituição Brasileira de 1824, através do art. 127 da Carta Portuguesa de 1822), modelo

¹⁸Por *peita*, hoje, denominamos corrupção passiva, isto é, o recebimento de vantagens indevidas por um funcionário público (Queiroz, 2021, p. 55).

este que, naturalmente, se opunha ao projeto político de D. Pedro I no Brasil, o qual, embora revestido de certa liberalidade, não exigia uma presença imperial robusta.

Sobre a Constituição de 1822 de Portugal, destaca Santos Botelho:

Rompendo com o Antigo Regime, no qual a soberania tinha como sujeito o monarca, a Constituição de 1822 consagrou expressamente a soberania nacional (artigo 26.º) e alterou o conceito de “lei”, que, transitou de ser a manifestação da vontade do soberano para ser a expressão da vontade geral. (Botelho, 2013, p. 4-5).

Ainda em 1823, conforme Botelho (2013, pp. 5-6) o rei D. João VI dissolveu as Cortes e revogou a Constituição de 1822, nomeando uma “Junta” para redigir uma nova constituição, que, dadas as instabilidades políticas à época, somente foi outorgada em 1826, por Dom Pedro IV de Portugal (ou Dom Pedro I do Brasil).

Portanto, resta evidente que a Constituição Portuguesa de 1822 não se apresentava como modelo ideal para orientar a elaboração da Constituição Imperial de 1824. Embora contemporânea, aquela carta refletia os anseios revolucionários por uma limitação efetiva do poder monárquico, rompendo de certo modo com o absolutismo e consagrando a soberania nacional. Tal perspectiva contrastava frontalmente com os objetivos de D. Pedro I, que buscava consolidar um governo centralizado, preservando a autoridade do imperador por meio de instrumentos como o Poder Moderador. A instabilidade política que culminou na revogação da constituição portuguesa e a posterior outorga de uma nova carta em 1826 apenas reforçam o desalinhamento entre os contextos político-institucionais de Portugal e do Brasil naquele momento, justificando, assim, a adoção de um modelo mais compatível com os interesses do novo império.

Ainda assim, a opção brasileira em detalhar, no texto constitucional, as condutas passíveis de responsabilização das autoridades, importou o artigo 159 da Constituição portuguesa de 1822, tendo em vista que tais detalhamentos eram incomuns às Constituições monárquicas da Europa daquele tempo. (Queiroz, 2021. p. 55).

Em retomada à inspiração inglesa na constituinte imperial brasileira, verifica-se que as sanções previstas para os crimes elencados no art. 133 supramencionado foram regulamentadas pela Lei de 15 de outubro de 1827¹⁹ (Brasil, 1827), a primeira legislação infraconstitucional referente à matéria de crimes de responsabilidade, prevendo desde a perda da confiança da nação, a inabilidade perpétua do cargo, ou suspensão de exercícios políticos, ao máximo da aplicação da pena capital.

¹⁹A lei não possui número próprio, sendo, então, denominada Lei de 15 de outubro de 1827.

Nessa época, urgia a necessidade de uma lei que regulamentasse e delimitasse a responsabilidade dos agentes públicos. Prova disso é a sessão em que membros foram selecionados para a comissão especial, em que o deputado Bernardo Pereira de Vasconcellos argumentou que seria: “grande a urgência das leis regulamentares, pois sem elas não se pode mover a máquina da constituição, principalmente sem a que marca a responsabilidade” (Brasil, 1826). Nessa linha, Chalhoub (2017, p. 43) informa que tal comissão especial instituída foi estabelecida já na segunda sessão da história da Câmara de Deputados do Parlamento Imperial.

Insta pontuar que os arts. 20 e 21 da Lei de 15 de outubro de 1827 (Brasil, 1827) expressamente determinam que, para o julgamento de crimes de responsabilidade, o Senado se converte em Tribunal de Justiça (art. 20), e que todos os Senadores são juízes competentes para conhecerem os crimes de responsabilidade, e aplicar-lhes a lei (art. 21). Tal disposição é especialmente interessante pois revela que, nos primórdios do constitucionalismo brasileiro, havia uma transição do Poder Legislativo para a atribuição de funções expressamente jurisdicionais. Ao se "converter em Tribunal de Justiça", o Senado assume exceção às suas funções legislativas ordinárias, aproximando-se, em essência, da atividade própria do Poder Judiciário, previsão esta que reforça a excepcionalidade do *impeachment* e a complexa intersecção entre os poderes na apuração de responsabilidades de altas autoridades da República.

A expressão “crimes de responsabilidade” passou a integrar, com frequência crescente, o ordenamento jurídico brasileiro. Como explicita Mafei (2021, p. 55-56), o Código Criminal de 1830 passou a afirmar em seu artigo 308 que suas disposições não seriam aplicáveis aos “crimes de responsabilidade dos ministros e conselheiros de Estado, os quais serão punidos com as penas estabelecidas na lei respectiva”. Além disso, também foi empregada no Código de Processo Criminal de 1832, designando delitos funcionais de agentes públicos e ministros de Estado.

Proclamada a República, e promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 1891, finalmente o Brasil beberia na fonte das normativas constitucionais estadunidenses sobre a responsabilidade política dos agente públicos, instituindo em seu art. 53, o rito legal, e no artigo 54 a tipificação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República:

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o

Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. (Brasil, 1891).

Como verifica-se, enquanto a inspiração inglesa pautava a responsabilização política dentro de uma monarquia constitucional, novo modelo republicano adotado no Brasil passou a refletir diretamente os moldes estadunidenses. Sob tal ótica, a principal mudança trazida pela nova constituinte no que diz respeito ao *impeachment*, além da substituição da figura do Imperador pelo Presidente da República, é que o chefe do Executivo passou a ser legalmente responsabilizável, em conformidade com o modelo norte-americano, bem como rompeu-se com a natureza criminal inspirada pelo ordenamento jurídico britânico.

Em janeiro de 1892, promulgaram-se as Leis²⁰ n° 27 e 30, que regulavam o processo de *impeachment* e definia os tipos de condutas passíveis de caracterizar crimes de responsabilidade, respectivamente. Interessante ressaltar que Deodoro da Fonseca (*apud* Mello, 2024, p. 103), no exercício de suas atribuições como PR, vetou o PL das leis de crimes de responsabilidade, alegando que o projeto inviabilizaria o exercício da Presidência, veto este derrubado pelo Congresso Nacional, o que, sob fortes alegações de vícios procedimentais na sessão parlamentar que rejeitou seu veto, culminou na dissolução do Congresso pelo PR, em 03/11/1891. Asseverou o ex-presidente Deodoro da Fonseca:

Na ordem dos acontecimentos graves figura a lei de responsabilidade do presidente da República. Essa lei, iniciada às pressas no começo da atual sessão legislativa, discutida de afogadilho, falsa quanto aos princípios da ciência criminal, odiosa porque era feita expressamente contra o atual presidente da República, eivada de uma casuística deprimente da moralidade dos poderes soberanos da Nação, não era por certo um monumento que devesse figurar nos nossos arquivos, atestando a sabedoria e previsão do legislador. Era o fruto de rancores mal dissimulados, que, a prevalecerem, arredariam da pessoa do primeiro magistrado da Nação aquele grão de respeito e prestígio essenciais ao exercício nobre e digno do seu elevado cargo. Recente conflito estabeleceu-se entre mim e o Congresso, ainda e sempre pela inquebrantável defesa da Constituição, a que me consagrei. Neguei sanção ao projeto [...] Ficou, portanto, o presidente da República exposto a ver anulado o seu ato à custa da infração dos preceitos legais e constitucionais; reduzida, por

²⁰Em que pese Rafael Mafei (2021, p. 54) falar em decretos, ao invés de leis, conforme Bandeira de Mello (2024, p. 100), tais decretos foram expedidos apenas objetivando promulgar as leis, de forma que a referência ao documento normativo deve ser tratada como lei, como são referidas no repositório eletrônico de legislação da Presidência da República.

consequência, a autoridade suprema do chefe do Estado, a não passar de mero joguete da indisciplina política” (Fonseca, 1977, p. 6-8).

Contudo, Deodoro da Fonseca, em meio à profunda crise política e acometido de complicações de saúde respiratórias, renunciou ao cargo dias depois, sendo substituído por Floriano Peixoto, e os projetos de lei finalmente entraram em vigor em janeiro do ano subsequente (Villaverde, 2019, p. 154). Não deixa de ser curioso e, até de certo modo, irônico, que o primeiro Presidente da República do país caiu do cargo justamente por um conflito político sobre o *impeachment*.

Frisa-se que, consoante Mello, tal rol de crimes de responsabilidade seriam mantidos, em linhas gerais, até a Constituição de 1988, com parcas alterações. Quanto ao rito procedimental, aduz:

Quanto ao rito, houve algumas mudanças ao longo das diferentes constituições. Na forma atualmente vigente, quando o acusado de prática de crime de responsabilidade for o presidente da República, seu vice ou ministro de Estado atuando em conexão, proposta a denúncia com pedido de *impeachment* por qualquer cidadão, caberá à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços dos votos de seus membros, a abertura do processo, cabendo ao Senado julgar a acusação também pelo voto de dois terços dos seus membros. Quando o acusado for qualquer uma das demais autoridades submetidas ao juízo de *impeachment* no âmbito do Senado – os ministros do STF, o procurador-geral da República, o advogado-geral da União ou os membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) –, a denúncia será recebida e processada diretamente no Senado. (Mello, 2024, p. 60).

Como observa-se, embora tenham ocorrido ligeiras modificações nos crimes de responsabilidade instituídos pelas cartas constitucionais brasileiras, houveram algumas alterações substanciais quanto ao rito.

A Constituição de 1934 determinou procedimento consideravelmente distinto à aplicação do instituto, substituindo a competência de julgamento do Senado Federal a uma espécie de Tribunal Especial composta por nove membros, dentre eles, três deputados federais, três senadores e três ministros do Supremo Tribunal Federal. (Brasil, 1934).

Após mudanças nas constituintes subsequentes, faz-se mister reverberar o surgimento da Lei nº 1.079, de abril de 1950, legislação infraconstitucional que detalhou o rito do *impeachment* no Brasil em um contexto pós Estado Novo, calcado pelo temor da concentração de poderes na figura do Presidente da República e estando vigente até os dias atuais, com apenas eventuais ajustes para sua recepcionalidade, algumas decisões de caráter procedimental nos casos Collor e Dilma Rousseff e modificações da Lei de Crimes Fiscais,

que ampliou o rol dos crimes contra o orçamento público, e que serão explicitados no momento oportuno.

Nesse momento, resta demonstrar que os crimes de responsabilidade previstos no ordenamento jurídico pátrio brasileiro se mantiveram substancialmente estáveis ao longo de sua tradição constitucional, com modestas alterações, como explicita-se pela tabela a seguir:

Quadro 2 - Alterações dos crimes de responsabilidade previstos na história constitucional brasileira

Constituição de 1891	Constituição de 1934	Constituição de 1937	Constituição de 1946	Constituição de 1967	Constituição de 1969	Constituição de 1988
São crimes de responsabilidade atos do Presidente da República que atentem contra:						
Sem equivalente	Sem equivalente	Sem equivalente	A Constituição Federal	A Constituição Federal	A Constituição Federal	A Constituição Federal
Existência política da União	A existência da União	A existência da União	A existência da União	A existência da União	A existência da União	A existência da União
A Constituição e a forma do Governo Federal	A Constituição e a forma do Governo Federal	A Constituição	Sem equivalente (já mencionado no <i>caput</i>)	Sem equivalente (já mencionado no <i>caput</i>)	Sem equivalente (já mencionado no <i>caput</i>)	Sem equivalente (já mencionado no <i>caput</i>)
O livre exercício dos poderes políticos	O livre exercício dos poderes políticos	O livre exercício dos poderes políticos	O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, e dos Poderes constitucionais dos Estados	O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, e dos Poderes constitucionais dos Estados	O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, e dos Poderes constitucionais dos Estados	O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação
O gozo e exercício legal dos direitos políticos ou individuais	O gozo e exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais	Sem equivalente	O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais	O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais	O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais	O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais
A segurança interna do país	A segurança interna do país	Sem equivalente	A segurança interna do país	A segurança interna do país	A segurança interna do país	A segurança interna do país
A probidade da administração	A probidade da administração	A probidade administrativa	A probidade da administração	A probidade da administração	A probidade da administração	A probidade da administração
A guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos	A guarda ou emprego constitucional dos dinheiros públicos	A guarda dos dinheiros públicos	A guarda e emprego legal dos dinheiros públicos	Sem equivalente	Sem equivalente	Sem equivalente

As leis orçamentárias votadas pelo Congresso	As leis orçamentárias	Sem equivalente	A lei orçamentária	A lei orçamentária	A lei orçamentária	A lei orçamentária
Sem equivalente	O cumprimento das decisões judiciais	A execução das decisões judiciais	O cumprimento das decisões judiciais	O cumprimento das decisões judiciais e das leis	O cumprimento das leis e das decisões judiciais	O cumprimento das leis e das decisões judiciais

Fontes: desenvolvido pelo autor

Como se observa, ao longo da história republicana brasileira, os crimes de responsabilidade previstos nas constituições sempre foram “importados” de uma Constituinte para outra, com escassas mudanças. A exceção maior comporta-se à Constituição Brasileira de 1937, conhecida como “Constituição Polaca”, outorgada por Getúlio Vargas ao implantar o Estado Novo, regime ditatorial inspirado no modelo semifascista polonês, extremamente concentradora de poderes ao governante.

Na Constituição “Polaca”, não havia previsão legal para a instauração do *impeachment* em casos de atos movidos pelo Presidente da República que atentarem contra o exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais, a segurança interna do país ou as leis orçamentárias. Deve-se atrelar a este fato que a Constituição de 1937 ocupa uma posição singular e, por vezes, incômoda, na história do constitucionalismo brasileiro. Trata-se de um texto de caráter autoritário incontestável, em que deve-se ter máxima cautela ao utilizá-la como parâmetro interpretativo da tradição constitucional republicana brasileira.

Nem mesmo a ditadura militar pós-1964, nas duas constituições criadas sob seu regime, trouxe uma previsão tão restritiva aos crimes de responsabilidade do Presidente da República como a Constituição de 1937. As constituições de 1967 e 1969 mantiveram um mecanismo de controle político sobre o Executivo, ainda que de maneira limitada e sob a vigilância do regime militar. Nessa perspectiva, é possível teorizar que o fato de o controle militar sobre o Presidente da República (inclusive eleito por estes) ser tão central e determinante no regime militar pós-64 fez com que não se visse como necessário um controle político formalizado, como o *impeachment*, para a deposição do Presidente. A pressão e a vigilância militar garantiam a estabilidade do regime de forma direta e eficaz, tornando o processo de *impeachment*, que seria uma medida de controle político mais típico de um regime democrático (sobretudo em razão da competência do Poder Legislativo) jogado em segundo plano sob essas circunstâncias.

Em retomada, foi apenas sob as disposições da Constituição de 1946 que a Lei de Crimes de Responsabilidade foi atualizada. Na época, o Congresso Nacional, de forma a

estabelecer um controle parlamentar mais eficiente sobre a figura do Presidente da República, somando isso aos temores de que Vargas retornasse ao poder pelo voto popular (como de fato aconteceu), decidiu rediscutir o instituto dos crimes de responsabilidade com a finalidade de evitar que a concentração de poderes do Chefe do Poder Executivo se sobrepusesse às demais atribuições dos poderes.

A Lei nº 1.079/50, que também estruturou o referido procedimento, foi parcialmente recepcionada pela CRFB/88. Foi através destas disposições em que ocorreram todos os *impeachments* presidenciais no Brasil (embora os casos de Carlos Luz, Presidente da República por três dias, e Café Filho, ambos em 1955, sequer seguiram fielmente os procedimentos previstos na Lei 1079/50²¹), inclusive o *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, e, em 2016, o de Dilma Rousseff.

De forma a explicitar a necessidade de se destacar a presente análise do rito do *impeachment* no Brasil sobretudo nos casos Collor e Rousseff, Mafei disserta sobre os casos Café Filho e Carlos Luz:

Esses casos de “impedimento” devem ser conhecidos para uma doutrina do *impeachment*, mas não para constituir qualquer precedente relevante para a interpretação do instituto. Menos ainda para afirmar a existência de um suposto poder do Congresso Nacional de afastar sumariamente um presidente por simples decreto. Eles são fruto das tumultuosas condições políticas da época e devem ser guardados no baú de excentricidades de nossa história política e constitucional. (Queiroz, 2021, p. 87-88).

Portanto, é possível tornar luz ao fato de que, apesar de o instituto do *impeachment* estar presente para a destituição do Chefe do Poder Executivo desde a primeira constituição republicana brasileira, é evidente que seu uso era praticamente uma “peça de museu” até o caso Fernando Collor²². Como aduz Ferreira Filho:

²¹Os *impeachments* de Carlos Luz e Café Filho ocorreram em circunstâncias e mediante procedimentos diametralmente distintos aos de Collor e Dilma. Embora todos estivessem erigidos sob a Lei nº 1.079/50, nos casos de 1955, houve completo desrespeito aos princípios basilares do instituto, com flagrante inconstitucionalidade dos procedimentos. (Naud, 1966, p. 121, *apud* Chalhoub, 2017, p. 79-80) No caso de Carlos Luz, o General Teixeira Lott mobilizou o comando do exército no Rio de Janeiro e forçou as lideranças do Congresso Nacional e do STF a apoiarem a mudança de governo, em que a presidência da república fora transferida a Nereu Ramos em votação única (Luz foi obrigado a refugiar-se em um navio militar). No mesmo ano, Café Filho, após anunciar seu desejo de reassumir a presidência, demandou que seus opositores tomassem medidas rápidas para seu impedimento, e o impedimento de Café Filho se deu em uma sessão noturna do Congresso, em que aprovou-se uma resolução especialmente realizada para o impedimento do PR, novamente, em total desacordo com a Lei nº 1.079/50. Em ambos os casos, houveram julgamentos-relâmpago, em que desconsideraram-se as acusações formais, defesas ou votos seguindo as formalidades previstas na Lei nº 1.079/50. (Mello, 2024, p. 111).

²²Como dito, nos casos Carlos Luz e Café Filho sequer manifesto concordância com a ideia de que sofreram processos de *impeachment*, haja vista que os casos tangenciaram completamente os parâmetros legais vigentes, muito mais próximos de um Golpe Parlamentar propriamente dito, inclusive defendido por Pérez-Liñán (2007, p.

Isto porque, por um lado, sua maquinaria é por demais complexa, conseqüentemente lenta e trabalhosa; por outro, a soma de poderes com que conta o Presidente dificulta sobremodo a sua efetivação (Ferreira Filho, 2022, p. 139).

Nessa perspectiva, os casos Fernando Collor e Dilma Rousseff trouxeram inquietações sobre os procedimentos e a aplicabilidade de uma lei originada em 1950 aos tempos contemporâneos, sobretudo referente a recepção dos dispositivos da Lei nº 1.079/50 à Constituição de 1988, que, para o caso Dilma Rousseff, no julgamento da ADPF nº 378, o Supremo Tribunal Federal determinou a recepção parcial do instituto, como será oportunamente exposto.

À primeira vista, aparenta-se que o *impeachment* não fora mobilizado por muitas vezes na história política brasileira. Uma análise perfunctória constataria apenas que dois presidentes da República sofreram processos de “*impeachment*” antes da redemocratização, e, após esta, somente outros dois.

Outrossim, é de suma importância frisar que provavelmente a política nacional somente não observou mais *impeachments* por duas razões principais: a existência de Golpes de Estado com a remoção arbitrária do Presidente da República, e a permanência de longos períodos ditatoriais, nas quais o poder militar-político era tanto que um *impeachment* do Chefe do Poder Executivo era impensável.

Nesse diapasão, reverbera-se que nos dois momentos em que vivenciamos períodos efetivamente democráticos no Brasil²³ - a Nova República e a breve experiência democrática que precedeu o Regime Militar de 1964 - o número de *impeachments* é gritante, fenômeno este, como será exposto, que se espalhou pela América Latina após a década de 1990.

3.2.2. A consagração normativa do *impeachment* na Constituição de 1988.

Atualmente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) dispõe no rol de seu artigo 85 os atos do Presidente da República passíveis de caracterizarem crime de responsabilidade, *in verbis*:

51). O uso do instituto só foi efetivamente estabelecido e debatido de forma ampla na sociedade civil após a destituição do cargo de Presidente de Fernando Collor.

²³Refiro-me à democracia das massas, tendo em vista que poder-se-ia estar recorrendo a um anacronismo ao dizer que não houveram democracias nas repúblicas brasileiras antecedentes. Nessa perspectiva, descartei dessa análise os períodos em que o país governava-se através de oligarquias dominadas por currais eleitorais, bem como pela “política do café-com-leite” caracterizadora da República Velha, uma vez que, naquele contexto, as estruturas institucionais eram permeadas por práticas de cooptação e controle eleitoral que inviabilizavam o exercício pleno dos mecanismos de controle democrático, dentre eles, o próprio *impeachment*.

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. (Brasil, 1988)

Nessa perspectiva, embora os institutos do *impeachment* nas repúblicas presidencialistas, especialmente na América Latina, tenham origem comum no direito norte-americano, as razões pelas quais o PR possa dar causa à instauração do instituto variam entre os países, como aduz Bandeira de Mello:

Nos EUA, por exemplo, o *impeachment* é cabível nos casos de traição, corrupção e outros “grandes crimes e faltas graves” (high crimes and misdemeanors). No Brasil, supõe-se a prática de “crimes de responsabilidade”, nos termos da Lei no 1.079/1950, ao passo que na Argentina a amplitude do que pode ser levado ao juízo político vai do crime comum ao delito no exercício das funções ou simplesmente “mau desempenho do cargo”. (Mello, 2024, p. 65-66).

Em que pese a definição de traição ser dada pela própria Carta Constitucional estadunidense, e as definições de suborno estarem bem delimitadas na jurisprudência norte-americana (deve-se recordar que o país adota o sistema Common Law, em que presencia-se uma valoração expressiva dos precedentes judiciais na construção jurídica), Chalhoub (2017, p. 19) discorre sobre a inexistência de uma definição clara para o que seriam os “*high crimes and misdemeanors*”, tema de amplo debate na ciência política estadunidense em que não se mostraram funcionais as hipóteses de se listar todas as possíveis ofensas que integrariam a definição, dada a sua ampla natureza.

Em nota, insta salientar que, conforme Chalhoub (2017, p. 19) na Convenção da Filadélfia, James Madison rejeitou o termo “*mal administration*” (má-administração), proposto por Mason como justificativa para o instituto, pois deixaria o PR vulnerável a um Congresso²⁴ hostil. Entretanto, aceitou o termo *misdemeanor*, que representa essencialmente a

²⁴Importante observar que Madison criticava a competência do Senado para julgar os casos de *impeachment*, argumentando que o presidente ficaria “indevidamente dependente do Senado”. Porém, a Convenção da Filadélfia adotou o entendimento de que, considerando o volume de Senadores em comparação à Suprema Corte, inclusive com membros cuja indicação se dá pelo próprio Presidente da República, seria o Poder Legislativo, no âmbito do Senado Federal, o melhor órgão para julgar o *impeachment*. Além disso, pela própria natureza do instituto, mais semelhante à atividade legislativa que judiciária, Alexander Hamilton asseverou que juízes carecem do tipo de habilidade e responsabilidade perante o agente público para seu julgamento. (Gerhardt, 2000, pp. 6-13 apud. Chalhoub, 2017, p. 18).

mesma problemática. Sobre tal definição adotada nos EUA, assevera Raoul Berger (*apud* Queiroz, 2021, p. 45).

A escolha de termos jurídicos (*crimes, misdemeanors*) tradicionais do direito comum, e não de expressões de uso corrente, como “má administração” ou “incompetência”, deixava claro que a locução tinha sentido técnico e limitado. Para reforçar esse aspecto, a Constituição estabeleceu que os senadores, quando reunidos para julgamento de impeachment, prestem um juramento solene especial prometendo julgar o presidente de modo imparcial, observando “a Constituição e as leis” (Berger, *apud* Queiroz, 2021, p. 45)

Em outras palavras, no país fundador do sistema presidencialista, a liberdade do Poder Legislativo para julgar a responsabilização política do Presidente se exhibe tão genérica que nem há tipificações mais minudentes das condutas ilícitas, sendo considerado, por exemplo, por Gerhardt (2018, pp.69-70, *apud* Mello, 2024, p. 188), incontáveis os motivos para se instaurar um *impeachment* naquele país, o que reforça a tese de que a barreira do *impeachment* não está na norma, mas na maioria parlamentar.

Com efeito, Mello discorre sobre a amplitude ainda maior de condutas que podem resultar no *impeachment* do PR em países como Argentina e França, como a simples locução “mau desempenho do cargo” (Argentina) ou a “falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato” (França), traduz-se que em que tudo que determina dano à função autoriza o juízo político. Assevera o autor:

De modo distinto, outros países passaram a dispor em suas constituições sobre condutas como “insatisfação geral”, “violação ao juramento”, “conduta indigna”, “incompetência” ou “negligência” – o que amplia sobremaneira o espectro da conduta punível com *impeachment* e deixa a critério do Legislativo a submissão do presidente a um juízo de impedimento (Ginsburg et al., 2019, p. 34) (Mello, 2024, p. 101).

Entretanto, como destaca Brossard (1992, pp. 51-54 *apud* Mello, 2024, p. 67), embora à primeira vista possa parecer que os sistemas norte-americano e argentino, em comparação ao Brasil, conferem discricionariedade muito maior ao Congresso na decisão sobre a admissibilidade do *impeachment*, essa diferença, na realidade, é mais aparente do que substancial. Segundo Brossard (1992, p. 44), “é verdade que dificilmente se conceberá um fato cuja classificação não possa caber em alguma das categorias de crimes de responsabilidade enumeradas na Constituição brasileira”, evidenciando também a amplitude das hipóteses previstas no ordenamento pátrio.

Dessa forma, depreende-se que, apesar das variações terminológicas e das peculiaridades normativas entre os ordenamentos analisados, o *impeachment* revela-se, em essência, um mecanismo político-jurídico de responsabilização excepcional do Chefe do Executivo, cuja admissibilidade, embora sujeita a contornos legais, não se desvincula da conjuntura política em que se insere. Em que pese no Brasil a moldura normativa ser uma das mais discricionárias quando comparada a outras nações presidencialistas, sua maleabilidade interpretativa e a competência para o Poder Legislativo demonstram que o instituto reveste-se de uma natureza na qual o juízo político prepondera sobre a subsunção técnico-jurídica. Diante disso, torna-se imprescindível perquirir, com maior profundidade, os fundamentos teóricos do *impeachment*, a fim de compreender seus limites, sua natureza, sua função no equilíbrio entre os Poderes e o seu papel na preservação da ordem constitucional.

4. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO *IMPEACHMENT*

Expostas as considerações sobre a evolução histórica do *Impeachment* no Brasil, em consonância com a adoção do presidencialismo na América Latina, sistema este que culminou no uso do instituto como ferramenta de contenção repressiva do poder do Chefe do Executivo, em que sua deposição é feita durante a vigência de seu mandato, mediante processos específicos e rigorosos, far-se-á necessária a plena compreensão de sua conceituação, natureza, efeitos da responsabilização dos agentes públicos, o controle judicial do instituto e a aplicação de seu rito no Brasil.

A partir disso, será possível distinguir em que medida sua aplicação respeita os parâmetros democráticos e constitucionais, e em que momentos ela pode ocasionar em contornos de ruptura política ou institucional.

4.1. Conceito e natureza

Instituída a república presidencialista no continente latinoamericano, um de seus princípios basilares importados seria o de que os governantes não poderiam ser isentos de responsabilidades, como no absolutismo monárquico. Como prospecta o jurista Paulo Brossard (1992, p. 4), visando tornar efetiva a responsabilidade do Poder Executivo, a constituinte adotou um processo parlamentar fiel ao princípio de que toda autoridade deve ser responsável e responsabilizável.

Desta forma, o *Impeachment* pode ser definido como o processo pelo qual o Poder Legislativo sanciona a conduta de uma autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político. (Ferreira Filho, 2022, p. 139).

Ressalta-se a dificuldade em se fixar a natureza do instituto dada a sua interdisciplinaridade. Brossard (*apud* Riccitelli, 2006, p. 20) delimita tais obstáculos em três eixos principais: a deficiência terminológica do Direito Constitucional; as reminiscências do instrumento que já fora criminal, e que ainda subsistem em determinados aspectos, mesmo após substanciais modificações institucionais; e a manutenção das formas e exterioridades do processo judicial, que, pela presença de elementos substanciais que apresentam simultaneamente traços políticos e criminais, revestidos de um procedimento em que deve-se respeitar o devido processo legal, abrem caminho para longas discussões doutrinárias sobre a natureza do instituto.

Apesar das considerações de Brossard, parte considerável dos acadêmicos ressalta a coexistência de elementos jurídicos substanciais, razão pela qual há divergências quanto à natureza do instituto. Nessa linha, a doutrina majoritária entende que o instituto possui natureza fundamentalmente política, dotada de consequências jurídicas de grande relevância. Sua essência reside na possibilidade de destituição de agentes públicos investidos cargos específicos por meio de rito próprio legalmente estabelecido. Assevera Brossard:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário” (Brossard, 1992, p. 75).

O julgamento mencionado por Brossard não exclui a adoção de critérios jurídicos, o que, segundo Riccitelli (2006, p. 20), ocorre mesmo quando o fato gerador possua caráter penal e possa sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.

Curioso que, já em 1967, ao debruçar-se sobre a matéria, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Aliomar Baleeiro já visualizava a natureza do *impeachment* como, principalmente, política:

Para mim é uma instituição de caráter político, à semelhança do *impeachment*, que, por mais que queiramos por dentro do Processo Penal, não é processo penal. É uma medida política, pouco importando que ela adote alguns dos ingredientes processualistas (Brasil, 1967, p. 304).

Sob tal perspectiva, infere-se que o *impeachment* não objetiva atingir a pessoa ou seus bens, mas sim destituir a autoridade de sua capacidade política, permitindo que a sociedade exerça vigilância sobre os seus representantes políticos, garantindo a preservação dos valores democráticos e a integridade das instituições republicanas. Sua natureza se revela desde a instituição do instituto norte-americano, como aduz Brossard (1965, p. 21): “na Inglaterra o *impeachment* atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça”.

Para Themistocles Brandão Cavalcanti (1948, p. 338), reforçando seu posicionamento de que o instituto reveste-se de natureza política, invoca diversos autores estrangeiros como Hamilton, no *Federalist*; Black, no *Constitutional Law*; Tocqueville, na Democracia na América, para esclarecer a definição de delitos políticos como os dirigidos contra a

organização e o funcionamento do Estado e os direitos dos cidadãos, e também os delitos comuns que constituem a execução de delitos políticos e os atos destinados a favorecer a sua execução.

Sem embargo, não se pode analisar o processo de *impeachment* exclusivamente quanto ao seu rito formal da subsunção estrita a normas jurídicas, pois tais aspectos procedimentais, embora substancialmente jurídicos, não esgotam a complexidade do instituto. Embora no processo de *impeachment* o Senado Federal seja presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, como assinala o art. 52, parágrafo único, da CRFB/88 (Brasil, 1988), sua essência revela um claro predomínio do juízo político, especialmente porque os responsáveis por sua apreciação e julgamento - membros do Poder Legislativo - são agentes políticos diretamente eleitos pelo sufrágio popular.

Assim, ao deliberarem sobre a responsabilização do Presidente da República, os parlamentares o fazem não apenas com base em critérios jurídicos, mas sobretudo conforme orientações políticas, pressões sociais e avaliações de conveniência institucional. O *impeachment*, portanto, se estrutura como um instrumento de natureza eminentemente política, ainda que revestido de forma jurídica (mesmo que, a rigor, esse órgão político assuma um papel de tribunal jurisdicional) (Badeni, 2006, p. 1605).

