ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CRISE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O IMPEACHMENT COMO SOLUÇÃO QUASE CONSTITUCIONAL

IATA OLIVER FERNANDES SILVA

Rio de Janeiro
2018

IATA OLIVER FERNANDES SILVA

CRISE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O IMPEACHMENT COMO SOLUÇÃO QUASE CONSTITUCIONAL

Monografia apresentada como exigência para conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.
Orientador:
Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes
Coorientadora:
Profa. Néli L. C. Fetzner

Rio de Janeiro
2018

IATA OLIVER FERNANDES SILVA

CRISE NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O IMPEACHMENT COMO SOLUÇÃO QUASE CONSTITUCIONAL

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em _____de_____ de 2018. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA:

Presidente: Desembargador Cláudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

_____

Convidada: Profª. Flávia da Costa Limmer – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

_____

Orientador: Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

_____

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO AUTOR.

Decido este trabalho a quem sonha comigo, Letícia, minha mãe!!!

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Senhor do Bonfim por ter ouvido às minhas preces e me dado todas as condições para aquí chegar vitorioso.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, de quem tanto tenho orgulho em fazer parte, que oportuniza a janela que hoje vislumbro na carreira da magistratura.

Ao professor Guilherme Peña, profissional que guardo o mais profundo respeito e admiração.

Ao professor Renato, por sempre me receber com tanta hospitalidade.

Ao corpo docente dessa instituição de ensino, que foi fundamental na construção do meu conhecimento jurídico.

À Cláudia França e Mônica Areal, pelo auxilio e compreensão no desenvolvimento desta pesquisa.

Ao grande amigo William Chagas, pelo apoio fundamental que recebi.

Aos amigos que convive nesses três anos, às parcerias firmadas, em especial Glória Virgínia e Bruno Monteiro, futuros magistrados!

A todos, que direta e indiretamente contribuiram para essa formação.

O meu muito obrigado!!!

“Não teremos a Pátria que Deus nos destinou enquanto não formos capazes de fazer de cada brasileiro um cidadão, com plena consciência dessa dignidade.”
Trancredo de Almeida Neves, 1985 – discurso da eleição para Presidente da República.

SÍNTESE

O poder executivo no Brasil é por sua natureza instável. Na República, na vigência da Constituição de 1946 e retomado na Constituição de 1988 o Presidencialismo de Coalizão deixa o Presidente da República vulnerável ao Congresso Nacional, que em momentos de crise política recorrem ao impeachment como solução. Ocorre que esse expediente é sempre traumático para o país e deixa um hiato de discussão jurídica que merece ser analisado. Nessa perspectiva, o objetivo geral deste estudo é analisar o Presidencialismo de Coalizão em crise e o *Impeachment* como solução encontrada. Quanto ao problema da pesquisa se tem: Como se desenvolve uma grave crise política no Presidencialismo de Coalizão e qual a solução dada? A pesquisa se deu no campo sociológico, pois abordou questões fáticas relacionadas ao Direito Constitucional e às Ciências Políticas. Tem abordagem qualiquantitativa, pois se baseia tanto em dados qualitativos como quantitativos e salienta a intenção de estudar um fenômeno a partir de seus valores sociais de modo amplo, quando busca compreender o fenômeno estudado quantificado. Como principais resultados se teve que a governabilidade do Presidente da República é constantemente ameaçada num Presidencialismo de Coalizão, e o *impeachment*, tal qual vem sido usado como solução à crises políticas é constitucional na forma, mas sempre deixa questionamentos no mérito.

SUMARIO

INTRODUÇÃO..... 12

1 CRISE POLÍTICA E A SOLUÇÃO PARA A INSTABILIDADE: UM DIÁLOGO ENTRE O PARLAMENTARISMO E O PRESIDENCIALISMO..... 15
1.1 A instabilidade política de um chefe de governo…….. 15
1.2 O Parlamentarismo…… 17
1.2.1 Origem e desenvolvimento do Parlamentarismo..... 17
1.2.2 Estrutura e estabilidade do poder parlamentar..... 18
1.2.3 Legitimidade do Governo Parlamentar…… 20
1.2.4 A realidade da política brasileira..... 23
1.3 O Presidencialismo…… 26
1.3.1 O Presidencialismo de Coalizão..... 27
1.4 A disputa entre os sistemas de governo no Brasil e as razões que levam o Presidencialismo a prevalecer…….. 33
1.4.1 Análise da disputa entre os sistemas de governo brasileiro: Porque o Presidencialismo deve ser mantido..... 39

2 O JULGAMENTO DE PRESIDENTES DA REPÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONTEXTO POLITICO QUE DESENCADEOU O IMPEACHMENT..... 43
2.1 A casuística de cada episódio do impeachment no Brasil: Como se constrói e desconstrói a sustentação do Governo..... 44
2.1.1 Getúlio Dornelles Vargas……..44
2.1.2 Fernando Affonso Collor de Mello……...54
2.1.3 Dilma Vana Rousseff..... 64
2.2 Análise geral dos episódios do impeachment: como um presidente perde a governabilidade..... 84

3 O INSTITUTO JURÍDICO DO IMPEACHMENT..... 88
3.1 A fisionomia do impeachment: origem e desenvolvimento histórico da Inglaterra aos EUA..... 89
3.2 A construção do impeachment no Brasil..... 97
3.3 Natureza jurídica…….. 108
3.3.1 O significado da natureza jurídica do *impeachment* para o seu julgamento.....116
3.4 Princípio Republicano e o Estado Juiz..... 119
3.5 O impeachment na Constituição de 1988…… 123

CONCLUSÃO..... 133

REFERÊNCIAS..... 137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C. – Antes de Cristo
ABRAFI - Associação Brasileira de Filosofia do Direito e Filosofia Social
ADCT – Atos e Disposições Constitucionais Transitórios
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Ação Direta de Preceito Fundamental
BNDE - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNI – Confederação Nacional da Indústria
CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CRFB/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSN - Companhia Siderúrgica Nacional
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DF – Distrito Federal
DIP - Departamento de Imprensa e Propaganda
EC - Emenda Constitucional
FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FGV – Fundação Getúlio Vargas
HC - *Habeas Corpus*
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro e Opinião e Pesquisa Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada
JK – Juscelino Kubistchek
LO - Lei Orçamentária anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MPL - Movimento Passe Livre
OAB- Ordem dos Advogados do Brasil
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PFL - Partido da Frente Liberal
PIB - Produto Interno Bruto
PLN - Projeto de Lei Nacional
PMDB - Partido do Movimento Democrático do Brasil
PME - Pesquisa Mensal de Emprego
PP – Partido Progresista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRC - Partido Republicano Conservador
PRMG - Partido Republicano Mato-Grossense
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PROS – Partido Republicano da Órdem Social

PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC - Partido Social Cristão
PSD - Partido Social Democrático
PST - Partido Social Trabalhista
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PTR - Partido Trabalhista Renovador
PV – Partido Verde
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
RN – Rio Grande do Norte
RS – Rio Grande do Sul
STF - Supremo Tribunal Federal
TCU - Tribunal de Contas da União
TELERJ - Companhia Telefônica do Rio de Janeiro
UDN - União Democrática Nacional
UNICAMP - Universidade de Campinas
USP – Universidade de São Paulo
VAR-Palmares - Vanguarda Armada Revolucionária-Palmares
vs. - Versus

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Confiança da população no Congresso Nacional
Gráfico 02: Inflação (IGP-DI) média mensal antes e depois dos planos econômicos (%)
Gráfico 03: Avaliação do Governo Collor – 1990-1992
Gráfico 04: Base de apoio ao Governo na Câmara dos Deputados em 2011.
Gráfico 05: Base de apoio ao Governo no Senado Federal em 2011
Gráfico 06: Proporção de pobres (%) por ano
Gráfico 07: Valor do salário mínimo em Reais - atualizados até março de 2016 pelo IPCA
Gráfico 08: Crianças e jovens matriculadas na escola (%) – 2011 a 2014
Gráfico 09: Jovens de 18 a 24 anos no Ensino Superior (%)
Gráfico 10: Reservas internacionais (US$ bilhões)
Gráfico 11: Evolução do crescimento do PIB (%)
Gráfico 12: Evolução da avaliação do Governo Dilma Rousseff (Estimada em %)
Gráfico 13: Inflação (% ao ano)
Gráfico 14: Desemprego (% da força do trabalho)
Gráfico 15: Taxa anual de juros (%)
Gráfico 16: Dívida Bruta (% do PIB)

INTRODUÇÃO

O poder dos Chefes de Governo no Brasil sempre foi instável, comprometendo o bom funcionamento do Estado. Assim é também no Presidencialismo de Coalizão, um fenômeno das democracias presidencialistas modernas que requer uma extrema habilidade do Chefe de Governo para evitar uma crise política, como consequência o *impeachment* como solução, uma medida polêmica e que ainda carece de discussão jurídica.

Pedidos de *impeachment* contra Presidentes da República transformaram-se num expediente de rotina no Brasil. Todos os Presidentes sob a égide da Constituição de 1946, à exceção do Marechal Dutra e Jânio Quadros, tiveram contra eles pedidos de *impeachment*. Com a Constituição de 1988 isso se agravou, pois, todos os Presidentes sofreram desse expediente.

Os governos Fernando Collor e Dilma Rousseff se tornaram episódios na história política brasileira, especialmente na jovem democracia, cujos foram retirados do cargo em meio à polêmica. Tais episódios, junto ao de Getúlio Vargas, servem de pano de fundo para se analisar o Presidencialismo de Coalizão e o *Impeachment* como uma solução quase constitucional para uma crise política no presente trabalho, que o faz num aspecto político-jurídico, pois não é mais possível que apenas um deles sirva de campo de análise, sob o risco de faltar com a razão.

Contudo, antes de se adentrar ao tema, faz necessário firmar um pacto com a ciência. O Brasil encerra o ano de 2018 rematando um episódio conturbado de sua história política, o *impeachment* da Presidenta da República. Nesse momento *pos factum* é tempo de refletir sobre o que vem acontecendo na recente democracia brasileira. Que seja feito afastando as paixões políticas, para que elas não sirvam nem para furtar a consciência do autor quando de sua análise, nem para afogar o leitor num preconceito que lhe impeça de compreender a mensagem ofertada. Assim, é apresentado este trabalho, desenvolvido em dois anos, pretendendo encontrar soluções alinhadas com o atual objetivo do STF: garantir a governabilidade.

Ressalta-se que o presente trabalho não visa firmar entendimento se houve ou não golpe, apesar de trazer explicações jurídicas, apenas se limita a compreender que *impeachment* como solução para crise política em Presidencialismo de Coalizão é perigoso à democracia.

O Presidencialismo de Coalizão, instituído no Brasil com a Constituição de 1946 e retomado fortalecido com a Constituição de 1988, deixa o Presidente da República vulnerável

à vontade do Congresso Nacional, pois este é irresponsável pelos seus atos, ou seja, não sofre qualquer sanção, como ocorre no Parlamentarismo. Com isso o Presidente que não tem coalizão no Congresso Nacional, é fadado à queda, uma vez que numa luta bilateral, que somente um tem poder de fogo, não há dúvida quem sairá vitorioso.

Logo, o presente trabalho sinaliza para uma antinomia na norma constitucional que instituí o *impeachment* com o Princípio Republicano, que interfere, fundamentalmente, na vida política brasileira. Nesse sentido, impendem analisar o Estado em crise política e a solução encontrada. Cuja análise é feita interdisciplinarmente entre alguns ramos da ciência, sendo eles: o Direito Constitucional, a Teoria Geral do Direito e Formação do Estado, a Sociologia, e as Ciências Políticas para formar o conhecimento necessário à pesquisa.

Por toda a doutrina percorrida sobre o *impeachment* se percebe em coro, uma fala acusatória, que mais parece os antigos textos de natureza penal, "lombrosianos", pouco se preocupando com a governabilidade que o exercício da presidência da República precisa numa democracia. Talvez lhes tenha faltado coragem para defender um ponto de vista que pareça ser a defesa do perdedor da história, talvez ousadia para analisar o *impeachment* num contesto atual e multidisciplinar, com variáveis presentes no desenrolar do processo que fazem a coisa parecer como não é, que apenas se tornam *pos factum*.

Já na literatura sobre o mesmo tema ora tem autores que se ocupam em acusar o Presidente, ora em inocentá-lo, todos preocupados com os bastidores, em apresentar sua parcela de ineditismo a quem pretende conhecer o *impeachment* num episódio real.

Nessa perspectiva, o objetivo geral deste estudo é analisar o Presidencialismo de Coalizão em crise e o *Impeachment* como solução encontrada.

Quanto ao problema da pesquisa se tem: Como se desenvolve uma grave crise política no Presidencialismo de Coalizão e qual a solução dada?

Cumprindo o rigor científico necessário a uma pesquisa é apresentada a metodologia utilizada no presente trabalho. Assim, a pesquisa encontra-se no campo sociológico, pois abordou questões fáticas relacionadas ao Direito Constitucional e às Ciências Políticas.

A pesquisa tem abordagem qualiquantitativa, pois se baseia em dados qualitativos e quantitativos e salienta a intenção de estudar um fenômeno a partir de seus valores sociais de modo amplo, quando busca compreender o fenômeno estudado quantificado.

A pesquisa se divide em duas fases, uma de campo e outra teórica. Na primeira foram realizadas visitas à Fundação Getúlio Vargas, ao Museu da República, à Biblioteca Nacional, ambos localizados na cidade do Rio de Janeiro. Além de diversos institutos de pesquisa e Consulados que foram consultados. Essa fase da pesquisa se deu com o intuito de

levantar dados originários, em documentos históricos não disponibilizados em bibliotecas e rede de *internet*.

A ciência evolui, logo, qualquer pesquisador contemporâneo tem o compromisso em revisar o Estado da Arte acerca do tema que se propõe a estudar. Nessa feita, na segunda fase a pesquisa tomou conhecimento dos estudos:

Tese: O *Impeachment*: aspectos da responsabilidade do Presidente da República, de Paulo Brossard de Souza Pinto;

Livro: Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro, de Sérgio Henrique Hudos de Abranches.

Diversos outros estudos acerca do tema desta pesquisa foram desenvolvidos no Brasil, consultados e considerados neste trabalho, contudo, esses dois foram selecionados como os paradigmáticos pela originalidade e pertinência mais relevante ao objeto estudado.

Concluídas as fases desta pesquisa gerou-se um relatório, neste caso uma monografia, que foi estruturada em cinco partes, incluindo três capítulos, que estão aqui descritas em forma de síntese para maior compreensão do universo investigado.

A introdução apresenta o tema, os objetivos da pesquisa e o seu problema e demonstra o método aplicado.

O capítulo I aborda a crise política num contexto parlamentarista e presidencialista e a solução encontrada em cada um dos sistemas de governo, conduzindo ao caso do Brasil e suas peculiaridades.

O capítulo II analisa o desenrolar de uma crise política no Brasil sempre que se lançou mão do *impeachment* como solução. O pesquisador buscou aplicar o mesmo critério a todos os episódios analisados, ajustando conforme o caso, buscando assim uma articulação de fatos, dados e idéias já conhecidas, mas ainda não organizadas num só documento, formando uma análise real, profunda e isonômica.