Não se olvida que a separação entre a natureza jurídica e política do instituto, embora teoricamente delineada em categorias distintas, revela-se, na prática, um desafio complexo e, por vezes, artificial. Isso porque as decisões jurídicas, sobretudo aquelas proferidas por cortes superiores ou em temas de elevada repercussão institucional, não raro se entrelaçam com considerações de ordem política, ideológica ou axiológica. O próprio ato de interpretar a norma jurídica envolve escolhas hermenêuticas que podem refletir concepções subjetivas de justiça, conveniência ou interesse público. Da mesma forma, o juízo político, por mais discricionário que seja, frequentemente se apoia em fundamentos jurídicos para se legitimar perante a ordem constitucional. Essa zona cinzenta entre o direito e a política não representa uma falha do sistema, mas sim uma expressão da complexidade da vida institucional, em que as esferas normativa e política se influenciam mutuamente, especialmente nas democracias constitucionais contemporâneas.

Nessa linha tênue, Bandeira de Mello expõe pensamentos divergentes sobre a natureza do instituto:

Há quem pense diferente, e são muitos. Em tratado sobre o tema, o jurista argentino Galli Basualdo (2014, p. 53) argumenta que o conteúdo político que se possa converter num julgado que seja prolatado nos autos de um processo público não o

diferenciaria de outros atos revestidos de traços políticos que, no entanto, também representam o exercício de uma função materialmente jurisdicional (como a cassação de parlamentares ou a remoção de um magistrado no julgamento por um magistrado etc.). Galli Basualdo, na verdade, enfoca a classificação substantiva ou objetiva das funções do Estado e entende que os órgãos ou Poderes contam, materialmente, com diferentes funções administrativas, normativas ou jurisdicionais. O juízo acerca da responsabilização política de um agente público seria, assim, o produto de uma atividade jurisdicional extraordinariamente prolatado por um órgão político, no caso, o Poder Legislativo. O professor argentino não está sozinho. É ladeado pela doutrina jurídica brasileira do início do século XX, assim como por dois casos controvertidos julgados por 6 votos a 5 no STF em 191660. Naqueles anos, José Higino e Galdino Siqueira defendiam que o processo de impeachment era político e disciplinar; no viés oposto, Guimarães Natal enxergava nele “um processo penal de acentuado caráter judicial” (Brossard, 1994, pp. 75-86). Essa segunda corrente doutrinária, no entanto, perdeu espaço modernamente. (Mello, 2024, p. 69).

Ainda, fazem-se presentes correntes jurídicas em defesa de que o *impeachment* constitui-se de instituto de natureza jurídica penal ou mista. Dentre os que defendem a tese de que o instituto possui natureza essencialmente penal, destaco Pontes de Miranda (1967, p. 347), que justifica sua classificação na tese de não cabimento da instauração de processo político, como também não cabe prosseguir-se no já existente, se o acusado deixa definitivamente as funções que exercia, pelas quais gozava de foro especial. Ainda, Riccitelli (2006, p. 27) demonstra a posição de José Frederico Marques, de que o instituto seria de natureza mista, pois, apesar de prevalecer um juízo político, é também um julgamento penal.

Não obstante, o mero cumprimento do rito processual próprio do *impeachment* não é suficiente para desnaturar sua essência eminentemente política. Conforme apregoa Pérez-Liñan (2007, p. 142-144), os legisladores sempre representarão o aspecto substancialmente político do instituto, independentemente da moldura constitucional dada: se o Presidente for capaz de manter controle sobre o Congresso, seu *impeachment* é muito improvável tendo cometido atos que o justifiquem ou não, mas se o PR for incapaz de controlar um Congresso hostil, é possível que sofra um *impeachment* tendo ou não cometido crimes de responsabilidade. (Chalhoub, p. 57).

Opinião semelhante é dada por Ricardo Lewandowski, que, na época do *impeachment* de Dilma Rousseff, exercia a presidência do Supremo Tribunal Federal e, por mandamento legal, a presidência do Senado Federal na votação de sua condenação:

Trata-se de um delito de natureza política, cujo processo e julgamento fica a cargo de integrantes do Poder Legislativo. Nesse sentido, do ponto de vista ontológico, é distinto de um crime comum, que é processado e julgado por membros do Poder Judiciário (...). Em suma, o processo de *impeachment*, a meu ver, não tem um caráter exclusivamente político, mas ostenta um caráter híbrido, já que precisa amoldar-se às normas constitucionais e infraconstitucionais no concernente aos cânones do *due process of law*. (Lewandowski; Mello, 2024, p. 179).

Ainda, como confessa o Senador Renan Calheiros, que também presidiu o Senado durante o *impeachment* de Rousseff (até sua transição temporária para Lewandowski), ficou claro que a moldura jurídica apenas conforma os aspectos processuais do instituto, não definindo sua natureza:

Os processos de *impeachment* são atípicos. Para além do debate penal, encerram-se invariavelmente como processos políticos. Os enquadramentos legais, na minha percepção, não passam de uma moldura jurídica fabricada quando se configura uma maioria no parlamento, nas ruas, no setor produtivo, na imprensa para o impedimento (Calheiros; Mello, 2024, p. 179).

Nessa perspectiva, ainda que o procedimento incorpore garantias jurídicas fundamentais como o direito ao contraditório e à ampla defesa, a exigência de subsunção da conduta do Presidente da República a um rol de crimes de responsabilidade (ainda que formulado de modo demasiadamente genérico em grande parte dos ordenamentos) e a observância formal do devido processo legal, tais elementos funcionam, em verdade, como instrumentos de legitimação do instituto, e não como fatores capazes de neutralizar sua índole política. Com efeito, fato é que o julgamento é levado a deliberação por órgão de composição marcadamente política, cujas decisões refletem, antes de tudo, a correlação de forças e interesses no cenário parlamentar. Assim, os contornos jurídicos que moldam o rito não afastam a constatação de que o *impeachment* opera, em última análise, como um mecanismo de decisão política revestido de forma jurídica.

Todavia, tal questão, embora central no eixo da presente temática, que visa abordar o uso do *impeachment* como ferramenta eminentemente política na América Latina, será abordada *a posteriori*, pois imprescindível no presente momento tecer considerações sobre os demais elementos caracterizadores do instituto.

4.2. Dos efeitos da responsabilização política

O presente tópico será desenvolvido principalmente com base nos estudos de Bandeira de Mello (2024, p. 72, s.s.), cuja obra oferece uma análise aprofundada e sistematizada sobre os efeitos da responsabilização política. A partir de sua pesquisa, será possível compreender os desdobramentos institucionais e jurídicos decorrentes do *impeachment*, aproveitando-se os elementos teóricos e práticos já consolidados pelo autor.

Como se observa pela própria definição do instituto, a destituição do cargo ocupado pelo condenado é a essência do *impeachment*. Entretanto, a inabilitação para o exercício de

outras funções públicas, embora com previsão legal no Brasil por 8 anos (art. 52, parágrafo único, da CRFB/88), não se exhibe tão uniforme no restante do desenho internacional. Em países como a França, não há a inabilitação do cargo, enquanto na Argentina tal condenação comporta decisão distinta realizada pelo Senado (Mello, 2024, p. 72). Já nos Estados Unidos, país que fundamentou as raízes da aplicação do instituto nos países latino-americanos, o Senado adotou a linha de que é possível a aplicação das penas separadamente, em que para a destituição do cargo é necessária a votação de dois terços dos membros, ao passo em que para a inabilitação seria necessária somente maioria simples²⁵.

No caso nacional, os *impeachments* dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff geraram intensas controvérsias em razão das decisões proferidas pelo Senado Federal. No primeiro caso, o órgão legislativo proferiu a decisão de prosseguir com o julgamento da inabilitação (e, posteriormente, o condenando), mesmo após sua renúncia. Já no caso de Dilma Rousseff, o Senado adotou posicionamento que possibilitou a separação da votação de ambas as penalidades, razão pela qual, em requerimento de destaque regimental apresentado em julgamento presidido pelo então ministro Ricardo Lewandowski (Brasil, 2016a, p. 218), o Senado votou o quesito da inabilitação de forma autônoma, não tendo sido alcançado o quórum qualificado de dois terços dos votos, razão pela qual a penalidade restou afastada e possibilitou que a ex-presidente se candidatasse, ainda que sem êxito eleitoral, ao cargo de Senadora pelo estado de Minas Gerais.

Cerca de sete anos após a destituição da ex-presidente Dilma Rousseff, o Supremo Tribunal Federal, através do julgamento dos Mandados de Segurança Coletivo nº 34.378, 34.379, 34.384 e 34.394 validou a decisão proferida pelo Senado Federal, como extrai-se da Ementa proferida ao MS 34.394 *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO. IMPEACHMENT DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. VOTAÇÃO NO SENADO FEDERAL. CISÃO DE VOTAÇÕES REFERENTES À PERDA DO CARGO E À INABILITAÇÃO, POR OITO ANOS, PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA (ART. 52, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). (...) IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE TRANSPLANTE DE RESULTADO DE VOTAÇÃO DE QUESITO. JULGAMENTO DE MÉRITO. SENADO FEDERAL. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO. (...) 7. Sob o pálio da técnica, ainda que se pudesse dar guarida à tese da nulidade da segunda votação, observados os limites da via processual eleita, bem como os regulares efeitos jurídicos decorrentes da declaração de nulidade – retirar do mundo o ato anulado, para, se o caso, o seu refazimento –, exsurge óbice intransponível ao efeito buscado no *writ*, qual seja, transplantar, para a votação que se pretende anulada, o resultado da

²⁵Importante dizer que, conforme apontado por Chalhoub (2017, p. 28), o impeachment na Câmara dos Deputados estadunidense obedece ao quórum de maioria simples dos votos dos presentes. Somente quando o processo chega no Senado é que o instituto é votado, pela condenação ou não do PR, sob o quórum de dois terços tradicionalmente previsto no Brasil.

primeira votação do *impeachment*, a projetar, de imediato, sanção na esfera pessoal da litisconsorte Dilma Vana Rousseff, privando-a dos seus direitos políticos. 8. Nesse sentido, importa ter presente o resultado das votações para reconhecer a discrepância de quantitativo de votos dados nas primeira e segunda votações, bem como a diversidade dos quesitos postos em votação, a não permitir sejam confundidos ou tomados pelo mesmo objeto. O quórum constitucional foi alcançado para a perda do cargo, enquanto tal não se verificou no que diz com a inabilitação, a afastar a razoabilidade da pretendida substituição, pela via judicial, do mérito realizado no âmbito do próprio Senado Federal. 9. Impossibilidade jurídica de transplante do resultado da votação do primeiro quesito para o segundo, de todo inadmissível a substituição, pela via do mandado de segurança, do julgamento de mérito realizado no âmbito do Senado Federal. 10. Mandado de segurança não conhecido (Brasil, 2023).

Portanto, desprezadas as discussões de natureza preponderantemente processual do *mandamus*, verifica-se que o Poder Judiciário, através de seu órgão máximo, não se absteve de exercer sua função de controle de legalidade sobre o procedimento de *impeachment*. Embora tenha reconhecido a autonomia institucional da referida casa legislativa para deliberar sobre os quesitos de forma apartada - perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública -, o Supremo Tribunal Federal não se eximiu de apreciar a juridicidade do ato legislativo, concluindo, após análise meritória dos *mandamus*, pela conformidade da atuação do Senado com os ditames constitucionais e legais. Assim, não se tratou de simples deferência à discricionariedade política do Parlamento, mas do reconhecimento da validade jurídica do procedimento adotado.

Nesse sentido, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, ao ingressar no caráter de mérito da decisão proferida pela Câmara Alta, trouxe a assertiva de que a autonomia do Poder Legislativo para conduzir o julgamento do instituto deve obedecer aos parâmetros legais estabelecidos.

Porém, o que se verifica é que o Poder Judiciário tem papel restrito à observância dos ritos processuais do instituto, em respeito sobretudo aos princípios do contraditório e ao devido processo legal. Nessa linha, o STF decidiu, por mais de uma vez, que não compete ao órgão judiciário substituir o mérito de decisões políticas proferidas no instituto, desde que não sejam produtoras de qualquer ilegalidade.

Insta salientar que através do Mandado de Segurança nº 34.193, em que a Ex-Presidente Dilma Rousseff questionou a autorização feita pela Câmara dos Deputados para a abertura do processo de *impeachment*, o Ministro Alexandre de Moraes asseverou que: “cabe ao Poder Judiciário apenas eventual juízo de constitucionalidade do recebimento da acusação” (Brasil, 2018b), e que o princípio da separação dos poderes afasta a jurisdição do Poder Judiciário em questões preponderantemente políticas.

No Mandado de Segurança nº 34.441, o ministro declarou que: “no procedimento de *impeachment*, deve ser resguardado o devido processo legal ao presidente da República, com observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, e que o ato impugnado os observou” (Brasil, 2018a, p. 12).

Portanto, o que se observa é que o STF consolidou a posição de que sua atuação deve se limitar a um controle preponderantemente formal do procedimento previsto na CRFB/88, evitando uma avaliação das decisões materiais do Congresso Nacional em casos de *impeachment*, divergindo da perspectiva de que deveria o judiciário realizar o controle da adequação típica do fato imputado à autoridade acusada à norma de previsão de crimes de responsabilidade. Tal entendimento adotado pelo STF será de suma relevância para as análises posteriormente apresentadas nesta pesquisa.

Cumprе destacar, nesse momento, que embora a atuação do Excelso Pretório brasileiro nos procedimentos de *impeachment* se restrinja majoritariamente ao controle da legalidade formal, nota-se consonância entre o entendimento do STF e o adotado pela Suprema Corte dos Estados Unidos, conforme decidido no emblemático caso *Nixon v. United States* (1993). Naquele julgamento, de acordo com Chalhoub (2017, p. 34-35), a Corte americana foi instada a responder se o Judiciário poderia revisar os procedimentos utilizados pelo Senado norte-americano no julgamento de um *impeachment*. A decisão proferida, de forma unânime, concluiu que, por se tratar de atribuição constitucional expressa e de conteúdo eminentemente político, caberia ao Congresso ampla discricionariedade na condução do processo, afastando-se a possibilidade de interferência judicial sobre o mérito das deliberações, exceto caso tal condução desrespeite os parâmetros legais e direitos fundamentais estabelecidos. Assim, tanto no sistema brasileiro quanto no norte-americano, restou consolidada a compreensão de que o julgamento político do *impeachment* compete exclusivamente ao Poder Legislativo, cabendo ao Judiciário apenas assegurar a conformidade do procedimento com os parâmetros legais pré-estabelecidos.

4.3. Controle judicial do procedimento

Este subcapítulo examina os limites do controle judicial sobre o procedimento de *impeachment* no Brasil, à luz de experiências internacionais e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Em análise do controle do *impeachment* exercido pelo Poder Judiciário, faz-se mister cotejar a aplicação do instituto brasileiro com os EUA, país que alicerçou as

bases que estruturam o presidencialismo - e, por consequência, o *impeachment* - no Brasil e demais países latino-americanos.

Cumprido, de início, retomar que, ao defender a incorporação do *impeachment* na Constituição dos EUA, Alexander Hamilton (1984, p. 499, *apud* Miranda; Rebello, 2019, p. 7), um dos pais fundadores - líderes que desempenharam papel central na independência dos Estados Unidos e na criação do sistema político americano - asseverou que seria de alçada do Poder Legislativo as ofensas decorrentes de abusos ou violações cometidos por agentes públicos, qualificando as ofensas como de natureza política, pois, em sua definição, se referem a transgressões praticadas contra a própria sociedade e que, devido a essa natureza, não seria o Judiciário o melhor depositário da tarefa de julgá-las, em virtude das enormes pressões e influências que incidiriam sobre os julgadores nesses casos.

Brevemente expostos os contextos históricos que fundamentaram a competência legislativa para o julgamento dos crimes de responsabilidade contra autoridades públicas, o que não se deve prolongar em razão da evolução histórica do instituto possuir tópico próprio no presente trabalho, passar-se-á à análise da possibilidade e dos limites do controle judicial do instituto.

Diversos doutrinadores norte-americanos²⁶ afirmaram que as decisões proferidas pelo Poder Legislativo, em sede de responsabilidade política, possuem *status* de irrevogabilidade, tornando-se definitivas por natureza. Nesse diapasão, os tribunais não teriam autoridade para rever ou intervir nos procedimentos de *impeachment* determinados pelo Congresso norte-americano, desde que respeitadas as garantias de defesa e o devido processo legal (Mello, 2024, p. 74-75). Portanto, o que se verifica pela doutrina norte-americana é que o Poder Judiciário somente deve agir quando em observância ao devido rito processual, respeitados os direitos e garantias do acusado. Quanto à análise meritória do *impeachment*, sua competência se dá exclusivamente ao Poder Legislativo. Nesse sentido é que se pode admitir o controle judicial, caso, por exemplo, seja manifesto o cerceamento de defesa ou se esteja admitindo no processo prova manifestamente nula (Gerhardt, 2000, p. 125).

Em complemento, Bandeira de Mello (2024, p. 75) ainda assevera que, tanto na França quanto na Argentina, vigoram entendimentos similares sobre a não interferência do Poder Judiciário no instituto, exceto para a preservação do direito de defesa e o devido processo legal.

²⁶Como aduz Mello (2024, p. 74), assim argumentam Story (1833); Berger (1974); Tucker (1899); Von Holst (1885); Paulo Brossard (1994) e Hely Lopes Meirelles (2015).

Embora, no Brasil, a tentativa de se harmonizar a obrigatoriedade de enquadramento típico da conduta do PR aos crimes de responsabilidade previstos com a competência do Senado Federal para julgar produza discussões quanto à possibilidade de extensão do controle judicial ao Poder Judiciário, o país não adotou entendimento diverso.

O jurista Paulo Brossard (1992, p. 76) sustentou que tanto nos EUA quanto no Brasil, em razão de a natureza do processo de *impeachment* ser política, por se originar de causas políticas, objetivar resultados políticos, ser instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, ainda que o julgamento suponha a adoção de critérios jurídicos para sua realização, a postura do Judiciário não deve se sobrepor materialmente à decisão proferida pelo órgão legislativo.

Ainda, em 1993, Brossard, em muito inspirado pela experiência norte-americana, agora no exercício do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, manifestou-se nos seguintes termos em voto no Mandado de Segurança Nº 21.689 —DF:

Absolutória ou condenatória, justa ou injusta, sábia ou errônea, da decisão do Senado não cabe recurso, direto ou indireto. Mas isto não é novidade. Todo o órgão, seja de que natureza for, que decide em única ou última instância, decide inapelavelmente, acerte ou erre. (...) É velha como o mundo a máxima segundo a qual quem decide em último lugar pode errar e errando o erro não terá reparo. Rui Barbosa disse isto mais de uma vez. A título de exemplo, lembro esta passagem: Os atos, que justos ou injustos, acertados ou errôneos, não têm corretivo na ordem jurídica do regime, são aqueles em que um poder constitucional, na órbita de uma autoridade incontestável, exerce uma atribuição exclusiva, suprema, ou discricionária. Assim o Supremo Tribunal Federal... Assim a Câmara ou o Senado... Assim o Congresso Nacional... (Rui, Obras Completas, XXXVIII, 1911, II, pág. 141). Em outra ocasião disse o mesmo com outras palavras: em todas as organizações políticas ou judiciais há sempre uma autoridade extrema para errar em último lugar. A alguém, nas coisas deste mundo, se há de admitir o direito de errar por último (Obras Completas, XLI, 1914, III, pág. 259) (Brasil, 1993).

Em conclusão similar, mas por perspectiva distinta, Conrado Hubner Mendes apresenta questionamentos à resolução de conflitos políticos pelo Poder Judiciário:

O juízo sobre o mérito do crime de responsabilidade é de competência do Senado Federal. Faz pouco sentido inventar essa nova competência do Supremo Tribunal Federal. Seria, além do mais, um pouco ingênuo depositar tamanha esperança no Tribunal. O STF apenas se fragilizaria com essa atribuição nas mãos, uma atribuição que não teria forças para executar de modo independente. O fato de o Senado ter a última palavra não transforma seu juízo de impeachment em juízo político (“político” no sentido de uma escolha de mera conveniência, arbitrária, sem lastro jurídico). Alguém poderá perguntar: “Bom, mas se não podemos recorrer ao STF para rever o mérito da decisão do Senado, que diferença há entre uma decisão do Senado com bom fundamento jurídico e uma nitidamente arbitrária?”. A diferença, de novo, está na legitimidade de cada uma das decisões. A mancha da ilegitimidade pode custar caro. (Mendes, 2016, s/n)

O entendimento de Brossard e Mendes não se exhibe absoluto. Doutrinadores como José Ribas Vieira e Maria Lacombe Camargo (2016, s/n) posicionaram-se no sentido de que, nas democracias modernas, os tribunais constitucionais exercem importante força de correção de desvios institucionais, afastando a importação *ipsis litteris* do instituto norte-americano ao verificarem que o restritivo controle judicial exibido no *impeachment* nos EUA basicamente se deu em virtude da baixa densidade normativa da regulamentação jurídica do rito estadunidense. Por outro lado, o detalhamento legal dado pelo ordenamento jurídico brasileiro vigente (referindo-se principalmente à Lei nº 1.079/1950) ao tema forneceria parâmetros competentes para o exercício de um controle constitucional preponderantemente formal pelo STF.

Entendimento ainda mais diverso apresenta Afrânio Silva Jardim e Edilene Lobo (*apud* Miranda; Rebello, 2019, p. 19) , que defende ser a questão da aferição da tipicidade penal estritamente jurídica, e, por decorrência, suscetível ao controle judicial pelo Excelso Pretório.

Contudo, na experiência jurisprudencial brasileira referente à aplicação do instituto à figura do Presidente da República, prevaleceu entendimento misto, tipicamente aplicado ao instituto do *impeachment* em outras nações presidencialistas tradicionais, resguardando à apreciação exclusiva do Congresso Nacional o juízo de conveniência da apuração do cometimento de crime de responsabilidade e de mérito do julgamento, decisão esta proferida pelo Supremo Tribunal Federal em formação de precedentes oriunda de denúncia de *impeachment* de José Sarney, seguindo o entendimento do Ministro Relator Aldir Passarinho²⁷ (Miranda; Rebello, 2019, p. 22).

Na mesma época, ainda, o Supremo Tribunal Federal foi indagado sobre eventual prosseguimento do rito do *impeachment* após a renúncia do Presidente da República, em que haveria suposta perda de objeto da ação. Em decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 21.689, a Suprema Corte adotou posicionamento de que, uma vez aberto o procedimento, deverá ser continuado mesmo com a renúncia do acusado (ou seja, a saída do PR do cargo somente impede a instauração do instituto), em conformidade com o art. 15 da Lei nº 1.07/50. Nessa linha, diante da incapacidade do Legislativo em adaptar a Lei de Responsabilidade Fiscal à CRFB/88, o instituto ficou à mercê de interpretações casuísticas.

No *impeachment* de Dilma Rousseff, o exercício do Poder Judiciário também manifestou-se em sentido restrito, em que o julgamento proferido nos autos da Ação de

²⁷Interessante pontuar que o Ministro Paulo Brossard, acompanhado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, foram vencidos na decisão proferida pelo STF.

Desumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378 especificou o rito do *impeachment* a ser seguido, mas declarando expressamente que a decisão meritória competiria ao Congresso Nacional (Mello, 2024, p. 76).

Portanto, o que se pode verificar no caso Brasileiro é que o Supremo Tribunal Federal exerceu controle formal do instituto do *impeachment*, sobretudo aos dissídios de natureza regimental, não obstante (e reafirmando) a competência do controle material do Congresso Nacional para a apuração da conduta e julgamento do processo, desde que garantido o direito de defesa da autoridade acusada e o devido processo legal expressos na CRFB/88 e nas legislações infraconstitucionais pertinentes.

4.4. Do rito no Brasil

No Brasil, o instituto do *impeachment* é determinado através de procedimento bifásico, divididas as competências dos órgãos componentes do Poder Legislativo Federal: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Inicialmente, prospecta-se que o artigo 218, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Brasil, 2025), assim como o art. 19 da Lei nº 1.079/50 (Brasil, 1950), prevê a possibilidade de qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade. Para seu prosseguimento, a denúncia deverá ser recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, sendo que, em caso de indeferimento do recebimento da denúncia, cabe recurso ao plenário da Câmara.

Após o recebimento da denúncia, é formada Comissão Especial para a apuração das acusações imputadas contra a figura do Presidente da República e, após sequência de processos internos disciplinados na Lei nº 1.079/50 e ao corpo do art. 218 do Regimento Interno supracitado, ofertada a defesa por parte do denunciado, posteriormente vota-se a instauração do processo contra o denunciado.

O *quantum* dos votos necessários para autorizar a instauração do processo de *impeachment* é disciplinado tanto na legislação infraconstitucional - Lei nº 1.079/1950 e Resolução nº 17, de 1989 (Reg. Interno da Câmara dos Deputados) - quanto disposto na própria Carta de 1988, conforme extrai-se do art. 51, I, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. (Brasil, 1988).

Tal fase é denominada “juízo de prelibação”, ou “juízo de admissibilidade”. É imperioso consignar que a votação para a admissão da instauração do instituto se dá nominalmente, por dois terços dos membros totais, ou seja, não apenas dos membros presentes na votação.

Nesse sentido, o quórum supracitado de Deputados Federais concluindo pela procedência da acusação é suficiente para autorizar o colegiado para a abertura do processo. Neste momento, como aduz Riccitelli (2006, p. 66), exaure-se a competência da Câmara dos Deputados, que não possui atribuição para processar nem julgar o Presidente da República.

Admitido na Câmara dos Deputados, o processo de *impeachment* é enviado ao Senado Federal, em que terá competência exclusiva para processar e julgar a autoridade denunciada nos crimes de responsabilidade imputados. O rito no Senado está dividido em duas principais votações: a votação de instauração do processo, que, se aprovada, culmina imediatamente na suspensão automática da autoridade denunciada do exercício de suas funções, por força constitucional do art. 86, §1º, II²⁸ (Brasil, 1988), e no julgamento de mérito da causa.

No julgamento de mérito, denominado “juízo de deliberação”, o Senado Federal será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal²⁹, em que decide-se a condenação ou não, pela maioria qualificada de dois terços do total de seus membros, do Presidente da República às penas previstas pelos crimes de responsabilidade praticados. Como exposto no caso Dilma Rousseff, as sanções previstas (a perda do cargo e a inelegibilidade) poderão ser votadas separadamente pelo Senado.

Em virtude da habitualidade de eventuais relações de parcialidade ou inimizade política dos Senadores para com a autoridade denunciada, *in casu*, o Presidente da República, por se entender que estas são essência natural das disputas políticas, o artigo 36 da Lei nº 1.079/50 promoveu hipóteses restritas ao impedimento destes na apuração dos crimes de responsabilidade previstos na CRFB/88:

²⁸O afastamento do Presidente da República se dará em até 180 dias, e, caso o julgamento não estiver concluído, o PR retornará ao exercício de suas funções (não obstando o prejuízo do regular prosseguimento do processo), conforme verifica-se no art. 86, §2, da CRFB/88.

²⁹Mafei expõe um curioso fato histórico de que o papel da Suprema Corte dos Estados Unidos em ceder seu presidente para conduzir o julgamento do *impeachment* se dava pois, pela Constituição estadunidense, o Senado Federal é presidido pelo vice-presidente, que é por natureza parte interessada no desfecho do caso (Queiroz, 2021, p. 46). No Brasil, embora o Presidente do Senado Federal seja um senador eleito pelo próprio órgão, manteve-se a tradição de receber o Presidente da Suprema Corte para conduzir o julgamento.

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;
 a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;
 b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria. (Brasil, 1950).

Tendo em vista que os casos de impedimento ou suspeição são apenas os tipificados pela lei, como descreve brilhantemente Sérgio Bermudes (1993, p. 143), o legislador não incluiu como impedimento a situação do congressista que adrede revelou o seu entendimento sobre o tema, para submetê-lo a opinião crítica, formadora do juízo contido no voto, que, evidentemente, só assume conteúdo definitivo, no exato momento em que é proferido. Nesse sentido, para Bermudes, ainda que não existisse norma a disciplinar o assunto, a compreensão da natureza do processo de *impeachment* e da natureza da função parlamentar repeliria a ideia, sem nenhum conteúdo, de que estariam impedidos de votar os senhores senadores que já divulgaram sua opinião sobre o caso.

Ainda, é imperativo trazer luz ao modelo de votação do julgamento dos crimes de responsabilidade adotados pela política brasileira. Conforme apregoa Mafei (2021, p. 77), a fórmula de julgamento requer uma unificação das imputações a uma mera votação de “sim” ou “não” à totalidade das acusações, muitas vezes composta de diversas imputações, o que prejudica a análise dos senadores de cada conduta individualmente. Nessa perspectiva, o autor assevera:

Melhor seria que cada imputação fosse votada separadamente, com um quesito de condenação ou absolvição ao final, à luz do que ficar decidido nas votações anteriores. Seria modelo semelhante ao que existe nos Estados Unidos, onde tanto a acusação quanto a votação são feitas por quesitos (articles) — no Brasil, esse é o modelo de julgamento do tribunal do júri, responsável pelos crimes dolosos contra a vida, composto de “juízes” (os jurados) que tampouco são magistrados profissionais. (Queiroz, 2021, p. 77).

Essa sistemática de votação por “sim” ou “não”, sem a devida cisão das condutas imputadas, de fato impede a responsabilização pontual por atos específicos, favorecendo ainda mais o caráter estritamente político das decisões. Ainda assim, mesmo diante dessas fragilidades no desenho procedimental, o sistema impõe uma exigência robusta de votos para a destituição, o que acaba por funcionar como contrapeso à tentação de usos arbitrários do instituto.

4.4.1 Do elevado quórum necessário para a aplicação do *impeachment* no Brasil

Insta ressaltar a barreira de dois terços dos votos totais necessários nas duas casas do Congresso Nacional para a destituição do cargo da autoridade máxima do Poder Executivo. Tal quórum se exhibe maior até do que o necessário para se aprovar uma Emenda Constitucional no Brasil (3/5 dos votos em cada casa), o que reforça a natureza extraordinária do instituto, em que sua utilização não deve ser banalizada como mero instrumento de disputa política majoritária.

A ciência política denomina esse núcleo sólido de apoio ao Chefe do Executivo no âmbito legislativo, qualificado para tanto garantir margem de negociação de alterações legislativas, mas, sobretudo na análise do instituto em tela, para impedir processos de *impeachment*, de *legislative shield* (ou “escudo legislativo”), e seu principal núcleo costuma ser o próprio partido do PR.

Contudo, como bem observou Chalhoub (2017, p. 59), o quórum de dois terços supracitado originou-se na constituinte estadunidense, sendo reproduzido pelas constituições brasileiras sem observar que, em uma nação bipartidária como os EUA, em que as forças partidárias são relativamente equiparadas, a salvaguarda de 2/3 dos deputados e senadores se mostra mais do que o suficiente para coibir abusos graves do *impeachment*, ainda mais corroborando ao fato de que o partido do Presidente da República nunca constituiu-se em menos de 1/3 dos senadores norte-americanos.

Entretanto, a adaptação do quórum ao arranjo institucional brasileiro enfrenta variações em seu equilíbrio tradicionalmente previsto, tendo em vista uma nação pluripartidária, em que raramente o partido do Presidente da República consegue por si só quórum necessário para sua governabilidade, dependendo de grupos conhecidos como “Centrão³⁰” para garantir governança ao Poder Executivo.

Em síntese, uma grande “massa parlamentar” cuja visão ideológica se altera de acordo com um juízo de conveniência (que advém sobretudo de Emendas Parlamentares e cargos na administração, quando não de casos de corrupção já infelizmente institucionalizados no cenário político nacional), torna a proteção tradicionalmente esperada do *legislative shield* mais instável e volátil no Brasil. Assim, em cenários de crise política ou de enfraquecimento

³⁰Em síntese, pode-se definir o “Centrão”, ou “grupos clientelistas ou fisiológicos” como um grupo formado por deputados de diferentes partidos, que se unem para conseguir maior influência no Congresso e defender, conjuntamente, seus interesses (Andreassa, 2020). A maior parte de seus membros não possui atuação ideológica clara, e estão dispostos a negociar apoio ao executivo em troca de acesso a recursos públicos, prática corriqueira no cenário político nacional, mas que escapa das delimitações do recorte proposto nesse projeto.

da liderança presidencial, tal base de apoio pode rapidamente se dissolver ou, ainda, ser instrumentalizada como meio de pressão para a obtenção de vantagens políticas específicas.