O capítulo III trata do instituto jurídico do *impeachment*, com foco no seu desenvolvimento, processamento e natureza jurídica, busca demonstrar como ele serve à solução de uma crise política, seus problemas e consequências.

Por fim são apresentadas as conclusões da pesquisa, retomando o tema, confirmando os objetivos, respondendo ao problema, apontando caminho para melhorar a governabilidade, evoluindo a ciência jurídica.

1 CRISE POLÍTICA E A SOLUÇÃO PARA A INSTABILIDADE: UM DIÁLOGO ENTRE O PARLAMENTARISMO E O PRESIDENCIALISMO

Desde o surgimento do Estado as monarquias absolutistas entram em crise e o poder soberano se transformou e vive numa constante instabilidade, surgindo novas formas de se governar, seja a Monarquia Constitucional, o Parlamentarismo ou Presidencialismo. Contudo, a estabilidade política ainda é algo que requer muita atenção e esforço, seja para a sua conquista ou preservação, merecendo um estudo aprofundado por parte dos pensadores das Ciências Sociais.

É justamente a estabilidade governamental que interessa ao presente trabalho, portanto, o objetivo deste capítulo é analisar a solução para crises políticas no sistema de governo Parlamentarista em contraponto como o Presidencialista.

1.1 A instabilidade política de um chefe de governo

Com o surgimento do Estado Moderno, no século XV, é criado um organismo burocrático, que tem no seu topo um chefe do poder estatal. Inicialmente são Estados corporativos ou de ordem, dominante na Europa até o século XVI, que alguns autores, sobretudo a partir de Otto von Gierke[1], jurista alemão e Max Weber[2], jurista e economista alemão, falam em *Ständestaat*, quando os monarcas governam com o apoio, mas também com a resistência, de órgãos representativos das diversas ordens ou camadas sociais do Estado[3]. Com o avançar do tempo, o poder absolutista dos monarcas entra em crise. Logo, uma solução é desenvolvida, o Parlamentarismo, que reduz, mas confere, sobrevida a esse poder. Nesse contexto, o Parlamentarismo se forma como um modo de democracia constitucional.

A democracia, marca do século XX, é a base do Estado Pós-moderno. Esse Estado se desenvolve através de três grandes movimentos político-sociais que se transpõem do plano teórico para o prático os princípios que iriam conduzir ao Estado Democrático: o primeiro desses movimentos foi a denominada Revolução Inglesa, fortemente influenciada por John Locke e que teve sua expressão mais significativa no *BilI of Rights*, de 1689; o segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das

---

1 GIERKE, Otto von. *Teorias políticas de la edad media*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
2 WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1976.
3 FLORENZANO, Modesto. *Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno no ocidente*. São Paulo: Lua Nova, 2007.

treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a Revolução Francesa, que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de Jean-Jacques Rousseau. [4]

Porém esse Estado Democrático não resolve as crises políticas que assolam o governo, e indiretamente o próprio Estado, ao contrário, agrava, pois, o poder, que é cobiçado, passou a ser possível para muitos desde a conquista dos Direitos Políticos com a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, mesmo aqueles não nascidos de uma dinastia, que recebe o poder divino para governar, pode conquistar o poder.

Nesses termos, ao menos desde a instauração do Estado Moderno, a estrutura do poder político passa por ajustes, que visam criar um tipo de governo democrático, porém estável, sem crises que afetam o funcionamento estatal.

Contudo, ainda que no avançar do século XXI o Brasil não é um Estado sólido, com instituições políticas e jurídicas que sejam democráticas e eficazes, mesmo na vigência da atual Constituição Federal, pois nesse breve período de 30 anos ocorreram dois *impeachments*, um evento que deve ser raro. Nesse sentido Marco Maciel[5], ex vice-Presidente da República, ensina que:

> O Estado continua a ser uma questão transcendente não só da teoria, como também da prática política. Esta relevância decorre, sobretudo, da circunstância de que, a despeito da variedade de concepções filosóficas distintas, não fomos capazes de criar formas de Estado, de governo, de regimes e de sistemas políticos que não caibam em categorias antagônicas ou, na melhor das hipóteses, que resultem da combinação delas.

Destarte, a discussão sobre qual o melhor regime ou sistema de governo para o Brasil de tempos em tempos reaparece e toma a pauta da política e da doutrina jurídica nacional. Nessa discussão há dois sistemas conhecidos que mais interessam, o Parlamentarista e o Presidencialista, derivando ainda da combinação ou fusão de ambos, o Semipresidencialista ou o Semiparlamentarista, e Presidencialismo de Coalizão. Assim, em tempos de crise política que ameaça a estabilidade do chefe do Poder Executivo, ou de convocação de Assembleia Constituinte, a discussão sobre o melhor sistema de governo sempre vem à tona, travando-se um duelo entre esses dois sistemas.

---

[4] DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2 ed. São Paulo: Saraiva. 1998, p. 55.

[5] MACIEL, Marco. O presidencialismo**:** sistema de governo e democracia, p. 11-13. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pila. Brasília: Senado Federal. Conselho Editorial, 1999, p. 11.

A depender do sistema de governo adotado, a atuação do Executivo frente ao Legislativo se altera, e disso dependerá o futuro político dos seus governos, que sempre precisa manter uma relação harmônica com o Legislativo. Porém, em alguns casos o governo precisa ser mais habilidoso, pois há mais dependência entre os poderes, em outros menos.

Cada um desses sistemas de governo oferece condição de maior ou menor estabilidade política para o chefe do Poder Executivo, e por consequência para toda a política e democracia. Portanto, é importante conhecê-los nesse viés, no sentido de buscar melhorar o Estado brasileiro com suas instituições políticas e jurídicas, conforme segue.

1.2 O Parlamentarismo

O Parlamentarismo é um sistema de governo, representativo, surgido como uma solução à uma crise política na Europa, que tem a sustentação do Poder Executivo no Legislativo. Nesses termos, conhecer sua origem, desenvolvimento, estrutura e legitimidade é essencial para se compreender o caminho construído por esta pesquisa para se chegar a um regime político mais estável e adequado ao Brasil.

1.2.1 Origem e desenvolvimento do Parlamentarismo

Inicialmente é preciso conhecer a origem do Parlamentarismo, que se deu na Inglaterra, resultado de um processo de ampliação da monarquia constitucional, como uma solução parlamentarista para se preservar o sistema monárquico até então dominante, que entrou em decadência. O Parlamentarismo irradiou-se pela Europa, no decorrer do século XIX, obedecendo à linha predominante do pensamento político continental e às condições históricas do Velho Mundo. Assim, a solução parlamentarista foi tomada no mesmo contexto político nos países do norte-europeu, com suas monarquias ameaçadas.[6]

A disseminação da solução parlamentarista contou com a influência de Charles Louis de Secondat Montesquieu, 1689-1755, político, filósofo e escritor francés; Jean-Louis de Lolme, 1741-1804, filósofo e teórico suíço pioneiro da filosofia política; e William Blackstone, 1723 – 1780, jurista britânico, conhecido por ter escrito os Comentários Sobre as Leis de Inglaterra.

---

[6] GIRAUD, Émile. *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique*. V. 1. Paris-Fr: Sirey, 1938, p. 254-266.

Nessa migração, o Parlamentarismo foi tomando formas peculiares em cada Estado que chegava. Na Alemanha, Carl Schmitt[7], considerado um dos mais significativos e controversos especialistas em Direito Constitucional e Internacional do século XX, depois de lembrar como apareceram no continente europeu as diversas construções, esquematizações, idealizações e interpretações do parlamentarismo inglês que permitiram a luta contra o absolutismo monárquico, trata do esforço com sucesso de conciliar as peculiaridades de uma nação federal, semifeudal e habituada ao poder autoritário, aos princípios da supremacia das assembleias populares e da responsabilidade coletiva dos gabinetes perante as mesmas.

No continente americano houve certo entusiasmo pela ideia do Parlamentarismo, influenciados pela Revolução Francesa, que coincidiu com as lutas travadas pelos países desse continente pela sua independência ou fim da monarquia.[8] Contudo, a despeito da solidez do Parlamentarismo europeu, que atravessa séculos, esse modelo não prosperou pelo continente americano, apesar de encontrar apoio na doutrina política presente nessa região, como François-René de Chateaubriand, Benjamin Constant, Jean-Jacques Rousseau e Abbé Raynal, intelectuais influentes no pensamento político em certas gerações dessa região do planeta.

Ainda assim, o Parlamentarismo tenta se estabelecer no continente americano. Para tanto, como ocorreu na Europa continental, esse sistema de governo sofre adaptações impostas pelas condições peculiares de cada país latino-americano que o adota. Contudo, preservando sua estrutura central.

1.2.2 Estrutura e estabilidade do poder parlamentar

Em termos gerais, um governo parlamentarista é representativo, construído com base numa relação estreita dos poderes Executivo e Legislativo. No Parlamentarismo o Poder Executivo é composto pelo Chefe de Estado, exercido pelo Presidente da República ou pelo Monarca, e o Chefe de Governo, exercido por um Primeiro-Ministro, Chanceler, ou Presidente do Conselho de Ministros, que pode ser indicado pelo Chefe de Governo, mediante aprovação do Parlamento, ou diretamente nomeado pelo Parlamento, a depender do país.

Quanto à representatividade do sistema Parlamentarista, essa ocorre mediante as técnicas da Responsabilidade Política do Gabinete e da Dissolução do Parlamento.

---

[7] SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. *Revista De Derecho Privado.* Madrid-Es, 1934.

[8] FRANCO, Afonso Arinos de Melo. As Idéias da Inconfidência. *Revista do Instituto Histórico:* Congresso de História, 1938, V. 7, 1938.

A Responsabilidade Política do Gabinete ocorre porque o futuro Chefe do Governo, previamente ajustado com o Chefe de Estado, apresenta-se ao Parlamento com um Plano de Governo, que aprova o seu nome com a responsabilidade de empenhar-se para viabilizar a execução do Plano.

A Dissolução do Parlamento é o instrumento político, cujo Chefe de Governo pode dispor, mediante pedido do Chefe de Estado. Desse modo, se antecipa a eleição parlamentar, com a esperança de se formar uma nova legislatura que apoie o Governo. Essa possibilidade ocorreu no Reino Unido, no ano de 2017, quando a Primeira-Ministra, Theresa May, pediu à Rainha, Elisabeth IIª, a dissolução do Parlamento Britânico e antecipou em três anos as eleições. Também ocorre a Dissolução como consequência do Voto de Censura apresentado contra o Governo, retirando-lhe a confiança do Parlamento em confronto com a opinião pública, nessa condição ou o Governo renuncia ou pede a Dissolução do Parlamento.

No Parlamentarismo, tanto a Dissolução do Parlamento como a Exoneração do Chefe de Governo costumam ser menos traumáticas do que em sistema de Executivo forte, como no Presidencialismo. Lembrando quando esses episódios aconteceram no Brasil, como em 1823, quando o Imperador D. Pedro I dissolveu a Assembleia por um decreto amparado na força militar; em 1937, quando o Presidente Getúlio fechou o Congresso Nacional e outorgou a nova Constituição; ou em 1964, quando o Comando Militar fechou o Congresso, aplicando um golpe militar, nesses dois últimos casos houve a sucessão de um longo período de ditadura; ou no *impeachment* dos ex-Presidentes Café Filho, Carlos Luz, Fernando Collor e Dilma Rousseff, que também foram cercados de muita polêmica.

A Dissolução do Parlamento, com convocação de novas eleições, é um instituto democrático e disponível sempre que houver dificuldade insuperável em construir maioria, ou impasse para indicar o nome do Chefe de Governo, o que é feito pelo partido ou da coalizão mais votada. Bem como, a saída precoce do Chefe de Governo ocorre sempre que houver quebra de confiança diante do Parlamento, o que não significa a prática de crime de responsabilidade, como no Presidencialismo. Esse sistema obriga com que Legislativo e Executivo caminhem numa constante harmonia e diálogo, pois a estabilidade de ambos depende disso.

No Reino Unido, como em muitos outros países parlamentaristas, o Primeiro Ministro não tem um mandato, ele é apenas investido na confiança, assim, quebrada essa confiança, ele será exonerado por quem o indicou. Já na Alemanha, o Chanceler tem um mandato de 4 anos e sua saída precoce do cargo requer um procedimento mais rígido.

Em suma, a solução parlamentar ao tempo que gera extrema instabilidade do Governo e do Parlamento, gera uma maior estabilidade na política, pois força esses poderes a conviveram harmônicos entre si, sob pena de um deles sucumbir. Ainda como resultado se tem que a saída para uma crise política no Parlamentarismo é bem menos traumática que no Presidencialismo.

1.2.3 Legitimidade do Governo Parlamentar

A legitimidade do Governo Parlamentar, ou governo de gabinete, é questionada por duas correntes principais que exploram a essência do Parlamentarismo. A primeira, que nele reconhece a existência de dois poderes harmônicos e iguais na medida de seu poder – O Legislativo e o Executivo – que mutuamente se integram. A essa corrente filiam-se constitucionalistas oriundos de países tradicionalmente parlamentaristas, Inglaterra e França, são os principais deles o inglês Walter Bagehot, autor do livro *The English Constitution* – A Constituição Inglesa (tradução livre), que explora a natureza da Constituição do Reino Unido, especificamente o seu Parlamento e a sua Monarquia, publicado com a aprovação do Parlamento; e o francês Jean Hippolyte Emmanuel Esmein, mais conhecido como Adhémar Esmein, este especialista em Direito Constitucional e História do Direito, autor de um dos clássicos estudos sobre o funcionamento do sistema parlamentar: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé* – Elementos do Direito Constitucional Francês e Comparativo (tradução livre).

A segunda corrente, que tem o Legislativo como o poder dominante, senão exclusivo, e considera o Executivo como simples dependência do primeiro. Cuja filiam-se defensores de mesmo peso, como Carré de Malberg[9], francês, jurista, professor das Universidades Estrasburgo, Caen, Nancy, além de autor de diversos livros sobre Teoría do Direito e do Estado.

Para Bagehot[10], precursor da primeira corrente:

> O eficiente segredo da Constituição inglesa pode ser descrito como a estreita união, a quase completa fusão dos poderes Executivo e Legislativo... O traço-de-união é o gabinete. Por este novo nome entendemos uma comissão do corpo legislativo escolhida para ser o corpo executivo. A legislatura tem várias comissões, porém esta é a mais importante.

---

[9] MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, V. II, Paris – Fr: Sirey. 1920, p. 95.

[10] BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Reino Unido: & Hall.1867, p. 12.

Esmein acrescenta que "o governo parlamentar não é senão a responsabilidade ministerial levada aos extremos limites".[11] Ou seja, nesse sistema o Parlamento se vê responsabilizado pelo governo, uma vez que este emana diretamente daquele, numa coalizão que resulta na responsabilidade política do gabinete. Nesses termos, o Parlamentarismo tem como característica um Poder Executivo extensivo do Legislativo, mas não uma fusão entre eles, como efeito se espera mais que uma mera delegação, e sim um pacto por uma responsabilidade governamental conjunta.