Essa peculiaridade do presidencialismo de coalizão brasileiro, somada à fragmentação partidária e à fluidez ideológica do Congresso Nacional, faz com que o quórum qualificado, embora elevado em termos numéricos, não se revele um obstáculo absoluto à deflagração de processos de *impeachment*.

Portanto, se em uma análise perfunctória o quórum previsto revelaria que o instituto é (ou deveria ser) uma salvaguarda destinada a preservar a estabilidade institucional, garantindo que a remoção do chefe do Executivo somente ocorra em situações de graves crises e amplo consenso político, de modo a evitar rupturas indevidas à soberania popular manifestada pelo sufrágio, revela-se, na prática, como um elemento a ser politicamente negociado e, em certas conjunturas, superado mediante a reconfiguração das forças parlamentares em torno da conveniência momentânea da destituição do chefe do Executivo.

4.5. Dos crimes de responsabilidade previstos no ordenamento jurídico brasileiro

Em retomada, apresentar-se-á a amplitude das condutas passíveis de caracterizar os crimes de responsabilidade no Brasil. Em análise comparativa com a legislação de outros países supracitados, o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo disciplinado na Lei nº 1.079/50, surpreende por um rigor detalhado de tais crimes, razão pela qual urge explicitá-la.

Observa-se que a Lei Maior traduz em seu artigo 85 que: “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra”, seguido por sete incisos exemplificando crimes como atos que atentem contra a existência da União, o livre exercício dos poderes, do Ministério Público e das unidades da Federação, do exercício dos direitos políticos, sociais e individuais, da segurança interna do país, da probidade da administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e decisões judiciais.

É importante notar que a terminologia “especialmente”, prevista no *caput* do artigo supramencionado, demonstra, a grosso modo, a possibilidade de que quaisquer atos que atentem contra os 250 artigos da Constituição Federal possa ensejar o processo de *impeachment*, o que, em uma constituição definida por analítica (ou prolixa) como a brasileira, em que se aborda uma característica extensa e detalhada de normativas, versando até sobre o Colégio Pedro II localizado no Rio de Janeiro, abre um leque considerável de hipóteses para imputação de crimes de responsabilidade ao chefe do Executivo.

Tal entendimento não é isolado. O ministro do Supremo Tribunal Federal e constitucionalista Alexandre de Moraes (2002, p. 1.238) posicionou-se em defesa de que os incisos expressos no art. 85 da CRFB/88 revestem-se apenas de rol “meramente exemplificativo dos crimes de responsabilidade”, em que o Presidente poderia ser responsabilizado por qualquer ato contrário aos preceitos constitucionais.

Embora diversos juristas defendam uma abordagem restritiva ao instituto, como por exemplo o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Ayres Britto, que, ao expor o posicionamento de que é necessária a afronta severa à ideia de Constituição, declarou que: “é preciso, para que se dê como ocorrida qualquer das pressuposições de aplicabilidade dos incisos I a VII do art. 85, que os atos imputados ao presidente da República atentem contra a ideia em si ou o núcleo duro conceptual de institutos” (Britto, 2015, s/n). Porém, fato é que, em análise positiva da literalidade do comando constitucional, permite-se uma interpretação extensiva dos crimes de responsabilidade, acentuando a vulnerabilidade do Presidente da República em relação ao apoio político no Congresso Nacional, uma vez que a interpretação expansiva do conceito de crime de responsabilidade torna-o suscetível a pressões parlamentares, que podem influenciar diretamente sua permanência no cargo.

Tal entendimento é corroborado por Brossard (1992, p. 54), que asseverou que a terminologia “e, especialmente, contra (...)”, amplia as hipóteses de configuração dos crimes de responsabilidade, alargando-as a todas as ofensas a quaisquer prescrições constitucionais.

Em contrapartida, o artigo 86, §4º da Constituição Federal determina que o PR não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções, razão pela qual o doutrinador André Ramos Tavares delineou os crimes de responsabilidade como “regime presidencialista brasileiro de responsabilização restrita” (Tavares, 2017, p. 1.079-1.081), em que o instituto do *impeachment* somente poderia ser aventado em caso de atentados severos de subversão da ordem constitucional vigente, e não uma ou outra mera inconstitucionalidade cometida pelo PR.

Entretanto, a delinação proposta por Tavares ao vincular o instituto exclusivamente a condutas de extrema gravidade que representem atentados diretos à ordem constitucional mostra-se, na prática, limitada frente à realidade institucional brasileira. Isso porque, como exposto, a apreciação do mérito quanto à configuração do crime de responsabilidade compete, com ampla margem de discricionariedade política, ao Congresso Nacional. Além disso, difícil se mostra a tarefa de quantificar a gravidade das condutas que possam representar atentados diretos à Constituição. Sendo assim, embora válida a necessidade de se delimitar os crimes de responsabilidade autorizadores do *impeachment*, em se tratando de um juízo

predominantemente político, torna-se espinhosa a missão de instituir-se ferramentas capazes de frear o uso do instituto como arma política.

Para superar o caráter genérico das penas previstas na CRFB, a Lei de Crimes de Responsabilidade (1.079/50) buscou especificar cada uma das condutas expressas na Lei Maior. Em que pese tenha sido redigida sob a égide da Constituição Federal de 1946, como demonstrou-se, houveram poucas alterações no instituto ao longo da história constitucional brasileira, sendo a lei em sua maioria recepcionada pela atual Constituição, que reproduziu em parte considerável os artigos do *impeachment* delineados por suas antecessoras.

Por conta das limitações de página e de forma a não estender muito o recorte proposto, não se exibirão todos os incisos passíveis de configurar crime de responsabilidade previstos na legislação infraconstitucional. Todavia, destacam-se algumas considerações sobre o artigo 6º, *in verbis*:

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

- 1) tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;
- 2) 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;
- 3) violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;
- 4) permitir que força estrangeira transite pelo território, do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;
- 5) opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;
- 6) usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;
- 7) praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;
- 8) intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais. (Brasil, 1950).

Nota-se que o artigo 6º da Lei nº 1.079/50 não menciona o Ministério Público, cuja proteção foi inserida no art. 85, II da CRFB/88. Bandeira de Mello (2024, p. 80) assevera que o crescimento das atribuições e da atuação do MP no combate à corrupção e na defesa dos direitos difusos poderia levar um presidente com tendências autocráticas a buscar tolher a iniciativa do Ministério Público, e que a lei infraconstitucional, embora não mencione o MP (lembra-se que esta foi instituída antes da Constituição de 1988), não obsta o prosseguimento

de um processo de *impeachment*, haja vista que a própria Carta de 1988 menciona o Ministério Público entre os poderes tutelados contra uma possível tentativa de obstrução.

Outros dispositivos cujas análises se revelam de especial relevância, porquanto tratam talvez da mais instável e suscetível esfera de responsabilização do Presidente da República no exercício de suas funções ordinárias, são os artigos 10 e 11 da Lei nº 1.079/50, que dispõem sobre os crimes de responsabilidade de natureza financeiro-orçamentária. Faz-se luz ao artigo 10 da Lei do *Impeachment*:

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; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
 - 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; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
 - 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; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
 - 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; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
 - 9) ordenar ou autorizar, em desconto 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; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
 - 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
 - 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
 - 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
- (Brasil, 1950).

Entre as previsões delineadas, destaca-se a amplitude trazida pela quarta previsão, inclusive utilizada como fundamento no processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, em que qualquer descumprimento das disposições orçamentárias poderia ser usado como justificativa para a responsabilização do Presidente da República, o que demonstra uma sólida restrição ao ordenamento jurídico orçamentário. Ainda, as previsões

dispostas nos incisos 5 ao 12 foram acrescentadas pela Lei dos Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), mesmo ano em que aprovou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal, com a instituição de normas técnicas restritivas que possam ensejar crime de responsabilidade.

Dentre elas, destaca-se a previsão 6º, que serviu como alicerce no *impeachment* de Dilma Rousseff (“pedaladas fiscais”), em que prevê-se como delito de responsabilidade a ordenação ou autorização da abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos no Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal (Brasil, 1950). *In casu*, se trata da autorização de novo endividamento da União em contrariedade com as previsões legais.

Por fim, salienta-se o item 11, que veda a ordenação ou autorização de destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou, prática, consoante Bandeira de Mello (2024, p. 88), recorrente até os anos 90, quando foi revelado o Escândalo dos Precatórios, em que se emitiam títulos da dívida pública para quitar débitos do Estado oriundos de condenações judiciais e que, ao serem superestimados, permitiam que o governo se capitalizasse irregularmente, empregando recursos em destinação diversa da autorizada pelo Poder Legislativo.

Por sua vez, o artigo 11 da Lei nº 1.079/50 expressa:

Art. 11. São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos:

- 1) ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;
- 2) abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;
- 3) contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;
- 4) alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização em lei;
- 5) negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional. (Brasil, 1950).

Cumprе ressaltar que, desde a promulgação da Constituição de 1967, não mais se contempla, dentre as hipóteses de responsabilização do Presidente da República, os crimes relativos à guarda e ao legal emprego dos dinheiros públicos, conforme demonstrado na tabela exposta no tópico 3 do presente projeto.

Nesse contexto, instauraram-se intensos debates acerca da recepção, ou não, do artigo 11 da Lei de Crimes de Responsabilidade pela Constituição da República de 1988, discussões estas que se revestiram de significativa importância, sobretudo diante do fato de que foi com fundamento nesse dispositivo que se instaurou o processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Como bem discorreu Mello (2024, p. 84), confrontado durante o processo de *impeachment* da ex-presidente acerca da recepcionalidade da referida lei, o Senador e relator Antonio Anastasia, em parecer técnico aprovado pelo Senado Federal, afastou a alegação de não recepcionalidade do artigo 11 da Lei nº 1.079/50 fundamentando-se no sentido de que a CF/88, ao se referir à Lei Orçamentária Anual (LOA), não a fazia em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico relativo à disposição de dinheiros públicos, sendo a LOA componente essencial desse ordenamento, mas também corolário dos demais. Ainda, que a programação orçamentária não está desvinculada da programação financeira, em que não seria possível desprender o plano financeiro (o caixa, o tesouro do Estado) do plano orçamentário (onde aplicar tais recursos), que é o mencionado no inciso VI do art. 85 da Constituição (Mello, 2024, p. 84).

Por fim, o parecer apontava que “o cumprimento das leis e decisões judiciais” está explicitado no inciso VII do artigo 85 da CF/88, e que, portanto, a expressão “leis” absorveria perfeitamente “o legal emprego dos dinheiros públicos” e que também acolheria a Lei de Responsabilidade Fiscal, concluindo que tanto o inciso VI quanto o VII do artigo supracitado da CF recepcionam o artigo 11 da Lei dos Crimes de Responsabilidade (Brasil, 2016c, *apud* Mello, 2024, p. 84).

Sob tal perspectiva, o Senado Federal pronunciou-se (Brasil, 2016a, p. 168-170), em 10/08/2016, por maioria de 59 a 21 votos pela recepção e constitucionalidade do artigo 11 da Lei de Crimes de Responsabilidade. Contudo, não se olvida que, apesar do robusto parecer aprovado pelo Senado Federal, é temerário equiparar os votos dos senadores a uma análise jurídica em sentido estrito, haja vista que os votos proferidos no processo de *impeachment* não decorrem necessariamente de convicções jurídico-normativas puras, mas são, antes, expressão da vontade de representantes eleitos que, no exercício de sua função política, ponderam elementos jurídicos, sociais, econômicos e, sobretudo, conjunturais. Não se pode, portanto, exigir do Senado Federal, enquanto órgão de julgamento político-jurídico, uma postura equivalente à de um tribunal togado, pois sua atuação é pautada por um juízo que transcende a dogmática jurídica e se enraíza na lógica da representação democrática.

Dentre os dispositivos previstos no artigo 11 da Lei nº 1.079/50, reverbera-se o inciso 2, que prevê a vedação à abertura de recursos especiais ou suplementares em desacordo com a lei ou sem as formalidades legais.

No caso Dilma Rousseff, o Senado Federal entendeu que mesmo com a autorização posterior à edição de decretos presidenciais não supriria o vício de origem identificado inicialmente, pois, como assinala Bandeira de Mello (2024, p. 88-89), o governo Dilma

Rousseff enviou ao Congresso Nacional projeto de lei em que solicitava autorização legislativa para os decretos que expedira, todavia, antes mesmo de sua aprovação, os decretos remanejando recursos já haviam sido publicados, e a autorização *a posteriori* não seria válida.

Ainda, no caso Dilma, o Senado Federal também enquadrou as condutas da Presidente da República como infringentes ao inciso 3 do artigo 11 da Lei nº 1.079/50, em que alegou-se que o Governo Federal contraiu empréstimos “disfarçados” por meio do atraso do repasse de recursos públicos necessários à execução de programas sociais viabilizados pelos bancos públicos sob seu controle (Mello, 2024, p. 89).

Como se verá adiante, apesar de sua previsão constitucional detalhada e das salvaguardas jurídicas que o cercam, o processo de *impeachment*, como demonstrado no caso de Dilma Rousseff, revela-se permeável a interpretações políticas e disputas narrativas que ultrapassam o mero aspecto técnico-jurídico. A rigidez formal do rito e a complexidade do julgamento em nada impedem que fatores externos influenciem diretamente seu desfecho. Essa constatação se torna ainda mais evidente quando ampliamos o olhar para o cenário latino-americano como um todo.

A partir da década de 1990, observa-se na América Latina um movimento crescente de utilização do *impeachment* como resposta a impasses políticos entre Legislativo e Executivo, servindo como válvula de escape diante rupturas de governabilidade ou perda de apoio parlamentar. Como será exposto a seguir, diferentemente da crítica feita por Rui Barbosa no começo do século XX, em que o instituto era tido como instrumento que beirava a inércia, nas democracias latino-americanas atuais, o *impeachment* deixou de ser um espectro adormecido para tornar-se presença viva e pulsante, desfilando com frequência pelo palco institucional e redesenhando o curso da história política da região.

5. A UTILIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT* NA AMÉRICA LATINA PÓS DÉCADA DE 1990

Expostos os fundamentos teóricos que engendram o instituto do *impeachment*, delineando sua natureza, seus efeitos, o controle judicial do procedimento e aplicação do rito no Brasil, abre-se espaço para o exame de sua aplicação prática no cenário latino-americano contemporâneo.

Durante sua célebre campanha nas eleições de 1914, Rui Barbosa lamentava com amargura a inoperância do mecanismo constitucional que deveria conter os abusos presidenciais (referindo-se preponderantemente a Hermes da Fonseca). O *impeachment*, que em teoria deveria ser temido e eficaz, era por ele comparado a um “tigre de palha” ou a um “monstro de pagode”, ameaçador na aparência, mas absolutamente inofensivo na prática. Rui Barbosa (1931, p. 97) via no dispositivo não um instrumento da justiça, mas um artifício esvaziado de potência, subjugado pela própria figura presidencial e capaz de sufocar qualquer tentativa de responsabilização com o peso esmagador de sua autoridade.

Décadas depois, a crítica à ineficácia do *impeachment* encontraria eco nas palavras do jurista Paulo Brossard. Em sua obra clássica “O *impeachment*” (Brossard, 1965, pp. 191-204), o jurista disserta que o excesso de salvaguardas concebido para evitar abusos acabou por torná-lo praticamente inutilizável, um paradoxo que, longe de proteger a democracia, consagrava a irresponsabilidade no exercício do poder. Em sua visão, onde não há responsabilidade real dos governantes, tampouco poderia florescer uma verdadeira ordem democrática.

Curiosamente, o próprio Brossard presenciaria o ressurgimento do *impeachment* como grande ferramenta de desestabilização nos regimes latino-americanos a partir da década de 1990. Além de representar pouco amadurecimento institucional, tais episódios revelam as cicatrizes ainda abertas nas democracias emergentes da região, onde o dispositivo oscila entre o remédio de exceção e o instrumento de disputas políticas.

A década de 1990 foi uma época de grandes esperanças para as democracias latino-americanas. Após o fim dos regimes militares que assolaram o continente nas décadas anteriores, o continente experimentou um período de redemocratização, com a reconquista de direitos civis e construção de novas instituições democráticas, além de, por muitas vezes, terem aberto campo para um novo processo constituinte. Entretanto, foi no mesmo período que a América Latina passou a testemunhar um novo ciclo de acionamentos do *impeachment* que jamais se viu no continente.

Conforme Aníbal Pérez-Liñan (2007, p. 15), ao mesmo tempo em que as democracias latino-americanas mostraram-se resistentes, punindo a corrupção presidencial, também se mostraram instáveis, incapazes de evitá-la, e responsivas às demandas populares apenas na ocorrência de protestos massivos e frustração generalizada.

E foi sob tal cenário de instabilidades democráticas que o *impeachment* presidencial fortaleceu-se e passou a ocupar lugar de destaque no ambiente político. Historicamente concebido como um instrumento excepcional, de uso restrito e residual, o instituto passou a ocupar papel central no repertório institucional latino-americano a partir do processo que culminou no afastamento do então Presidente da República do Brasil, Fernando Collor de Mello, em 1992. À época, o Congresso Nacional, respaldado por intensa mobilização social e forte respaldo midiático, deliberou pelo impedimento do chefe do Executivo sob acusações de corrupção, em um processo que se desenvolveu dentro dos marcos constitucionais e sem ruptura da ordem democrática. Tal episódio marcou uma inflexão paradigmática no constitucionalismo regional: o *impeachment* passou a ser concebido não mais como uma simples ferramenta sancionatória, mas como mecanismo de reequilíbrio institucional diante de impasses políticos relevantes, inaugurando uma nova gramática da governabilidade democrática na América Latina (Pérez-Liñan, 2007).

Nesse contexto, a análise do caso Collor revela-se fundamental para a compreensão do processo de internalização do *impeachment* como alternativa juridicamente viável e politicamente legítima à intervenção militar historicamente recorrente na região. O precedente brasileiro reorganizou as expectativas normativas em torno da resolução de crises político-institucionais, disseminando a percepção de que a substituição do mandatário por via congressual, dentro da moldura constitucional, poderia operar como válvula de escape em contextos de aguda instabilidade. Nos anos subsequentes, diversos países latino-americanos passaram a adotar o *impeachment* como instrumento ordinário de superação de conflitos político-governamentais, até que, em 2016, o Brasil enfrentou o impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, que, longe de pacificar o ambiente político, agravou exponencialmente a polarização ideológica, lançando dúvidas sobre a efetiva funcionalidade democrática do instituto e seu eventual desvirtuamento.

5.1. Fernando Collor reinaugura o uso do *impeachment* no continente latino-americano

O *impeachment* de Fernando Collor de Mello foi o primeiro em que, seguindo o ordenamento jurídico estabelecido à época (ainda, a Lei nº 1.079/1950), um Presidente da

República no Brasil foi processado e condenado pela prática de crimes de responsabilidade. De forma a analisar a conjuntura política da época, faz-se necessária uma breve contextualização histórica.

Fernando Collor foi o primeiro Presidente da República eleito diretamente pelo voto popular após a redemocratização do Brasil. Ex-deputado federal e governador do estado de Alagoas, Collor concorreu à presidência pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), um partido com baixa representação no cenário político. Entretanto, com uma campanha marcada pelo discurso de ruptura com a “política tradicional”, e em combate à corrupção e funcionários públicos que recebiam salários desproporcionais, foi apelidado pela imprensa como “Caçador de Marajás”, sendo posteriormente eleito após derrotar³¹ adversários de grande renome político, como Luís Inácio Lula da Silva, Leonel Brizola e Mário Covas.

No entanto, o Governo Collor já enfrentaria problemas com a população desde o primeiro dia de mandato, quando foram adotadas as medidas do Plano Brasil Novo (posteriormente conhecido como Plano Collor I). A estratégia de confisco dos depósitos bancários superiores a Cr\$ 50.000,00 (cinquenta mil cruzeiros) em tentativa de retirar 80% do ativo circulante, de modo a conter o forte ambiente inflacionário, não só fracassou como derrubou a aprovação do governo para com a opinião pública.

Na aurora do processo, os mais impactados pelo confisco foram a parcela da população que justamente possuía capital a ser confiscado, contudo, a agressividade e velocidade das medidas, embora tenha temporariamente surtido efeito em frear a inflação, produziu um efeito cascata na economia. Como destacou Miriam Leitão (2012, p. 157): “sem dinheiro para investir na produção, no pagamento de salários e em fornecedores, as empresas passaram a demitir”.

Essa queda na popularidade do governo pode ser constatada pelo levantamento do Instituto Datafolha (1992, *online*) ao apontar que, quando Collor tomou posse, 71% dos eleitores tinham a expectativa de que o governo federal fosse “ótimo ou bom”. Outrossim, três

³¹Importante mencionar o papel da Rede Globo de Televisão no processo eleitoral de Fernando Collor. Na década de 1980, em que a televisão era o grande instrumento de acesso à informação pela população, a Globo era o principal veículo de comunicação do Brasil, com um alcance nacional e capacidade de influenciar a opinião pública sem precedentes. Nesse contexto, nos debates transmitidos pela emissora no segundo turno da eleição em 1989, a Rede Globo editou o debate final entre os dois candidatos, transmitido no Jornal Nacional, inserindo apenas os melhores momentos de Collor e os piores de Lula, influenciando significativamente os eleitores indecisos. Essa cobertura seletiva gerou acusações de manipulação midiática, posteriormente reconhecida pela própria emissora (Memória Globo, 2021), em que favoreceu de maneira considerável o candidato eleito, levantando debates sobre o papel da imprensa na construção de narrativas eleitorais e sendo tema do documentário “*Beyond Citizen Kane*” (“Muito Além do Cidadão Kane”) produzido por Simon Hartog, em 1993 (Beyond, 1993).

meses depois (após o confisco), em junho de 1990, o percentual caiu para 36%. Ao final de seu governo, o alagoano possuía apenas 9% de aprovação popular.

Além da falha na contenção inflacionária que assolava o país, outros fatores deslocavam o governo Collor rumo ao precipício. Como expõe Mafei (2021, p. 95): “sua incapacidade de organizar as relações com o Congresso, na condição de presidente minoritário; a crescente perda de apoio junto ao empresariado; a revolta de seu vice, Itamar Franco, que se sentia escanteado nas articulações políticas do governo”, também foram condições que “encheriam o copo”, até transbordar com Pedro Collor.

Em meados de 1991, denúncias de corrupção envolvendo pessoas próximas a Fernando Collor começaram a efervescer na imprensa, chegando até a primeira-dama Rosane Collor. A bolha estourou em maio de 1992, quando o irmão do presidente, Pedro Collor de Mello, revelou um grave esquema de corrupção que envolvia o ex-tesoureiro de campanha Paulo César Farias (ou PC Farias).

Conforme Queiroz, o estopim da indisposição entre os irmãos foi a intervenção de PC nos negócios do ramo da imprensa alagoana dominados pela família Collor, como explicita:

Mais especificamente, a desavença entre Pedro e remetia à disputa entre o jornal *Tribuna de Alagoas*, que o segundo comprara havia pouco tempo, e a *Gazeta de Alagoas*, que pertencia à família Collor e era tocada por Pedro. Este desconfiava que Fernando apoiaria na disputa entre os dois jornais, levando a *Tribuna* a sufocar a *Gazeta*, para diminuir a influência do irmão no grupo empresarial familiar e atender às queixas de aliados de Fernando, que não eram bem retratados no jornal dirigido por Pedro. (Queiroz, 2021, p. 117).

A tempestade de escândalos agravados exponencialmente pelas denúncias do irmão do presidenciável, que não poupou detalhes, mencionando até o consumo de drogas por Fernando, aliado a incapacidade do governo de articular apoio parlamentar e popular, ocasionaram a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pela oposição³², e o governo passaria os meses seguintes lançando uma operação de compra e venda de apoio no Congresso, na tentativa de, consoante Jânio de Freitas (1992, p. 5 *apud* Chalhoub, 2017, p. 86), “comprar dois anos de mandato”.

Contudo, as tentativas não surtiram o efeito desejado. O isolamento do PR em relação às bases institucionais que sustentaram sua candidatura e as características comportamentais do Presidente acentuaram o processo de desgaste político que culminou em uma expressiva perda de apoio parlamentar. Tal fato, em simbiose com manifestações populares

³²Em que pese a base do governo ter conseguido êxito ao emplacar a presidência da CPI, com o deputado Benito Gama, isso não foi capaz de obstruir os trabalhos da Comissão. Além disso, a relatoria da mesma ficou a cargo de Amir Lando, da oposição.

pró-impeachment, em destaque ao movimento “caras pintadas”, e ainda aliado à perda de apoio de instituições como a OAB e a Associação Brasileira de Imprensa, imprimiu ao *impeachment* um traço de inevitabilidade.

Em 30 de agosto de 1992, o Datafolha (1992, p. 1) publicou pesquisa na qual 76% dos entrevistados consideravam o governo péssimo, e 84% destes queriam o *impeachment* do Presidente da República. No dia seguinte, o partido do presidente (PRN) desembarcou do governo (Villa, 2016, p. 297 *apud* Chalhoub, 2017, p. 88).

Em entrevista concedida em 2019 ao jornal Correio Braziliense, Fernando Collor apresentou reflexões sobre suas falhas de relacionamento com a classe política:

(...) eu vejo a semelhança de não ter me preocupado, não ter dedicado a atenção devida desde o início do meu governo a um melhor relacionamento com a classe política. O presidente da República precisa entender que ele é o líder político da nação. Como líder político da nação, ele tem por dever fazer política, e fazer política pelos caminhos institucionais, com os partidos políticos e com os políticos (...) (Collor, 2019).

Ainda, soma-se aos fatos expostos às movimentações realizadas nos bastidores por Itamar Franco, até então vice-presidente da República. De fato, a união política entre Itamar e Collor ocorreu por mera conveniência de interesses: enquanto Collor vinha de uma família de políticos alagoanos alinhadas ao regime militar, Itamar possuía raízes no trabalhismo varguista, e depois ao MDB, que fora oposição durante a ditadura, possuindo grande popularidade no estado de Minas Gerais.

Para além das divergências ideológicas entre o PR e seu vice, havia, nas palavras de Rafael Mafei (2021, p. 109), um: “desalinhamento de expectativas sobre o papel do vice no governo”, em que Itamar sentia que sua participação era sub-representada nas decisões políticas da época. Para incendiar ainda mais o debate nacional, o vice-presidente passou a criticar a privatização da Usiminas, bem como foi demonstrando abertura às conversas sobre a implementação do sistema parlamentarista no Brasil, em que Collor fazia ferrenha oposição (Queiroz, 2021, p. 110). Um mês antes da bomba lançada por Pedro Collor estourar, o vice-presidente, incomodado por sua ausência de participação no governo, desfilou-se do PRN, dizendo que iria refletir sobre seu futuro.

Após as graves denúncias de corrupção feitas em maio de 1992, Itamar passou publicamente a criticar o governo e fazer campanha para suceder Collor. Aduz Mafei:

Itamar, ao contrário de vários ministros, não telefonou para dar sequer uma palavra de conforto ao presidente. O vice passou a ser tão claro quanto podia em suas

demonstrações de que estava pronto para ascender à presidência. Apoiadores seus fizeram campanha junto a empresários para dissipar sua imagem de antiquado e estatizante (Queiroz, 2021, p. 111).

Após a completa perda de governabilidade supramencionada, em 1º de setembro de 1992, presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, aceitou a denúncia de Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère (presidentes da ABI e OAB, respectivamente) em que se pedia a destituição do presidente pela ocorrência de vantagens indevidas, tráfico de influência e falta de decoro e dignidade para o exercício do cargo.

Faz-se mister destacar que, conforme Chalhoub (2017, p. 88) a defesa do PR sequer contestou o mérito das acusações, restringindo-se à uma defesa processual, em que argumentou pela inépcia da petição por não especificar os crimes de responsabilidade, bem como que esta deveria ter sido apresentada ao Senado Federal, e não à Câmara, e que o PR não poderia ser julgado pelo cometimento de crimes de responsabilidade por inexistir lei que regulamentasse o processo.

O relatório da Comissão Especial, redigido por Nelson Jobim, em consonância com as acusações expostas na denúncia, foi aprovado por trinta e dois votos a favor, e somente um voto contrário. Ao final do mesmo mês, em plenário, o alagoano foi derrotado com margem ampla de votos: 441 a favor e somente 38 contra o *impeachment*.

Nota-se que a tramitação do caso Collor ocorreu de maneira consideravelmente célere. Para se ter como parâmetro, a comissão especial da Câmara aprovou o parecer do relator Nelson Jobim entre 8 e 24 de setembro de 1992, enquanto no caso Dilma Rousseff tal fase durou quatro meses). Essa agilidade no processo de Collor pode ser explicada pelo amplo consenso político que se formou em torno da necessidade de seu afastamento, resultado da extrema fragilização das coalizões de seu governo, diferentemente do caso Rousseff, calcado por grave polarização política e resistências partidárias.

Diante de um cenário ainda mais contrário ao PR no Senado Federal, o governo buscou o Supremo Tribunal Federal em tentativa de impedir a participação de Senadores, sob o argumento de que seriam inimigos pessoais de Collor. Entretanto, decisão do STF rejeitou o Mandado de Segurança impetrado, *in verbis*:

(...) VI. - Impedimento e suspeição de Senadores: inoportunidade. O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, as inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de "função judicialiforme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, às regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo

político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n.º 1.079, de 1.950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cod. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas a e b, o alegado impedimento dos Senadores. VII. - Mandado de Segurança indeferido (Brasil, 1992).

O entendimento de que os Senadores, mesmo quando no exercício de suas atribuições na qualidade de juizes, não deixavam de ser agentes políticos, e, assim, hipóteses tradicionais de suspeição judicial - como amizade ou inimizade pessoal - não se aplicariam, também foi referendado pela Suprema Corte no caso Dilma Rousseff, através da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 378.

A Comissão Especial do Senado Federal definiu que o PR havia violado os artigos 8º, n.º 7, e 9º, n.º 7 da Lei n.º 1.079/50. O primeiro, por sua complacência com o tráfico de influência praticado por PC Farias, sendo acusado de “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública”, e o segundo pelas mentiras e fraudes que utilizou para justificar suas relações financeiras com o ex-tesoureiro de campanha, em que se imputou o crime de “proceder de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo”.

Em 29 de dezembro de 1992, no mesmo dia em que o Senado abria sessão para votar o *impeachment*, Collor comunicou sua renúncia³³, em tentativa sobretudo de evitar a segunda sanção prevista: a inabilitação política. O Presidente do STF, Sydney Sanches, por entender que a decisão confundia-se com o mérito do processo, desviou a decisão para o plenário do Senado Federal, que, com um placar de 73 votos a 8, entendeu que as sanções no processo de crime de responsabilidade eram autônomas, declarando a sua inabilitação, decisão esta posteriormente referendada pelo Supremo Tribunal Federal (Chalhoub, 2017, p. 89).

Na época, sobre a acessoriedade das penas previstas no art. 52, parágrafo único, da CRFB/88, o jurista Fábio Konder Comparato assim dissertou:

Qualquer que seja a concepção que se tenha da natureza dos fatos que dão origem ao *impeachment* - crime político ou infração política não criminosa - afigura-se impossível atribuir à renúncia do acusado o efeito de suprimir a sanção da

³³Outro fato interessante sobre o Caso Collor é a estratégia constante de nomear e destituir advogados para obstruir o julgamento. Conforme apresentado por Rafael Mafei (2021, pp. 144-145), na véspera do julgamento, Collor destituiu seus advogados, e tomou cuidado para determinar que eles não comparecessem ao julgamento. Em ato posterior, o presidente do STF nomeou como dativo o advogado Inocêncio Mártires Coelho, mas, em outro ato de última hora, o PR nomeou o advogado alagoano José Moura Rocha. Entretanto, por entender a clara manobra protelatória, a data do julgamento foi mantida, e o presidente do STF (Sydney Sanches) pediu que Mártires Coelho comparecesse à sessão para defender o alagoano, mesmo com advogado constituído, para caso o defensor não comparecesse ou fosse destituído nas vésperas da sessão, ele seria nomeado no ato. Portanto, naquele momento restariam apenas duas alternativas ao PR: a condenação ou a renúncia, e a segunda opção foi escolhida por Collor em tentativa de barrar sua inelegibilidade.

inabilitação para o exercício das funções públicas. A se admitir a natureza criminal da infração, resulta óbvio que o acusado não pode, por sua própria iniciativa, afastar a sanção penal, a menos que a lei expressamente admita essa solução, o que positivamente não se encontra declarado, quer na Constituição Federal, quer na lei especial que define os crimes de responsabilidade, quer no Código Penal. (...) Entendendo-se, em sentido diverso, que os atos provocadores do *impeachment* são antes infrações político-constitucionais do que crimes propriamente ditos, a ideia de se permitir ao infrator o livre exercício futuro de função pública soa como politicamente indefensável. (Comparato, 1993, p. 179).

Entretanto, para Queiroz (2021, p. 148), a Carta de 1988 impõe à condenação uma única consequência, de duplo efeito: perda do cargo com inabilitação por oito anos, rompendo com a tradição da Constituição de 1946. Nesse sentido, a CRFB/88 ordenaria a destituição do cargo “com” a inabilitação por oito anos, sendo uma pena única. Porém, na realidade, a tese da separação das penas aplicadas fora motivada por uma vontade política do Senado de sancionar Collor, como aduz:

A tese das “duas penas” explica-se mais pelo desejo do Senado de impor uma sanção a Collor (já que a renúncia necessariamente cancelava qualquer decisão sobre afastamento), e pela astúcia de Lins e Silva de mudar sua tese de modo a acomodar esse desejo dos senadores, do que pela lógica do *impeachment* ou pelo texto atual da Constituição. (Queiroz, 2021, p. 148).

Este assunto voltaria a reverberar no caso Rouseff, quando a mesma foi condenada à destituição do cargo, mas absolvida da pena de inabilitação, como será exposto oportunamente.

Em 2010, nos autos da Ação Penal nº 396, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, o Supremo Tribunal Federal passou a adotar o entendimento de que a renúncia feita apenas com vistas a provocar o deslocamento de competência constituiria abuso de direito que não impede o julgamento do acusado, como se exige:

EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO PENAL. DEPUTADO FEDERAL. RENÚNCIA AO MANDATO. ABUSO DE DIREITO: RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA CONTINUIDADE DO JULGAMENTO DA PRESENTE AÇÃO PENAL. DENÚNCIA. CRIMES DE PECULATO E DE QUADRILHA. (...) AÇÃO PENAL JULGADA PROCEDENTE. 1. Renúncia de mandato: ato legítimo. Não se presta, porém, a ser utilizada como subterfúgio para deslocamento de competências constitucionalmente definidas, que não podem ser objeto de escolha pessoal. Impossibilidade de ser aproveitada como expediente para impedir o julgamento em tempo à absolvição ou à condenação e, neste caso, à definição de penas. 2. No caso, a renúncia do mandato foi apresentada à Casa Legislativa em 27 de outubro de 2010, véspera do julgamento da presente ação penal pelo Plenário do Supremo Tribunal: pretensões nitidamente incompatíveis com os princípios e as regras constitucionais porque exclui a aplicação da regra de competência deste Supremo Tribunal.(...) 9. Questão de ordem resolvida no sentido de reconhecer a subsistência da competência

deste Supremo Tribunal Federal para continuidade do julgamento. 10. Preliminares rejeitadas. 11. Ação penal julgada procedente (Brasil, 2013).

De forma a garantir maior segurança jurídica ao rito, o Congresso Nacional redigiu a Lei Complementar nº 135, de junho de 2010, que modificou a Lei Complementar nº 64/90 ao estabelecer que a renúncia após “o oferecimento da representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal” não prejudica a votação referente à pena de inelegibilidade.

Retomando ao Caso Collor, amplas foram as tentativas judiciais realizadas pelo PR para obstruir seu *impeachment*. Os *habeas corpus* (HC) n.º 70.033 e n.º 70.055 foram impetrados objetivando anular o processo sob a argumentação de que o direito de ir e vir do Presidente estaria sendo violado quando o Senado lhe impôs a pena de inabilitação por oito anos para o exercício da função pública (Santos, 2022, p. 16), além de que a Lei nº 1.079/50 não teria sido recepcionada pela CRFB/88. Porém, os dois HC's foram improvidos sob a justificativa de não se tratar de direitos vinculados à liberdade de locomoção.

Conforme apregoa Bandeira de Mello (2024, p. 122), o MS 21.564/DF impetrado por Collor objetivou discutir judicialmente a vigência da Lei de Crimes de Responsabilidade, além de questionar o prazo de defesa, bem como o direito de os parlamentares voltarem secretamente. Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Quanto ao direito de defesa, o STF entendeu que assistia razão ao presidente, determinando a ampliação do prazo de sua defesa para dez sessões ordinárias (em vez das cinco que a princípio lhe haviam sido deferidas), aplicando analogicamente o art. 217 do regimento interno da Câmara dos Deputados (Vasconcelos, 2016, p. 183). Porém, a votação seria pública e não secreta, de acordo com a Lei de Crimes de Responsabilidade. (Mello, 2024, p. 122).

Posteriormente, de acordo com Vieira dos Santos (2024, p. 16), a defesa do ex-presidente impetrou o Mandado de Segurança nº 21.689 questionando decisão do Senado Federal de prosseguir com o julgamento de inabilitação mesmo após sua renúncia, pelo que o Supremo Tribunal Federal³⁴ manteve a integralidade da decisão proferida pelo Senado. A petição nº 1.365, com os mesmos objetivos do MS supramencionado, foi julgada cinco anos após sua condenação pelo Senado, sendo declarada improcedente pelo STF.

Paralelamente, tramitava contra Fernando Collor a Ação Penal nº 307, que apurava possíveis crimes comuns, tais como corrupção, coação no curso do processo e supressão de

³⁴O caso presenciou uma situação atípica no STF: três ministros do Supremo se declararam suspeitos ou impedidos, e a votação entre os restantes terminou em 4 a 4. *In casu*, foram convocados três ministros do Superior Tribunal de Justiça, como determina o regimento interno da Suprema Corte (Megali, 2021, p. 461)

documentos, mas, em 1994, a denúncia foi julgada improcedente pois as provas que instruíram o processo foram consideradas ilícitas (Brasil, 1994).

A “receita do bolo” do *impeachment* havia se configurado: a junção de fortes indícios de corrupção (feitas inclusive por seu irmão), a ampla insatisfação popular com o governo, a baixa expressividade do partido do PR em âmbito nacional e a ausência de um *legislative shield*³⁵ sólido o suficiente para conter movimentações da oposição ao governo, aliado a um vice-presidente que trabalhava para o *impeachment*, resultaram em uma destituição que, a grosso modo, se mostrou pacífica ao tecido institucional democrático.

Sem embargo, a Constituição Federal de 1988, recepcionando parcialmente a Lei nº 1.079/50, mostrou-se eficiente no Caso Collor ao criar um ambiente institucional no qual é possível mediar a atmosfera dos conflitos subjacentes ao processo de destituição do mandato do Presidente da República.

As tentativas realizadas pelo Governo Federal de buscar apoio no Congresso Nacional mostraram-se tardias e insuficientes para reverter o efeito cascata advindo de sua fragilização. Além disso, a postura agressiva adotada pelo PR contra os opositores, atacando a imprensa e buscando, sem sucesso, convocar o apoio popular como demonstração de força, acentuaram a força política necessária para seu processo de impedimento. Insta consignar que no sistema presidencialista, a figura do Presidente da República possui uma concentração naturalmente maior de poderes e representatividade, possuindo diversas ferramentas inseridas na dinâmica política para articular um *legislative shield* suficiente para não só manter a governabilidade, como também evitar um quórum qualificado de 2/3 dos Deputados Federais e Senadores para a abertura, julgamento e condenação à sua destituição.

Sob tal ótica, Sallum Júnior e Casarões (2011, p. 163-200) defendem que o grande erro de Collor foi não somente a perda de apoio popular (que por si só já era grave, ainda mais em um contexto pós redemocratização da época), mas sobretudo pela incapacidade de utilizar as ferramentas fornecidas pelo sistema presidencialista para superar a instabilidade política. Sobre a fragilização do Governo Collor na manutenção de suas coalizões, discorre Pérez-Liñan:

When presidents lack a strong partisan force in Congress, the formation of a broader coalition ($A > 0$) may be the only way to rule or to prevent an impeachment process. But stable coalitions cannot be forged overnight; a critical lesson of the cases under study is that presidents should nurture their legislative coalitions from their first day

³⁵Pode-se inferir que o Governo Collor recorreu a uma estratégia política do uso desarrazoado de Decretos Presidenciais para adotar políticas públicas, tergiversando da necessidade de se forjar uma ampla coalizão legislativa, e, com o insucesso das medidas adotadas, pagou o preço.

in office. Otherwise, the executive may be too isolated by the time media scandals reach the floor of Congress. Political isolation is hard to reverse once scandals have gained momentum, presidential popularity is low, and powerful elites are hurt. The experiences of Collor and Bucaram illustrate this problem³⁶ (Pérez-Liñan, 2007, p. 149).

Soma-se a isso a incapacidade de conter os processos inflacionários que arrasavam o cenário econômico brasileiro, cuja responsabilidade foi dirigida quase integralmente a Collor (não sem razão, haja vista que boa parte de suas políticas econômicas fora realizada mediante decretos presidenciais), e, aliando à insuficiente representatividade no Congresso Nacional, quando sérias acusações de corrupção surgiram, Collor se via condenado.

Segundo Galindo (2016, p. 76), apesar de ser uma experiência até então única e em uma democracia recém estabelecida, o processo de *impeachment* se deu rigorosamente dentro dos marcos constitucionais do Estado Democrático de Direito, não ocorrendo nenhuma grave convulsão social, política ou institucional em razão dele.

Assim, o *impeachment* de Fernando Collor de Mello constituiu-se em verdadeiro marco inaugural da aplicação concreta do instituto no período de redemocratização brasileira, introduzindo, sob novos moldes, o mecanismo excepcional de responsabilização política do Chefe do Poder Executivo. Ao observar-se o processo sob perspectiva técnico-jurídica, destaca-se sua condução dentro da legalidade formal, nos termos da Lei nº 1.079/1950, e referendada pelo Poder Judiciário em diversas oportunidades em que foi acionado. O *impeachment* de 1992 no Brasil evidenciou a capacidade das instituições democráticas brasileiras de operar soluções institucionais para crises políticas sem recorrer a mecanismos autoritários ou rupturas institucionais, como era de praxe na história política nacional.

Sob o prisma do constitucionalismo latino-americano, o caso Collor reverberou como precedente paradigmático. Ao evidenciar a possibilidade de destituição presidencial por meios estritamente constitucionais, sem o emprego da força ou a quebra da ordem democrática, o episódio brasileiro funcionou como catalisador de uma nova lógica regional de *accountability* presidencial. Como será exposto, no lugar dos golpes de estado, historicamente tão comuns nas transições de poder na América Latina, o *impeachment* passou a ser concebido como alternativa jurídica e politicamente legítima de resolução de crises, dotando os parlamentos de

³⁶Traduzi: Quando presidentes não contam com uma força partidária robusta no Congresso, a formação de uma coalizão mais ampla ($A > 0$) pode ser a única forma de governar ou de evitar um processo de impeachment. No entanto, coalizões estáveis não podem ser formadas da noite para o dia; uma lição crítica dos casos analisados é que os presidentes devem cultivar suas coalizões legislativas desde o primeiro dia de mandato. Caso contrário, o Executivo pode se encontrar excessivamente isolado quando escândalos midiáticos chegarem ao plenário do Congresso. O isolamento político é difícil de reverter uma vez que os escândalos ganham força, a popularidade presidencial está em baixa e elites poderosas se sentem prejudicadas. As experiências de Collor e Bucaram ilustram esse problema.

papel central na contenção e fiscalização do Executivo - um deslocamento que, entretanto, suscitaria, nos anos seguintes, questionamentos quanto à sua banalização e uso estratégico, especialmente em contextos de elevada polarização e fragilidade institucional.

Nesse contexto, à medida que o *impeachment* se consolidou como uma solução constitucional viável para crises políticas, seu uso passou a extrapolar os limites da excepcionalidade. O que inicialmente se apresentou como mecanismo de controle democrático, gradualmente, deu lugar a um uso reiterado e estratégico do instituto, fenômeno que será analisado a seguir.

5.2. A transformação do *impeachment* em retórica de oposição permanente

O *impeachment*, originalmente concebido como mecanismo de responsabilização político-jurídica em casos excepcionais de atentado à Constituição, foi, ao longo do tempo, gradualmente apropriado como instrumento recorrente de oposição política. Ao invés de limitar-se a momentos de grave comprometimento da legalidade ou de uma condução completamente nociva do cargo, o instituto passou a ser invocado como estratégia quase automática diante de escândalos envolvendo a figura presidencial, tornando-se parte do repertório cotidiano de enfrentamento político. Essa transformação banalizou seu caráter de exceção, fragilizando sua legitimidade e fomentando a instabilidade governamental.

Um dos fatores que contribuíram para sua banalização foi sua acessibilidade formal. De acordo com o artigo 14 da Lei nº 1.079/50, permite-se a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade, o que, embora seja uma garantia formal de controle democrático e participativo, garantindo que o povo, enquanto titular da soberania, possa provocar o início do processo de responsabilização das mais altas autoridades da República, tem resultado em um número extraordinariamente elevado de petições, muitas vezes sem qualquer embasamento técnico-jurídico. Essa multiplicidade de requerimentos, somada ao uso estratégico por parte da oposição e à cobertura massiva da mídia, que costuma conferir ampla visibilidade aos denunciadores, desvirtua a finalidade original do mecanismo, transformando-o em símbolo de desgaste político e não em instrumento de defesa institucional, o que compromete sua eficácia e ameaça a estabilidade democrática.

Para se ter ideia, Queiroz (2021, p. 18) calcula que desde a vigência da CRFB/88 até abril de 2021, havia o registro de mais de trezentas denúncias por crime de responsabilidade do Presidente da República. Conforme divulgado pela Agência Pública (2025), somente no

Governo Jair Bolsonaro 153 pedidos de *impeachment* foram enviados ao Presidente da Câmara dos Deputados, ultrapassando com largas margens os pedidos protocolados contra Fernando Henrique Cardoso (24); Luís Inácio Lula da Silva (37), Dilma Rousseff (68) e Michel Temer (31).

Os fatos narrados nas denúncias feitas ao Chefe do Poder Executivo vão desde os pitorescos, como: “a noitada carnavalesca de Itamar Franco ao lado da modelo Lilian Ramos em 1994”, ou a “quebra de decoro de Jair Bolsonaro pela publicação do vídeo do *Golden Shower* na conta oficial do *Twitter*”, até graves escândalos políticos que assolaram os presidenciáveis nas últimas décadas brasileiras, como por exemplo: “as acusações contra Collor pelo envolvimento com PC Farias; contra FHC pela compra de votos para a emenda da reeleição e pela “Operação Abafa” para impedir investigações contra seu governo; contra Lula pela compra de apoio político no Congresso através do “mensalão”; contra Dilma pela corrupção na Petrobras, e contra Jair Bolsonaro pelos atentados à saúde pública praticados durante a pandemia de covid-19” (Queiroz, 2021, p. 18).

Não obstante, ainda que diversas acusações contra presidentes da República tenham, de fato, apresentado enquadramento típico nos moldes da Lei n.º 1.079/50, seu prosseguimento depende de fatores essencialmente políticos, notadamente da existência de apoio parlamentar à base governista. Assim, mesmo quando presentes indícios de crimes de responsabilidade, a ausência de conveniência política resultou em arquivamentos sumários ou sua estagnação na mesa do Presidente da Câmara dos Deputados. Em última análise, vale-se a máxima de Pérez-Liñan: “Qualquer que seja o desenho constitucional, se o presidente é capaz de manter o Congresso sob controle, seu afastamento constitucional é virtualmente impossível” (Pérez-Liñan, 2007, pp. 142-143 *apud* Queiroz, 2021, p. 167).

Nesse íterim, ainda que, por vezes, estivessem presentes casos passíveis da configuração de crimes de responsabilidade, nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2006 e 2007/2010) e Dilma Rousseff (2011/2014), os governos demonstraram habilidade, valendo-se tanto de instrumentos institucionais legítimos, quanto, por vezes, de práticas escusas, para preservar um *legislative shield* eficaz capaz de obstar a instauração de processos apuração de crimes de responsabilidade.

Nos casos específicos de Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer - este último já no período posterior à deposição de Dilma Rousseff - soma-se à manutenção de um *legislative shield* eficiente o fato de que os impeachments de Collor e Dilma, ainda recentes à época, haviam deixado no Congresso Nacional um clima de aversão a soluções de ruptura, que

pudessem simbolizar o fracasso das formas menos traumáticas de responsabilização e contenção dos excessos do Poder Executivo. Acrescente-se, ainda, que tanto Fernando Henrique quanto Michel Temer cultivaram relações próximas e estrategicamente bem construídas com os respectivos presidentes da Câmara dos Deputados durante seus mandatos, o que se revelou fator determinante, já que cabe a essa autoridade a prerrogativa constitucional de receber ou rejeitar, liminarmente, as denúncias por crime de responsabilidade.

Em razão da delimitação da análise ao recorte proposto, não se realizará na presente monografia uma análise pormenorizada dos diversos escândalos políticos e pedidos de *impeachment* brasileiros que, embora muitas vezes juridicamente relevantes, não prosperaram no plano político. Para um estudo aprofundado sobre essas iniciativas frustradas e sobre os mecanismos utilizados pelos presidentes da República para manter sua estabilidade política e evitar a deflagração de processos destitutivos - inclusive garantindo reeleições -, recomenda-se a leitura do capítulo 4 da obra “Como Remover um Presidente”, de Rafael Mafei. O autor realiza valiosa investigação empírica acerca dos pedidos protocolados desde a redemocratização, evidenciando o papel decisivo da correlação de forças no Congresso Nacional na definição do destino político dos chefes do Executivo federal.

Encerradas as considerações sobre a instrumentalização do *impeachment* como retórica de oposição permanente, constata-se que as antigas concepções doutrinárias que o classificavam como uma “peça de museu” ou um “tigre de palha” - expressão recorrente entre juristas que viam no mecanismo uma figura obsoleta, fadada à inoperância no presidencialismo - revelaram-se superadas diante da realidade política contemporânea. O que antes se entendia como um instrumento excepcional, raramente aplicado e de questionável efetividade prática, ressurgiu no cenário político com vigor renovado, tornando-se elemento constante no cotidiano da ciência política latino-americana. Hoje, é justamente o *impeachment* que se apresenta mais vivo do que nunca, assumindo papel central nas dinâmicas de responsabilização e de disputa pelo poder no seio das democracias constitucionais da região.

5.3. O *impeachment* brasileiro abre as portas da América Latina

Após o Caso Collor, uma onda sem precedentes de destituições presidenciais alastrou-se pela América Latina. Embora existam distinções entre os ordenamentos de cada país, nas quais o instituto do *impeachment*, tal como positivado no Brasil, nem sempre encontra estrutura similar, é possível identificar um padrão funcional equivalente.

Adotando-se a definição segundo a qual o *impeachment* compreende o processo pelo qual o Poder Legislativo sanciona a conduta de uma autoridade pública (*in casu*, o Presidente da República), destituindo-a do cargo, constata-se a ocorrência de uma série de episódios similares em distintos países latino-americanos a partir da década de 1990.

Dentre casos de *impeachment stricto sensu*, renúncias, tanto nas vésperas da votação quanto após a constatação da perda de seu *legislative shield* (em que o *impeachment* seria questão de tempo), e casos peculiares, como redução do poder político até a saída do PR e até declarações de incapacidade mental para governar, a América Latina vivenciou dezenas de casos de instabilidades políticas entre Executivo e Legislativo. Carlos Andrés Pérez (1993 - Venezuela); Ernesto Samper (1996 - Colômbia); Abdalá Bucaram (1997 - Equador); Raúl Cubas Grau (1999 - Paraguai); Alberto Fujimori (2000); Lúcio Gutiérrez (2005 - Equador); Fernando Lugo (2012 - Paraguai); Otto Pérez Molina (2015 - Guatemala); Dilma Rousseff (2016 - Brasil); Pedro Pablo Kuczynski (2018 - Peru); Martín Vizcarra (2020 - Peru) e Pedro Castillo (2022 - Peru) são apenas alguns destes exemplos mais consolidados de quedas da figura máxima do Poder Executivo por pressões legislativas.

Neste último, ressalta-se que a nação peruana viveu uma série impressionante de processos de destituição presidencial nos últimos anos, com três presidentes que sofreram processos de *impeachment* entre 2018 e 2022, todos ligados ao uso político do mecanismo de vacância por “*su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso*”, previsto no artigo 113 da Constituição peruana (Peru, 1993).

Tendo em vista que uma análise estruturada de cada um dos *impeachments* na América Latina não é tarefa fácil, facilmente ocupando, cada um, uma monografia própria, bem como que a análise de cada um desses casos, em poucas páginas, implicaria em um determinado grau de simplificação, com a omissão de aspectos relevantes que prejudicaria o bom andamento do presente trabalho, concentrei a presente análise (embora não se resuma) às perspectivas consolidadas pelo cientista político e professor da Universidade de Notre Dame, Aníbal Pérez-Liñan, que através de diversos artigos referenciados, e sobretudo em sua obra: *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (2007), permitiu a sistematização de padrões e dinâmicas comuns nos processos de impedimento presidencial no continente. Sua metodologia, que articula variáveis institucionais e contextos políticos, fornece um arcabouço teórico consistente para compreender por que alguns presidentes enfrentam o *impeachment* enquanto outros, em situações aparentemente semelhantes, permanecem no cargo.

A partir dessa perspectiva, não apenas é possível identificar fatores recorrentes, como a erosão do apoio legislativo, crises econômicas, escândalos de corrupção e rupturas na coalizão governista, mas também compreender o *impeachment* como fenômeno que opera no limiar entre legalidade e legitimidade política, sendo ativado não necessariamente pela configuração clara de um crime de responsabilidade, mas pela convergência de forças políticas e sociais favoráveis à remoção do mandatário.

5.3.1. Os vetores do *impeachment*

De início, cumpre consignar que as eleições presidenciais de Fernando Collor, Carlos Andrés Pérez, Ernesto Samper, Abdalá Bucaram, Raúl Cubas Grau e Luis González Macchi, os primeiros presidentes cuja análise de Pérez-Liñan centralizou seus estudos, se apresentaram em contextos diametralmente distintos. Ao contrário de Collor, por exemplo, novato no cenário político em escala nacional, Pérez era o líder mais experiente do maior partido da Venezuela, e, também contrariamente, Ernesto Samper apresentava-se como um contrarreformista, um líder social-democrata disposto a reduzir o ritmo das reformas econômicas impostas por seu antecessor (Pérez-Liñan, 2007, p. 40).

Além disso, os presidentes citados perseguiram políticas de espectros econômicos distintos, enfrentaram desafios distintos e adotaram estilos de liderança igualmente diversos, características essas que, embora relevantes, não foram consideradas variáveis fundamentais na análise empreendida por Pérez-Liñan. Ainda assim, apesar da heterogeneidade dos contextos políticos e pessoais desses mandatários, é possível delinear algumas hipóteses sobre os fatores comuns que contribuíram para suas vulnerabilidades políticas e, em boa parte dos casos, a consequente destituição.

Embora por si só não explique as razões pelas quais alguns presidentes enfrentaram ameaças de *impeachment*, e outros não, o ponto de saída comum para se observar a utilização extensiva do instituto após a redemocratização da América Latina é que o uso dos procedimentos legislativos para remover presidentes indicava a indisposição (ou a incapacidade) dos militares para fazê-lo (Pérez-Liñan, 2007, p. 54).

Pérez-Liñan dedica um capítulo inteiro de seu livro para destrinchar através de análises comparativas como os incentivos enfrentados por militares na maioria dos países latino-americanos mudaram significativamente a partir da década de 1980. Antes da terceira onda de redemocratização, a grande maioria das crises presidenciais levaram a uma intervenção militar. Contudo, após a profusão democrática pós década de 80, o exército

reduziu drasticamente (embora nunca tenha sumido) seu papel na política, e as crises presidenciais precisariam ser resolvidas de outra forma. Conforme Pérez-Liñan (2007, p. 40), somente nesse novo contexto o *impeachment* presidencial pôde se tornar o principal mecanismo de regulação das disputas entre o Executivo e o Congresso:

The transformation of the regional context ignited by the third wave of democratization, described in the first section of this chapter, imposed new conditions for the resolution of presidential crises. To the extent that military officers became less willing to intervene in support of the executive or the legislature, civilian elites were forced to find constitutional ways to resolve their disputes. This change of politicians' strategies had three important consequences³⁷ (Pérez-Liñan, 2007, p. 62).

A redução dos incentivos para a intervenção direta dos militares no controle do Estado ocorreu em grande medida em decorrência das novas diretrizes políticas adotadas pelos Estados Unidos após o término da Guerra Fria, época em que valia-se a Doutrina Monroe e a política internacional das zonas de influência, notadamente no hemisfério ocidental. Nesse contexto, conforme Pérez-Liñan (2007, pp. 186-187) a Organização dos Estados Americanos (OEA) consolidou uma postura firme de defesa das democracias emergentes no continente, reforçada pela emenda de sua Carta Democrática, em 1997, que prevê a suspensão automática de qualquer país membro cujo governo democraticamente constituído seja derrubado por meio da força. Adicionalmente, tanto os Estados Unidos (até a tentativa de golpe na Venezuela em 2002) quanto a União Europeia passaram a adotar políticas de baixa tolerância em relação a crises militares e ameaças autoritárias, condicionando o apoio econômico e militar à manutenção da ordem democrática. Soma-se a isso o trauma recente das populações latino-americanas com os regimes autoritários das décadas anteriores, marcados por violações sistemáticas de direitos humanos, censura e repressão política, o que contribuiu para uma mudança cultural significativa em relação à aceitação social dos golpes de Estado.

Uma das possíveis hipóteses que podem ter influenciado substancialmente essa reorientação das políticas externas dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria reside na necessidade de preservar as novas formas de dominação econômica do capitalismo financeiro contemporâneo. Diferentemente dos métodos aplicados até boa parcela do século XX, o imperialismo atual não se traduz necessariamente pela dominação político-militar direta entre Estados, mas se apoia em dinâmicas do capitalismo monopolista, cuja competitividade está

³⁷A transformação do contexto regional, impulsionada pela terceira onda de democratização, conforme descrito na primeira seção deste capítulo, impôs novas condições para a resolução das crises presidenciais. À medida que os oficiais militares se tornaram menos dispostos a intervir em apoio ao Executivo ou ao Legislativo, as elites civis foram forçadas a encontrar formas constitucionais para resolver seus conflitos (Tradução nossa).

fundamentada na concentração de capital e no controle tecnológico. Nesse cenário, grandes corporações transnacionais detêm o controle da produção de bens de alto valor agregado em diversos países, exportando capital e apropriando-se do excedente gerado, o que permite que potências como os Estados Unidos sustentem déficits comerciais prolongados, compensados pela repatriação de lucros, dividendos e outras formas de rendimento do capital investido globalmente. Essa hipótese, contudo, é apresentada aqui apenas como uma conjectura do autor e não constitui objeto de análise aprofundada no presente trabalho.

Em retomada, além do cenário internacional, a própria dinâmica interna dos países mudou. Um reflexo significativo que se extrai do afastamento dos militares do governo é o papel desempenhado pela imprensa na cobertura de escândalos políticos. Se antes, nos regimes militares, havia forte repressão midiática, com censura prévia e órgãos específicos voltados à vigilância da imprensa, como o Serviço Nacional de Informações (SNI) no Brasil, os escândalos políticos raramente vinham à tona de forma transparente ou ampla. As denúncias eram suprimidas, jornalistas perseguidos e veículos de comunicação coagidos a alinhar seu conteúdo ao discurso oficial do regime.

Com a redemocratização, esse cenário mudou radicalmente. Coincidindo com um momento de expansão da televisão, do rádio e, posteriormente, da internet, bem como de crescente profissionalização jornalística, a imprensa passou a exercer um papel central na revelação de crises políticas, denúncias de corrupção e na formação da opinião pública. Conforme Pérez-Liñan (2007, pp. 80-86), a liberdade de imprensa permitiu que escândalos antes abafados se tornassem manchetes nacionais, contribuindo diretamente para pressionar o sistema político e mobilizar a sociedade civil.

É essa mobilização da sociedade civil a última “pá de terra” que poderia resultar no *impeachment* do Chefe do Poder Executivo. Aduz o autor:

In Latin America, popular uprisings against the executive have positioned legislators to play a critical role in almost every crisis since 1990. In a new international context that punished democratic instability and demanded institutional solutions to political conflicts, only Congress was able to cast the collapse of an administration in a constitutional mold. Legislators emerged as the last recourse to provide a “soft landing” for crises and preserve democratic stability. In some cases, they played a proactive role, initiating the proceedings to remove the president from office. In others, they were merely reactive, indicting the president when he was already out of

power or forming a legislative coalition to appoint a caretaker³⁸ (Mustapic 2005; Schamis 2002). (Pérez-Liñan, 2007, p. 190).

Ou seja, os levantes populares tornaram-se um elemento decisivo para a articulação política em torno do *impeachment*, funcionando como uma pressão legítima e contínua sobre os representantes eleitos. Esses movimentos populares expressaram insatisfação e demanda por responsabilização dos governantes, e, quando integraram múltiplos setores sociais, nas seis crises de impeachment analisadas por Pérez-Liñan (2007, p. 29) foram o motor para que o Congresso pudesse legitimar a remoção do Executivo como resposta institucional às crises políticas.

Por decorrência, de acordo com Pérez-Liñan (2007, p. 54-55), três fatores emergem como críticos na destituição de presidentes da república na América Latina pós-1990: a) a capacidade do presidente de formalizar uma coalizão legislativa; b) papel da imprensa após a redemocratização; e c) a expressividade das manifestações populares.

Em análise dos *impeachments* ocorridos entre 1992 a 2004, o cientista político traçou o seguinte paralelo, transcrito abaixo:

Quadro 3: Vetores dos *impeachments* na América Latina, 1992-2004:

Governo e País	Intervenção Militar	Escândalos	Suporte Legislativo	Abrangência social dos protestos	Resultado
Collor de Mello (Brasil, 1992)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	<i>Impeachment</i> (renunciou)
Pérez (Venezuela, 1993)	Falhou (1992)	Sim	Grande partido mas distante	Amplo	<i>Impeachment</i> (afastado)
Samper (Colômbia, 1996)	Não	Sim	Grande partido e coalizão	Estreito	Evitou julgamento
Bucaram (Equador, 1997)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	Declarado mentalmente incapaz

³⁸Traduzi: Na América Latina, os levantes populares contra o Executivo posicionaram os legisladores para desempenharem um papel crítico em quase toda crise desde 1990. Em um novo contexto internacional que punia a instabilidade democrática e exigia soluções institucionais para conflitos políticos, apenas o Congresso era capaz de enquadrar o colapso de uma administração dentro da moldura constitucional. Os legisladores emergiram como o último recurso para fornecer uma “aterrissagem suave” para as crises e preservar a estabilidade democrática. Em alguns casos, eles desempenharam um papel proativo, iniciando os procedimentos para destituir o presidente do cargo. Em outros, agiram de forma meramente reativa, denunciando o presidente quando ele já estava fora do poder ou formando uma coalizão legislativa para nomear um governo interino

Cubas Grau (Paraguai, 1999)	Não	Sim	Grande partido mas dividido	Amplo	<i>Impeachment</i> (renunciou)
González Macchi (Paraguai, 2002)	Falhou (2000)	Sim	Grande partido mas dividido	Intermediário	<i>Impeachment</i> (sobreviveu)

Fonte: Adaptado de Pérez-Liñan, 2007, pp. 54-55.

É possível extrair da tabela acima que nem todos os presidentes que enfrentaram escândalos (muitos passíveis da configuração de crimes de responsabilidade) se afastaram do cargo, mesmo que estes não sejam do ponto de vista normativo condição de legitimidade jurídica de um *impeachment*. Além disso, embora os escândalos possam ter inflamado a indignação da população, o fator crítico para a estabilidade do governo está intimamente relacionado com a magnitude das manifestações. Para Pérez-Liñan (2007, p. 55), nos casos em que os protestos unificaram múltiplos setores sociais contra o Executivo, a posição do governo tornou-se insustentável.