Esmein[12] diz ainda que:

> O governo parlamentar não admite a separação completa (*tranchée*) do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Entretanto, ele não os confunde, como se tem pretendido algumas vezes. Admite somente, entre eles, uma certa penetração recíproca. Os ministros são verdadeiramente, em certo sentido, os representantes do Corpo Legislativo para o exercício do Poder Executivo; mas são também e, antes de tudo, os agentes nomeados pelo chefe do Estado e os representantes dele ante o Corpo Legislativo. Decorre disto que eles não são simplesmente, como muitas vezes se procura fazer admitir, os comissários do Corpo Legislativo, ou, até, da Câmara dos Deputados, exclusivamente, e somente encarregados de lhes executar as vontades.

Para exemplificar, o próprio Esmein[13] demonstra como é limitado o poder de formar o ministério pelo Chefe do Governo:

> O titular do Poder Executivo tem, por certo, o direito formal e aparente de nomear e revocar os ministros; mas o seu poder efetivo, quanto à escolha, está singularmente restringido por uma série de regras e condições que deve satisfazer o Ministério e constituem a própria essência do governo parlamentar.

Logo, fica impossível defender que haja uma independência e separação definida dos poderes, pois mesmo aqueles que defendem a existência de dois poderes, admitem uma linha tênue entre eles, ou a "responsabilidade ministerial levada aos extremos limites"[14], como prefere dizer Esmein.

De outro lado, Carré de Malberg[15] diz que "o próprio traço essencial da solução parlamentarista, isto é, a responsabilidade política dos ministros diante do Parlamento, redunda em colocar permanentemente o gabinete à mercê do Legislativo, ou melhor, redunda naquela primazia e até onipotência do Legislativo".

---

[11] ESMEIN, Jean Hippolyte Emmanuel. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris: Recueil Sirey. 1927, p. 173.
[12] Ibidem.
[13] Ibidem.
[14] Ibidem.
[15] MALBERG, op. cit., p. 95.

Para Malberg[16]:

> A Constituição de 1875 [da França] pensou consagrar a dualidade orgânica dos poderes. Estabelecia, porém, ao mesmo tempo o regime parlamentar, que, segundo suas origens inglesas, funda-se, é verdade, num princípio dualista, mas cujas tendências práticas se dirigem a esse objetivo final: assegurar o domínio do Executivo pelas Assembleias. O parlamentarismo pretende certo equilíbrio entre os Poderes Executivo e Legislativo, mas, em razão das fortes prerrogativas conferidas ao Corpo Legislativo, este equilíbrio é de fato instável.

Os que filiam à corrente que vê o Legislativo como o poder dominante questionam sobre o Princípio da Separação dos Poderes, de Montesquieu[17], publicado em 1748 na obra Do Espírito da Leis. Pois no Parlamentarismo, o Poder Executivo é uma *longa manus* do Legislativo, por este controlado.

Montesquieu[18] inspira-se na noção teórica de tripartição de podres: Legislativo, Executivo e Judiciário, de Aristóteles – Estagira, 384 a.C. - Atenas, 322 a.C., publicada na obra Política[19], na Grécia antiga, cujos poderes eram exercidos por um só ente, de modo soberano. Montesquieu, por sua vez, estruturou de forma racional a concepção de que o poder não pode ser eficazmente exercido pelo mesmo órgão. Nessa tese, Montesquieu pregava em não deixar nas mesmas mãos, seja de uma pessoa ou órgão, as tarefas de legislar, administrar e julgar, pois, segundo ele, a experiência mostra que todo homem que tem o poder é levado a abusar dele, indo até onde possa encontrar limites.

A ideia central de Montesquieu[20] é que estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de príncipes ou nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.

A teoria de Montesquieu surgiu numa contraposição ao absolutismo dos monarcas e se consolidou na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, 1789, da asserção de que um Estado cuja Constituição não consagrasse a teoria da separação de poderes era um Estado sem Constituição – *Toute societé dans laquelle la garantie des droits n'es assurée et la sération des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*. - Toda sociedade em que a

---

16 Ibidem., p. 95.
17 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2000.
18 Ibidem.
19 ARISTÓTELES. *Política*. Volume 61. Aristóteles - Coleção a Obra-Prima de Cada Autor. 6 ed. São Paulo: Martin Claret, 2015.
20 MONTESQUIEU, op. cit.

garantia de direitos não é assegurada e a determinação dos poderes determinada, não tem Constituição (tradução livre).

Nesses termos, a ausência da separação dos poderes, ou a adoção de um sistema de governo que não a ostenta com muita clareza apresenta-se demasiadamente perigoso a qualquer nação, especialmente naquela marcada por ditaduras, crises políticas e com uma democracia ainda recente, que sofre inúmeros desafios para se consolidar, como é o caso do Brasil.

1.2.4 A realidade da política brasileira

Trazendo esse modelo da solução parlamentarista, e seus riscos, à política brasileira se tem um peculiar problema a se enfrentar, o comprometimento da democracia. Isso pode ocorrer porque o Brasil ora tem em seu comando governos populistas, ora ditatoriais, o que não se apresenta como uma boa combinação com o parlamentarismo, pois na ditadura o parlamentarismo não sobrevive; no populista o custo para o Estado manter o Governo será muito alto, ficando comprometido o sistema de freios e contrapesos, que serve para fiscalizar os atos do Chefe de Governo.

Um sistema parlamentarista para sobreviver necessita de uma colaboração recíproca entre Governo e Parlamento e o custo dessa cooperação inviabiliza sua implantação no Brasil. Pois os anais do Congresso Nacional dão conta de diversos casos de liberação de emendas por troca de votos, corrupção, denúncias, CPI's e cassação de mandatos parlamentares, quando não, parlamentares que cumprem penas restritivas de direito sem sequer perderem o mandato.

Assim, concordam tanto Raul Pina, como Afonso Arinhos nos debates da Emenda Constitucional – EC nº 4/49, que discutia a implantação do Parlamentarismo:[21]

> Não estamos em condições de o praticar [o parlamentarismo] satisfatoriamente, quer por nossa incultura, quer por nosso temperamento. Ótimo para povos mais adiantados, péssimo seria para nós. Mas esta seria simplesmente a confissão da nossa incapacidade de praticar a democracia.

Várias são as pesquisas feitas sobre o nível de confiança da população brasileira em relação ao Congresso Nacional, entre elas uma feita pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP, com a participação de pesquisadores da Universidade de Campinas – Unicamp e da Universidade de São Paulo – USP entre 2005 e 2006 revela que

---

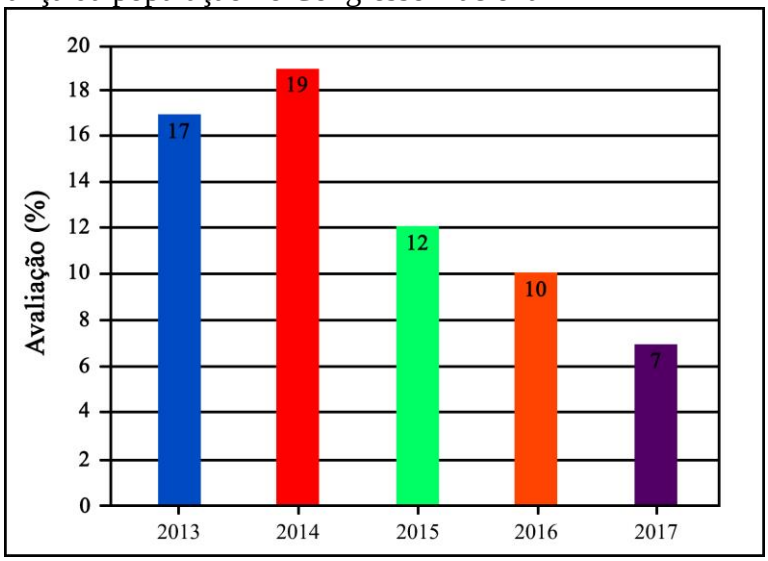
[21] FRANCO, op. cit., p. 11.

quase 80% da população brasileira desconfiam da instituição e menos de 16% dos brasileiros consideram *ótimo/bom* o seu desempenho nas últimas décadas. [22]

Essa mesma pesquisa lança a seguinte pergunta: Vou ler uma lista de [nove] órgãos públicos como polícia e escola e quero que você diga quais têm que ter para o país ir em frente, sendo o resultado: Presidência da República, como primeiro colocado: 52,6%, Deputados e Senadores: 1,8%.[23]

Outra pesquisa mais recente, de 2017, feita pela Fundação Getúlio Vargas[24] revela que esse cenário só piora, pois apenas 7% dos entrevistados confiam no Congresso Nacional, ficando em penúltimo lugar de uma lista de 14 instituições. A pesquisa registra que a confiança no Congresso Nacional caiu 12 pontos percentuais e a confiança na Polícia caiu 10 pontos percentuais, no período de 2014 a 2017.

Gráfico 01: Confiança da população no Congresso Nacional



Fonte: Adaptado de Relatório ICJ Brasil, FVG, 2017.

Observa-se que o nível de confiança dos brasileiros no Congresso Nacional já é extremamente baixo, diminuindo significativamente em período de crise política, momento de importante atuação do Parlamento para a solução da crise. De onde se conclui que a solução dada por esse Poder dificilmente encontraria legitimidade popular no Brasil.

Essa desconfiança é compartilhada pelo próprio Poder Legislativo, quando a Assembleia Nacional Constituinte de 1985 cria um Poder Executivo forte, conforme defende

---

[22] MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas. *Opinião Pública*, Campinas, V. 16, nº 1, Junho, 2010, Encarte Tendências. p. 257.
[23] Ibidem, p. 258.
[24] FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Escola de Direito de São Paulo. *Relatório ICJ Brasil*. 1º Semestre de 2017. São Paulo, 2017, p. 13.

Paulo Ricardo Schier[25] ao analisar o arranjo institucional da Constituição de 1988: "O constituinte apostou nas potencialidades democráticas do Executivo e desconfiou do Legislativo". Corroborando com essas considerações, em uma pesquisa feita por Antônio Otávio Cintra[26], ele chega à conclusão de que o povo brasileiro sempre nutriu uma resistência ao Parlamentarismo pelos seguintes motivos:

1) A crença de que a tarefa de desenvolver e modernizar o país requer a concentração de poder nas mãos de um líder carismático;

2) Parlamentarismo, na visão do senso comum, não seria terreno fértil para o nascimento de lideranças fortes;

3) Os parlamentares representariam, em geral, interesses paroquiais em contraposição aos presidentes que seriam mais sensíveis aos anseios nacionais;

4) Desprestígio do Poder Legislativo perante a opinião pública.

Após essa exposição de motivos, se tem em suma que o Parlamentarismo é um sistema de governo de coalizão, cuja estabilidade política do seu chefe é precária, pois a quebra de confiança é suficiente para afastá-lo do cargo. Nesses termos, os artifícios que podem ser usados para a manutenção do cargo apresentam-se tenebrosos à democracia, em um país cujos políticos em geral não gozam da melhor reputação. Isso justifica a rejeição popular desse sistema, a histórica baixa credibilidade do Legislativo Federal.

Ainda que pareça antirrepublicano esse entendimento, contudo serve para justificar a posição de um povo que tem reiteradamente rejeitado a solução parlamentarista, uma vez que a proposta foi derrotada na constituinte republicana de 1891, na constituinte de 1946, levado a sufrágio universal em 1963 e voltou a ser cogitado em 1988, adiada a decisão para sufrágio universal, que ocorreu em 1993. Deve se lembrar que um sistema político-democrático emana da vontade do povo, e insistir num sistema de governo que contraria essa vontade, mesmo que em nome de uma suposta estabilidade política não é democrático e nem republicano.

Nesse sentido é importante compreender do ponto de vista histórico todas as vezes que a proposta da solução parlamentarista foi trazida para a cena política brasileira e como foi o seu desenrolar, que será demonstrado mais adiante no item 1.4.

Feitas essas considerações a compreensão do Presidencialismo, conforme segue, vem a complementar o conhecimento dos sistemas de governo que interessam a essa pesquisa.

---

[25] SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil**.** *Rev. Direitos Fundam. Democ*., v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016. p.283.

[26] CINTRA, Antônio Otávio; AVELAR, Lúcia. *Sistema Político Brasileiro:* uma introdução. São Paulo: Unesp, 2007.

1.3 O Presidencialismo

A origem do Presidencialismo no Brasil remonta desde a própria tradição colonial e imperial de governos caracterizados por um Executivo forte. Desde os governadores-gerais aos governos imperiais de Pedro I e Pedro II se identifica o poder centrado no Executivo. A origem também se explica na inspiração externa do mais influente modelo presidencialista, o norte-americano. Os republicanos daqui se inspiraram nesse sistema de governo, pois rompia por completo com os modelos do velho mundo. Mesmo após a proclamação da república o Brasil continua com um Poder Executivo forte, a ponto de o Presidente da República governar sozinho, fechando o Congresso Nacional.

O Presidencialismo brasileiro venceu em praticamente todas as vezes que foi desafiado por outro sistema de governo, seja derrotando a monarquia, seja prevalecendo diante de cada proposta de EC ou plebiscito que visava alterar o sistema, como será detalhado adiante.

Ademais, interessa saber o que tem no Presidencialismo que agrada o povo brasileiro. Dentre os fatores, no Presidencialismo, o foco está na figura do Presidente e este é eleito, normalmente, por voto direto, logo, precisa ter carisma para conquistar o apoio popular, desde a eleição ao exercício do mandato. Isso ajuda a explicar o caso de governo que dá boas respostas na estabilidade econômica e política, mas amargam recorde de reprovação.

Dentro dessa lógica de legitimação do Presidente da República podem ser observadas duas correntes principais: a personalidade ou liderança pessoal do Presidente e a Presidência institucional. Desse modo, é importante compreender que como no sistema presidencialista o Presidente da República é o chefe absoluto do Poder Executivo, a sua personalidade e estilo determinam o resultado do seu governo.

Segundo Batista[27], uma crítica que pode ser levantada a essa abordagem é que claramente o poder formal não se traduz em poder de fato, e também que grande parte do que um presidente faz para governar não está previsto na letra da Constituição. Nesse mesmo sentido são as palavras de Edwards III[28] sobre a presidência nos EUA: “A maior parte do relacionamento do presidente com o público, o Congresso, a assessoria da Casa Branca e a burocracia do Estado não se encaixa facilmente no âmbito da perspectiva legal.” Assim, cada Presidente da República vai construindo sua legitimidade popular.

---

[27] BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de sociologia e. Política*, v. 24, n. 57, p. 127-155, mar. 2016.

[28] EDWARDS III, G**.** Estudando a Presidência. In NELSON, M., *A presidência e o sistema político.* São Paulo: Alfa Ômega, 1985, p. 47.