Esses fatores poderiam explicar que os presidentes que sofreram processos de *impeachment* necessariamente sofreram escândalos políticos³⁹, e muitas vezes enfrentaram protestos populares. Entretanto, como a comparação inclui apenas presidentes que enfrentaram crises políticas graves, as conclusões podem ser enganosas, vez que muitos outros presidentes podem ter enfrentado tais problemáticas sem ameaça ao seu poder. Em outras palavras, é possível argumentar que a indignação popular refletida em protestos somada com escândalos políticos é um dos principais vetores que resultam no *impeachment*, mas não necessariamente são suficientes para sua ocorrência.

A conclusão fornecida pelo cientista político no capítulo 6 de sua obra é de que presidentes que seguiram uma estratégia de isolamento encontraram-se em posição particularmente fraca para evitar um processo de *impeachment* no decorrer de seus mandatos. Houve pouca incerteza quanto ao resultado das votações contra Fernando Collor e Carlos Andrés Pérez, porque, no momento da crise, uma grande proporção de legisladores já estava desvinculada do Executivo (Pérez-Liñan, 2007, p. 175).

Por conseguinte, o cientista político apresentou suas considerações finais ressaltando a atuação estratégica do Congresso como ator central nos processos de destituição presidencial na América Latina pós redemocratização. Em grande parte dos casos analisados, os

³⁹Aqui, se adota o entendimento de Thompson (2000, p. 13 *apud* Pérez-Liñan, 2007, p. 65), em que se denominam escândalos políticos as ações ou eventos envolvendo certos tipos de transgressões, que se tornam conhecidas por outros e são suficientemente sérias para gerar uma resposta pública.

legisladores adotaram uma postura proativa diante da erosão da legitimidade presidencial, impulsionados por fatores como o colapso de coalizões governistas, a fragmentação partidária e o aumento da pressão popular em contextos pré-eleitorais (Pérez-Liñan, 2007, pp. 201-202).

Para além dos fatores políticos, em estudo publicado em 2018, denominado “*Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century*”, Pérez-Liñan (2018, pp. 4-5) demonstra através de análise estatística comparativa que as recessões econômicas também exercem forte influência na destituição de presidentes, asseverando que em períodos de rápido crescimento econômico, o risco de *impeachment* ou golpe se aproxima de zero, mas quando a economia está ruim, no exemplo mais notório que se verifica em uma recessão aguda (com crescimento negativo de -8%), o risco de um *impeachment* corresponde a um aumento de 4% ao ano, e o risco de um golpe próximo de 5% ao ano.

João Villaverde ainda acrescenta outro vetor de forte influência: o tempo de mandato restante. Conforme Villaverde (*apud* Mello, 2024, p. 197), é possível atribuir vitórias como a de Vargas e Temer, que possuíam cerca de dois anos de mandato até seu encerramento, e derrotas como Collor e Rousseff, afastados ainda na primeira metade de seus mandatos, a um poderoso vetor condicionante justamente o tempo de permanência restante no cargo.

Esse fator ganha relevância porque o *impeachment*, por sua natureza, é um processo de um rito complexo, demorado e de alto desgaste para o sistema político como um todo, que tende a paralisar a pauta legislativa, tensionar as relações entre os Poderes e mobilizar amplamente a opinião pública. Nessa perspectiva, a viabilidade política de um *impeachment* depende também do “custo-benefício” de sua instauração. Quanto mais próximo do fim do mandato estiver o presidente, menor tende a ser o incentivo para deflagrar o processo, já que seus efeitos práticos seriam limitados e os riscos de instabilidade elevados. Por isso, apenas quando a permanência do mandatário no cargo ainda representa, para os atores políticos, um entrave à governabilidade ou à recomposição do poder, é que se vislumbra a “conveniência” de sua remoção.

Em síntese, a análise empreendida por Pérez-Liñán permite compreender o *impeachment* como um instrumento que se consolidou na América Latina a partir da retração do papel dos militares na política, sendo progressivamente naturalizado como resposta institucional às crises de governabilidade. Inclusive, o *impeachment* de Collor, que reinaugurou o instituto no continente, foi reflexo direto disso: seria politicamente inconcebível e institucionalmente insustentável a deflagração de um golpe, seja militar ou parlamentar, para destituir um Presidente da República em um país que acabara de sair de um regime militar autoritário de mais de duas décadas, podendo representar a deslegitimação de

todo o processo de redemocratização - um custo político e institucional que nenhuma força relevante naquele momento parecia disposta a assumir.

A partir do arcabouço teórico e dos vetores analisados, passa-se, a seguir, à análise do *impeachment* paradigmático da ex-presidente Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, quase uma década após a publicação da principal obra de Pérez-Liñán. O objetivo é verificar em que medida os vetores identificados encontram correspondência no contexto político, jurídico e social brasileiro que culminou na destituição da mandatária. Para tanto, a próxima seção examinará o caso à luz das disposições constitucionais e legais vigentes, com especial atenção à subsunção das condutas imputadas à tipificação de crime de responsabilidade, ao respeito ao devido processo legal e à dinâmica político-institucional que permeou o processo.

5.4. O *impeachment* de Dilma Rousseff

Dilma Vana Rousseff foi a primeira mulher eleita (e reeleita) para a Presidência do Brasil, exercendo seu primeiro mandato entre 2011 e 2014. Contudo, sua reeleição se deu por estreita margem de votos: 51,64% contra 48,36% do tucano Aécio Neves (Brasil, 2014), assumindo o segundo mandato em um ambiente de baixo crescimento econômico que se tornaria prelúdio para a recessão que o país enfrentaria nos anos subsequentes, lançando crises políticas que abalariam as bases do governo.

O processo que resultaria na destituição da presidente, aprovado pelo Congresso Nacional em 2016, envolveu aspectos complexos do sistema político brasileiro, além de reacender debates jurídicos e acadêmicos acerca da legalidade e legitimidade do *impeachment*. A narrativa oficial apontava para a prática de crime de responsabilidade, enquanto críticos do processo viam no julgamento político uma ruptura com os parâmetros constitucionais, aproximando o episódio da tipificação de um golpe parlamentar. Contudo, é incontroverso que o *impeachment* de Rousseff foi um acontecimento que estremeceu os pilares da institucionalidade de um dos países mais importantes da América Latina, que é, em si mesmo, uma nação de dimensões continentais.

Para melhor compreensão das causas, motivações e consequências do *impeachment* de Dilma Rousseff, este tópico foi estruturado em quatro subseções. A primeira analisa o cenário político e econômico enfrentado no início do segundo mandato, com ênfase nos fatores estruturais que comprometeram a governabilidade. A segunda examina a perda progressiva de sustentação no Congresso Nacional, revelando a fragilidade da base aliada e os desafios do presidencialismo de coalizão.

A terceira parte aborda, sob a perspectiva jurídica, as acusações que embasaram o *impeachment*, especialmente a edição de decretos para a abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa e as “pedaladas fiscais”. Por fim, a quarta subseção discute os efeitos do *impeachment* no sistema político brasileiro, incluindo seus reflexos institucionais e democráticos.

5.4.1. Crise econômica e desgaste político: o cenário pré-*impeachment*

Conforme Queiroz (2021, p. 183), as mobilizações sociais contra Rousseff diferiam-se em um ponto fundamental daquela que fustigou Collor: enquanto ele havia sido enquadrado em um enredo de corrupção, com fácil compreensão popular, as imputações contra Dilma eram extremamente técnicas para a maior massa da população (e até muitos parlamentares), baseadas em normas técnicas de Direito Financeiro. Nesse sentido, discorre Mafei:

A acusação contra Dilma era difícil de ser compreendida mesmo para pessoas com formação jurídica, já que o direito das finanças públicas é ensinado em uma minoria das faculdades brasileiras. Para quem não vivia o mundo da contabilidade pública e do direito financeiro, entender “pedaladas” e “decretos não numerados de abertura de crédito suplementar” era uma corrida de obstáculos ladeira acima — uma corrida que, como as pesquisas sugerem, a maioria da população não conseguiu completar: em junho de 2016, já sob a presidência (ainda interina) de Michel Temer, apenas um terço dos brasileiros sabia que Dilma havia sido afastada pelas tais pedaladas fiscais (e não há garantia de que mesmo essa fração reduzida soubesse explicar o que elas eram ou por que mereciam uma resposta tão drástica quanto um *impeachment*). (Queiroz, 2021, p. 183).

Entretanto, resta incontroverso que tanto o Governo Collor quanto o Governo Rousseff enfrentavam graves problemas econômicos. A ex-presidente fez uma gestão com sua agenda voltada para a redução de juros, desvalorização do real, amplas desonerações tributárias e contenção de gastos e investimentos públicos, apostando na chamada “Nova Matriz Econômica”, cujos resultados, conforme Laura Carvalho (2018 *apud* Queiroz. 2021, p. 183-184), foram “desastrosos”: uma combinação de desaceleração econômica e severa deterioração fiscal.

De antemão, é possível constatar que instabilidades econômicas são questões de grande força quando se trata da ameaça de *impeachment*, tendo em vista que, embora não sejam propriamente base normativa para o uso do instrumento, sua responsabilidade recai sobretudo na figura do PR, o que serve de potencial catalisador das mobilizações sociais que, como verificou Pérez-Liñan (2007, p. 87), são fundamentais para a destituição do Chefe do Executivo.

Extrapolaria o recorte do tema do presente trabalho examinar as razões políticas e econômicas da gestão Rousseff que culminaram na recessão enfrentada pelo país. Entretanto, não se olvida que o Governo Rousseff iniciou ciclos de rápida redução na taxa de juros a partir de agosto de 2011, e em 2012, houve forte atuação dos bancos públicos para reduzir os *spreads* bancários, em concorrência com os bancos privados (Dweck; Teixeira, 2017, p. 38), gestaram novos inimigos da elite econômica com o governo:

Assim, com o título muito apropriado de “cutucando onças com varas curtas”, Singer (2016) também mostra como as medidas de política econômica do governo Dilma foram criando inimigos entre as elites econômicas, colocando também, a guinada na direção dos juros em 2011 e a batalha dos *spreads* em 2012 como o marco inicial das rupturas. A tentativa de acelerar o projeto desenvolvimentista teria então levado ao surgimento de uma oposição anti-desenvolvimentista dos grupos econômicos que foram alienados do processo. Desde 2013, em especial após as manifestações de junho, iniciou-se uma oposição, em especial do campo da ortodoxia, à política econômica do governo Dilma e, em certa medida, também do governo Lula. As forças políticas que tomaram o poder após o impeachment de Dilma se alinharam em torno de uma agenda anti-desenvolvimentista, capitaneada pela fração bancário-financeira do capital, mas que contou inclusive com o apoio de setores do capital produtivo insatisfeitos. (Dweck; Teixeira, 2017, p. 39).

Se conclui que o ambiente econômico deteriorado repercutiu diretamente na base de sustentação política da presidente, vez que a retração das receitas e a pressão sobre o orçamento comprometeram programas sociais e políticas de investimento que haviam sido bandeiras do governo, abrindo espaço para críticas da oposição e descontentamento popular.

Além disso, Rousseff tinha sua gestão associada pela população como corrupta. Grande parte dessa associação se deu pela eclosão da Operação Lava-Jato, deflagrada pela Polícia Federal em 2014, que trouxe para a pauta midiática a corrupção, com a revelação da existência de sistemas de arrecadação de propinas e “caixa dois” envolvendo diversos partidos políticos, a maioria da base governista. Como discorre Lorencini (2022, p. 166), a Lava-Jato alcançou números expressivos, envolvendo a instauração de mais de 300 inquéritos policiais, com 553 denunciados, 174 condenados e mais de R\$ 4.3 bilhões devolvidos aos cofres públicos.

Em fevereiro de 2016, com o processo de *impeachment* em andamento, mais de um terço da população achava que o governo de Dilma era mais corrupto do que qualquer outro governo (Datafolha, 2016, *online*), inclusive o Governo Collor. Em que pese a existência de amplas contradições sobre a corrupção da gestão Rousseff, como por exemplo sua postura em não impedir que parlamentares fossem investigados e condenados pela Operação Lava-Jato⁴⁰,

⁴⁰Não se pode ignorar as gravações de áudio de Romero Jucá em que dizia ser necessário “estancar a sangria”, causada pela Lava-Jato, sendo necessário o *impeachment* da ex-presidente (Queiroz, 2021, pp. 209-212)

e a postura de Dilma contra as denúncias sofridas por Eduardo Cunha, até então presidente da Câmara dos Deputados que instaurou o processo, como será exposto *a posteriori*, e nenhuma prova concreta de obtenção de vantagens pessoais de Dilma, fato é que pesava contra Rousseff que o Partido dos Trabalhadores foi associado, por anos, a grandes escândalos de corrupção, como o Mensalão, em 2012, e a Lava-Jato, em 2014, e, nesse sentido, para Chalhoub (2017, p. 96), a corrupção tradicionalmente mobiliza a classe média contra o partido governista, fenômeno visto na crise de Vargas, na crise de 1955, e no *impeachment* de Collor.

O dado mais revelador, trazido por Queiroz (2021, p. 235), diz respeito à relação entre a opinião pública ao *impeachment* de Rousseff: em junho de 2016, portanto já após o afastamento da Presidente, 44,1% julgavam que ela havia caído por “corrupção no governo federal” e 37,3% por “tentativa de obstrução à Lava Jato”, justamente o que, como discutido adiante, Romero Jucá era convicto de que não aconteceria em seu governo.

Portanto, o desgaste provocado pelas denúncias de corrupção atingiu diretamente a legitimidade do governo Dilma Rousseff, agravando o quadro de instabilidade institucional. Ainda que a então presidente não tenha sido pessoalmente implicada nos esquemas investigados pela Operação Lava-Jato, a vinculação do Partido dos Trabalhadores com práticas ilícitas reiteradas reforçou a percepção popular de que havia uma continuidade estrutural entre governo e corrupção. A ampla cobertura midiática das delações premiadas, prisões de figuras proeminentes da base governista e o envolvimento de diretores da Petrobras em esquemas de propina potencializaram a associação entre o Executivo e práticas espúrias, contribuindo para o processo de deslegitimação do governo.

A apropriação da narrativa anticorrupção por setores da oposição, amplificada por movimentos de rua e respaldada por parcelas expressivas da mídia, consolidou um cenário em que a governabilidade se tornou cada vez mais frágil. Nesse contexto, a crise de legitimidade decorrente da conjunção dos vetores expostos funcionou como catalisadora da erosão da base de apoio institucional da presidente, o que será objeto da próxima subseção.

5.4.2. A perda do “*legislative shield*”

Em contraste com o cenário de Fernando Collor, o Partido dos Trabalhadores, de Rousseff, elegera 69 deputados federais, o que garantia cerca de 40% dos votos necessários para barrar denúncias de crimes de responsabilidade, além de dispor de doze senadores (Queiroz, 2021, p. 182). Embora pareça modesto, esse desempenho assegurou ao partido a

maior bancada da Câmara e a segunda maior do Senado, e, do histórico das administrações petistas (Lula 2003-2006 e 2007-2010, e Dilma 2011-2014), Dilma havia herdado uma coalizão razoável (Queiroz, 2021, p. 182).

O Partido dos Trabalhadores possuía capilaridade social e era considerado uma agremiação madura, que estava na chefia do Executivo desde 2003, ou seja, por mais de uma década, contexto esse muito distinto ao PRN, partido de Collor com mínima expressividade em escala federal.

Entretanto, conforme Abranches (2018, p. 279), por mais que a popularidade da Presidente fosse moderada, os custos da coalizão cresciam de forma consistente: no primeiro trimestre de 2012, eram 1,5% mais altos que no mesmo período de 2011, seguindo em um aumento médio de 1% ao ano

Além disso, o estilo pessoal de Rousseff nas negociações com o Congresso contrastavam com o de seu antecessor, Lula. Segundo Pinto (2015, *apud* Chalhoub, 2017, p. 93), ela mantinha-se isolada de outros políticos, muitos até mesmo de seu partido, recorrendo ao então vice-presidente, Michel Temer, para negociar com sua coalizão no Congresso.

No cenário de desgaste crescente do governo, marcado pela ineficiência econômica e pela associação constante entre o Partido dos Trabalhadores (e a própria figura da Presidente) com escândalos de corrupção, emerge um ator fundamental no desfecho do processo de impedimento: Eduardo Cunha. Operador político da velha guarda, Cunha derrotou o candidato petista Arlindo Chinaglia à presidência da Câmara dos Deputados em 2015, por confortáveis 267 votos contra 136, sendo considerado hábil articulador político dos interesses do Legislativo com o Governo, embora sua força, consoante Queiroz (2021, pp. 221-222), era atribuída a sua capacidade de arrecadar fundos para campanhas de diversos deputados.

Envolvido em diversos casos de corrupção, como acusações de participar da rede de captação ilegal de recursos no esquema PC Farias e envolvimento no esquema de corrupção na Petrobrás, conhecido popularmente como “Petrolão (Chalhoub, 2017, p. 98), Cunha, inicialmente próximo ao governo, mudou radicalmente seu posicionamento após a recusa do Planalto em oferecer respaldo diante das denúncias que o envolviam na Operação Lava-Jato. Conforme Chalhoub (2017, pp. 99-100), Cunha travou guerra de atrito com Dilma Rousseff, usando de seu peso político para sabotar a agenda legislativa do governo e comprometer o ajuste fiscal.

O estopim se deu quando Cunha enfrentava denúncias no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados por negar a existência de contas bancárias secretas na Suíça, afirmações desmentidas pelo Ministério Público da Suíça, que informou ter localizado e

bloqueado 5 milhões de dólares cujo beneficiário seria Eduardo Cunha. Naquela ocasião, os representantes do Partido dos Trabalhadores decidiram que votariam contra o deputado, fator fundamental para a aprovação de sua cassação, o que evidentemente fez com que Eduardo Cunha retaliasse instaurando, no mesmo dia, o processo de *impeachment*, como bem aduz Bandeira de Mello:

No caso de Dilma Rousseff, o presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, pressionado politicamente pelas denúncias de corrupção que a todo o momento o atingiam, e insatisfeito com a presidente que lhe negara apoio do partido do governo para arquivar os processos a que respondia perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, admitiu em 2/12/2015 uma das denúncias que mantinha na gaveta contra a presidente e desencadeou o processo de *impeachment* (Falcão, 2017, pp. 37-38) (Mello, 2024, p. 142).

A decisão de Eduardo Cunha de acatar o pedido de *impeachment* marcou o ponto de inflexão na já combalida relação entre o Executivo e o Legislativo. Até então, apesar das dificuldades de articulação e do desgaste político crescente, o governo ainda contava com uma base numericamente suficiente para barrar a admissibilidade de um processo de impedimento. No entanto, a partir da deflagração do processo por Cunha⁴¹, que inclusive empenhou-se em fazer avançar o processo contra Rousseff sob condições que garantissem as melhores chances de aprovação (como por exemplo o “Rito Cunha”), observou-se uma rápida reconfiguração das alianças políticas, com partidos da base migrando para a oposição ou adotando posturas de neutralidade oportunista.

Esse agravamento das tensões entre Executivo e Legislativo se intensificou ainda mais com os desdobramentos da Operação Lava-Jato. Entre suas principais consequências, o Governo precisou realocar seis ministérios para o PMDB, e os custos de coalizão aumentaram 42,6% em relação ao mesmo período do ano anterior (Abranches, 2018, p. 301). Nesse sentido, torna-se evidente que a impopularidade do Presidente da República demanda compensações crescentes para a sustentação da base aliada. À medida que o apoio a um presidente cada vez mais impopular se torna politicamente mais oneroso para os parlamentares e para os partidos, o custo da coalizão se eleva de forma proporcional, quase

⁴¹É importante trazer luz que a postura dos presidentes das casas do Congresso Nacional de “engavetar” processos por crime de responsabilidade, sempre foi fortemente criticada por opositores dentro e fora do Congresso. Urgia a necessidade de instituir um rito que alterasse essa prerrogativa exclusiva dos presidentes das casas legislativas, Sendo assim, está sendo discutido um Projeto de Lei (1.388/2023) para reformar a LCR, e uma de suas principais reformas é que, caso o presidente da Casa não decida em trinta dias sobre uma denúncia protocolada de crime de responsabilidade, presume-se sua rejeição tácita, com consequente arquivamento, podendo ser cabível recurso à Mesa da Casa Legislativa à ser subscrito por um terço dos parlamentares nos termos de seu regimento interno, e, em caso de nova omissão, seria cabível recurso ao plenário (Mello, 2024, p. 211).

como em uma simples lógica de mercado, em que o preço do apoio aumenta conforme cresce o risco de associar-se a um governo desgastado.

A instabilidade institucional instaurada criou um ambiente de incerteza no qual o cálculo político passou a se sobrepor à lealdade partidária, levando parlamentares a se posicionarem a favor do *impeachment* como forma de resguardar suas próprias agendas eleitorais ou proteger-se de investigações em curso.

Além disso, o papel desempenhado por Michel Temer, então vice-presidente da República, revelou-se determinante para o esfacelamento final da coalizão governista. Temer, figura tradicional do MDB e reconhecido articulador do “centrão”, passou a se afastar gradativamente da presidente, adotando discursos ambíguos até compor ativamente a articulação em prol de um novo arranjo de poder. Com o avanço do processo de *impeachment* na Câmara e, em seguida, no Senado, tornou-se evidente que Rousseff perdera seu *legislative shield*, ou seja, a blindagem institucional necessária para barrar processos políticos de destituição. Tal perda, fruto de erros estratégicos, da deterioração econômica e da reação de setores insatisfeitos da elite política e econômica, resultaria na consumação do *impeachment* em 2016, sob a justificativa formal das chamadas “pedaladas fiscais”.

Por fim, não se pode olvidar os célebres áudios vazados envolvendo o Senador Romero Jucá sobre a necessidade de troca de Dilma por Michel Temer. Em uma conversa gravada por Sérgio Machado, ex-diretor de uma subsidiária da Petrobrás, Jucá demonstrava severa preocupação com o avanço das investigações da Operação Lava-Jato. Como bem discorreu Queiroz (2021, pp. 209-212), Jucá dizia a Machado que as lideranças políticas percebiam que estava “todo mundo na bandeja para ser comido”, e a única solução seria remover a ex-presidente do cargo:

Para o senador, a solução era uma só: “Tem que ter *impeachment*. É a única saída”. Com isso, seria possível haver um acordo de pacificação política, com chancela do — “com o Supremo, com tudo” —, para, em um governo de Michel Temer, limitar os impactos da operação aos políticos que haviam sido atingidos até aquele momento. “Delimitava onde está, pronto.”. (Queiroz, 2021, p. 210).

Ainda conforme Queiroz (2021, p. 211), Jucá estava convencido de que Dilma não iria interferir nos órgãos responsáveis pela Operação Lava-Jato ou iria agir para proteger seus aliados da base governista, convencimento este confirmado pela recondução de Rodrigo Janot ao cargo de Procurador-Geral da República, em agosto de 2015, conhecido por seu apoio incondicional à Lava-Jato. Embora não estejam devidamente esclarecidas as razões pelas quais Rousseff assistiu passivamente ao avanço da Lava-Jato, Queiroz conclui que:

O fato é que, para desespero de Romero Jucá, a presidente foi exemplar em seu decoro em face das autoridades que emparedavam tanto seus aliados quanto o seu próprio partido. A mensagem que sobrava era clara: a presidência da República não agiria para proteger aliados que viviam com medo de serem tirados da cama pela PF. Para essas pessoas, o *impeachment* se tornava pragmaticamente atraente na medida em que elas acreditavam que o vice, Michel Temer, seria capaz de entregar o tão sonhado freio na Lava Jato. Romero Jucá, ao menos, contava com isso: “Só o Renan [Calheiros] que está contra essa porra. Porque não gosta do Michel, porque “o Michel é Eduardo Cunha”. Gente, esquece o Eduardo Cunha, o Eduardo Cunha está morto (...)”. (Queiroz, 2021, p. 212).

Dessa forma, evidencia-se que a perda do escudo legislativo de Dilma Rousseff não se deu apenas por erros de articulação política ou deterioração econômica, mas também por um complexo cálculo de autopreservação conduzido pelas elites políticas pressionadas pelo avanço das investigações da Lava-Jato. Ainda assim, a militância construída pelo partido dos trabalhadores ao decorrer de mais de três décadas, na frente do Poder Executivo desde 2002, representando grande parte das cadeiras na Câmara, e a existência de siglas satélites de esquerda em seu apoio fizeram com que seu processo de *impeachment* tenha seguido em ritmo muito mais vagaroso e tumultuado do que Collor de Mello. A seguir, passa-se à análise das imputações jurídicas que sustentaram formalmente o processo de *impeachment*, com foco nos atos que foram considerados, por seus proponentes, como crimes de responsabilidade.

5.4.3. A configuração dos crimes de responsabilidade: pedaladas fiscais e créditos suplementares

Conforme sintetiza Bandeira de Mello (2024, p. 132), as acusações formuladas contra Dilma Rousseff podem ser simplificadas em dois eixos principais: a manobra para atrasar propositadamente o repasse de verbas para bancos e autarquias objetivando a melhoria artificial das contas federais, conhecida como “pedalada fiscal”, e a edição de decretos para a abertura de crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional (Roscoe, 2021, s/n).

Iniciando pelas “pedaladas fiscais”, a legislação brasileira, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei nº 1.079/1950, estabelece dois parâmetros para a gestão de recursos públicos: a aplicação ética e proba dos recursos de forma compatível com a legislação de Direito Administrativo, particularmente no que se refere à Lei de Improbidade Administrativa, e na aderência à LOA, aprovada com a especificação dos destinos para os quais os recursos públicos devem ser empenhados (Mello, 2024, p. 131).

Os avanços do Direito Financeiro no Brasil visavam a ampliação normativa da responsabilidade dos gastos públicos, e, dentre os dispositivos legais instituídos, inseriu-se a responsabilização política do governante que descumprisse não só a probidade da administração, mas a lei orçamentária⁴². Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal alterou a Lei nº 1.079/50 ampliando o rol de condutas passíveis da responsabilização política, com cerne em impedir o endividamento da máquina pública, comprometendo as administrações futuras ao antecipar recursos ainda não arrecadados ou manejando-os de forma temerária.

De acordo com o artigo 36 da LRF, é vedada a operação de crédito entre bancos públicos e a entidade federativa que a controle, de modo a evitar fraudes que, em um passado não tão distante, levaram à insolvência de diversos bancos públicos, normalmente controlados por governos estaduais (como o Banespa; Banerj; Banestado; Bemge). Como disserta Mello (2024, p. 133), os governantes historicamente aumentavam de maneira artificial os recursos disponíveis por meio de empréstimos contraídos junto aos próprios bancos que controlavam, sem que tivessem condições de arcar com o pagamento desses empréstimos, o que afetava sensivelmente o resultado dos bancos estatais, que com frequência precisavam ser socorridos pela União para que não quebrassem. Tais atos foram vedados pela LRF.

Contudo, as dificuldades financeiras certificadas pela gestão Rousseff, em um ambiente de retração do capital global e da ingerência da economia supramencionada, levaram o Governo Federal a atrasar os repasses dos recursos dos programas sociais aos bancos públicos operadores de tais programas a partir do final de 2012, como alerta Mello:

Essencialmente, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) faziam os repasses dos recursos financeiros relativos aos programas sociais e de fomento do Governo Federal, mas não recebiam do Tesouro Nacional o pagamento correspondente, e acabavam por fazer, informalmente, uma operação de crédito (não autorizada por lei) que se elevou a dezenas de bilhões de reais (Villaverde, 2016, p. 269). Em outras palavras, os bancos “adiantavam” com recursos próprios, no dia do pagamento, o valor a ser transferido a terceiros pela União e precisavam aguardar por meses o devido repasse dos valores necessários para fazer frente a essas despesas. (Mello, 2024, p. 133).

Em razão dessa “manobra contábil”, o rombo orçamentário ficava menos nítido, haja vista que o Governo somente realizaria tais pagamentos meses depois. Impera-se contextualizar no âmbito dos crimes de responsabilidade que o atraso nos repasses não foi uma estratégia nova implementada pelo governo. Como assevera Bandeira de Mello (2024, p.

⁴²Incisos V e VI do artigo 85 da CRFB/88 e delinação dada pela Lei nº 1.079/1950.

134) pelo menos desde o ano 2000, ou seja, ainda sob a gestão de Fernando Henrique Cardoso, esse expediente já era utilizado. Entretanto, para o jurista, a dimensão dos valores atrasados multiplicou-se várias vezes, transformando o que poderia ser apenas um desajuste transitório no fluxo de caixa em algo de maior relevo: entre 2001 e 2002, os valores atrasados que a União deveria repassar estava na ordem de aproximadamente 1 bilhão de reais, já ao final de 2013, esse passivo do Tesouro com os bancos chegou a 36 bilhões, e ainda subiria para 52 bilhões ao final de 2014.

Como didaticamente pontuou Queiroz (2021, p. 180), o ato de empurrar para a frente o pagamento de uma parcela devida pelo governo, sem prejuízo de o banco público credor pagar os benefícios que deveriam ser custeados pelo dinheiro que não chegava a tempo, driblava as contas públicas, pois fazia parecer que o Tesouro tinha mais dinheiro em caixa do que de fato tinha:

Essa estratégia melhorava o retrato contábil do mês que se encerrara, retrato que é traçado a partir do saldo financeiro no último dia útil do mês: como nesse o dinheiro já designado para um determinado pagamento continuava nas contas do governo, o extrato mensal revelava uma posição artificialmente mais elevada do que os valores de que o Tesouro efetivamente dispunha. 22 A pedalada era, assim, um drible tanto em quem recebia o dinheiro (pois os valores chegavam alguns dias depois do vencimento) quanto em quem averiguava o extrato do pagador (porque seu saldo era irreal) (Queiroz, 2021, p. 186-187).

Embora seja conhecida a estratégia de retenção dos pagamentos para lançá-los após o expediente bancário no último dia do mês ou do ano, para diminuir o impacto no saldo em conta corrente do balanço mensal ou anual, como aduz Mello (2024, p. 134) e Rafael Mafei (2021, p. 185), é fato incontroverso a elevação do passivo do Tesouro com os bancos nacionais ao longo de 2013 e 2014. Nesse sentido, assevera Bandeira de Mello sobre as previsões normativas para essa prática e sua diferenciação com as “pedaladas fiscais”:

O próprio mecanismo de restos a pagar, regulado pelo art. 36 da Lei no 4.320/1964, é o reconhecimento de uma dívida que já está empenhada, mas ainda não paga. A partir de 2012, o governo registrou mais de R\$ 130 bilhões em restos a pagar, numa crescente postergação de obrigações financeiras. Faltava caixa ao Tesouro para arcar com o custeio de todos os programas sociais, num contexto de déficit no comércio exterior, perda de arrecadação com programas de renúncia fiscal, altas despesas com subsídios ao custo da energia elétrica e dos combustíveis, a fim de conter uma inflação crescente, juros altos e baixa credibilidade internacional. Contudo, “pedaladas fiscais” eram diferentes de restos a pagar. Elas não apareciam na contabilidade, nem mesmo como despesa pendente de pagamento. Na prática, os bancos públicos, em particular a CEF, estavam usando recursos próprios para arcar com o cumprimento de despesas obrigatórias do Tesouro, como os benefícios previdenciários. Segundo o TCU, o Governo Federal estava efetivamente se financiando com recursos dos bancos sob seu controle (Mello, 2024, p. 134-135).

Sem embargo, mesmo já existente o mecanismo das “pedaladas” em governos anteriores, os valores e a frequência do instrumento foram incomparavelmente maiores que em qualquer outro governo (Queiroz, 2021, p. 186), o que sugeria que não se tratava de mero desencontro entre as despesas feitas pelo Tesouro e o valor pago a título daqueles benefícios, mas sim uma estratégia para maquiar as contas públicas para atender aos interesses da Nova Matriz Econômica, como discorre Mafei:

Sob Dilma, a prática tinha outros sentidos: primeiro, evitar que o pagamento de benefícios sociais e a manutenção dos muitos subsídios governamentais a diversos setores da economia, um dos pilares da Nova Matriz Econômica, prejudicassem a imagem das contas públicas brasileiras, cada vez mais impactadas pelas sucessivas quedas na arrecadação de tributos; segundo, evitar que o governo tivesse de assumir que o dinheiro simplesmente não dava para cobrir seus gastos, o que o obrigaria a cortá-los ou reduzi-los.

Em qualquer dos casos, principalmente no segundo, os custos eleitorais seriam enormes, tendo em vista a proximidade da eleição presidencial de 2014, na qual Dilma seria candidata à recondução. Esse quadro deu margem à acusação de que o governo pedalava deliberada e sistematicamente, colocando suas conveniências eleitorais de curto prazo acima do zelo com a integridade das contas públicas — uma segunda singularidade das pedaladas sob Dilma. (Queiroz, 2021, p. 186-187).

Esse atraso nos repasses aos bancos públicos foi percebido apenas em 2013, e explodiu em 2014, ano eleitoral. Bandeira de Mello (2024, p. 135) infere que a CEF alertou que não estava recebendo os devidos repasses do Ministério da Previdência Social, e que isso estaria acontecendo de maneira sistemática, chegando inclusive a ser instaurada pela CEF procedimento de arbitragem perante a AGU. Embora inicialmente alertado pela Caixa Econômica Federal, foi constatado que o governo estava atrasando os repasses a programas do Banco do Brasil (Plano Safra); BNDES (Programa de Sustentação do Investimento - PSI); e ao FGTS (Minha Casa Minha Vida). Esses atrasos sistemáticos são narrados por Villaverde:

(...) a prática passou a ser uma política continuada: o governo parou de transferir os recursos devidos à Caixa por diversos meses consecutivos. Por todo o segundo semestre de 2013 e por praticamente todo o ano de 2014 esse novo tipo de pedalada — maior, disseminado e consecutivo — passou a ser regra. Depois que os repasses à Caixa se normalizaram, a partir de setembro de 2014, a transferência de recursos ao Banco do Brasil, ao BNDES e também ao FGTS continuou paralisada por todo o ano seguinte. Somente no penúltimo dia útil de 2015 que toda a conta de recursos atrasados a esses bancos foi paga. Naquele momento, o saldo total de pedaladas chegara a R\$ 72,4 bilhões. (Villaverde, 2016, p. 108).

Não se insere no escopo do presente trabalho a análise da atribuição dos atrasos como configuradores de contratação de operação de crédito, sobretudo diante da relevante controvérsia doutrinária a respeito do tema, o qual demanda abordagem especializada no âmbito do Direito Financeiro. Contudo, fato é que, em abril de 2015, o Tribunal de Contas da

União⁴³ (TCU) rejeitou as contas do governo no exercício financeiro de 2014, apontando o uso das “pedaladas” como mecanismo ilegal com a justificativa de que os aproximadamente R\$ 40 bilhões retidos em prejuízo aos bancos públicos implicavam assunção de compromisso financeiro sem a devida previsão (Queiroz, 2021, p. 2020), violando a LRF e abrindo campo para a formalização legal do *impeachment* de Rousseff.

Entretanto, há de se considerar que o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, aceitou apenas parte da denúncia, decidindo que a acusação deveria prosseguir apenas em relação aos atos praticados a partir de 2015, no 2º mandato de Rousseff. Essa exclusão dos decretos assinados durante o 1º mandato se deu para minimizar riscos de impugnação jurídica à acusação (Queiroz, 2021, p. 242), o que enfraqueceria fortemente as acusações contra Dilma, haja vista que a grande força do argumento das “pedaladas” era o volume dessa prática em 2013 e 2014, mas quando se considerava apenas 2015, o valor era pequeno, ficando, como aponta Queiroz (2021, p. 242), entre os padrões dos ex-presidentes.

No que cerne à segunda principal imputação que lastreou o *impeachment* de Dilma Rousseff, está a edição de decretos para a abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional. Nessa perspectiva, em 2014, o resultado primário das contas públicas registrou déficit na ordem de 32 bilhões de reais, e, consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal, qualquer nova autorização de gastos dependeria de prévia autorização do Congresso Nacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal está intrinsecamente correlacionada com o princípio da legalidade das despesas. A aprovação da LOA estimando as receitas, de um lado, e fixando as despesas, de outro lado, representa ato de aprovação em bloco de todas as despesas fixadas nas diversas dotações.

Para o exercício financeiro de 2015, como infere Mello (2024, p. 137), o Executivo enviou um PL ao Congresso requerendo autorização para redução na economia do orçamento federal, sendo aprovado somente em dezembro de 2015, mas permitindo ao Governo Federal quitar as “pedaladas” no penúltimo dia útil do ano. Contudo, antes disso, editaram-se decretos presidenciais destinados a abrir novas autorizações de despesas sem a prévia autorização do Congresso Nacional.

⁴³Interessante consignar que para exercer o cargo de Ministro no Tribunal de Contas da União, conforme Queiroz (2021, p. 204), é necessário ter bom relacionamento político, tendo em vista que seus conselheiros são escolhidos por articulações políticas que beneficiam deputados de menor expressão. Ainda assim, o TCU possui competência legal delineada no artigo 71 da CRFB/88 para exercer função de julgamento e avaliar as contas do governo a cada exercício financeiro.

Em que pese os valores serem essencialmente menores que o das “pedaladas fiscais”, a autoria dos decretos era inconteste: foram pessoalmente assinados por Dilma Rousseff. Além disso, como defende Mello (2024, p. 137), não precisavam passar pela discussão quanto a serem ou não operações de crédito, como ocorria com as “pedaladas fiscais”, e, não o suficiente, era prática expressamente vedada conforme previsão do art. 11, II, da Lei nº 1.079/50: “abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais” (Brasil, 1950).

Nessa perspectiva, técnicos do Senado, em 2016, realizaram perícia a pedido da comissão especial do *impeachment*, e concluíram que, embora as “pedaladas fiscais” não continham evidência da participação direta da presidente, em relação aos decretos, sua autoria era inquestionável e eles feriam a LRF, pois pressionavam a meta de superávit estabelecida na LOA e dependeriam, por conseguinte, de prévia autorização legislativa.

5.4.4. A defesa de Rousseff e rito do *impeachment* no Congresso Nacional

A defesa de Dilma Rousseff fundamentava-se em argumentos de natureza jurídica e política para contestar o *impeachment*. Sob a ótica política, era asseverado que o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, teria instaurado o processo em um ato eivado de abuso de poder e com desvio de finalidade, haja vista que respondia a uma denúncia perante o Conselho de Ética em razão da suposta existência de contas bancárias no exterior não declaradas. Como alega Mello (2024, p. 137), para o arquivamento desse processo, o deputado necessitava dos votos dos deputados do PT no Conselho, entretanto, estes negaram o apoio a Cunha, e, em retaliação, dois dias depois foi admitida a abertura do processo de *impeachment*.

Em relação à questão jurídica propriamente dita, sendo esta o eixo central da análise do presente trabalho, a defesa argumentou que, quanto às “pedaladas fiscais”, houve mero descompasso na execução contratual das políticas públicas, mas isso não consistia em operação de crédito. Além disso, alegou-se que essa prática de atrasos havia sido verificada nos 15 anos anteriores, incluindo os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, e as contas dos presidentes haviam sido devidamente aprovadas pelo TCU. Também defendeu-se a tese de que o artigo 11 da Lei nº 1.079/50 não havia sido recepcionado pela CRFB/88, e que todos os passivos com os bancos foram quitados ao final daquele ano, depois da rejeição das contas pelo TCU e da edição de lei que ajustava a meta de superávit fiscal. Desse modo, o processo perderia o objeto em relação tanto às “pedaladas fiscais” quanto aos decretos

orçamentários (Mello, 2024, p. 138). Sobre a ausência de efetiva participação da Presidente nas “pedaladas”, alega Mello:

A defesa também apontava que as “pedaladas fiscais” careciam de efetiva participação de Dilma Rousseff. De fato, a gestão dos repasses era feita na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e não pela Presidência da República. Também se alegava que não havia ato da presidente nos processos que tratavam do assunto; ademais, o então secretário da STN Arno Augustin assumiu toda a responsabilidade pelas decisões que levaram ao atraso nos repasses, tanto em documento técnico quanto em seu depoimento perante a comissão do Senado (Bernardes, 2015). A perícia contábil realizada pelo Senado Federal chegaria à mesma conclusão: não havia participação direta da presidente nas “pedaladas fiscais”, muito embora ela fosse politicamente responsável pelas práticas de seu governo (Mello, 2024, p. 138).

A responsabilidade do Presidente da República por atos cometidos por seus subordinados era tema de extenso debate desde a Convenção da Filadélfia. Nessa ótica, Chalhoub disserta sobre a dificuldade de se responsabilizar o PR nesses casos em face do número expressivo de técnicos e agentes à supervisão do Planalto:

A dificuldade nessa hipótese se encontra na área cinzenta da negligência. Por um lado, é difícil qualificar mero descuido na supervisão dos subordinados uma ofensa que pode automaticamente gerar impeachment - inclusive porque o chefe do executivo tem uma quantidade enorme de pessoas sob seu comando. Todavia, conforme aponta Black, segundo a *common law* americana quando o descuido é tão crasso e habitual a ponto de sinalizar indiferença ao delito, pode ser considerada, em termos práticos, equivalente à ratificação do delito. Todavia, como em vários outros casos, tudo depende da situação concreta e da interpretação do Congresso. (Chalhoub, 2017, p. 26).

Nesse contexto, é impossível na organização administrativa que o PR detenha controle absoluto sobre todas as decisões técnicas proferidas. Na prática das “pedaladas fiscais”, não restou claro que a gestão Rousseff tenha exercido interferência direta nas práticas adotadas pelo Tesouro Nacional. Ainda assim, é legítimo questionar se a Presidente não deveria, ao menos, ter ciência dos atrasos sistemáticos nos repasses, dada a magnitude fiscal do contexto em que se inseriam.

Outrossim, em que pese a autoria dos decretos ser incontestável, como mencionado supra, a defesa da ex-presidente também sustentou que não houve descumprimento da meta de superávit fiscal, pois foi alterada no final de 2015 mediante aprovação de PL enviado ao Congresso Nacional. Arguiu-se que a PR somente seguira os diversos pareceres dos órgãos técnicos de assessoramento (e que constavam do processo) em que se afirmava que os decretos estavam compatíveis com a legislação e não violavam a meta fiscal (Mello, 2024, p. 139). Ou seja, a defesa de Rousseff defendia que no máximo ela teria sido induzida a erro pelos pareceres juntados ao processo de edição de cada um dos decretos, sem que tivesse

havido qualquer configuração de dolo. Em entrevista realizada para a elaboração da obra “*Impeachment à brasileira: contornos da responsabilidade política do Presidente da República*”, a ex-presidente apresentou respostas ao conteúdo material das acusações:

A primeira acusação refere-se à edição de três decretos de crédito suplementar sem autorização legislativa. Ao longo de todo o processo, mostramos que a edição desses decretos seguiu todas as regras legais. Respeitamos a previsão contida na Constituição, a meta definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as autorizações estabelecidas no artigo 4º da Lei Orçamentária de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional. Assinei os decretos após parecer de todos os órgãos técnicos do Ministério do Planejamento e da Advocacia Geral da União (AGU) dizendo que podiam ser assinados. Esses decretos eram atos de rotina que inclusive não geraram nenhuma despesa real e, portanto, nenhum desequilíbrio financeiro. Mais importante é que somente após a assinatura dos decretos o Tribunal de Contas da União (TCU) mudou a posição que sempre teve a respeito da matéria. Vale destacar as datas: os decretos foram editados em julho e agosto de 2015 e somente em outubro de 2015, dois meses depois, o TCU aprovou a nova interpretação. Até então, o TCU havia recomendado a aprovação das contas de todos os presidentes que editaram decretos idênticos aos que editei.

Quanto à segunda acusação, ela estava assentada em alegado atraso nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução do programa de crédito rural Plano Safra. Segundo a denúncia, isto equivaleria a uma “operação de crédito”, o que estaria vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a execução do Plano Safra é regida por uma lei de 1992, que atribui ao Ministério da Fazenda a competência de sua normatização, inclusive em relação à atuação do Banco do Brasil. Presidentes da República não praticam nenhum ato em relação à execução do Plano Safra. Perícia realizada pelo Senado Federal provou que não houve nenhum ato praticado por mim. A controvérsia quanto à existência de operação de crédito surgiu de uma outra mudança de interpretação do TCU, cuja decisão definitiva foi emitida em dezembro de 2015. Ou seja, fui acusada por um crime fiscal antes da definição da tese de que haveria uma irregularidade. Isto após haver decisão do Ministério Público Federal, que arquivou inquérito exatamente sobre esta questão, afirmando não caber falar em ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal porque eventuais atrasos de pagamento em contratos de prestação de serviços entre a União e instituições financeiras públicas não são operações de crédito.

As duas acusações contra mim foram, portanto, uma farsa jurídica (Rousseff, *apud* Mello, 2024, p. 140).

Instaurado o procedimento de apuração do cometimento de crimes de responsabilidade por Rousseff pelo até então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, pelas razões já supracitadas, fora eleita comissão especial⁴⁴ na Câmara dos Deputados conforme previsto no rito da Lei de Crimes de Responsabilidade. Após os trabalhos da Comissão Especial, o relatório final concluía pela autorização da abertura do processo de *impeachment*, por 38 votos favoráveis e 27 contrários (Mello, 2024, pp. 145-146). Nota-se que nesta época,

⁴⁴Importante contextualizar que, conforme Bandeira de Mello (2024, pp. 144-145), Cunha articulou para concorrer com os formalmente indicados pelas lideranças partidárias, deixando de prestigiar a proporcionalidade partidária prevista na LCR. Contudo, o STF barrou essa articulação, fixando rito que, para o autor, se revela contraditório, haja vista que não seria possível proceder uma eleição em que a disputa é vedada. Assim, embora o caráter de “eleição” tenha ocorrido de modo conturbado, a comissão especial foi realizada em respeito à proporcionalidade partidária e com a estabilidade de seus membros. (Para maior detalhamento das decisões e suas problemáticas, ler Mello, 2024, pp. 144-145).

a maioria favorável à abertura do procedimento representava em média 58% dos votos, sendo ainda consideravelmente inferior aos 2/3 exigidos na votação do plenário.

Porém, uma drástica mudança de rumos em março de 2016 ocorreu: a divulgação de uma conversa entre Rousseff e o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, em que ela dizia estar mandando um termo de posse para Lula tornar-se ministro-chefe da Casa Civil, amplificou as tensões sociais e serviu de fundamento pelo Ministro Gilmar Mendes para proferir decisão liminar que impediria a posse, minando a tentativa do Governo de corrigir suas coalizões com o restante do Congresso Nacional (Westin, 2017, p. 136).

Após, o processo seguiu para o plenário da Câmara dos Deputados, onde, em uma sessão tumultuada em 17 de abril de 2016, como alega Mello (2024, p. 147), os deputados decidiram, por 367 votos favoráveis e 167 contrários, ou seja, com larga margem de votos (eram necessários 342 votos) autorizar a abertura do processo no Senado Federal. Curiosamente, vinte dias depois, o Supremo Tribunal Federal, em uma ação em que era acusado a obstruir a justiça, determinaria o afastamento de Cunha da Presidência da Câmara dos Deputados.

Após seu recebimento pelo Senado Federal, em seguimento da literalidade do rito (referendado pelo STF na ADPF n° 378⁴⁵), novamente elegeu-se comissão especial que votou o parecer pela admissibilidade da denúncia no Senado. Com autoria do Relator Antonio Anastasia, o parecer da comissão foi aprovado por 15 votos (de 20 totais), e, após votação no plenário (ainda com maioria simples), o placar final foi de 55 votos a 22, já prenunciando a maioria qualificada de 2/3 dos votos totais necessários (54 votos) para a destituição de Rousseff.

Neste relatório, insta destacar que Anastasia considerou a gestão fiscal do governo no mandato anterior e no presente mandato de Rousseff como um grande monólito, como aduz Mafei:

⁴⁵Como discorreu Queiroz (2021, pp. 248-254) e Mello (2024, p. 142), na ADPF n° 378 o Supremo Tribunal Federal impôs limites às manipulações regimentais de Eduardo Cunha, confirmando o papel do Poder Judiciário de zelar pelas formalidades legais do processo de *impeachment*. Embora, como já asseverado, o STF tenha adotado a postura de não analisar o mérito das acusações dos crimes de responsabilidade, entregando estas a exclusiva responsabilidade do Congresso Nacional, o mesmo ditou a recepcionalidade do rito à CRFB/88, e referendou que a Câmara exerce juízo político sobre a denúncia, e o Senado efetivamente processa e julga o *impeachment*. Muito já se discorreu sobre a judicialização do processo de *impeachment*, inclusive brevemente dissertado em capítulo próprio no presente trabalho, fugindo ao escopo deste estudo que é o uso do instituto como ferramenta política. Para análise mais detida das deliberações do Poder Judiciário nos casos de Collor e Rousseff, ver, além das referências supramencionadas: “A judicialização do *impeachment*: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor a Dilma (Vasconcelos, 2016).

(...) o relator jogou com a dose de imprecisão que lhe convinha: não deixou de apontar a má gestão fiscal do governo em 2014, nem os julgamentos do que condenaram as pedaladas na Caixa e recomendaram reprovação das contas daquele ano, mas ao mesmo tempo tratou a gestão fiscal de 2015 como uma “continuidade fáctica” da anterior.

Em outras palavras, ele considerou as violações à Lei de Responsabilidade Fiscal como um grande monólito que repousava na linha divisória entre o primeiro mandato, terminado em 2014, e o segundo, iniciado em 2015. A maior parte desse monólito, dizia Anastasia, estava em 2014, mas havia uma ponta que havia invadido 2015, e embora ela fosse uma ponta menor, era impossível contemplar o fenómeno sem considerá-lo por inteiro. O relator, que é professor de direito, usou um termo jurídico conhecido para descrever a unidade de condutas que se prolongam e devem ser consideradas em sua inteireza de sentido: “continuidade”, conceito de direito penal usado para abarcar condutas que se estendem no tempo em sucessivos atos. (Queiroz, 2021, pp. 258-259).

No caso Rousseff, também houve grande discussão quanto ao número de testemunhas admitidas pela defesa. Os procuradores da Presidente sustentavam que, em aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (com previsão normativa do art. 38 da LCR), deveria ser adotado o máximo de oito testemunhas para cada fato objeto de apuração, e, como seriam seis os fatos admitidos pela Câmara, a defesa poderia apresentar 48 testemunhas. Contudo, a comissão do Senado julgou que seriam 2 (dois) fatos, entendendo que cada decreto de crédito suplementar não era fato isolado, e sim um mesmo fato repetido diversas vezes.

Entretanto, o Ministro Ricardo Lewandowski assistiu razão à defesa de Rousseff, determinando que a comissão escutasse as 48 testemunhas arroladas pela defesa, gerando grandes impactos no cronograma previsto pela Comissão, e a acusação passou a abrir mão da maioria das testemunhas que havia arrolado para não estender mais o processo (Mello, 2024, p. 152).

Após a pronúncia de Rousseff, recebidos o libelo acusatório e a contrariedade ao libelo, passa-se à fase em que o Senado Federal se converte em uma espécie de tribunal para o julgamento do PR.

No último ato de instrução processual perante o plenário do Senado Federal, é ouvida a autoridade imputada, também como mandamento subsidiário do Código de Processo Penal (o depoimento pessoal do réu deve ser o último ato de instrução do processo). O depoimento de Dilma Rousseff, conforme Mello, evidenciou um grande amadurecimento das instituições, ao contrário, por exemplo, de Collor de Mello, que se recusou a prestar depoimento pessoal em seu *impeachment*:

Por mais que se alegue que a convicção dos senadores àquela altura já estava formada (como se sabe) ou que se contestem os fundamentos factuais que embasaram a condenação que se seguiu, o episódio carrega consigo uma densa carga de respeito às instituições democráticas, ao mesmo tempo que se configurou numa

cena inédita. Pouco mais de vinte anos antes, em 1992, Fernando Collor preferiu declinar da oportunidade de prestar depoimento pessoal perante os senadores (Mello, 2024, p. 159).

Após o depoimento da ex-presidente, o Senado Federal votou, em 31 de agosto de 2016, por 61 votos a 20 (eram necessários 54 votos) a favor da condenação de Rousseff pelo cometimento dos seguintes crimes de responsabilidade: a tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, condenando-a à perda do cargo. Insta consignar que o segundo quesito votado⁴⁶, referente à pena de inabilitação para o exercício de funções públicas por 8 anos, resultou em 42 votos favoráveis, 36 contrários e 3 abstenções, não tendo sido atingido o quórum mínimo de 2/3. Portanto, assim lavrada a decisão:

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff cometeu os crimes de responsabilidade, consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, (...) por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se ter obtido nesta votação dois terços dos votos constitucionalmente previstos (...).

Tal decisão encerra formalmente o processo de impeachment instaurado contra a Presidente da República (Brasil, 2016a, p. 659).

Ao todo, o *impeachment* de Dilma Vana Rousseff teve duração de 273 dias. Conforme Silva e Meireles Filho (2021, pp. 39-40), após o recebimento da denúncia, o Senado afastou Rousseff temporariamente em 23 dias, e a condenação em definitivo do cargo ocorreu 111 dias após este afastamento.

⁴⁶O Partido dos Trabalhadores requereu destaque de uma das partes do quesito submetido à votação do plenário do Senado Federal, sendo deferido pelo Presidente do STF Ricardo Lewandowski, no caso, ocupando a presidência do Senado no julgamento do *impeachment*.

6. REFLEXOS DO *IMPEACHMENT* NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Entre as conclusões que se extraem da análise dos *impeachments* brasileiros enfrentados pós redemocratização, tanto no de Fernando Collor de Mello, em 1992, e especialmente no de Dilma Rousseff, em 2016, constata-se a percepção de um padrão recorrente: para a maior parte dos parlamentares, o que estava em disputa não era somente a avaliação da existência de crime de responsabilidade, mas, sobretudo, a continuidade do governo. O julgamento presidencial assumiu contornos de um plebiscito político, em que interesses partidários, pressões populares, estratégias de sobrevivência eleitoral e rupturas dentro da coalizão de governo pesavam muito mais do que a análise técnica das acusações, como por exemplo a gravidade da gestão fiscal conduzida.

Bandeira de Mello (2024, pp. 183-184) explicita um fator evidente que constata essa análise: a aprovação da Lei nº 13.332/2016 um dia após o julgamento definitivo de Rousseff pelo Senado. A lei destinou-se a ampliar a autorização para que o PR pudesse expedir os decretos que justamente embasaram as denúncias de Rousseff, como exposto no quadro abaixo:

Quadro 4 : Lei Orçamentária Anual de 2016 antes e depois das mudanças trazidas pela Lei nº 13.332/2016:

Redação original da LOA em 2016	Redação modificada da LOA pela Lei nº 13.332/16
Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, (...) para o atendimento de despesas: I – em cada subtítulo, até o limite de 10% (dez por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de: (...)	Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, (...) para o atendimento de despesas: I – em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de: (...)

Fonte: Mello, 2024, p. 182.

Embora o PL tenha sido encaminhado naquele ano ainda por Dilma Rousseff, sua conversão em lei somente se deu depois de finalizado o processo de *impeachment*. Nota-se, como discorre Mello (2024, p. 182), que as mudanças normativas objetivavam dobrar a margem de manobra pela qual o Executivo poderia remanejar recursos orçamentários por decreto sem autorização do legislativo, e sua aprovação logo após o *impeachment* somente

demonstra que, na visão do Congresso Nacional, não havia tamanha gravidade no manejo dos recursos feitos pela PR a cujos crimes de responsabilidade foram imputados. Aduz o jurista:

Era, portanto, uma ampliação da liberdade do chefe do Poder Executivo consciente, deliberada e já conhecida, dado que havia anos que essas autorizações se vinham multiplicando, como demonstra a Nota conjunta. Entretanto, se o Congresso Nacional julgava que tais realocações de recursos orçamentários por ato infralegal eram tão nocivas a ponto de destituir um presidente da República, por que continuou logo após o *impeachment* a autorizá-las e, inclusive, ampliá-las? Trata-se de mais uma demonstração de que Dilma Rousseff não caiu em virtude de meia dúzia de decretos de remanejamento orçamentário: caiu por ter visto reduzida a menos de um terço sua base de sustentação no Congresso Nacional (Peixinho, 2017, p. 195, *apud* Mello, 2024, p. 183).

Em sentido análogo disserta Mafei (2021, p. 270), adotando a perspectiva de que embora sejam reconhecidas as problemáticas da gestão fiscal adotada pelo governo Rousseff, sobretudo quanto ao comprometimento da credibilidade das contas públicas, se a remoção de um PR é ato extremo que só se justifica quando não há alternativas viáveis para enfrentar os crimes de responsabilidade propostos, são justamente os atores mais sensíveis às conjunturas políticas que irão apreciá-los, o que acaba por relativizar o critério jurídico em prol de avaliações de conveniência e oportunidade.

Tais considerações políticas podem produzir resultados indesejáveis sobre a suposta imparcialidade do instituto, permitindo que presidentes que tenham cometido quantidades ardentes de crimes de responsabilidade, sequer sejam submetidos a um processo de *impeachment*, enquanto outros, cujas acusações decorram estritamente de conjunturas políticas adversas, sejam destituídos do cargo.

Evidencia-se, nesse ponto, uma contradição estrutural no próprio desenho do instituto do *impeachment*. Por um lado, sua aplicação pressupõe a existência de crimes de responsabilidade, ou seja, a imputação de condutas juridicamente definidas e tipificadas como graves violações funcionais, por outro, confere-se a incumbência de julgar tais crimes a um corpo eminentemente político: os parlamentares.

Em outras palavras, há um desalinho entre a exigência de um fundamento jurídico para a condenação e o caráter político do juízo decisório. Isso abre margem para distorções graves, como o uso do *impeachment* não como instrumento de responsabilização legítima, mas como ferramenta de recomposição de poder, o que, no limite, compromete a estabilidade de um regime democrático.

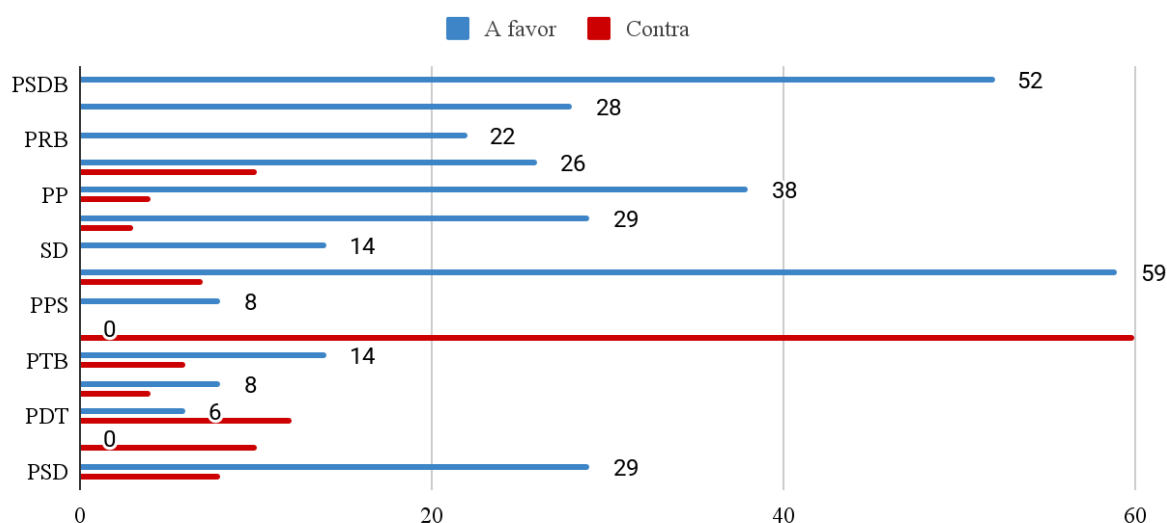
Essa natureza política decisória não é exclusividade latino-americana. Bandeira de Mello (2024, pp. 184-185) demonstrou, no caso do *impeachment* contra Donald Trump em

2019 por possível abuso de poder, que a Câmara dos Representantes votou moção em que, ressalvados dois deputados democratas, resumidamente todos os partidários da oposição (democratas) votaram pela abertura do *impeachment*, enquanto os partidários de Trump (republicanos) votaram contra.

Embora no Brasil o fenômeno não tenha se revelado de forma tão escancarada quanto no contexto norte-americano, também se observa a centralidade da lógica político-partidária na condução desses processos, conforme extrai-se dos quadros abaixo:

Quadro 5: Votos dos principais partidos da Câmara dos Deputados no impeachment de Dilma Rousseff:

Impeachment de Rousseff: Votos dos principais partidos da Câmara

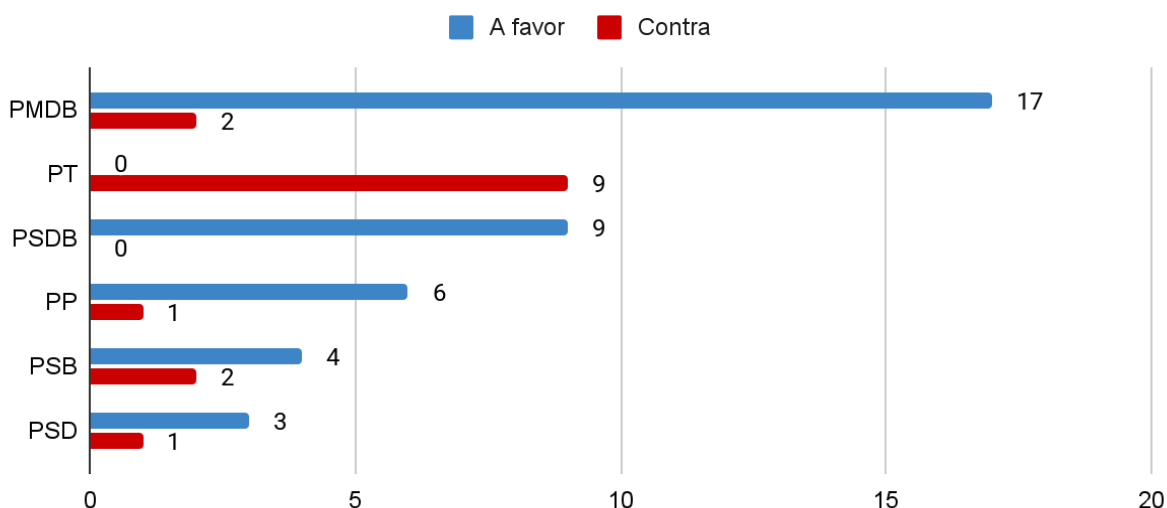


Fonte: Agência Brasil, 2016

Quadro 6: Votos dos principais partidos do Senado Federal no impeachment de Dilma Rousseff:

Impeachment de Rousseff: Votos dos principais partidos do Senado Federal

Foram desprezados os partidos com até 3 senadores



Fonte: Agência Brasil, 2016

Nota-se que no caso brasileiro, embora se possa atribuir certo grau de distinção com o caso Trump de 2019 à maior complexidade das coalizões multipartidárias e à manutenção, ainda que tênue, de uma base de apoio parlamentar por parte do governo Rousseff (podendo ser constatado, por exemplo, em sua absolvição à pena de inabilitação pelo Senado), certamente este padrão se reproduz nos partidos com maior representatividade no Congresso Nacional, cuja adesão ou ruptura com o Executivo evidentemente se vincula à conjuntura política do momento.

Essa polarização, evidenciada no caso americano e no caso brasileiro, revela com clareza a natureza política do julgamento, no qual a formação de um juízo de mérito sobre a existência e gravidade dos crimes imputados ao Presidente da República se torna secundária diante da dinâmica de sustentação política no parlamento. Em outras palavras, o fator determinante para o desfecho de um processo de *impeachment* não reside, necessariamente, na comprovação objetiva das infrações jurídico-políticas, mas na capacidade do chefe do Executivo de manter coeso o apoio de sua base legislativa.