Quanto à Presidência institucional, no caso brasileiro há um presidencialismo forte, segundo Shugart e Carey[29], que chega á conclusão de que enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais fortes do mundo, numa comparação com os dois países. A Constituição de 1988 conferiu ao Presidente da República poderes para editar atos normativos provisórios com força de lei, vetar proposições legislativas oriundas do Congresso Nacional, controlar a ordenação de despesas, determinar a pauta do Congresso ao pedir urgência na votação de certo projeto. O Presidente da República também é responsável por indicar e nomear uma ampla gama de cargos, tais como Ministros do STF, dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República, presidente e diretores do Banco Central, das Agências Reguladoras, entre outros, além de nomear e demitir *ad nutum* os Ministros de Estado. É sua competência privativa decretar intervenção federal e estado de sítio. Além disso, o Chefe de Governo é também Chefe de Estado.

Esse modelo de executivo forte não surgiu por acaso, pois ao se construir o arranjo institucional democrático a Assembleia Nacional Constituinte de 1985 compreendeu que era preciso fortalecer o Poder Executivo, evitando que este pudesse ser paralisado pela inação do Legislativo. Como se vê, havia a preocupação do quanto o Poder Legislativo pode interferir negativamente na atuação do Poder Executivo, o que reforça a idéia de uma reforma constitucional que possa resultar em maior segurança jurídica ao chefe desse poder.

A força do sistema presidencialista brasileiro não chega a desqualificar a importância do Congresso Nacional, ao contrário, o arranjo institucional adotado pela Constituição de 1988, que combina hiperpresidencialismo, ou presidencialismo imperial, multipartidarismo, sistema proporcional para eleição da Câmara dos Deputados e federalismo impõe ao Presidente da República a necessidade de construir uma base no Congresso Nacional que sustente o governo. Nesse sistema o Presidente é eleito diretamente, tem mandato próprio, mas para governar precisa contar com o apoio de uma coalizão.

1.3.1 O Presidencialismo de Coalizão

Uma preocupação das democracias presidencialistas modernas é criar um desenho institucional estável que proporcione a governabilidade, pois o risco a essa governabilidade e

[29] SHUGART, Mattew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies*: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambrige. Cambridge University Press. 1992, p. 33.

a todo o projeto de governo escolhido pelo povo em sufrágio universal ronda o Poder Executivo.

O Presidencialismo de Coalizão é um fenômeno político das democracias presidencialistas modernas, presente no Brasil na Constituição de 1946 e retomado na Constituição de 1988.

Já nas discussões da Assembléia Nacional Constituinte de 1985 Sérgio Abranches[30] lançou o debate a nível político e acadêmico, que não se esgota e ainda carece de solução. Trinta anos após Abranches amplia seu estudo e analisa o fenômeno anunciado no germinar da nova era constitucional, publicado no livro Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. [31]

Abranches define o fenômeno como:[32]

> Um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

O Presidencialismo de Coalizão surge no Brasil com o rompimento da Primeira República, que se deu com traumas, pois esta nasceu de um golpe e terminou com outro, período do primeiro Governo Vargas, um governo autoritário e centralizador. A redemocratização ocorreu com a transição da política dos governadores implantada por Campos Sales, para o Presidencialismo de Coalizão.[33]

O novo modelo, implementado pela Constituição de 1946, distribuiu os poderes, concentrando os mais decisivos na União e em particular no Presidente da República. Os Governadores, mantiveram parcelas significativas de poder político residual, com o mando efetivo de seus Estados e grande influência sobre suas bancadas federais. O Congresso Nacional manteve e ampliou seus poderes. Teve participação efetiva nas deisões orçamentárias, por meio da qual os congressistas podiam atender às demandas de seus Estados e fazer sua política local.[34]

---

30 ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudos de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), p.5-34, 1988.

31 Idem. Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

32 Idem, op. cit., 1988, p. 22.

33 Idem, op. cit., 2018, p. 22.

34 Ibidem, 22-23

Corroborando, Schier[35] explica que a partir do pos-segunda guerra, desenvolveu-se um constitucionalismo que, aos poucos, foi se tornando cada vez mais plural, reconhecedor das diferenças sociais e, ao mesmo tempo, de igual dignidade aos interesses dos diversos grupos políticos em jogo na arena pública.

Retomando, Abranches[36] ensina que nesse período a sociedade brasileira passou por profundas mudanças gerando uma heterogeneidade estrutural. Desse modo, não se obtém a adesão generalizada a um determinado perfil institucional. Ele sintetiza dizendo:[37]

> A estrutura econômica alcançou substancial diversidade e grande complexidade; a estrutura social tornou-se mais diferenciada, adquiriu maior densidade organizacional, persistindo, porém, grande descontinuidade, marcada heterogeneidade e profundas desigualdades. Daí resultaram maiores amplitude e pluralidade de interesses, acentuando a competitividade e o antagonismo e alargando o escopo do conflito, em todas as suas dimensões. Ao mesmo tempo, o Estado cresceu e burocratizou-se e a organização política seguiu estreita e incapaz de processar institucionalmente toda essa diversidade, de agregar e expressar com eficácia e regularidade a pluralidade de interesses e valores.

Nesse sentido, Sheier[38] trata que:

> O constitucionalismo e a democracia atuais apresentam um elevado grau de pluralismo, de fragmentação, de produção normativa que atende a racionalidades diversas, inclusive com forte *déficit* de racionalidade. Uma normatividade que revela e é reflexo da conflituosidade e complexidade das sociedades contemporâneas.
> No caso de países como o Brasil este quadro é bastante (ou mais) acentuado. O Direito e a democracia brasileiros denotam, efetivamente, este forte grau de conflituosidade, de complexidade, de pluralismo, de fragmentação.

Ainda em 1988 Abranches sinalizava que esse fenômeno tendia a se intensificar, como de fato ocorreu, o grande problema é que isso dificulta a governabilidade, mas não a impede por si.

Para Abranches, o Presidencialismo de Coalizão não é inexoravelmente instável, nem promove a ingovernabilidade crônica ou cíclica. Mas, suas singularidades, principalmente a dependência da Presidência da República para com uma grande coalizão, com graus irredutíveis de heterogeneidade, requer mecanismos muito ágeis de mediação institucional e resolução de conflitos entre os poderes políticos da República.[39]

---

35 SCHIER, op. cit., p, 264.
36 ABRANCHES, op. cit., 1988.
37 Ibidem, p. 2-3.
38 SCHIER, op. cit., p. 267.
39 ABRANCHES, op. cit, 2018, p. 341.

Essa situação não é exclusiva do Brasil, o mesmo fenômeno se repete em todas as 17 democracias analisadas por Abranches. Ademais, completa o autor:[40]

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

Considerando que o Brasil não representa nenhum desvio, conforme acima exposto, para Abranches fica claro que os problemas daqui derivam muito mais da incapacidade das elites em compartilhar o formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual da ordem social pátria. Como se vê, o sistema é potencialmente conflitual e a governabilidade difícil.

Para Abranches[41] a Constituição de 1988 define esse formato institucional, pois:

> Extravasa o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, compreende-se que, [...] torna-se necessário que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais.

Sendo inevitável fugir desse cenário político o Presidente da República deve buscar formar e manter a sua base de coalizão, conforme é a dinâmica da política brasileira. Nesses termos, para Schier:[42]

> O modelo não se desenvolveu de modo acidental. E não existe margem de escolha. Não há possibilidade de um governo, no Brasil, ser eleito e negar-se a fazer coalizões. E também não há possibilidade de um governo genuinamente de esquerda ou genuinamente de direita. A lógica das coalizões é uma imposição constitucional.

Veja a primeira hipótese, foi o que ocorreu no Governo Collor, que foi eleito por um partido pequeno, quase que isoladamente, sem uma coalizão e assim optou por fazer o governo negociando cada projeto que enviava ao Congresso Nacional. Ou no caso do Partido dos Trabalhadores – PT, que somente quando se conscientizou da necessidade de flexibilizar seus dogmas de extrema esquerda, deslocando-se ao centro, conseguiu chegar ao poder.

Corroborando, Abranches[43] explica que a lógica da formação de coalizão no Brasil tem dois eixos: o partidário e o regional – estadual. O partidário se refere à força política dos

---

40 Idem, op. cit., 1988, p.12.
41 Ibidem, op. cit., 1988, p. 15.
42 SCHIER, op. cit., p. 256.

partidos com suas ideologias; o regional à força das lideranças locais, principalmente governadores, que não compõem o Congresso Nacional, mas têm força política para influenciá-lo.

Desse modo, o governo precisa agregar uma base que adira a princípios mínimos para a orientação de políticas ou a diretrizes programáticas para que se possa reduzir as divergências intrapartidárias e engajar o conjunto no objetivo amplamente compartilhado. Sendo necessário uma alta habilidade de negociar por parte dos líderes, que requer sua autoridade e legitimidade diante da base, a capacidade de avaliar e calcular o cenário de cada votação, e sua credibilidade perante a opinião pública.

Quando esse objetivo do governo não é alcançado ocorre uma ruptura na base de sustentação do governo, em que parte se desagrega e junta-se com a oposição, no qual cada segmento nega a legitimidade aos demais. Ocorrendo esse fenômeno, o governo fica sem estabilidade.

A coalizão pode romper-se de duas maneiras: pelo abandono dos demais partidos, ou pelo rompimento do presidente com seu partido. Em ambos os casos resulta em desestabilização do governo. No caso do Presidente Collor, fica até difícil analisá-lo nessa perspectiva, pois pressupõe uma coalizão para haver o rompimento, mas ele nunca teve uma coalizão concreta que defendesse seus projetos, e ainda pior foi no processo de *impeachment*, que ele não contou nem mesmo com os membros do seu próprio partido. No caso da Presidenta Dilma, ela inicia seu segundo mandato com uma coalizão enfraquecida, comparativamente ao primeiro, e o Partido do Movimento Democrático do Brasil – PMDB não aderiu integralmente à coalizão desde a convenção partidária, acentuando-se com a eleição do Presidente do Congresso Nacional, que formou uma contra coalizão, reunida para boicotar o governo rumo a derrotá-lo por completo.

Outro problema do Presidencialismo de Coalizão é quando o governo desvirtua seu preceito democrático e usa o método de cooptação, transformando-o num verdadeiro Presidencialismo de Cooptação. Exemplos explícitos são o registrado como "Mensalão", em que um esquema de corrupção foi montado para compra de apoio no Congresso Nacional; ou quando há alta liberação de emendas orçamentárias, muito acima da média, após importantes votações que livram o Presidente da República de responder a um processo criminal no STF, que o afastaria do cargo.

---

[43] ABRANCHES, op. cit., 1988, p. 16.

A combinação de presidencialismo, federalismo, bicameralismo, sistema multipartidário e representação proporcional gera enorme dificuldade para o Chefe de Governo implementar seu projeto escolhido pelo povo, podendo causar a ingovernabilidade.

De outro lado, tantos autores rebateram dizendo que o Presidencialismo tem instrumentos suficientes para garantir a governabilidade como as iniciativas de lei privativa do Chefe do Executivo, a requisição para votação em regime de urgência, a edição de Medidas Provisórias. Há também o sistema de organização interna das casas legislativas com representação por líderes, formando comissões cujos partidos políticos têm poderes proporcionais ao seu tamanho. E ainda a força orçamentária e de distribuição de cargos do Poder Executivo.

Em verdade, esses instrumentos não são tão eficazes assim, pois propor um projeto de lei com ou sem exclusividade não é garantia de que seja aprovado conforme proposto, apenas dá ao Presidente a segurança que certos projetos não serão propostos; o regime de votação em urgência garante apenas a celeridade da proposta, mas não a efetividade, quase sempre gerando insatisfação no Congresso pois ele tranca a pauta de votação, ademais todas as propostas não podem ser urgentes, sob o risco de nenhuma ser; as Medidas Provisórias são limitadas no tempo e na matéria, pois precisam ser convertidas em lei, com isso apenas adia o embate no Executivo com Legislativo e não abrange todas as matérias. O que sobra é a forma de se negociar, concentrando-se nos líderes de comissão, de partidos e de bancadas, alinhada com a força orçamentária e de distribuição de cargos do Poder Executivo, ou fisiologismo.

Nesse sistema se de um lado facilita para o Governo a logística da negociação, por outro organiza os legisladores para impor uma força em bloco, quando unida, muito difícil de transpor. Como isso se instala a necessidade de coalizão, que obriga o Governo a criar sua base de apoio para poder governar.

Como demonstrando, o Presidencialismo de Coalizão é um fenômeno presente no presidencialismo democrático, contudo, pode se tornar algo perigoso para a própria democracia e para o Governo, o que só reforça a tese da necessária segurança jurídica que um Presidente da República precisa para governar, não podendo ficar refém do Congresso Nacional.

No caso do Brasil, há um Presidencialismo forte, conforme já demonstrado e nomeado de hiperpresidencialismo. Em regra, o governo não tem dificuldades para compor a maioria, mas tem para conter a indisciplina e o fisiologismo. Assim, o problema é o custo da governabilidade, o que implica em práticas que contrariam as promessas do Constituinte em relação à boa governança e aos princípios da Administração Pública, o que pode causar um

conflito institucional do Poder Executivo com o Legislativo, ou seja, um conflito interno do Presidencialismo.

Além do conflito interno do Presidencialismo, demonstrado pelo Presidencialismo de Coalizão, o sistema enfrenta conflito externo, gerando disputa com o Parlamentarismo. Sendo importante compreender também essa disputa no Brasil.

1.4 A disputa entre os sistemas de governo no Brasil e as razões que levam o Presidencialismo a prevalecer

Apresentadas as principais características do Parlamentarismo e Presidencialismo que interessa a essa pesquisa, é importante compreender a histórica disputa entre esses dois sistemas de governo no Brasil. Para tal, esta parte do estudo faz referência a um conjunto de três documentos históricos da política nacional, resgatados do acervo do Congresso Nacional, trata-se da EC nº 4, de 29 de março de 1949 – EC nº 4/49, proposta pelo Deputado Federal pelo Rio Grande do Sul, Raul Pila, quando convocada a Assembleia Constituinte de 1946; do Parecer do relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a EC nº 4/49[44], e por fim, do Voto em Separado do Deputado Raul Pila à EC nº 4/49[45], respondendo ao Parecer do Relator, Deputado Afonso Arinos.

O catecismo parlamentarista de Raul Pila, suas ideias e propostas fizeram escola e continuam sendo estudadas e debatidas. Portanto, tais documentos valem de um relato histórico, seu uso tem o intuito de com ele se compreender o Parlamentarismo contextualizado no Estado Brasileiro. Em que pese os trabalhos remontarem ao período de meados do século passado, se apresentam bastante atuais, pois não se encerram àquele tempo, alcançando os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1985, sendo ainda contextualizados no atual estágio político que passa o Brasil.

Historicamente, no Brasil prevalece um Executivo forte. O período imperial foi marcado por uma monarquia soberana, com o seu poder moderador, em que pese haver discussão a respeito na EC nº 4/49, se houve ou não uma monarquia parlamentarista. Raul

---

[44] BRASIL. Senado Federal. Biblioteca do Senado. *Parecer do relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949*. Rio de Janeiro, 1949.

[45] Idem. *Voto em separado do Deputado Raul Pila à Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator, Deputado Afonso Arinos de Melo Franco*. Rio de Janeiro, 1949.

Pina[46], em seu voto separado reconhece que não houve Parlamentarismo até a Regência Feijó, como se vê:

> Parlamentarismo não houve realmente no Primeiro Reinado e na Regência Feijó, apesar da clara tendência que em tal sentido se pronunciava, porque tanto o primeiro Imperador como o Regente se apegavam às suas prerrogativas constitucionais; mas parlamentarismo, cada vez mais bem caracterizado, houve-o no Segundo Reinado.

Os que defendem ter havido o parlamentarismo no período imperial se apegam ao fato de que nesse período foi instalado o Conselho de Estado. Um órgão infraconstitucional, consultivo do Poder Executivo. Foram três Conselhos instalados, são eles:

O Conselho de Procuradores das Províncias do Brasil, ou primeiro Conselho de Estado do Império - 1822 e 1823; O segundo Conselho de Estado, criado por D. Pedro I após a dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, teve papel central na elaboração da primeira Constituição brasileira, a de 1824, e foi extinto pelo Ato Adicional de 1834. O terceiro Conselho de Estado foi restaurado em 1842 para aconselhar o jovem Monarca D. Pedro II, após sua maioridade, sendo dissolvido apenas pela Proclamação da República.

O Senado Federal e o Acervo Nacional publicaram conjuntamente, em 1978, as Atas do Conselho de Estado do Império[47], são documentos históricos com cerca de 6.500 páginas, organizadas em dez volumes por uma equipe coordenada pelo historiador, jurista e imortal José Honório Rodrigues.

Da leitura dessas Atas se extrai que D. Pedro I, Dona Leopoldina, as Regências trinas provisórias e permanentes, D. Pedro II e a Princesa Isabel ouviam o Conselho de Estado, contudo, a decisão final era do Chefe do Poder Executivo, no exercício do seu Poder Moderador. Nas Atas de 1828 a 1831 não é raro encontrar que D. Pedro I queria meditar e depois comunicaria sua decisão, sendo que às vezes ele declarava que depois de reunir seus Ministros de Estado resolveria o que lhe parecesse mais conveniente; com a Regência é mais comum a conformação à decisão majoritária do Conselho do que antes. Mesmo com D. Pedro II, admirador e estimulador da inteligência do país e do estrangeiro, que sempre ouviu com interesse as discussões do Conselho e tomava notas de todos os pareceres orais, para, ou decidir na hora, influenciado pela opinião que mais apreciava, ou resolver mais adiante, meditando sobre as diferentes opiniões.

---

[46] Ibidem, p. 160.

[47] Idem. Senado Federal; Acervo Nacional. ANAIS. *Atas do Conselho de Estado*. Brasília – DF; Rio de Janeiro, 1978.

Da análise desses documentos históricos não resta dúvida que as decisões do Conselho não vinculavam o Executivo. Nesses mesmos moldes existe atualmente na Constituição de 1988, com o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional – Art. 89 a 91[48]. Ademais, havia na Constituição do Império – 1824 – o Poder Moderador, que dava soberania às decisões do Imperador, neutralizando qualquer vinculação a que esse estivesse subordinado.

Nesse sentido, Pimenta Bueno[49] que diz:

> Compreende-se que o Poder Moderador, chefe do Poder Executivo, deixe todos os detalhes, toda a administração secundária aos ministros, já para não distrair sua alta atenção fixada sobre os grandes interesses do Estado, já para que as pequenas questões, os pequenos interesses e paixões individuais pesem só sobre os ministros, tanto no sentido prático da Constituição, como em todas as relações, já finalmente para evitar delongas sumamente prejudiciais.

De onde se conclui que o Executivo era uno e soberano na tomada de decisões importantes, o que não coaduna com o Parlamentarismo.

Ademais, no Império não existia uma separação entre o Chefe de Estado e de Governo, ambos cumulados pelo imperador, sendo essa uma característica fundamental do Parlamentarismo.

Com a Proclamação da República em 1889, o regime adotado foi o Presidencialismo, e assim tem sido desde então, salvo um breve período de experiência fracassada. Contudo o Parlamentarismo sempre tem sido uma alternativa proposta nas discussões políticas, como uma solução parlamentarista.

A primeira vez que a discussão surge no cenário político brasileiro ocorreu com o movimento pela Proclamação de República, que tomou forma com o Manifesto Republicano[50], a 3 de dezembro de 1870, um documento assinado por importantes nomes republicanos da época. Ao longo do tempo alguns defendem que o Manifesto Republicano era Parlamentarista, pois não falava em Presidencialismo, mas também não falava em Parlamentarismo, o que de fato falava e desejava é o fim do Império, até mesmo de um Império Parlamentarista, pretendendo, portanto, um sistema representativo.

---

[48] Idem. Palácio do Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm > Acesso: 12 jan. 2017.

[49] BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Brasília – DF: Senado Federal, 1978, p. 211.

[50] BRASILIENSE, Américo. Manifesto Republicano de 1870. In: *Os programas dos partidos e o 2º Império*. São Paulo, 1878, p. 59-88.

Vale esclarecer que quando o Manifesto Republicano fala que "A soberania nacional só pode existir, só pode ser reconhecida e praticada em uma nação cujo Parlamento, eleito pela participação de todos os cidadãos, tenha a suprema direção e pronuncie a última palavra nos públicos negócios"[51], se está a dizer sobre a forma como os membros do Poder Legislativo deverão ser escolhidos, ou seja, com representação popular, diferente de como ocorria no Império.

O Manifesto conclui dizendo que "Somos da América e queremos ser americanos. A nossa forma de governo é, em sua essência e em sua prática, antinômica e hostil ao direito e aos interesses dos estados americanos"[52]. É certo que a forma de governo que prevalecia na América era a República e o sistema era o Presidencialismo.

Nesses termos, o texto da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, em seu artigo 41, emendado por Rui Barbosa[53] foi assim redigido: "Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação".

Seguindo o curso da história, mais de meio século depois, num momento de crise política, quando convocada a Assembleia Constituinte de 1946 o sistema de governo a ser adotado foi discutido. Nesse momento o Parlamentarismo viu grandes chances de ser implantado, contudo não sufragou. Fato contínuo, seu maior defensor, Raul Pila, apresentou a EC nº 4/49, que sequer foi votada. Contudo, tempo depois, em 1961, frente a uma crise política decorrente da renúncia do ex-Presidente Jânio Quadros, cujos ministros militares se opuseram à posse do vice-Presiente João Goulart. A saída da crise política foi uma proposta conciliatória feita pelo Congresso Nacional, a solução parlamentarista. Jânio Quadros tomaria posse, preservando a ordem constitucional, mas parte de seu poder seria deslocada para um primeiro-ministro, que chefiaria o governo. Uma estratégia tão agressiva enfrentaria resistências. O deputado pelo PSD da Bahia Waldir Pires teria dito, que a manobra era um "golpe branco", pois esvaziou o poder do Presidente da República.[54]

Nessa oportunidade, Afonso Arinos[55], então relator da EC nº 4/49, e que deu parecer desfavorável muda de entendimento e diz, enfaticamente:

---

51 Ibidem, p. 84-85.
52 Ibidem, p. 88.
53 BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1946, p. 48-49.
54 PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da "Solução Parlamentarista" para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013.
55 BRASIL. op. cit., nota 44, p. 47.

> Fui, por duas vezes, o Relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que emitiu parecer contrário à adoção do sistema parlamentar de governo. Por duas vezes esse parecer foi vitorioso na Comissão Especial. Mas, depois que a experiência da vida política veio solicitar meditação mais profunda sobre as conclusões de natureza puramente teórica e jurídica que me tinham sustentado na redação daqueles votos vitoriosos, amadureci na convicção, na sincera, na sofrida, na dramática convicção de que o sistema presidencial falhou no nosso país.

E concluía o autor:[56]

> Recusarei qualquer medida que vise ao impedimento do Presidente João Goulart; e apoiarei todas as medidas que visem à implantação do único regime que pode viver compativelmente com a legalidade, com o equilíbrio, com a correção, com a decência e com o respeito dos direitos humanos, que é o regime parlamentar.

Ainda que sem o apoio do seu principal entusiasta e sob muitas críticas, a proposta foi aceita e instaurado o governo parlamentarista de afogadilho, sob a chefia de Tancredo Neves. A experiência foi breve pelas falhas da proposta final de um projeto aprovado para conter um golpe de Estado, o Parlamentarismo sofreu a hostilidade declarada e militante do Presidente João Goulart, que contou com a cumplicidade dos próprios partidos que sustentavam o governo e deveriam sustentar o sistema[57]. Como resultado, o Presidencialismo foi restabelecido por sufrágio universal, a 6 de janeiro de 1963, 79% dos eleitores votaram não à continuidade do Parlamentarismo. O país retomava a tradição do Presidencialismo.[58]

Contudo, a crise política não cessa e, a 2 de abril de 1964, sob muita controversa de que o Presidente João Goulart teria rompido a fronteira com o Uruguai, o que não poderia sem autorização do Congresso Nacional, este declarou a vacância da presidência da República, sucedendo-se uma crise sem precedentes, que redundou no Golpe Militar de 1964, um período sombrio da democracia e vida política brasileira, cujos governos eram presidencialistas, contudo não eram eleitos pelo povo, estendendo-se até meados dos anos de 1980.

Com a redemocratização retomou-se a discussão por qual seria o melhor regime, se República ou Monarquia, e o melhor sistema de governo – Parlamentarismo ou Presidencialismo – a ser adotados no Brasil, sendo convocada uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, presidida pelo Senador Afonso Arinos, relator da então EC nº 4/49, que apresentou o Anteprojeto Constitucional a 18 de setembro de 1986, com a proposta de se adotar o Parlamentarismo,

---

56 Ibidem.
57 Ibidem.
58 O GLOBO. *No plebiscito de 1993, Brasil disse não à monarquia e sim ao presidencialismo.* Disponível em: < https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238#ixzz5PFYtYp7i > Acesso: 12 jan. 2017.

mas o anteprojeto já sofreu emenda[59] do Deputado Constituinte Maurício Nasser – PMDB, propondo uma consulta popular para se definir o sistema de governo.

O projeto final ficou com a seguinte proposta:

> Art. 101. O Governo é exercido pelo Primeiro-Ministro e pelos integrantes do Conselho de Ministros.
> Art. 2º As disposições referentes ao sistema de governo entrarão em vigor em 15 de março de 1988 e não serão passiveis de emenda antes de decorridos cinco anos.
> Parágrafo único. Nessa mesma data, o Presidente da República nomeará o Primeiro-Ministro, observando-se os procedimentos constantes dos artigos 102 e seguintes.

Foram muitos debates e a força opositora da proposta parlamentarista saiu vitoriosa, permanecendo o seguinte texto na Constituição de 1988: "Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado".[60]

Contudo, o tema ainda ficou pendente, a decisão definitiva ficou para ser tomada pelo povo, num plebiscito em que o eleitorado se manifestaria quanto à forma e ao sistema de governo que devem vigorar no país – Art. 2º das ADCT da Constituição de 1988. O plebiscito ocorreu a 21 de abril de 1993. Pela segunda vez a decisão foi levada a sufrágio universal e, novamente, o povo decide pela república presidencialista, mesmo ocorrendo após o *impeachment* do ex-Presidente Collor de Mello, mais uma demonstração histórica que o povo não deseja outro sistema parlamentarista para o Brasil.

O Presidencialismo, novamente, venceu por larga vantagem. Dos 66,2 milhões de eleitores que foram às urnas, 37,1 milhões escolheram o Presidencialismo, enquanto 16,5 milhões o Parlamentarismo e quase 10 milhões anularam o voto - e os votos em branco somaram 3,4 milhões. A abstenção no plebiscito chegou a 25,76% do eleitorado. No caso da forma de governo, a vitória da república foi acachapante: recebeu 43,8 milhões de votos. Os Orleans e Bragança obtiveram o apoio de 6,8 milhões de eleitores brasileiros.[61] Consolidando na Constituição de 1988 a República Presidencialista Brasileira.

Com a crise política que resultou no *impeachment* da ex-Presidenta Dilma Rousseff a solução parlamentarista voltou a ser discutida, colocado como uma saída para se abreviar uma crise política dessa natureza, uma vez que o Congresso Nacional poderia substituir de forma legítima o Chefe de Governo. Diante disso, a estabilidade política é tema que sempre aparece

---

[59] BRASIL. Senado Federal. *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Anteprojeto da Constituição. Emenda CS000194-0. Brasília – DF, 1998.
[60] Idem. op. cit., nota 48.
[61] Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado do Plebiscito de 1993*. Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso: 01 jun. 2018.

no cenário político nacional, sendo que o presente estudo se dedica a melhorar o sistema Presidencialista, que se faz necessário compreende-lo, com suas nuances de instabilidade.

1.4.1 Análise da disputa entre os sistemas de governo brasileiro: Porque o Presidencialismo deve ser mantido

Inicialmente, é preciso registar que os sistemas Parlamentarista ou Presidencialista têm igualmente suas peculiaridades, problemas e qualidades. O Parlamentarismo Britânico, por exemplo, foi uma solução bem-sucedida, que conferiu sobrevida à monarquia e estabilidade política ao Governo. De outro lado, o Presidencialismo Norte-americano também é um modelo bem-sucedido, que conferiu estabilidade política, reunindo as Trezes Colônias e organizando uma democracia estável.

Nesses termos, não há que se discutir qual é o melhor modelo para se construir uma democracia, nem mesmo se deve esperar que a solução para uma crise política seja a substituição do sistema de governo, pois o que se deve buscar é melhorar o sistema existente, uma vez que cada povo deve escolher aquilo que deseja para o seu Estado e os governantes acatarem a vontade soberana.

Vale lembrar a justificação apresentada pelo Deputado Constituinte Mauricio Nasser – PMDB, quando apresentou emenda ao anteprojeto da Constituição de 1988 pretendendo uma consulta popular: [62]

> Inclua-se no artigo 168 do anteprojeto o parágrafo único:
> Art. 168 [...]
> Parágrafo único – O povo escolherá, em plebiscito nacional, a forma de governo desejada.
> Justificação
> Observa-se linha parlamentarista no anteprojeto, com a criação da figura do primeiro ministro e do Conselho de Estado. Mas, para introduzir essa modificação na forma de governo, ninguém consultou o povo, para saber se ele a quer. Como diretamente interessado na questão, tem de ser ouvida em plebiscito nacional. Não se repita o que ocorrera com a emenda constitucional no 4, de 2 de setembro de 1961, que, à revelia do povo, instituira o parlamentarismo, a fim de permitir a posse de JOÃO GOULART na presidência da República. O povo derrogou-a, em plebiscito posterior.
> Por desejarmos a estabilidade das instituições democráticas, propomos a realização de plebiscito nacional, em que o povo dirá livremente se opta pelo parlamentarismo ou pelo presidencialismo.

[62] Idem. Senado Federal. *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Anteprojeto da Constituição. Emenda CS000194-0. Brasília – DF, 1998.

Em respeito à soberania popular a consulta foi feita e o Presidencialismo saiu vitorioso.