Essa lógica implica que, quanto mais adversa for a conjuntura política, marcada, por exemplo, por escândalos políticos, crises econômicas ou influência midiática, maior será o “custo político” para a manutenção de apoios parlamentares. Deputados e senadores, por

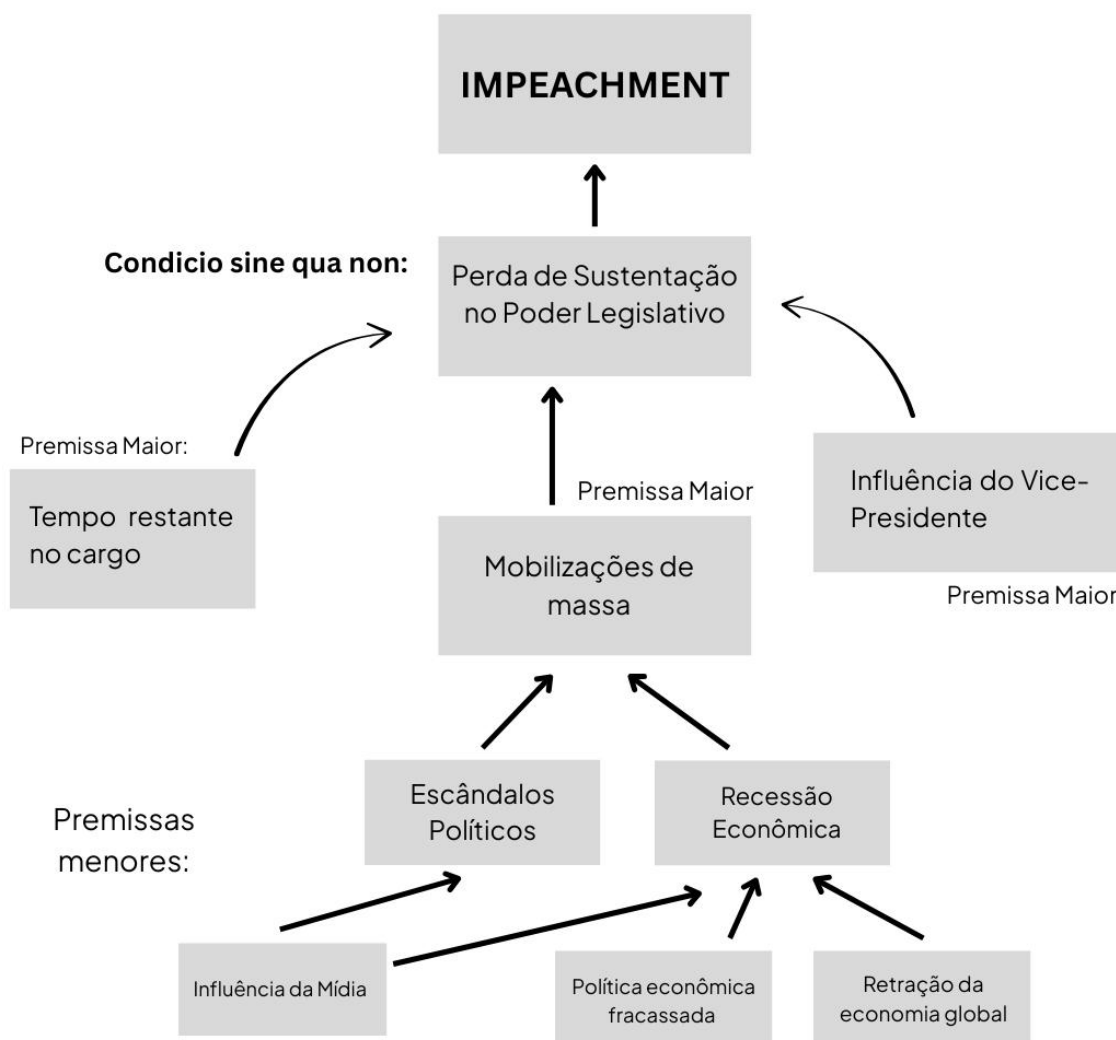
serem sensíveis à pressão popular, tornam-se mais reticentes em manter o apoio a um presidente impopular, elevando o risco de sua destituição. Assim, o *impeachment* transforma-se não raramente em um mecanismo de recomposição de poder dentro do sistema político, mais influenciado por cálculos estratégicos do que por critérios técnico-jurídicos.

Ainda que a decisão no processo de responsabilização política ocorra com a garantia de um devido processo legal e com o direito de defesa da autoridade acusada, que, como exposto por Bandeira de Mello (2024, p. 187): “na verdade, servem para resguardar o mandatário e a própria estabilidade do sistema democrático, haja vista que a possibilidade de remoção do posto de alguém que foi eleito pelo voto popular necessita da adequada formalização e reflexão (ainda que meramente *pro forma*)”, também cumpre a função simbólica e institucional de oferecer à população uma justificativa formal para a destituição de um chefe do Executivo eleito pelo sufrágio universal. Nesse sentido, o rito processual do *impeachment* não apenas resguarda garantias fundamentais do mandatário acusado, mas opera como um mecanismo de prestação de contas do Poder Legislativo à sociedade, servindo para legitimar politicamente uma decisão tão drástica quanto a remoção de um presidente legitimado pelo voto popular. Nessa perspectiva também discorre Lorencini:

É a conjuntura política, portanto, que determina o desenvolvimento da crise e será ela também que determinará o seu resultado. A ocorrência das condições institucionais para o *impeachment*, ou seja, o cometimento de crime de responsabilidade pelo presidente nos termos da Constituição, situa-se como causa colateral, insuficiente e contingente para a ruptura do mandato. (Lorencini, 2022, p. 172).

A figura abaixo ilustra bem os vetores condicionantes do *impeachment* explicitados na subseção 5.3.1, também demonstrando que a existência de crimes de responsabilidade não é fator materialmente relevante para sua destituição:

Figura 1: principais vetores que podem resultar no *impeachment* de um Presidente da República:



Fontes: realizado pelo autor

É possível constatar a existência de diversos vetores comuns nos casos Collor e Dilma, como a forte influência midiática na formação da opinião pública, as mobilizações de massa que apoiaram a destituição dos presidentes, as crises econômicas que assolavam o país, os estilos distantes que buscavam lidar com o Congresso, o longo tempo em que ainda permaneceriam no cargo e a influência do vice-presidente na articulação de sua destituição. Entretanto, todas essas variáveis funcionam como vetores condicionantes do processo de julgamento político: não são, por si sós, determinantes do *impeachment*, mas atuam como elementos que impactam diretamente a manutenção ou erosão do apoio parlamentar. Quando

favoráveis, esses fatores fortalecem a coesão da base aliada no Congresso; quando adversos, contribuem para o isolamento político do mandatário e, conseqüentemente, para a sua vulnerabilidade institucional.

Sem embargo, cumpre destacar que, embora a perda de sustentação política constitua *conditio sine qua non* para a destituição do Presidente da República por meio do *impeachment*, os fatores que podem contribuir para esse esvaziamento de apoio parlamentar não são, por si sós, determinantes. O exemplo mais ilustrativo dessa complexa dinâmica é o caso de Michel Temer, que, mesmo enfrentando a maior taxa de reprovação popular desde a redemocratização, promovendo reformas impopulares e sendo alvo de graves denúncias de corrupção, conseguiu preservar sua base de apoio no Congresso Nacional até o término de seu mandato⁴⁷.

Posto isso, é imperioso ingressar ao segundo questionamento proposto: as instituições democráticas consolidadas no período pós-redemocratização estão, de fato, funcionando como freios e contrapesos eficazes, ou o instituto do *impeachment* tem sido progressivamente instrumentalizado como “arma política”, tornando o Presidente da República refém da formação de coalizões e comprometendo a estabilidade e previsibilidade do sistema político e institucional?

Como se conclui ao longo do presente trabalho, o mero uso do *impeachment*, por si só, não torna o Presidente da República refém do Congresso Nacional. Isso porque, como demonstrado, o Chefe do Executivo dispõe de um amplo leque de ferramentas institucionais e prerrogativas constitucionais para ampla margem de negociação com o parlamento para a formação de coalizões, descendendo do fenômeno do hiper-presidencialismo latino-americano explicado na subseção 2.2.3.

Como disseram Figueiredo e Limongi (2001), o fato de o Presidente da República ter grande influência no Poder Legislativo é limitado por sua aprovação ou não no Congresso Nacional. Embora o Presidente da República na América-Latina possua amplo grau de prerrogativas legislativas, o sistema de coalizões faz com que não seja possível um exercício solitário do poder: a governabilidade exige pactuação constante com o Legislativo. Ademais, o próprio rito do *impeachment* impõe barreiras significativas à sua banalização, como o

⁴⁷No caso de Michel Temer, há que se considerar o contexto peculiar que seguiu ao *impeachment* de Dilma Rousseff. O recente trauma político provocado pela destituição da ex-presidente gerou, no Congresso Nacional, menor predisposição para a deflagração de um novo processo tão logo empossado seu sucessor. Além disso, as articulações políticas de Temer que viabilizaram a queda de Rousseff já haviam, em grande medida, estabilizado a coalizão que sustentaria seu mandato. Soma-se a esse cenário a atuação de forças informais ainda pouco transparentes na política brasileira, como evidenciado na célebre expressão “estancar a sangria”, em que possivelmente estaria se articulando para obstruir a Operação Lava-Jato na qual muitos parlamentares eram investigados.

quórum qualificado de dois terços em ambas as Casas do Congresso Nacional, o que torna sua aprovação um indicativo de perda total da capacidade de articulação política do presidente.

Cabe assinalar que, no caso brasileiro, o *legislative shield* deve ser construído principalmente na Câmara dos Deputados, pois quando o processo é admitido pelo Senado (lembrando que a admissão do instituto no Senado obedece à maioria simples), o Presidente é afastado do cargo, cessando muitas das possibilidades de negociação que dispunha para barganhar com os parlamentares. Queiroz traz um importante comparativo com o *impeachment* nos EUA:

Vale relembrar, para fins de comparação, o caso do presidente dos Estados Unidos Andrew Johnson, absolvido pelo Senado por um único voto em 1868: enquanto corria seu julgamento no Senado, Johnson, que seguiu no cargo, usou todos os poderes da presidência para barganhar concessões políticas com os senadores que o julgariam. Essa articulação só foi possível porque, nos Estados Unidos, ao contrário do Brasil, não há afastamento cautelar do presidente, que segue no cargo ao longo de todo o processo. Ou seja, o presidente brasileiro perde mais cedo os instrumentos políticos relevantes para manter a integridade de seu escudo legislativo, que logo passam para o controle do maior beneficiário político de sua eventual condenação. (Queiroz, 2021, p. 168).

Também há de se fazer uma distinção fundamental entre traumas políticos e traumas institucionais. Nos casos Collor (1992) e Rouseff (2016), do ponto de vista institucional, não houve ruptura, haja vista que em ambos os casos houve o reconhecimento dos atores institucionais e sua legitimidade para instaurar e julgar o *impeachment*.

Embora muitas vezes se tenha recorrido ao Poder Judiciário durante o processo, fato é que o Judiciário também integra o conjunto dos órgãos institucionais do Estado, sendo ele próprio um pilar da ordem constitucional. Assim, a judicialização de determinados aspectos do *impeachment* não representa uma ruptura institucional, mas, ao contrário, evidencia que todos os atores políticos reconhecem a legitimidade e a autoridade das instituições democráticas. Em ambos os casos, não se recorreu a soluções de força, tampouco a mecanismos extrainstitucionais: utilizou-se, com maior ou menor grau de tensionamento, os próprios instrumentos previstos no ordenamento jurídico, reafirmando, nesse ponto, a vigência da institucionalidade formal no Brasil pós-redemocratização.

Por outro lado, também é notório que o *impeachment* se exhibe como ferramenta de uso extraordinário, somente sendo mobilizado em situações excepcionais que representem uma deterioração grave da capacidade de governança e do pacto político mínimo entre Executivo e Legislativo. Caso fosse tratado como mecanismo ordinário de alternância de poder fora do calendário eleitoral, a própria estabilidade institucional estaria em risco. A banalização do *impeachment*, como ocorre atualmente no Peru, por exemplo, transformando-o em resposta

recorrente a impasses políticos, levaria a uma situação de fragmentariedade institucional, em que os mandatos presidenciais perderiam previsibilidade e duração, comprometendo tanto a autoridade do Executivo quanto a confiança da sociedade nas regras do jogo democrático.

É importante destacar, por fim, que todo processo de *impeachment* pressupõe, em maior (Rousseff) ou menor (Collor) grau, a existência de uma crise política. No entanto, ainda que essas crises tenham sido intensas, o uso do instituto do *impeachment*, ao menos no contexto brasileiro pós-redemocratização, não demonstrou fragilizar as instituições de forma permanente.

Ao contrário, o que se verifica é que o sistema constitucional brasileiro forneceu as condições constitucionais necessárias para que tais rupturas políticas fossem absorvidas e processadas sem a quebra da institucionalidade, mesmo que, para isso, não se busque a aptidão para solucionar a crise política subjacente.

Nesse sentido, ao analisar o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, Pérez-Liñán (2016, pp. 1-8) chega a conclusões similares. Segundo o cientista político, para sustentar que o episódio se qualificaria como um golpe de Estado, seria necessário aceitar que o Congresso Nacional extrapolou sua autoridade legal ao considerar as chamadas “pedaladas fiscais” e os decretos de abertura de crédito suplementar como crimes de responsabilidade, e não como meras infrações de natureza administrativa. O cerne dessa crítica reside no argumento de que os legisladores teriam interpretado de maneira “flexível” o dispositivo do *impeachment* para remover a presidente, o que tornaria, nessa perspectiva, seus defensores jurídicos, também defensores de um golpe.

Todavia, Pérez-Liñán (2016, pp. 1-2) adverte que, se tal interpretação for adotada, diversos outros presidentes latino-americanos também teriam sido depostos por meio de “golpes parlamentares”, como o caso de Abdalá Bucaram, destituído sob a alegação de “incapacidade mental” para o exercício da presidência, ou Raúl Cubas Grau, cujo *impeachment* foi aprovado por um voto de diferença, em meio a denúncias de que um deputado governista teria sido trancado no banheiro para impedir seu comparecimento à votação.

Diante disso, o autor alerta que, ao se classificar o *impeachment* de Dilma Rousseff como golpe, seria necessário, por coerência, estender a mesma qualificação a grande parte dos processos de destituição ocorridos na América Latina - muitos dos quais contaram, inclusive, com amplo apoio de movimentos sociais progressistas que se opunham a reformas neoliberais (conforme Pérez-Liñán, 2018, p. 3), a maioria das crises afetou presidentes do período neoliberal, como Pérez Molina), o que forçaria uma reavaliação das últimas três décadas da

história política latino-americana. Tal conclusão, segundo Pérez-Liñán (2016, p. 2), contraria o senso comum e desvirtua a própria historiografia existente sobre esses episódios:

These examples illustrate a problematic feature of any definition of coup applicable to the Brazilian case. If the impeachment of President Rousseff was a coup, most impeachments in Latin America must be treated as such. And this implies that the broad social movements that supported those processes—often leftist movements acting against neoliberal reforms—should be treated as coup supporters. This interpretation defies common sense, and the existing historiography of those cases⁴⁸. (Pérez-Liñán, 2016, p. 2).

Em sentido convergente sobre a distinção do *impeachment* para com golpes através de força civil-militar, disserta Rafael Mafei:

(...) insisto que uma deposição presidencial pelo Parlamento, baseada em uma tese jurídica sem mérito, não deve ser confundida com a derrubada de um regime constitucional através de atos de força civil-militar, ao qual normalmente se seguem cassações de políticos adversários, aposentadoria compulsória de juízes independentes, prisões arbitrárias amparadas em provas colhidas sob tortura ou exílios autoimpostos para se escapar da perseguição e da morte (Queiroz, 2021, p. 283).

Embora a elaboração de um capítulo específico destinado a discutir as múltiplas interpretações contemporâneas do conceito de golpe de Estado - com suas implicações históricas e institucionais - demandasse uma análise que, por si só, também justificaria uma monografia própria e deslocaria o foco central da presente análise, cumpre reconhecer que Pérez-Liñán (2016, pp. 1-8) e Queiroz (2021, p. 282) adotam uma definição mais restritiva do conceito de golpe de Estado, limitada à uma intervenção perpetrado por um agente estatal deslegitimado (quase sempre as Forças Armadas), que tem como intuito encerrar abruptamente um governo utilizando táticas ilegais. Dentro desse marco conceitual, não se qualificariam como golpes os processos de *impeachment* conduzidos pelo Poder Legislativo, ainda que envolvam tensionamentos políticos ou interpretações controversas. Disserta Pérez-Liñán:

Stretching the concept of coup presents two analytical problems and three unintended political consequences. (...) Moreover, lumping together military coups and legal removals in a single category would obscure that some factors, such as the

⁴⁸Esses exemplos ilustram uma característica problemática de qualquer definição de golpe que seja aplicável ao caso brasileiro. Se o impeachment da presidente Rousseff foi um golpe, a maioria dos impeachments na América Latina também deve ser tratada como tal. E isso implica que os amplos movimentos sociais que apoiaram esses processos - frequentemente movimentos de esquerda atuando contra reformas neoliberais - deveriam ser tratados como apoiadores de golpes. Essa interpretação desafia o senso comum e a historiografia existente sobre esses casos (Tradução nossa).

size of the president's coalition in congress, influence the risk of impeachment but do no alter the probability of a military coup⁴⁹ (Pérez-Liñan, 2018, p. 7).

Não se ignora, contudo, que parte relevante da literatura contemporânea da ciência política tem buscado ampliar esse conceito, passando a considerar também as chamadas rupturas institucionais disfarçadas, nas quais atores políticos, valendo-se das formas legais, instrumentalizam os procedimentos democráticos para fins de subversão da própria lógica democrática. Essa abordagem é desenvolvida, por exemplo, por Levitsky e Ziblatt (2018) em “*How Democracies Die*”, ao analisarem como governos eleitos podem corroer, progressivamente, as instituições por dentro, fragilizando os *checks and balances* por meio da captura de instâncias legislativas e judiciais, da manipulação de regras formais e da supressão simbólica da oposição.

Entretanto, há de se tomar cuidado com a adoção de definições de golpes de Estado para deslegitimar *impeachments*, haja vista que, para além de uma estratégia retórica, tal definição pode sugerir que os movimentos sociais que se mobilizam a favor de processos de *impeachment* seriam antidemocráticos, bem como sinaliza que o abuso de poder por parte do Congresso constituiria a mais flagrante ameaça à democracia no século XXI, e a história latino-americana é uníssona em asseverar que a maioria das ameaças à democracia se origina, senão das alas militares, do próprio Poder Executivo.

Em outras palavras, ainda que legisladores ou juízes possam ocasionalmente desestabilizar governos, a principal ameaça à democracia no século XXI não será advinda de presidentes enfraquecidos pelo Poder Legislativo, mas de presidentes hegemônicos que minam, por dentro ou por fora das instituições, a separação de poderes, e o caso venezuelano e a ainda estudada tentativa de golpe de 2023 no Brasil é um lembrete contemporâneo disso.

A bem da verdade, o *impeachment* de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff foi conduzido por todos os atores institucionais legitimados para tanto, observando-se os ritos processuais previstos na Constituição Federal e sob controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. Ainda, de uma perspectiva comparada, os dois processos de *impeachment* no Brasil se exibiram rigorosos com o rito do instituto: o *impeachment* de Fernando Lugo (Paraguai) durou apenas dois dias; no *impeachment* de Raúl Cubas Grau (Paraguai), a Câmara dos Deputados modificou seus procedimentos para considerar a maioria de dois terços como 66,5% dos votos, ao invés de 67%, e a acusação foi aprovada por apenas um voto de

⁴⁹Alongar o conceito de golpe apresenta dois problemas analíticos e três consequências políticas indesejadas (...) Além disso, agrupar golpes militares e remoções legais em uma única categoria obscureceria o fato de que alguns fatores, como o tamanho da coalizão presidencial no Congresso, influenciam o risco de impeachment, mas não alteram a probabilidade de um golpe militar (Tradução nossa).

diferença; Abdalá Bucaram (Equador) não sofreu necessariamente um *impeachment*, mas foi acusado de incapacidade mental e destituído do cargo por maioria simples. Nesse sentido, é preciso reconhecer que, mesmo em razão das legítimas inconsistências na apuração do cometimento de crime de responsabilidade por Rousseff, e que tais fragilidades não devem ser desconsideradas unicamente pelo fato de que, nos países vizinhos do continente, processos de destituição tenham ocorrido de forma mais abrupta e arbitrária, é preciso destacar que o sistema constitucional brasileiro forneceu as condições institucionais necessárias para que tal ruptura política fosse absorvida sem quebra formal da legalidade democrática.

Independentemente da concepção adotada quanto ao que constitui um golpe de Estado, é possível afirmar que a principal consequência do *impeachment* de Dilma Rousseff foi a intensificação da polarização política na sociedade brasileira. Tal processo acirrou os antagonismos ideológicos e comprometeu os espaços de consenso e diálogo entre os principais atores institucionais. Como desdobramento, consolidou-se um cenário de instabilidade prolongada, marcado pela crescente desconfiança nas instituições e à legitimidade dos adversários políticos, que passou a ocupar o centro dos debates públicos. Este ambiente também pode ter proporcionado espaços para o ressurgimento de uma extrema-direita até então adormecida no país, que, em sua máxima, culminou nos eventos de 8 de janeiro de 2023, quando houve grave ataque às sedes dos Três Poderes, e, embora os fatos ainda estejam em fase de apuração e julgamento, diversos indícios, como o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos atos de 8 de janeiro de 2023 (Brasil, 2023) apontam para a existência de uma tentativa de ruptura institucional, supostamente fomentada por membros do governo então encerrado, com o apoio de setores das Forças Armadas, evidenciando os riscos concretos que a instabilidade política representa para a consolidação democrática no país.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho de conclusão de curso dedicou-se a uma análise aprofundada e multifacetada do instituto do *impeachment*, explorando sua evolução, aplicação e, sobretudo, seus reflexos como ferramenta político-jurídica na dinâmica das democracias latino-americanas, com especial atenção ao cenário brasileiro. O objetivo central foi desvendar as complexas interações entre o direito e a política que permeiam os processos de impedimento, questionando se o *impeachment* se consolidou como um legítimo mecanismo de controle democrático ou se, em diversas ocasiões, tem sido instrumentalizado como uma "arma política" em disputas de poder. Ao longo desta obra, diversas construções teóricas e análises em casos concretos foram desenvolvidas para sustentar a compreensão de que o *impeachment*, embora ancorado em preceitos legais, é intrinsecamente moldado por conjunturas essencialmente políticas.

Inicialmente, o presente trabalho buscou explorar as raízes históricas do presidencialismo latino-americano, demonstrando que, embora as elites *criollas* tenham liderado os processos de independência e expulsado as elites coloniais espanholas, estas não visaram romper com as estruturas sociais então vigentes. A manutenção da escravidão e das hierarquias herdadas do período colonial revela que tais movimentos de emancipação serviram mais aos interesses das oligarquias locais do que a uma transformação social ampla, criando, assim, terreno fértil para o surgimento de líderes caudilhistas que viriam a dominar a cena política pós-independência.

Estes líderes caudilhos, fortemente ligados com as Forças Armadas, buscavam ao mesmo tempo romper com os regimes monárquicos europeus, mas também concentravam em si mesmos amplas parcelas de poder, instaurando formas de governo marcadas pela centralização e pelo personalismo.

Tal configuração político-institucional se traduziu nos sistemas constitucionais que alicerçaram a formação dos Estados Nacionais do século XIX, contribuindo para o surgimento do hiper-presidencialismo na América Latina, modelo no qual o Presidente da República, para além das prerrogativas típicas do presidencialismo norte-americano, passou a dispor de mecanismos que lhe conferem significativa ascendência sobre os demais poderes.

Embora o Brasil tenha um processo de independência singular no continente, caracterizado pela manutenção de um regime monárquico que conservava traços diretos da hereditariedade portuguesa, esse arranjo perdurou até 1889, quando a proclamação da República foi conduzida por líderes militares. Ainda assim, tal transição não representou uma

ruptura com as estruturas sociais então vigentes, em convergência aos demais países latino-americanos, mas retratou o protagonismo das Forças Armadas na formação do novo regime republicano que contribuiu para consolidar um modelo de governo centralizador, que viria a incorporar, com o tempo, características típicas do hiper-presidencialismo.

Nesse contexto, o Presidente da República passou a exercer um papel preponderante no funcionamento das instituições, acumulando prerrogativas que o posicionam acima dos freios e contrapesos clássicos, como o controle da pauta legislativa (poder de agenda), a edição de medidas provisórias (ou decretos-lei) com força legal e a condução quase exclusiva do orçamento público, elementos que, em seu conjunto, ampliam a assimetria entre os poderes da República, exigindo a construção de mecanismos institucionais de compensação e adaptação, dentre os quais se destaca, no caso brasileiro, o presidencialismo de coalizão como estratégia de governabilidade.

O conceito delineado por Sérgio Abranches busca descrever os mecanismos institucionais e políticos por meio dos quais o chefe do Poder Executivo constrói e preserva sua base de sustentação no Congresso, frequentemente mediante acordos partidários, distribuição de cargos e negociações legislativas. Embora o fenômeno das coalizões governamentais se manifeste com maior intensidade em determinados países latino-americanos e com menor expressão em outros, no caso brasileiro tal dinâmica tornou-se particularmente relevante a partir da Segunda República, quando se consolidou o sistema pluripartidário no país.

Entretanto, vale destacar que o instituto do *impeachment*, herdado do modelo constitucional norte-americano, possui uma característica singular aos países latino-americanos: foi institucionalizado dentro de um sistema bipartidário. Nesse contexto, a exigência de maioria qualificada de dois terços em ambas as casas legislativas para a destituição do presidente pressupunha uma situação institucional de extrema fragilização política, em que o PR precisaria perder o apoio de sua própria legenda. Contudo, nos países latino-americanos, em especial no Brasil, essa lógica nem sempre se aplica. Dada essa elevada fragmentação partidária, não é raro que presidentes sejam eleitos com bancadas pouco expressivas no Congresso Nacional, como o PRN de Fernando Collor, o que tornaria indispensável a formação de coalizões parlamentares como condição mínima para a estabilidade governamental.

Portanto, o que se verifica no caso brasileiro é um arranjo institucional consideravelmente paradoxal, em que se conjuga um Presidente da República com acentuadas prerrogativas, mas também absolutamente dependente de coalizões em um Poder Legislativo

altamente fragmentado para manter a governabilidade. Nesse sentido, quando crises políticas somam-se a contextos econômicos adversos, mobilizações populares ou escândalos envolvendo o PR, os partidos aliados auferem fortes incentivos à dispersão do Executivo, criando solo fértil para o *impeachment*.

Antes de se analisar os possíveis vetores pelos quais as coalizões partidárias poderiam romper com o Executivo, abrindo brechas para a destituição do Presidente da República, foi necessário redirecionar o foco da análise para uma investigação mais aprofundada sobre as raízes históricas e como foi originalmente pensado o *impeachment*.

Posteriormente, investigou-se o processo de transposição desse instituto para o presidencialismo nos Estados Unidos, onde passou a ser concebido como um instrumento de contenção dos abusos de poder por parte do chefe do Executivo, conforme idealizado por seus pais fundadores e demonstrando as divergências nos debates à época sobre as penas impostas e quais condutas seriam passíveis da tipificação de crimes de responsabilidade. A partir desse resgate histórico e conceitual, o trabalho dirigiu-se à análise da evolução normativa do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, percorrendo os dispositivos das diferentes constituições que o país adotou ao longo do tempo, com o foco na positivação do instituto na Constituição de 1988 e na Lei nº 1.079/1950.

Na sequência, exploraram-se os fundamentos teóricos do *impeachment*, com o objetivo de delimitar seu conceito e explorar as amplas divergências nas correntes doutrinárias quanto à sua natureza, se predominantemente penal, política, ou mista (político-jurídica). Defendeu-se neste trabalho, em consonância à literatura especializada que, embora revestido de um procedimento juriforme, o *impeachment* configura-se como um processo essencialmente político. Ainda que se deva observar os princípios do devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa (o que também é defendido neste trabalho), a perspectiva de se delinear contornos estritamente jurídicos partem de um ponto de vista excessivamente normativo, considerando com menos enfoque o processo empírico de formação da vontade dos parlamentares. Assim, tais elementos jurídicos formais funcionam como instrumentos de legitimação do instituto, e não como fatores aptos a neutralizar sua índole essencialmente política.

Analisaram-se, também, os efeitos decorrentes da responsabilização política, em especial as penas de destituição do cargo e de inabilitação para o exercício de função pública. Essas sanções foram objeto de controvérsias relevantes na história recente do Brasil, notadamente nos *impeachments* de Fernando Collor de Mello e de Dilma Rousseff, em que se discutiu e se aprovou a possibilidade de aplicação dissociada das penalidades.

Em seguida, abordou-se o papel do Poder Judiciário no controle judicial do processo de *impeachment*. No Brasil, essa atuação tem se caracterizado por uma postura de autocontenção institucional, limitada ao controle formal do procedimento, especialmente no tocante ao respeito às normas constitucionais e regimentais, sem adentrar o polêmico mérito da caracterização do crime de responsabilidade. Por fim, delineou-se o rito vigente do *impeachment* à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente a ADPF nº 378 e dos precedentes históricos consolidados.

Após, o presente trabalho expôs a aplicação do rito do *impeachment* no Brasil. Nesta subseção, delineou-se desde a admissão das denúncias pelo Presidente da Câmara, a formação das comissões especiais em ambas as casas, as votações na Câmara (juízo de prelibação), e no Senado (juízo de deliberação), além de diversas outras normativas, como as hipóteses de impedimento ou suspeição, a formulação dos quesitos do *impeachment*, e a sobressalente barreira de dois terços dos votos totais necessários nas duas casas do Congresso Nacional para a destituição do cargo da autoridade máxima do Poder Executivo.

Ao final do Capítulo 4, analisaram-se os crimes de responsabilidade previstos no ordenamento jurídico brasileiro, cuja moldura normativa surpreendeu pelo grau de detalhamento significativamente mais rigoroso do que aquele verificado em outros países, como Estados Unidos, França ou Argentina, ainda que sua maleabilidade interpretativa tenha demonstrado explicitamente que o juízo político prepondera sobre a subsunção técnico-jurídica. Em outras palavras, a barreira do instituto não está na norma, mas na maioria parlamentar.

Apesar disso, persistem intensas divergências hermenêuticas quanto à interpretação da expressão “especialmente”, constante do *caput* do artigo 85 da Constituição Federal de 1988. Tal expressão levanta o debate sobre a possibilidade de que qualquer violação a preceitos constitucionais possa configurar crime de responsabilidade, o que, diante da natureza analítica da Constituição de 1988, abriria margem para uma ampla gama de condutas passíveis de imputação ao Presidente da República. Ademais, foram examinados os incisos que qualificam os crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/1950, com especial atenção aos artigos 6º, 10 e 11, estes últimos de particular relevância para a análise do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016.

No quinto capítulo do presente trabalho, sustentou-se como o *impeachment*, instituto antes definido por juristas e cientistas políticos como mecanismo de difícil ativação, denominado “tigre de palha” ou “peça de museu”, a partir da década de 1990 encontrou no solo latino-americano terreno fértil para sua proliferação. O dispositivo constitucional foi por

muitas vezes utilizado como resposta a crises de governabilidade e impasses políticos entre o Poder Executivo e o Legislativo, revivendo os questionamentos iniciais sobre se o *impeachment* estaria sendo legitimamente usado para a responsabilização política e salvaguarda democrática, ou se sua recorrência apontaria para fragilidades estruturais nas democracias latino-americanas, sendo usado a “toque de caixa” para solucionar crises políticas.