Diferentemente do que ocorreu nas constituições anteriores, o legislador constituinte de 1988 não inseriu a república no elenco das cláusulas pétreas – art. 60, §4º da CF, o que pode parecer que o poder constituinte derivado possa alterar, o que não seria verdade, pois a CF previu a realização de plebiscito, ocorrido em 1993, em que atribuiu ao povo a possibilidade de optar pela forma de governo. Nesse sentido, entende Daniel Sarmento que mesmo não sendo cláusula pétrea, não poderá ser diretamente modificada por vontade própria do Congresso Nacional, e que eventual modificação dependeria de nova deliberação popular, afinal a decisão dos representantes do povo não pode se sobrepor à vontade do próprio povo, titular último da soberania.[63]

Ademais, esse fenômeno na vida política brasileira deve ser reconhecido como a materialização das teorias contratualistas, emergentes durante os séculos XVI e XVIII, que têm como principais idealizadores Thomas Hobbes[64], John Locke[65] e Jaen-Jacques Rousseu[66]. Cujos, conjuntamente, explicam que no contratualismo é a sociedade que determina as regras comuns e soberanas, isso como resultado do acordo de vontades entre seus membros. Cuida-se no presente caso expresso da sucessão de eventos que o Presidencialismo é supérstite como resultado da vontade popular.

No contratualismo os indivíduos abdicam de certos direitos ou liberdades para que possam organizar um governo, liderado por um poder maior ou um conjunto de autoridades. De acordo com as teorias contratualistas, o medo, a insegurança e a instabilidade da natureza humana garantiram com que os indivíduos pudessem conceder poderes a determinadas pessoas em específico, para que pudesse ser organizada uma ordem em suas vidas, garantindo estabilidade e segurança, principalmente.

Para Rousseau[67] há um problema fundamental cuja solução é dada pelo contrato social. Trata-se de "encontrar uma forma de associação que defenda e proteja de toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente".

---

[63] SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Coord.) *A república que ainda não foi:* trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: fórum, 2018.

[64] HOBBES, Thomas. *Leviathan or Matter, Form and Power of Commenweath Ecclesiastical and Civil*. New York: Macmillan Publishg, 1978.

[65] LOCKE, John. *Deux Traités du Gouvernement*. Paris: Presses Universidade de France, 1995.

[66] ROUSSEU, Jean-Jacques. *Social Contract*. London: Oxford University Presse, 1999.

[67] Ibidem, p. 32.

Essa forma de associação é o contrato social, que expressa o compromisso coletivo de legitimar o governo, assim como este deve estar ciente das suas obrigações para garantir o bem-estar do povo. Logo, estabelecer um tipo de governo diferente daquele acertado no contrato social é pôr em risco a liberdade democrática, contrariando o pensamento de Rousseu:[68]

> As cláusulas desse contrato são de tal modo determinadas pela natureza do ato, que a menor modificação as tornaria vãs e de nenhum efeito; de sorte que, conquanto jamais tenham sido formalmente enunciadas, são as mesmas em todas as partes, em todas as partes tacitamente admitidas e reconhecidas, até que, violado o pacto social, reentra cada qual em seus primeiros direitos e retoma a liberdade natural, perdendo a liberdade convenciona pela qual ele aqui renunciou.

Nesse sentido, e sem nenhum desprestígio ao Parlamentarismo, por características antropológicas do povo brasileiro, o pacto social firmado em favor do Presidencialismo se dá porque nesse, o povo, ao escolher diretamente seus governantes, se sente melhor representado, o que não acontece no Parlamentarismo, cuja vontade do povo na escolha do governante é substituída pela do parlamento. Rousseau acredita que todo poder se forma a partir do povo e deve ser governado por ele**.** Assim, o povo deve escolher seus representantes para governar, pessoas que devem exercer o poder em nome dos interesses gerais da população, sob pena de não representá-la, como a história deixa provado.

Desde a redemocratização do Brasil até o momento se teve três Presidentes da República que não foram eleitos diretamente no sentido pessoal, pois eram vice-Presidentes que assumiram por questões supervinientes, são eles: José Sarney, Itamar Franco e Michel Temer. O primeiro, com exceção dos meses que se seguiram ao Plano Cruzado, com respostas positivas no controle da inflação, foi considerado ruim ou péssimo por uma porção que variou entre 50 e 70% da população, e menos de 10% o considerava bom ou ótimo[69]; o segundo, em que pese ter estabilizado a economía é lembrado por ter feito um governo de transição, sendo que a autoria do plano de estabilização econômica é conferida ao então Ministro da Economia Fernando Henrique Cardoso, que se elegeu na sucessão presidencial com essa bandeira; e o terceiro, apesar de dar razoáveis respostas no plano econômico, tirando o país de uma recessão de -3,6%[70], também amarga recorde de reprovação popular, superior inclusive aos presidentes que sofreram *impeachment*, seu governo tem apenas 3% de análise ótimo ou

---

68 Ibidem.

69 INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA – *Aprovação do Governo José Sarney*. 1989.

70 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Taxa de crescimento econômico de 2015 em relação ao ano anterior*.

bom, e 82% ruim ou péssimo[71]. De onde se conclui que a legitmização de um governo no Brasil vem da relação do governante como o povo.

Feitas as considerações deste capítulo se conclui que não há outro sistema de governo que sirva ao Brasil, senão o Presidencialismo, pois é aquele escolhido pelo povo, em que pese mereça ajustes, especialmente na estabilidade do Presidente da República. Cujos devem conferir a necessária governabilidade ao Chefe de Governo, para asegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na orden interna e internacional, com solução pacífica das controversias, nos termos da Constituição Federal[72].

Compreendida então crises políticas que afetam o governo, especialmente no Presidencialismo de Coalizão, e a solução encontrada, seja o parlamentarismo seja o *impeachment*, é necessário partir para o campo prático e analizar os episódios ocorridos na história política brasileira cujo Presidencialismo de Coalizão entrou em crise.

---

71 Idem. *Razões de avaliação do presidente Michel Temer*. PO813964 06 e 07/06/2018. São Paulo. 2018.
72 BRASIL. op. cit., nota 48.

2 O JULGAMENTO DE PRESIDENTES DA REPÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONTEXTO POLITICO QUE DESENCADEOU O IMPEACHMENT

A história do Brasil é marcada por saídas precoces de chefe maior do governo, seja por abdicação, renúncia, suicídio, morte natural, deposição ou *impeachment*. A instabilidade do governo, causada pelo risco iminente dessas interrupções, causa sequelas desastrosas à democracia e ao desenvolvimento do país.

Recordando, desde a época do Brasil império a instabilidade política marca os governos aqui instalados. D. Pedro I é obrigado a abdicar ao trono, sendo sucedido por um governo provisório enquanto o seu filho, D. Pedro II, alcançasse a idade de 14 anos para assumi-lo, que por sua vez é deposto e exilado na França por um grupo que proclamara a República dos Estados Unidos do Brasil.

Seguindo o curso da história, a política republicana brasileira já nasce instável. O primeiro presidente do Brasil, o Marechal Deodoro da Fonseca, veta a Lei de Responsabilidades do Presidente e em seguida manda fechar o Congresso, prender deputados oposicionistas e jornalistas, decreta estado de sítio. O fato é conhecido como Golpe de 3 de Novembro. Contudo, o Presidente não resiste à crise econômica e política e reúncia ao cargo que proclamou, assumindo seu vice-Presidente, Floriano Peixoto, curiosamente, um dos líderes da resistência contra o ex-governante.

Ademais, há a deposição e prisão de Washington Luís e impedimento de posse do seu sucessor Júlio Prestes, sendo ambos exilados; a tentativa de *impeachment* de Getúlio Vargas, seguida pelo seu suicídio; o impedimento declarado sem processo pelo Congresso Nacional de seu sucessor Café Filho seguido de Carlos Luz no mesmo contexto; a renúncia de Jânio Quadros; a deposição de João Goulart, conhecido como Jango, e a imposição do exílio em que falece, seguido por um longo período de ditadura militar no País.

Com o fim da ditadura militar a história se repete, o Presidente da República, escolhido para fazer a transição para a democracia, Tancredo Neves, morre antes mesmo de tomar posse. Em seguida, num período em que o Brasil inicia uma nova era na política, o primeiro Presidente da República dessa nova era constitucional, Fernando Collor, deixa o cargo precocemente, tal como o primeiro Presidente do país. Por fim, em seu mais recente episódio o *impeachment* volta ao cenário político brasileiro afastando Dilma Rousseff, a primeira mulher eleita presidente do Brasil.

Sempre em contexto de crise política o afastamento de chefes de governo ronda o poder e se repete como a solução de um problema, este muitas vezes provocado com o propósito de se chegar à interrupção precoce do mandato. Valendo, portanto, compreender o contexto político que levou o chefe do Poder Executivo brasileiro a um julgamento pelo Congresso Nacional, resultando, direta ou indiretamente, no fim do governo. Portanto, vale a pena dedicar-se, ainda que brevemente, a conhecer o contexto que se deu cada vez que um Presidente da República teve seu mandato submetido a um processo de *impeachment*.

Essa análise tem o objetivo de compreender porque surge uma crise política que desestrutura o governo, optando o Congresso Nacional pelo *impeachment* como solução.

2.1 A casuística de cada episódio do *impeachment* no Brasil: Como se constrói e desconstrói a sustentação do Governo

Para a análise apresentada neste capítulo foram utilizados como variáveis a biografia e personalidade de cada presidente; seu relacionamento com a base aliada, o Congresso Nacional e, pessoalmente, com o presidente da Casa Legislativa ou algum opositor forte; o desempenho do governo, em especial na economia; o apoio popular e as acusações sofridas; o discurso de posse. De outro lado, considerando rigorosamente o recorte da pesquisa, muitos fatos foram omitidos, não por desconhecimento ou com intenção de induzir o leitor a um resultado pré-ordenado, más porque julgou-se não ter uma relação direta com o objeto da pesquisa, o *impeachment*, ou porque surgiram, ou se tornaram públicos, após o fim do governo.

2.1.1 Getúlio Dornelles Vargas

Getúlio Vargas, gaúcho, nascido em São Borja – RS, a 19 de abril de 1882, foi presidente do Brasil em dois períodos. O primeiro deles durou 15 anos ininterruptos, de 1930 a 45 e dividiu-se em 3 fases: de 1930 a 34, como chefe do Governo Provisório; de 1934 a 37 como Presidente da República do Governo Constitucional, eleito pela Assembleia Nacional Constituinte; e, de 1937 a 45, como presidente-ditador, durante o Estado Novo, implantado após um golpe de Estado. O segundo período ocorreu de 1950 a 54. [73]

[73] NETO, Lira. *Getúlio:* 1930 – 1945. Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

Ainda no primeiro período o Governo Vargas criou suas marcas. A forte concentração de Poder no Executivo federal, em curso desde fins de 1935; a aliança com a hierarquia militar e com setores das oligarquias, criaram as condições para o golpe político do Presidente Getúlio em 10 de novembro de 1937, inaugurando um dos períodos mais autoritários da história do país, conhecido como Estado Novo. Nessa ocasião, o Presidente Getúlio outorgou a nova Constituição de 1937 – Constituição Polaca, de inspiração fascista, que suspendeu os direitos políticos, aboliu os partidos e as organizações civis e fechou o Congresso Nacional, bem como as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. [74]

Naquele período havia um cenário de controle ideológico, tendo o Governo criado o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP, encarregado da sua propaganda e promoção. Contudo, o DIP foi responsável pela censura a órgãos de imprensa e veículos de comunicação, sendo um instrumento estratégico na propagação de ideologias ufanistas e de exaltação do trabalho. O apelo às massas era uma marca dos governos populistas e da relação dos dirigentes com o povo, conforme agia o Presidente Getúlio.[75] [76]

O Estado Novo associou autoritarismo político e modernização econômica, sob um pano de fundo fascista e nacionalista, ademais, a relação do Governo com a sociedade era de controle e vigilância. Nesse contexto, foi instituído o Sindicato Oficial, subordinado ao Ministério do Trabalho, e abolida a liberdade de organização sindical. As relações entre trabalhadores e patrões ficavam sob controle do Governo, em que prevalecia a lógica conciliatória e o esvaziamento dos conflitos. A visão por trás disso era de que o Estado devia organizar a sociedade, e não o contrário. Em contra partida o Governo criou a Justiça do Trabalho, o Ministério da Justiça, o salário mínimo, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, a carteira profissional, a jornada semanal de 48 horas de trabalho e as férias remuneradas. [77]

O Governo foi nacional-desenvolvimentista. Numa construção biográfica sobre Getúlio Vargas, Lira Neto[78] conta que:

> Para muitos, ele foi o grande responsável pela modernização do Brasil, ao pôr em prática um modelo nacional-desenvolvimentista capaz de direcionar, em pouco mais de duas décadas, um país agrário para o rumo efetivo da industrialização. Sob essa mesma perspectiva, a vasta legislação trabalhista, ao reconhecer como legítimas as

[74] DEBERT, Guita Grin. *Ideologia e populismo*. São Paulo: Tª. Queirós, 1979.
[75] MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Em guarda contra o perigo vermelho, o anticomunismo no Brasil*. (1917-1964). São Paulo: FAPESP. 2002.
[76] CARONE, Edgar. *Estado Novo*. São Paulo: Difel, 1976.
[77] LAUERHASS. Ludwig. *Getúlio Vargas e o trinfo do nacionalismo brasileiro*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1982.
[78] NETO, Lira. *Getúlio:* 1945 – 1954. De volta pela consagração popular ao suicídio. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 350.

> reinvindicações dos operários e demais trabalhadores urbanos, instituiu o necessário equilíbrio na relação entre patrões e empregados, superando os resquícios da escravocracia mais arcaica.

Desse modo, o Presidente Getúlio Vargas consolidou seu nome como um mito na história política do Brasil, sendo conhecido como, o Pai dos Pobres e a Mãe dos Ricos, pois agradava o povo com sua política trabalhista e a elite com a política nacional-desenvolvimentista[79]. Contudo, com a derrota de Hitler em 1945, o mundo foi tomado pelas ideias democráticas e o regime autoritário brasileiro ruiu. Getúlio foi deposto pelos mesmos militares diretamente envolvidos no golpe de 1937, chegando ao fim o longo governo. Mesmo deposto Getúlio foi eleito Senador em 1945, mas quase não frequentava o Palácio Monroe e se exila na fazenda de sua família, em São Borja.

Nesse momento os maiores partidos da época, a União Democrática Nacional - UDN, o Partido Social Democrático – PSD e o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, se preparavam para lançar um candidato de consenso, mas bastou a seguinte declaração de Getúlio: "eu voltarei como o líder do povo", para inviabilizar a pretensão dos seus opositores. A articulação política de Getúlio para voltar ao poder contou com o apoio dos sindicatos, pois a pasta do trabalho sempre foi o carro-chefe do seu populismo no primeiro Governo.[80]

Na eleição de 1950, Getúlio vence com um resultado esmagador, obtendo 48,7% dos votos, quase a soma de seus dois adversários, 51,2%[81]. A sua volta ao poder é considerada a maior prova da força do mito Getúlio. Ademais, a volta de Getúlio Vargas ao poder de modo democrático foi algo surpreendente, considerando que ele governou a mão de ferro e foi deposto do cargo de Presidente da República. Então, toma posse o 17º presidente do Brasil, a 31 de janeiro de 1951, para exercer um mandato de cinco anos.