No primeiro subcapítulo, explorou-se o caso paradigmático do afastamento de Fernando Collor de Mello, em 1992, que simbolizou essa inflexão histórica do instituto e abriu as portas para seu uso no continente. Nele, narrou-se a conjuntura política de seu governo, e como as crises econômicas, a tempestade de escândalos de corrupção, mobilizações populares, o isolamento no Planalto nas coalizões com o Congresso e a postura ativa do vice-presidente contribuíram para sua destituição em curto tempo, bem como a postura do Poder Legislativo na condução do *impeachment*, e a postura do Poder Judiciário nas diversas tentativas de judicialização do procedimento intentadas por Collor. Ao ser conduzido dentro dos marcos constitucionais, sem ruptura da ordem democrática ou recurso à força, o caso Collor estabeleceu um precedente inédito no constitucionalismo latino-americano, demonstrando que a substituição de um chefe do Executivo poderia ocorrer por vias institucionais legítimas, algo que até então era inibido pelo trauma histórico dos sucessivos golpes militares que marcaram o continente a partir das décadas de 1950 e 1960.

Como exposto, o episódio brasileiro de 1992 funcionou como catalisador de uma nova lógica regional de *accountability* presidencial, e o *impeachment* passou a ser concebido como alternativa legítima para a resolução de crises políticas. Contudo, o uso do instrumento passaria a ser usado com cada vez mais frequência no continente latino-americano, suscitando questionamentos quanto à sua banalização ou uso restrito a conflitos políticos às margens da devida gravidade que deveria representar.

Nessa linha, o trabalho passou a discutir a identificação de fatores recorrentes nos processos de *impeachment* na América Latina, com base em distintas abordagens analíticas, notadamente os estudos de Aníbal Pérez-Liñán (2007). A partir da combinação entre variáveis institucionais e contextos políticos específicos, buscou-se compreender por que alguns presidentes são destituídos, enquanto outros, mesmo enfrentando circunstâncias semelhantes, permanecem no cargo. Após o descarte de algumas variáveis, a análise permitiu constatar que o único vetor verdadeiramente condicionante (*conditio sine qua non*) para a deflagração e sucesso de um processo de *impeachment* é a perda do escudo legislativo (*legislative shield*),

isto é, o rompimento do apoio mínimo necessário no Congresso para barrar a continuidade do processo.

Entretanto, essa perda de sustentação parlamentar pouco explica sobre o instituto e raramente ocorre de forma autônoma. Ela é geralmente provocada por um conjunto de fatores conjunturais que atuam como vetores indiretos ou fatores catalisadores - termos frequentemente utilizados pela literatura comparada - que influenciam a disposição das elites políticas em manter ou retirar seu apoio ao chefe do Executivo. Entre os principais fatores identificados, destacam-se: (1) a pressão popular por meio de protestos ou manifestações de grande escala, principalmente quando unificam classes sociais distintas; (2) a ocorrência de crises econômicas; (3) o surgimento de escândalos políticos; (4) o papel amplificador exercido pela mídia; (5) a influência do vice-presidente, (6) a falta de maleabilidade política da autoridade com o Congresso e (7) o tempo restante do mandato presidencial, sendo mais propensa a destituição quando há tempo suficiente para reorganizar a governabilidade.

Importa ressaltar que tais vetores não operam de forma isolada, mas sim de maneira interdependente e frequentemente sinérgica. Uma crise econômica pode funcionar como gatilho para a mobilização social; escândalos políticos podem ser potencializados pela cobertura midiática; e a pressão popular, por sua vez, pode intensificar a disposição dos parlamentares em se dissociar do governo, haja vista a elevação do “custo político” para manter-se em apoio ao PR. Essa interseccionalidade entre variáveis demonstra que o *impeachment*, embora formalmente ancorado em fundamentos jurídicos, é impulsionado por uma lógica eminentemente política, sensível às dinâmicas conjunturais que permeiam a arena pública e institucional.

A partir desses vetores analisados, a seção subsequente voltou-se à análise do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, com o objetivo de verificar em que medida tais fatores estiveram presentes no processo ocorrido em 2016. O caso brasileiro revelou-se emblemático para a compreensão da complexidade dos *impeachments* contemporâneos na América Latina, na medida em que reuniu, em diferentes graus, os vetores catalisadores anteriormente identificados.

Após discussões quanto ao contexto político-econômico da época e da perda de seu apoio político, foi possível constatar a presença de diversos vetores resultantes na perda de seu *legislative shield*: o agravamento da crise econômica, com recessão prolongada, gerou um ambiente de insatisfação social que se traduziu em expressivas mobilizações populares em diversas regiões do país, agregando setores da classe média, movimentos organizados e setores empresariais. Paralelamente, o envolvimento de membros do governo e aliados

políticos em escândalos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato alimentou uma narrativa de ilegitimidade política, intensamente difundida por setores da grande mídia, que exerceram papel decisivo na amplificação da crise de governabilidade. O tempo restante do mandato (mais de dois anos) somado ao progressivo isolamento da presidente no Congresso Nacional, especialmente após o rompimento com seu então vice-presidente Michel Temer e o PMDB, comprometeu em definitivo sua capacidade de articulação no Congresso e tornou o *impeachment* questão de tempo.

Além desses vetores, a análise identificou ainda a atuação determinante de dois novos elementos contextuais que exerceram influência substancial na deflagração e condução do processo de *impeachment*: o papel do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, cuja decisão de instaurar o procedimento contra Dilma Rousseff ocorreu em contexto de evidente retaliação política, e a tentativa de setores da classe política de interferir no avanço da Operação Lava Jato, que, à época, ampliava seu alcance sobre lideranças partidárias e figuras centrais do sistema político nacional.

Tal intenção restou evidenciada em áudios divulgados de conversas entre o então senador Romero Jucá e outros interlocutores, nas quais se sugeria a substituição do governo como forma de “estancar a sangria” causada pelas investigações. Esses episódios, discutidos ao longo do capítulo, ainda lançam sombras sobre os reais fatores motivadores do impedimento, indicando que, para muito além da narrativa político-jurídica que pautou o *impeachment*, persistem zonas cinzentas quanto aos interesses efetivamente em jogo.

Outrossim, para a destituição do Presidente da República através do *impeachment*, não basta apenas a perda de sustentação no Congresso Nacional: o ordenamento jurídico prevê o cometimento de crimes de responsabilidade. Nesse sentido, a seção 5.4.3 buscou analisar as duas principais condutas imputada à Rousseff como passíveis de configurar crimes de responsabilidade: a manobra fiscal para atrasar de maneira sistêmica o repasse de verbas para instituições objetivando a melhoria artificial das contas federais, conhecida como “pedalada fiscal”, e a edição de decretos para a abertura de crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional.

Expostas as discussões sobre os crimes de responsabilidade imputados, inclusive quanto ao impacto da exclusão, por decisão de Eduardo Cunha, dos decretos assinados no mandato anterior de Dilma Rousseff na peça acusatória, o trabalho narrou os desdobramentos que culminaram na condenação da presidente à perda do cargo, evidenciando a inexpressiva importância dada pelo Congresso aos crimes de responsabilidade imputados, pois o elemento

decisivo em um processo de *impeachment* é, na prática, o grau de apoio político que o governo mantém no Legislativo.

Ao final, o Senado optou por aplicar a sanção de destituição, mas rejeitou a pena de inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos, em decisão que suscitou controvérsias jurídicas quanto à sua compatibilidade com a literalidade da Constituição de 1988, semelhante às controvérsias ocorridas no Caso Collor, quando se discutiu se sua renúncia impediria a condenação à pena de inabilitação.

Encerradas as análises dos dois principais precedentes do *impeachment* no período pós-redemocratização no Brasil, o capítulo final do trabalho dedicou-se a examinar os reflexos desses processos no sistema político brasileiro. Verificou-se que, em ambos os casos (especialmente no caso de 2016), o que estava em jogo não era principalmente a avaliação da existência ou não de crimes de responsabilidade, mas a continuidade do Presidente eleito no cargo.

Além disso, constatou-se uma contradição estrutural no próprio desenho do *impeachment*: por um lado, sua aplicação pressupõe imputação de condutas juridicamente definidas e tipificadas como crimes de responsabilidade, mas, por outro, confere o poder de indiciamento e julgamento de tais crimes ao Congresso Nacional, órgão eminentemente político, composto por representantes eleitos e sensíveis às pressões do ambiente eleitoral.

É justamente nesse contexto em que presidentes da República se insurgem como “salvadores da pátria” que reside o calcanhar de Aquiles do *impeachment*: as mesmas forças que concedem a muitos presidentes latino-americanos grande poder, também podem condicionar à sua queda quando voltam-se contra o Executivo. Presidentes podem ser eleitos sob a agenda de combate à corrupção, mas serão desmoralizados quando ele ou seus pares forem acusados de corruptos. Também podem se apresentar como a única salvação para resgatar uma nação da hiperinflação ou do desemprego, mas a responsabilidade por um mau desempenho econômico recairá quase exclusivamente a eles. Também podem interferir nos instrumentos constitucionais de *checks and balances* dos poderes, mas serão destruídos se a massa popular se voltar contra eles.

Não é tarefa simples encontrar mecanismos que tornem o instituto do *impeachment* menos vulnerável a usos abusivos por parte do Legislativo. Entretanto, talvez a lição mais fundamental ensinada pelas crises presidenciais estudadas seja a de que o *impeachment* pode ter sido a solução mais eficaz encontrada pelo aparato político e menos traumática às instituições para administrar a derrubada de um governo eleito, embora há de se reconhecer

que tenha falhado em impedir novos ciclos de dominação presidencial e colapsos governamentais.

O que resta incontroverso é que o constituinte originário desenhou o processo de *impeachment* para a aplicação de uma sanção política, a ser manejado por atores igualmente políticos. Ao atribuir a membros do Poder Legislativo, eleitos pelo povo, a competência para julgar e condenar o PR sobre o cometimento de crimes de responsabilidade, a decisão será eminentemente política. Ao final, é temerário exigir de políticos que conduzam um processo essencialmente político sob um viés meramente técnico-jurídico. Fosse assim, a competência para a apuração de crimes de responsabilidade seria dada ao Supremo Tribunal Federal, sob as possíveis problemáticas discutidas desde os pais fundadores do presidencialismo estadunidense e explicitados ao longo deste trabalho (embora alguns países já adotem esse sistema misto Legislativo-Judiciário).

Nesse sentido, restou evidente que, quanto mais adversas forem as circunstâncias políticas (como escândalos de corrupção, crises econômicas ou erosão de legitimidade), maior será o “custo político” para os parlamentares que optam por manter o apoio ao Presidente da República. Entretanto, esse fator tampouco atua de maneira isolada. A estabilidade das coalizões no Parlamento depende, igualmente, da habilidade do chefe do Executivo em manejar os instrumentos de articulação política que lhe são disponibilizados institucionalmente, conforme detalhado no Capítulo 2.3.

Sem embargo, também se destaca que, embora todo processo de *impeachment* pressuponha, em maior ou menor grau, a existência de uma crise política, ao menos nos casos brasileiros as instituições se mostraram sólidas e estáveis, ainda que com algumas fissuras naturais de um procedimento que destitui a maior autoridade do Poder Executivo do país. Embora ainda devam-se realizar muitos ajustes procedimentais no instituto, a exemplo do Projeto de Lei nº 1.388/2023 que visa reformar a Lei nº 1.079/1950, adequando-a à Constituição de 1988, o que se verifica no sistema constitucional brasileiro é que foram fornecidas as condições necessárias para que tais rupturas políticas fossem absorvidas e processadas sem a quebra da institucionalidade, mesmo que, para isso, não se busque a aptidão para solucionar a crise política subjacente.

A história recente adverte que a maior ameaça à democracia no século XXI não está em um parlamento com força suficiente para destituir o Presidente da República, mas em um Executivo hegemônico que, uma vez no poder, busca enfraquecer a separação de poderes e minar as instituições.

Ao final, resta a certeza de que a democracia não é um rio que corre tranquilo, mas um mar que se faz em meio a tempestade. Sua força está não na ausência de conflitos, mas na capacidade de enfrentá-los sem naufragar. O Brasil, com suas contradições e resistências, segue nessa travessia: imperfeita, mas ainda em movimento.

8. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras. 2018.

AGÊNCIA BRASIL. Impeachment de Dilma: saiba como votou cada um dos partidos na Câmara. **Agência Brasil**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/impeachment-de-dilma-saiba-como-votou-cada-um-dos-partidos-na-camara>. Acesso em: 28 abr. 2025.

AGÊNCIA BRASIL. Saiba como votou cada senador no julgamento final do impeachment **Agência Brasil**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/saiba-como-votou-cada-senador-no-julgamento-final-do-impeachment>. Acesso em: 28 abr. 2025.

AGÊNCIA PÚBLICA. Quantos pedidos de impeachment os últimos presidentes receberam? **Agenda Pública**, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/quantos-pedidos-de-impeachment-os-ultimos-presidentes-receberam/>. Acesso em: 13 mai. 2025.

AGÊNCIA PÚBLICA. Os pedidos de impeachment de Bolsonaro. **Agenda Pública**, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://apublica.org/impeachment-bolsonaro/>. Acesso em: 13 mai. 2025.

AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes ministeriais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 9-34, 1994.

BADENI, Gregorio. **Tratado de derecho constitucional**. 2. ed. Buenos Aires: La Ley, 2006.

BAGEHOT, Walter. **The English Constitution**. 2. ed. London: Chapman and Hall, 1873. Disponível em: <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/bagehot/constitution.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Revista do Programa de Gestão do Banco Central**. Brasília, DF, v. 9, n. 2, dez. 2015. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pgbcb/201512/revista_pgbc_v9_n2_dez_2015.pdf. Acesso em: 04 mai. 2025.

BARBOSA, Ruy. **Ruínas de um governo: o governo Hermes, as ruínas da constituição, a crise moral, a justiça, manifesto à Nação**. Prefácio e notas de Fernando Nery. Rio de Janeiro: Guanabara, 1931. 261 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/538157>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BARROS, Ana Tereza Duarte de Lima; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Leituras sobre o presidencialismo na América Latina: um diálogo entre Juan Linz e Sérgio Abranches. **Direito, Processo e Cidadania**, Recife, v. 1, n.2, p. 29-40, maio/ago. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do Estado e ciência política**. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 88-89. Disponível em:

<https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/3621a48e-b390-4562-9766-e5ac03187bd2/content>. Acesso em: 7 ago. 2024

BERGER, Raoul. **Impeachment: the constitutional problems**. Cambridge: Harvard University Press, 1973. 345 p. ISBN 0674444752.

BERMUDES, Sérgio. Sobre a questão do impedimento dos senadores no julgamento dos crimes de responsabilidade do presidente da República. **OAB e o impeachment**. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 1993. Acesso em 25 mai. 2025.

BEYOND Citizen Kane. Direção: Simon Hartog. Produção: John Ellis. Reino Unido: Channel 4 Television, 1993.

BOLÍVAR, Simón. **Carta de Jamaica**. Comisión Presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica. Caracas: Centro Nacional de Historia, Archivo General de la Nación, 2015. Disponível em:

<https://albaciudad.org/wp-content/uploads/2015/09/08072015-Carta-de-Jamaica-WEB.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 868.

BOTELHO, Catarina Santos. A história faz a Constituição ou a Constituição faz a história? Reflexões sobre a história constitucional portuguesa. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Lisboa, v. 2, n. 1, p. 229-247, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2911122>. Acesso em: 15 ago. 2024

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Annaes do Parlamento Brasileiro: Câmara dos Srs. Deputados**. Tomo I. Rio de Janeiro: Typographia do Imperial Instituto Artistico, 1874. 220 p. Sessão de 9 de maio (p. 49). Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28859>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. [Atualizado até RCD 16/2025]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2025]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2016-2025.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de Janeiro de 2023**. Relatório Final. Brasília, DF: CPMI, 17 out. 2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2023/10/17/relatorio-cpmi-versao-consolidada_231017_100010.pdf. Acesso em: 02 jun. 2025

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, RJ, [2024b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 29 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro, RJ, [2024c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro, RJ, [2024d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ, [2024e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 02 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Rio de Janeiro, RJ, [2024f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 04 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 maio. 2024.

BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Da responsabilidade dos Minsitros e Secretarios de Estado e dos Conselheiros de Estado. Rio de Janeiro, RJ, [2024g] Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html. Acesso em: 03 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 5205, 11 abr. 1950. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-normaatu-alizada-pl.html>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal**. Brasília: Senado Federal/Secom, 2016a. 659 p. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/524566>. Acesso em: 27 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. PAR 726/2016. **Diário do Senado Federal**: Brasília, DF, v. 71, n. 125, p. 168-170, 10 ago. 2016b. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/08/2016&paginaDir eta=00168>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 726, de 2016**. Relator: Senador Antonio Anastasia. Brasília, DF: Senado Federal, 2016c. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=198198&tp=1>. Acesso em: 13 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 307/DF**. Autor: Ministério Público Federal. Relator: Min. Ilmar Galvão, 13 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324295>. Acesso em: 13 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal 396/ RO**. Autor: Ministério Público do Estado de Rondônia. Réu: Natan Donadon. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 26 de junho de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4622946>. Acesso em: 13 mai. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21623/DF**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Carlos Velloso, 17 de dezembro de 1992. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152767/false>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21.689/DF**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Relator: Min. Carlos Velloso, 16 de dezembro de 1993. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20291/false>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34.378/DF**. Impetrante: Partido Social Liberal (PSL). Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relatora: Min. Rosa Weber, 25 de setembro de 2023a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=%2015361684900&ext=.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 34.441/DF**. Impetrante: Dilma Vana Rousseff. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 7 de dezembro de 2018a. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34441.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.394/DF**. Impetrantes: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Solidariedade (SD). Impetrados: Presidente do Supremo Tribunal Federal, Presidente do Senado Federal, Mesa Diretora do Senado Federal. Relatora: Min. Rosa Weber, 25 de setembro de 2023b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=771440003>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no 378/DF**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Relator: Min. Edson Fachin, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministro rejeita mandados de segurança impetrados pela defesa da ex-presidente Dilma Rousseff. **Portal STF**, Brasília, DF, 10 dez. 2018b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=398162>. Acesso em: 04 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RP 700 AgR**. Agravante: Governo do Estado de São Paulo. Relator: Min. Victor Nunes, 8 de novembro de 1967. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur114875/false>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Processo AE nº 0001578-04.2014.6.00.0000 - Apuração de Eleição**. Relator: Min. José Antonio Dias Toffoli, 2014. Disponível em: <https://sadppush.tse.jus.br/sadpPush/ExibirDadosProcesso.do?nprot=298432014&comboTribunal=tse>. Acesso em: 13 mai. 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 1 set. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>. Acesso em: 24 out. 2024.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República**. 3. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992. 218 p. ISBN 85-02-01115-4.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da República**. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1965.

BROWN, Harold. Lowell. **High crimes and misdemeanors in presidential impeachment**. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 238 p. DOI: <https://doi.org/10.1057/9780230102255>. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1057/9780230102255>. Acesso em: 12 fev. 2025

CAMARGO, Margarida Lacombe; VIEIRA, José Ribas. O impeachment e o seu desenho constitucional conflitivo. **Blog Jota**, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-impeachment-e-o-seu-desenho-institucional-conflitivo>. Acesso em: 10 out. 2024.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Nathalia Brito. O Hiperpresidencialismo Latino-americano como fator de instabilidade das democracias: uma inter-relação com o processo de impeachment brasileiro. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 16, n. 7, p. 399–411, 2017. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2017.v16i7.3015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3015>. Acesso em: 31 maio. 2025.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. Rio de Janeiro: Konfino, 1948. v. 2.

CHALHOUB, Lucas Koutsoukos. **O impeachment brasileiro: um estudo histórico e comparado**. 2017. 119 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017. Disponível em: https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/7856/CHALHOUB%2c%20LK%2c%20_O%20IMPEACHMENT%20BRASILEIRO-%20UM%20ESTUDO%20HISTO%CC%81RICO%20E%20COMPARADO_%20ata%20e%20ficha_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 mar. 2025.

COLLOR, Fernando. **Governo sem base sólida não dura**. [Entrevista concedida a] A. Fernandes, D. Rothenburg, A. Dubeux, B. Bittar. *Correio Braziliense*, Brasília, 3 nov. 2019. Disponível em: https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/03/interna_politica,803305/governo-sem-base-solida-nao-dura-diz-collor-em-entrevista-ao-corr.shtml. Acesso em: 24 nov. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. A renúncia do acusado nos processos de crimes de responsabilidade. **OAB e o impeachment**. Brasília, DF: Conselho Federal da OAB, 1993. Acesso em: 25 mai. 2025.

COMPARATO, Fábio Konder. Crime de responsabilidade - renúncia do agente - efeitos processuais. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n. 7, p. 82-96, jun. 1994.

CONSANI, Cristina Foroni. O Federalista e a democracia: revisitando a teoria da separação dos poderes e o papel do judiciário. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s. l.], v. 18, n. 18, p. 146–181, 2015. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/608>. Acesso em: 6 set. 2024.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 34, e241841, p. 1-39, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.241841>.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no direito brasileiro**. São Paulo: RT, 1992.

DATAFOLHA. Avaliação da presidente Dilma Rousseff. São Paulo: Datafolha, fev. 2016. 62 p. Disponível em: https://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/02/29/avaliacao_dilma_rousseff.pdf?_gl=1*95ufdx*_gcl_au*MTc4Mzk0MTgwNC4xNzUwOTAxNDU1*_ga*MTY3ODY1Mzc0Mi4xNzQyNTE1NDIy*_ga_RY1LTN28TR*czE3NTA5MDE0NTUkbzYkZzEkdDE3NTA5MDE1NDc kJYwJGwwJGgw&_mather=25445a5f-130c-4b2c-ad3c-c074d57da7bc. Acesso em: 20 mar. 2025.

DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: IE/Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, 303). Disponível em: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3532/TD303.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2025.

ESTADOS UNIDOS. Constituição (1787). **Constituição dos Estados Unidos da América**. Art. I, § 3, cl. 6-7. [S.l.: s.n.], 1787.

FARIAS, Mayara Helenna Veríssimo de. **Os limites do novo constitucionalismo latino-americano como estratégia de superação da colonialidade na América Latina**. 2018. 163 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/23527>. Acesso em: 18 nov. 2024.

FAVER, Marcus. **Considerações sobre a origem e natureza jurídica do 'impeachment'**. Rio de Janeiro: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: https://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136. Acesso em: 12 maio 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf?d=636688172701> Acesso em: 8 jun. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. ISBN 9786559644599. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n° 44, 1998.

FONSECA, Marechal Deodoro da. Manifesto [do] presidente da República aos brasileiros. **Revista de Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 3-13. 1977. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rcp/article/view/59704>. Acesso em: 21 ago. 2024

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <https://pmcspraca.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf> . Acesso em: 25 ago. 2024.

FREITAS, J. de. **Compra e Venda**. Folha de S.Paulo, São Paulo, 31 jun. 1992, p. 5.

GALINDO, Bruno. **Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma**. Curitiba: Juruá, 2016. ISBN: 9788536257150.

GARCÉ, Adolfo. Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional: la adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX. **Revista Española de Ciencia Política**, [s. l.], n. 44, p. 13-41, 2017. ISSN 1575-6548.

GARGARELLA, Roberto. **Latin American constitutionalism, 1810-2010: the engine room of the Constitution**. New York: Oxford University Press, 2013.

GERHARDT, Michael J.. **The federal impeachment process: a constitutional and historical analysis**. 2.ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

GLOBO. **Debate Collor X Lula**. [S. l.]: Memória Globo, 29 out. 2021. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/erros/debate-collor-x-lula/noticia/debate-collor-x-lula.ghtml>. Acesso em: 22 mar. 2025.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **O presidencialismo de coalizão no Brasil**. São Paulo: Editora Blucher, 2020. E-book. p.1. ISBN 9786555060409. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555060409/>. Acesso em: 02 mai. 2025.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LAFFEBER, Walter. **Inevitable revolutions: the United States in Central America**. New York: W.W. Norton & Co., 1983. 357 p.

LEITÃO, Miriam. **Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda**. Rio de Janeiro: Record, 2012.

LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? *In*: Linz, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Ed.). **The failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994. p. 3-90.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. **Journal of Democracy**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 51-69, inverno 1990. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/225694>. Acesso em: 14 mai. 2025.

LOPEZ, Felix Garcia (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4613>. Acesso em: 23 mar. 2025.

LORENCINI, Bruno César. Os impeachments de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira. **Revista de Informação Legislativa: RIL**, Brasília, DF, v. 59, n. 234, p. 161-178, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161 Acesso em: 04 mar. 2025.

MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. **Análise Social**, Lisboa, v. 38, n. 168, p. 715-742, out. 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41011823>. Acesso em: 23 nov. 2024.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**. *In*: SADER, Emir. **Dialética da Dependência**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MATTHEW, Shugart. (comps.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MELLO, Luiz Fernando Bandeira de. **Impeachment à brasileira: contornos da responsabilidade política do presidente da República**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024. 315 p. ISBN 978-65-5676-483-2. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/650834/Impeachment_brasileira.pdf. Acesso em: 12 jan. 2025.

MENDES, Conrado Hübner. **O STF é refém dos caprichos de seus ministros: entrevista**. Entrevista concedida a Israel Nonato. **Os Constitucionalistas**, [s. l.], 8 jun. 2016. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refemdo-capricho-do-s-seus-ministros>. Acesso em: 02 fev. 2025

MIRANDA, Gabriela Medeiros de; PRESGRAVE, Ana Beatriz Ferreira Rebello. O controle judicial do impeachment: dilemas e a experiência brasileira. **Direito Público**, [s. l.], v. 16, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/3330>. Acesso em: 01 maio. 2025.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: RT, 1967. v. 3.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 1238.

MORAES, Alexandre de. Presidencialismo. 2. ed. Rio de Janeiro: **Grupo GEN**, 2013. E-book. ISBN 9788522478101. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478101/>. Acesso em: 6 jun. 2024.

NAUD, Leda Maria Cardoso. Estado de sítio (5a parte: 1946-1965). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 3, n. 9, p. 119-164, mar. 1966. Disponível em: <http://bit.ly/2tOZglb>. Acesso em: 31 set. 2024.

NEGRETTO, Gabriel. Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina. **Revista Mexicana de Sociología**, Cidade do México, v. 65, n. 1, jan./mar., 2003, p. 56.

NETO, Almir Megali. **O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal**. [S. l.]: Expert, 2021. E-book. Disponível em: <https://dilma.com.br/wp-content/uploads/2021/06/O-impeachment-de-Dilma-Rousseff-perant-eo-Supremo-Tribunal-Federal-2021-1.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2024.

NETO, Pedro Rodrigues Caldas. Presidencialismo e democracia na América Latina. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró, v. 6, n. 2, p. 347-374, jan./jun. 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; ADEODATO, João Maurício; SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. Opinião: Crise Política Brasileira. **Revista Publicum**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 1-8, 2016. DOI: 10.12957/publicum.2016.27017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/publicum/article/view/27017>. Acesso em: 24 jun. 2025.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 33, n. 98, e339801, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/339801/2018>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5fNc9G8V36HhP8c4NQYjtxK/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 25 mar. 2025.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVICH, John. Explaining military coups and impeachments in Latin America. **Democratization**, [s. l.], v. 24, n. 5, p. 839-858, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2016.1251905>. Acesso em: 12 mar. 2025.

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

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SKIGIN, Natán. **Is party pluralism dangerous for democracy?**

Trabalho apresentado no 9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Montevidéu, 26-28 jul. 2017. Disponível em:

[https://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZVZVZPIjtzOjQ6IjI0MjgiO3oiO3M6MT0iaCI7czozMjoiN2FhNzliYmZmNzE5Yzk3MTQyMGU2YjIyOTlmYzE2OGUiO30%3D](https://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZVZPIjtzOjQ6IjI0MjgiO3oiO3M6MT0iaCI7czozMjoiN2FhNzliYmZmNzE5Yzk3MTQyMGU2YjIyOTlmYzE2OGUiO30%3D). Acesso em: 15 abr. 2025.

PORTUGAL. Constituição (1822). **Constituição Política da Monarquia Portuguesa, de 23 de setembro de 1822**. Lisboa, [1822]. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/parlamento/documents/crp-1822.pdf>. Acesso em: 09 jul. 2024

PRADO, Maria Ligia; PELLEGRINO, Gabriela. **História da América Latina**. São Paulo: Contexto, 2014. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br>. Acesso em: 23 fev. 2025.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Como remover um presidente: teoria e prática do impeachment** no Brasil. São Paulo: Zahar, 2021.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quarterly**, Salt Lake City, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** Barueri: Minha Editora, 2006. E-book. p. 8. ISBN 9788520446560. Disponível em:

<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788520446560/>. Acesso em: 12 fev. 2025.

RODRIGUES, Fernando. **Governo Fernando Collor de Mello**. São Paulo: Datafolha, 1992. Disponível em:

<https://noticias.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/pesquisas/datafolha/collor-popularidade.jhtm>. Acesso em: 22 mar. 2025.

ROSCOE, Beatriz. **Leis sobre responsabilidade fiscal mudaram depois de "pedalada" e impeachment**. Poder360, [s. l.], 31 ago. 2021. Disponível em:

<https://www.poder360.com.br/congresso/leis-sobre-responsabilidade-fiscal-mudaram-depois-de-pedalada-e-impeachment/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ROTTA, Arthur Augusto; PERES, Paulo. Impeachment: história e evolução institucional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 1, e2115, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rdgv/a/bcXqd4gnhkGfbqrRx5xqSyG/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2025.

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

<https://www.scielo.br/j/ln/a/nF5QWr93FX3GFBf8yXsPWGS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1º fev. 2025.

SANTOS, Juliana Vieira dos. **Impeachment: o novo rito estabelecido pela mudança institucional a partir da ADPF n.º 378 - Ativismo Judicial ou omissão do Poder Legislativo à**

luz da teoria da mudança institucional. 2022. Artigo científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Poder Legislativo e Direito Parlamentar) – Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Brasília, 2022. Orientador: Osmar Aguiar. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/607504/TCC_Juliana_Vieira_dos_Santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 nov. 2024.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, Rafael Silveira; MEIRELES FILHO, Antonio. **Soberania do Congresso versus supremacia judicial: o impeachment como um hard case legislativo**. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td303/view>. Acesso em: 03 abr. 2025.

SMITH, Peter Hopkinson. **Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world**. 4th ed. New York: Oxford University Press, 2013. E-book. Disponível em: <https://archive.org/details/talonsofaglelat0000smit>. Acesso em: 08 abr. 2025.

SUNSTEIN, Cass Robert. Impeaching the President. **University of Pennsylvania Law Review**, Philadelphia, v. 147, n. 2, p. 279-315, dez. 1998.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 1079-1081.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Três Variantes do Personalismo na Política da América Hispânica: O Caudilhismo, o Bolivarianismo e o Populismo como expressões de afirmação regional. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, v. 10, n. 18, p. 38-52, 2011.

TOQUETTI, Gabriela Ferrari. Independência da América Espanhola: As guerras por independência aconteceram entre 1809 e 1829 e representaram uma ruptura política, mas não social. **Hoje na História**, São Paulo, 8 jul. 2023. Disponível em: <https://www.fflch.usp.br/73202>. Acesso em: 13 nov. 2024.

UOL. **De volta à Globo, Lula já foi alvo de manipulação em debate de 89**. UOL Eleições, [s. l.], 25 ago. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/25/de-volta-a-globo-lula-ja-foi-alvo-de-manipulacao-em-debate-de-89.htm>. Acesso em: 13 mai. 2025.

VALENTE, R. Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 maio. 2016. Disponível em: <http://bit.ly/25aQYkv>, Acesso em: 27 abr. 2025.

VASCONCELOS, Marta Suzana Lopes. **A judicialização do impeachment: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor a Dilma**. 2016. 341 f. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12113> Acesso em: 02 fev. 2025.

VILLA, Marco Antônio. **Collor Presidente: trinta meses de turbulência, reformas, intriga e corrupção.** Rio de Janeiro: Record, 2016.

VILLAVERDE, João. **Controle do soberano: como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil?** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/27202>. Acesso em: 04 fev. 2025.

WARREN, Joseph Parker. The Confederation and the Shays Rebellion. **The American Historical Review**, Oxford, v. 11, n. 1, p. 42–67, out. 1905. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20230331231916/https://www.jstor.org/stable/pdf/1832364.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.

WESTIN, Ricardo. **A queda de Dilma.** São Paulo: Universo dos Livros, 2020. 192 p.