O Presidente Getúlio se autodefine como líder das massas, explicando em seu discurso de posse a diferença que a candidatura dele tinha em relação às demais; "A minha candidatura não nasceu (...) das injunções da política ou das combinações dos partidos. Ela veio diretamente do povo, dos seus apelos e dos seus clamores"[82]. Logo, busca apoio parlamentar para enfrentar os problemas que seu novo governo teria, que o Presidente Getúlio os conhece e descreve no seu discurso de posse: [83]

> A jornada eleitoral foi encerrada e podeis estar orgulhosos da página de glória com que enriquecestes os anais da nossa vida política. Precisamos agora amortecer as

---

79 GIRARDET, Raoul. *Mitos e Mitologias Políticas*. São Paulo: Companhia das Letras. 1987.
80 LAUERHASS, Ludwig. *Getúlio Vargas e o trinfo do nascimento brasileiro*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1986.
81 NETO, Lira, op. cit., p. 198.
82 BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso de Posse do Presidente Vargas*. Disponível em: < *www.biblioteca.presidencia.gov.br* > Acesso: 11 nov. 2017.
83 Ibidem.

> paixões, esquecer os dissabores, aplacar os espíritos e apagar as cicatrizes da batalha. Temos diante de nós uma imensa tarefa de recuperação e consolidação a realizar e para ela, sem exclusões partidárias, convoco a boa vontade, a inteligência e o patriotismo dos brasileiros. Estou certo de vossa ajuda e conto com a vossa cooperação porque assim estaremos servindo não ao efêmero dum Governo, mas à perenidade, à perpetuidade e à grandeza da Nação brasileira.

Passada a festa da posse, o Presidente Getúlio retoma o seu projeto nacional-desenvolvimentista. Contudo o Governo encontra um cenário bem diferente daquele acostumado a governar, pois esse mesmo projeto transformou o país de economia agrária para industrial e o momento é democrático. Logo, nessa nova fase seus adversários não são mais as oligarquias rurais, nem mesmo Carlos Prestes.

Importante ressaltar que Getúlio Vargas é um homem de outro tempo e já não pode mais governar de sua maneira, contando com a polícia violenta e com a força militar, que o ajudou a chegar e manter-se no poder no seu primeiro governo. Desse modo, o Presidente Getúlio tem que aprender a governar na democracia, onde não se governa sozinho. Assim, ele usa como estratégia a nomeação de diferentes legendas partidárias na formação de seu gabinete, o que funciona relativamente bem.

Agora o Presidente Getúlio tem que enfrentar a imprensa livre, que o vigia, sem poder combatâ-la com a censura, ademais, qualquer ato seu é registrado e as interpretações podem ser diversas e desastrosas. Nesse contexto, o jornalista, proprietário do jornal Tribuna da Imprensa e Deputado Federal, pela União Democrática Nacional – UDN, principal e recém-criado partido antigetulista, Carlos Lacerda, é a voz mais bradante contra o Presidente Getúlio, que terá papel decisivo no fim precoce do seu governo.

Carlos Lacerda desenvolve quase que uma obcessão por perseguir o Presidente Getúlio Vargas, chegando a receber o apelido de "Louco do Lavradio" e ter contra ele um pedido judicial de exame de sanidade mental visando sua interdição[84]. Vale aquí fazer um registro do recente estudo feito por Marina Gusmão de Mendonça, doutora em História pela USP, que traça a historiografia de Carlos Lacerda, como um dos mais importantes e controvertidos políticos brasileiros, que foi expulso do PCB em 1939, com a pecha de traidor, delator e falsário, o que lhe rendeu desprestígio entre os intelectuais de esquerda e profundo rescentimento. Analisa a pesquisadora, que Lacerda investe contra todos os rivais, a começar por seu pai, Maurício Lacerda, que era comunista e com quem brigou na separação de sua mãe. A autora lança mão da abordagem psicanalítica de Gondin da Fonseca, afimando que

---

[84] NETO, Lira, op. cit., p. 290.

Lacerda encarou o PCB como mãe que o rejeitou. Vargas foi seu pai projetado como demônio. [85]

Nesse contexto os discursos violentos de Carlos Lacerda atraem público, e ainda em 1950, ele escreveu "O senhor Getúlio Vargas […] não deve ser candidato à presidência. Candidato, não deve ser eleito. Eleito, não deve tomar posse. Empossado, devemos recorrer à revolução para impedi-lo de governar"[86]. Vale explicar que o termo revolução é usado no Brasil quando se trata de um golpe militar que busca o apoio popular, como ocorrera em 1930 e 1964.

Durante o Governo Vargas, Carlos Lacerda lidera uma impactante campanha, com a consigna do "mar de lamas" que cercaria o Governo. Carlos Lacerda como Deputado Federal e dono de um jornal influencia a mídia e torna-se um dos mais fortes opositores do Presidente Getúlio, e assim usa contra ele o mesmo meio que lhe dá sustentação, o discurso voltado para a massa.[87]

Para enfrentar esses ataques da imprensa, o Presidente Getúlio reage apoiando um canal de comunicação que pudesse ser a voz do Governo na imprensa:[88]

> Num contexto de isolamento publicitário nasceu a ideia de criar um jornal que fosse o porta-voz das realizações do governo. O jornalista Samuel Wainer, que conhecera Vargas em São Borja quando fazia uma série de reportagens para os Diários Associados e que se tornou uma pessoa ligada por laços de amizade a Getúlio e à sua família, foi o responsável por aquela iniciativa, fundando em 12 de junho de 1951 o jornal *Última Hora*.
>
> Desde sua fundação a *Última Hora* começou por revolucionar o periodismo carioca (e posteriormente o paulista) com uma nova concepção jornalística, modernas máquinas e os melhores salários no mercado, o que, em consequência, arregimentou para seus quadros excelentes profissionais da área.

Nesse debate político surge uma denúncia, a de que o Governo Vargas beneficiara o jornal Última Hora, na obtenção de financiamentos junto ao Banco do Brasil. O fato vira uma oportunidade para Carlos Lacerda avançar no seu intuíto combativo contra o Governo e ainda se beneficiar para resolver também um problema pessoal, pois seu jornal, Tribuna da Imprensa, se vê ameaçado pelo sucesso do jornal Última Hora. Desse modo, Carlos Lacerda

---

85 MENDONÇA, Marina Gusmão de. *O demolidor de Presidentes*. Rio de Janeiro: Codex, 2002.
86 Ibidem.
87 Ibidem.
88 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – CPDOC. CPI da última hora. Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/CPIUltimaHora > Acesso em: 12 jan 2018.

lidera mais essa campanha combativa e explora a forte ligação do Presidente Getúlio com Wainer, dono do jornal Última Hora.[89]

Diante dessas denúncias, se instalam duas Comissões Parlamentar de Inquérito – CPI, que ficam conhecidas como a CPI da Última Hora:

> A CPI formou-se a partir da resolução nº 313, de 3 de junho de 1953, juntamente com uma outra, esta oriunda da resolução nº 314, instaurada para investigar o montante de cruzeiros das operações efetuadas entre o Banco do Brasil e as empresas jornalísticas no período 1943 a 1953.
>
> A composição das duas CPIs era a mesma, ambas presididas por Carlos Castilho Cabral. Durante os cinco meses de trabalho da CPI sobre a *Última hora* foram ouvidas 27 testemunhas. Samuel Wainer e Carlos Lacerda prestaram dois depoimentos, que se transformaram, respectivamente, nas publicações *Livro branco contra a imprensa amarela* e *Preto e branco*. Wainer defendeu-se das acusações declarando que seu sucesso deveu-se, basicamente, à ajuda financeira recebida de amigos pessoais, como o conde Matarazzo, em São Paulo, e que sua ligação com Vargas certamente lhe trouxe algumas facilidades de contatos, como traria a qualquer pessoa, mas que jamais recebeu privilégios por parte do governo[90].

Novos problemas surgem antes mesmo de resolvidos os já existentes, más apesar de todas essas dificuldades, o Governo Vargas prossegue encontrando suas soluções e executando o seu projeto nacional-desenvolvimentista, que conta com profundas mudanças econômicas no país. Sob essa égide, o governo cria as peças-chave da sua política desenvolvimentista, são elas a Petrobrás; o monopólio estatal da exploração do petróleo, com o *slogan* "o petróleo é nosso"; o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE, a Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, a Eletrobrás, provendo a infraestrutura para a indústria; define políticas de câmbio e alfândega, estimulando determinadas aplicações, entre outras medidas que visam tornar o país independente na produção energética, para poder desenvolver a indústria. Com isso a economia cresce a 6,2% ao ano em média.[91]

Todo esse cabedal, junto com a CLT são a herança mais eloquente do getulismo, fenômeno que estabelece as bases de uma aliança singular entre capital e trabalho, possibilitando a própria gênese do capitalismo no Brasil.

Nesse contexto desenvolvimentista, o Governo Vargas com o seu nacionalismo incomoda o governo e empresariado norte-americanos. Assim, sentindo-se ameaçados eles criam embaraços ao governo brasileiro, deixam de cumprir normas e financiam campanhas de

---

89 Ibidem.
90 Ibidem.
91 NETO, Lira, op. cit.

imprensa contra Getúlio Vargas. Como reação o Presidente Getúlio articula um acordo secreto com o presidente da Argentina, Perón, para a formação do um bloco, o Pacto ABC – Argentina, Brasil e Chile, países governados por líderes nacionalistas, com a finalidade de diminuir a influência dos Estados Unidos na América do Sul.[92]

Porém, as tratativas não prosseguem.[93]

Diante desse fato, de um lado, a oposição brasileira acusa os idealizadores do Pacto do ABC de quererem implantar no país uma república nos moldes sindicalistas, de outro lado, os seus defensores entendem a sua efetivação como uma oportunidade para a formação de um bloco antiamericano. A tentativa de formar o Pacto acaba sendo prejudicial ao Governo Vargas, pois com o vazamento das negociações, os Estados Unidos intensificam a estratégia para enfraquecê-lo.[94]

O momento é mesmo muito difícil para o Presidente Getúlio, ainda assim ele consegue levar seu governo por três anos nesse contexto de enfrentamento de dificuldades. Os trabalhadores já se encontram organizados em sendicatos, promovem greves e pressionam o governo com uma pauta ampla composta por reinvindicações por melhores condições de trabalho, melhores salários, entre outas. Apesar do desenvolvimento da economia a inflação é alta, em ascensão alcança uma média de 17,8% ao ano e corroe o poder de compra dos trabalhadores, que reivindicam um aumento de 100% do salário-mínimo, considerado elevado para o momento. Esse fato marca o início do fim da era Vargas.[95]

Enquanto o ministro do Trabalho, João Goulart – PDT, faz estudos para conceder tal aumento, em meados de fevereiro de 1954 é divulgado o Manifesto dos Coronéis ou Memorial dos Coronéis, com 82 assinaturas de coronéis e tenentes-coronéis militares e dirigido à alta patente em protesto contra a escassez dos recursos destinados ao Exército versus a proposta governamental de tamanha elevação do salário-mínimo. Como resultado o general Ciro do Espírito Santo Cardoso é afastado do Ministério da Guerra a 19 de fevereiro por não ter informado o Presidente Getúlio sobre a insatisfação da oficialidade. Numa tentativa de apaziguar os ânimos com os militares, o Presidente Getúlio exonera o Ministro do Trabalho.[96]

---

92 Ibidem, p. 261.
93 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – CPDOC. *Getúlio Dornelles Vargas*. Biografia. Disponível em: < http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-biografico/getulio-dornelles-vargas > Acesso em: 30 mar. 2018.
94 Ibidem.
95 Ibidem.
96 NETO, Lira, p. 271.

O Presidente Getúlio se vê numa encruzilhada, se de um lado não pode desagradar os militares, pois depende do apoio das forças armadas para a estabilidade da ordem pública e do poder, de outro não pode desagradar o povo, que o elegeu e onde está a sua verdadeira base. Logo, numa tentativa de apaziguar os ânimos ele demite o ministro do trabalho a pedido dos coronéis, contudo desagrada o PDT, cujo ministro é filiado.

Mas o problema ainda não foi resolvido, pois falta definir o aumento salarial. Assim, a 1º de maio de 1954, Dia do Trabalho, às 7 da noite, o Presidente Getúlio faz seu tradicional discurso, pelo programa A Voz do Brasil, transmitido ao vivo no rádio e em alto-falantes pelas ruas e praças como ocorria todos os anos, estando o povo ansioso para saber qual o aumento a ser dado. Nesse contexto, o Presidente Getúlio[97] faz mais um de seus discursos populistas:

> Trabalhadores do Brasil, preferi dirigir-me a todos desta sala de trabalho para vos levar, no recesso dos lares, onde mais prementes e fazem sentir as vossas necessidades, ou nas concentrações de praça pública onde vos reunis agora para ouvir a minha palavra, a boa-nova de que o governo fez justiça, atendendo aos vossos reclamos, aos vossos desejos e às vossas legítimas reinvindicações.

O Presidente Getúlio aumenta em 100% o valor do salário-mínimo. Mas essa medida gerou uma reação contra o próprio Governo por parte da Federação da Indústria do Rio de Janeiro, da Associação Comercial de Minas Gerais e outros representantes de empregadores Brasil afora e das próprias forças armadas.

Nesse contexto, a política institucional do Palácio do Catete com o Congresso Nacional não é das melhores, vale lembrar que o Presidente da República não tem mais o poder de fechar o Congresso, como no Estado Novo, sendo que bastaria ter esse poder à disposição para coagir os congressistas. Para complicar, é certo que o Presidente Getúlio não sabe governar tendo que enfrentar um Congresso heterogêneo, com diferentes opiniões e ambições. Suas dificuldades institucionais são percebidas no trecho abaixo do jornalista Murilo de Melo Filho:[98]

> Elegera-se pelo voto popular, mas logo verificaria a impossibilidade de conviver com ela. Aparentemente, mostrava-se conformado, mas, no íntimo, estava revoltado e insubmisso. Regime ideal para ele era o Estado Novo. Assim, ditava-lhe a consciência positivista de um caudilho autêntico. Certa vez, fez um desabafo que o seu interlocutor me confirmou depois:
> - Me diga uma coisa, Dr. Tancredo, como se pode governar um país tão grande com um Congresso tão mesquinho como este?

---

97 NETO, Lira, op. cit., p. 286-287.
98 MELO FILHO, Murilo. *Testemunho político*. São Paulo: Elevação, 1999, p. 127.

Como se vê, o Presidente Getúlio enfrenta uma ferrenha oposição no Congresso Nacional, que culmina num pedido de *impeachment* do seu mandato, o primeiro contra um Presidente da República da história do Brasil: [99]

> A oposição protocolou na Câmara dos Deputados o pedido de impeachment contra o Presidente da República, atendendo a uma denúncia de Wilson Leite Passos, cidadão que se autoqualificava líder estudantil e fora um dos fundadores da UDN, além de organizador do Movimento Nacional Popular Pró-Eduardo Gomes em 1950.

Oficialmente a denúncia é de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade, baseados nos seguintes fatos: 1) Concessão de apoio financeiro do Banco do Brasil ao jornal Última Hora; 2) Tentativa de implantar uma "república sindicalista", com o Pacto ABC e com a nomeação de João Goulart para o Ministério do Trabalho; 3) Aumento em 100% no salário-mínimo, feito por decreto, porém sob o questionamento que demandaria autorização do Congresso, com isso, supostamente, configurando crime de responsabilidade.[100]

Contudo, sobre o caso do jornal Última Hora, ao encerrarem seus trabalhos em novembro de 1953, as CPI's concluíram pela existência de irregularidades nas transações de crédito do Banco do Brasil com as empresas jornalísticas em geral, inclusive os opositoras do Governo Vargas, e não exclusivamente com as do grupo Wainer. O que dificulta a caracterização do crime de responsabilidade.[101]

Sobre a tentativa de implantar uma "república sindicalista" não há como se caracterizar crime de responsabilidade, por mera falta de previsão legal que abarque a tese.

Por fim, sobre a forma como foi definido o novo salário mínimo, a Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, establece que salário mínimo é instituído por decreto, conforme o art. 12: [102]

> Art. 12. A acta da reunião da Comissão de Salario em que for ultimada a decisão definitiva, será dada á publicidade na região ou zona a que se aplicar e uma cópia authentica da mesma será enviada pelo Presidente, no prazo improrogavel de quinze dias, pela via mais rapida ao Ministro do Trabalho, Industria e Commercio que a fará inserir no Diario Official. De posse das decisões definitivas de todas as Commissões de Salario, submetterá o Ministro do Trabalho ao Presidente da

---

[99] NETO, Lira, op. cit., p. 286.

[100] FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. CPDOC. *Denuncia de impeachment contra o Presidente Getúlio Vargas*. Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/CrisePolitica/*Denunciade impeachmentcontraoPresidenteGetúlioVargas* > Acesso em: 18 jan. 2018.

[101] Idem. *CPI da Última Hora*. Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/CrisePolitica/*CPIdaÚltimaHora* > Acesso em: 18 jan. 2018.

[102] BRASIL. *Lei nº 185*, de 14 de janeiro de 1936. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

> Republica, **o decreto instituindo o salario minimo** em cada região ou zona do Paiz, o qual, decorridos 60 dias da publicação no Diario Official, obrigará a todos aquelles que utilizem o trabalho de outrem, mediante remuneração por tempo de serviço (Grifo nosso).

E ainda pesa contra a acusação a idoneidade do denunciante, Wilson Leite Passos, pois é tido como uma pessoa de idéias polêmicas: [103]

> O denunciante – futuro vereador do Rio de Janeiro, autor de um projeto conhecido como "Lei da Eugnia" (pelo qual pretendia criar incentivos fiscais para famílias com pais e filhos sadios, em detrimento das que tivessem algum doente incurável ou portadores de doença física e mental).

Por essas razões, a denuncia já nasce sem prestígio pelos seus fundamentos legais e pelo próprio denunciante: [104]

> O relator do processo, deputado Viera Lins (PTB-PR), pediu o arquivamento de denúncia, por julgá-la "inteiramente gratuita e descabida, se não injuriosa ao chefe do Poder Executivo". Apesar do parecer negativo, o caso precisou ser submetido ao plenário, que teria de decidir a questão, voto a voto.

A 16 de junho de 1954, a Câmara dos Deputados se reúne em plenário para votar o *impeachment*. O Presidente não conta com uma coalizão sólida no Congresso Nacional, mas ele ainda reúne 57% dos votos da Câmara, o que lhe garante o seguinte resultado: [105]

> Posto a votação, o pedido de *impeachment* foi fragosamente derrotado, como já era esperado. Um total de 136 parlamentares votou contra. Apenas 35, a maioria deles era udenistas, se disseram a favor do afastamento de Getúlio Vargas da presidência da República. Em sua declaração de voto, o deputado Armando Falcão reconheceu que o processo carecia de fundamentação jurídica.

A ação do *impeachment* é rejeitada por 136 votos, contra 35, e 40 abstenções e o processo não prossegue para o Senado[106]. O Governo Vagas sobrevive ao *impeachment*, mas não impõe fim à crise política. Então, Carlos Lacerda segue com o projeto de derrubar o Presidente Getúlio, e ainda parte das forças armadas, com o apoio do Governo e empresas norte-americanas, prepara um golpe militar que pretende novamente depor o Presidente Getúlio.

---

[103] NETO, Lira, op. cit., p. 286.
[104] Ibidem.
[105] Ibidem, p. 292.
[106] PULS, Maurício. Jornal Folha de São Paulo. *Impeachment de Getúlio foi barrado na Câmara em 1954*. Apoio da base o diferencia de Collor, afastado da presidência em 92. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1695336-impeachment-de-getulio-vargas-foi-barrado-na-camara-em-1954.shtml > Acesso em: 12 jan. 2017.

Como se não bastassem tantos problemas, a crise política que o Governo Vargas enfrenta se agrava após Carlos Lacerda sofrer um atentado, tendo a ordem, supostamente, surgida de dentro do Palácio do Catete. Como desfeixo de toda essa crise, o Presidente Getúlio suicida a 24 de agosto de 1954 e deixa uma carta testamento, que em suas últimas palavras diz: [107]

> Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora ofereço a minha morte. Nada receio. Serenemente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História.

Ficando consolidado o mito, aquele com uma força popular ainda não superada na história republicana do Brasil. O povo reage e uma multidão acompanha o Presidente até o aeroporto, para seu sepultamento em São Borja, enquanto outros furiosos atacaram sedes de jornais em várias capitais do Brasil, como O Globo, Tribuna da Imprensa e os jornais da rede Diários Associados. Carlos Lacerda é obrigado a se esconder para não ser linchado. Essas manifestações populares mostram que o povo não reconhece a minoria que impõe fim ao Governo Vargas e, indiretamente, à vida do Presidente. [108]

Por fim, Carlos Lacerda, depois de articular sua própria candidatura à Presidência da República, foi preso e teve seus direitos políticos cassados por dez anos.[109]

2.1.2 Fernando Affonso Collor de Mello

O movimento das Diretas Já, ocorrido nos anos de 1983-84 levou às ruas 1,5 milhões de pessoas, até então a maior manifestação pública da história do Brasil, reunindo todas as gerações, classes sociais, regiões do país, etc. Esse movimento desejava que, com o fim do regime militar, fosse convocada eleição direta para Presidente da República, que ocorreu em 1989.

Nesse contexto surgiu Fernando Collor, um jovem alagoano, com 39 anos, galã, atlético e uma oratória impecável, que se apresentava como o caçador de marajás. Assim, ele era o nome perfeito para ganhar o voto das mulheres e dos jovens que fariam a diferenças naquela eleição. Ademais, de família tradicional do Nordeste do país, porém cresceu sendo educado em colégios do Rio de Janeiro e frequentando Brasília, pois seu pai era Senador.

---

[107] MUSEU DA REPÚBLICA. Brasil. *Carta Testamento*. Catete. Rio de Janeiro. 1956.
[108] NETO, Lira, op. cit.
[109] Idem, p. 348.

Fernando Collor tinha experiência política como Deputado Federal e governador do seu Estado. Por tudo isso, ele reunia interesses do tradicional ao moderno, agradando a todos.

A candidatura de Fernando Collor ocorreu pelo Partido da Reconstrução Nacional – PRN, apoiado por uma coligação de 4 pequenas legendas – PRN, Partido Social Cristão – PSC, Partido Social Trabalhista – PST, Partido Trabalhista Renovador – PTR e o próprio PRN, denominada Movimento Brasil Novo[110]. A eleição de 1989 foi marcada por uma acirrada disputa que se concentrava entre dois dos seus 21 candidatos, o maior número de postulantes ao cargo de Presidente da República que esse país já teve até hoje, muitos de longa e tradicional atuação na vida pública, apoiados por 27 partidos. Desse modo, encarnando essa imagem pública, Fernando Collor sagra-se como o candidato vitorioso, eleito no segundo turno, com cerca de 35 milhões de votos, mais da metade dos votantes[111].

Aquela mesma imagem que o conferiu a vitória, representa o início dos problemas do jovem Presidente. Analisa Skidmore que: [112]

> O maior problema de Collor era sua maneira de ser. Sua boa aparência e queda por esportes arriscados o haviam tornado o político brasileiro mais telegênico em muitas décadas. [...] No entanto, a boa aparência não conseguia esconder uma atitude arrogante, própria de uma fase anterior da política brasileira. [...] Estava habituado a fazer poucas concessões ao lidar com outros políticos.

Esse não era o único problema do Presidente Collor, pois os partidos de sua coligação não tinham obtido uma só cadeira na Câmara dos Deputados nas eleições de 1986. Na qual os dois maiores partidos presentes na Câmara dos Deputados, PMDB e Partido da Frente Liberal – PFL, dispunham de 77,6% da representação nacional, sendo que o maior partido era o PMDB, com 53,4%.

Nesse contexto, toma posse o 32º presidente do Brasil, a 15 de março de 1990, consciente da frágil base de apoio parlamentar que tem, conforme se percebe no discurso de posse: [113]

> Minha eleição retrata e confirma as liberdades cívicas. Espero dos partidos, das entidades e dos cidadãos que atuem com o melhor sentido de interesse público. Para minhas propostas tanto desejo apoio consciente, fundamentado e sincero, quanto preciso da crítica que nasça de uma avaliação objetiva e racional das medidas que

---

110 MELLO, Fernando Affonso Collor de. Brasil: *Um projeto de reconstrução nacional*. Brasilia. 1991.
111 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado da apuração das eleições presidenciais de 1989*. Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso em: 01 jun. 2018.
112 SKIDMORE, T. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil*: o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: FGV. 2000, p. 35.
113 Ibidem. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso de Posse do Presidente Collor*. Disponível em: < www.biblioteca.presidencia.gov.br > Acesso em: 11 nov. de 2017.

> proponha. Tenho certeza de que o apoio e a crítica serão balizados sempre pela determinação patriótica de colaborar na construção coletiva de nosso futuro. Assim é nas grandes democracias. Assim há de ser no Brasil. Que a competição eleitoral não seja uma fábrica de cisões e rancores insuperáveis. A própria idéia da legitimidade do processo induz não apenas ao acatamento legal do resultado, mas também à apreensão íntima, pelos cidadãos e, em especial, pelas lideranças políticas, de que as eleições não podem terminar com a celebração dos vencedores e o desânimo dos vencidos, mas com a renovação da confiança de todos, irmanados pela vontade de construir um País melhor, mais justo e mais feliz.

Ademais, o Presidente Collor, no mesmo discurso, firma compromisso em conter a inflação e liquidá-la; combater a corrupção a prevaricação e o empreguismo; acabar com a concessão de benefícios, com a definição de privilégios. Esses foram dois pontos fortes da promessa de campanha, que o Governo se inicia mostrando como prioridade. Outro importante ponto é a intenção do Presidente Collor de conduzir um governo que fará da austeridade, ao lado da eficiência, a marca constante da atuação do Estado, nesse sentido ele afirma que uma proposta de modernização econômica pela privatização e abertura é a esperança de completar a liberdade política, reconquistada com a transição democrática, com a mais ampla e efetiva liberdade econômica. [114]

Com isso, avalia Alves que o pronunciamento de posse do Presidente Collor revela que a estratégia por ele adotada se constitui numa das armas para que as reformas por ele iniciadas exerçam o papel de um potente acelerador no processo de "transição dual", para o liberalismo e democracia no Brasil. Pretendendo romper com as amarras de uma base parlamentar instável e convocada *ad hoc* através da interpelação no Congresso Nacional, o que lhe deveria permitir então quebrar os impedimentos advindos das baixas condições de governabilidade que seu governo encontra.[115]

O Presidente Collor monta o gabinete com apenas 12 ministérios, o menor dos trinta anos anteriores e ocupados por indivíduos de perfil técnico e acadêmico em detrimento aos políticos de carreira. Mas essa medida desagrada os políticos que pretendem participar do Governo Collor e praticamente não encontram vaga na esplanada dos ministérios.

Como já dito, o Presidente Collor foi eleito prometendo uma reforma geral do Estado. Para tal o Governo põe em prática um plano de modernização, que pretende alcançar com golpes radicais. O próprio Presidente Collor os descreve com um termo do judô, um golpe decisivo, o *ippon*. Termo adequado para descrever sua visão extremamente apressada e

---

[114] Ibidem.

[115] ALVES, Gustavo Biasoli. *Discurso e reforma do Estado no Governo Collor*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.

a intenção de passar uma imagem de força e juventude, em oposição a um Congresso e uma Justiça envelhecidos e viciados, na visão do Presidente Collor.

Nesse contexto, é colocado em prática um plano de governo. Sendo o combate à inflação o problema mais urgente a se enfrentar, pois o Brasil sofre com uma hiperinflação, que acumulou no ano de 1989 o índice de 1.782,90%[116]. No segundo dia de governo a Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Melo, anuncia o Plano Brasil Novo, mais conhecido como Plano Collor I, um pacote de medidas que visa implementar as reformas prometidas.

> No Plano Collor I, a reforma monetária centrou-se na redução da liquidez na economia via bloqueio de cerca da metade dos depósitos à vista, 80% das aplicações de overnight e fundos de curto prazo e um terço dos depósitos de poupança.
> A reforma fiscal ocorreu por meio da redução do custo de rolagem da dívida pública, suspensão dos subsídios, incentivos fiscais, ampliação da base tributária pela incorporação dos ganhos na agricultura, do setor exportador e dos ganhos de capital nas bolsas, IOF extraordinário sobre ativos financeiros, dentre outros.
> [...] Implementou-se, também uma política de controle de preços e desindexação dos salários em relação à inflação passada, definindo uma nova regra para prefixação de preços e salários.[117]

A mais marcante dessas medidas é o bloqueio de liquidez dos haveres financeiros, mais conhecido como o confisco da poupança, apesar de não caracterizar tecnicamente um confisco, já que o dinheiro seria devolvido. Essa medida causa um custo político muito alto ao Governo Collor, pois suspende o direito ao crédito depositado sem com isso alcançar o desejado controle inflacionário.

Meses depois, o Governo Collor lança um novo pacote de medidas econômicas, mais conhecido como Plano Collor II: [118]

> O Plano Collor II centrou-se, principalmente, na reforma financeira – eliminando o overnight e outras formas de indexação – e no congelamento de preços e salários. Paralelamente buscou maior austeridade fiscal, por meio do controle do fluxo de caixa do Ministério da Fazenda, bloqueando o orçamento de vários Ministérios, dos recursos para investimento e do controle dos gastos das estatais.

Em andamento à sua plataforma, o Governo põe em curso uma reforma administrativa, que pretende fazer do Estado brasileiro uma máquina enxuta e moderna. Para tal implementa o Programa Nacional de Desestatização, que deu início ao processo de privatização de algumas estatais; a exoneração e demissão de funcionários públicos, etc.

---

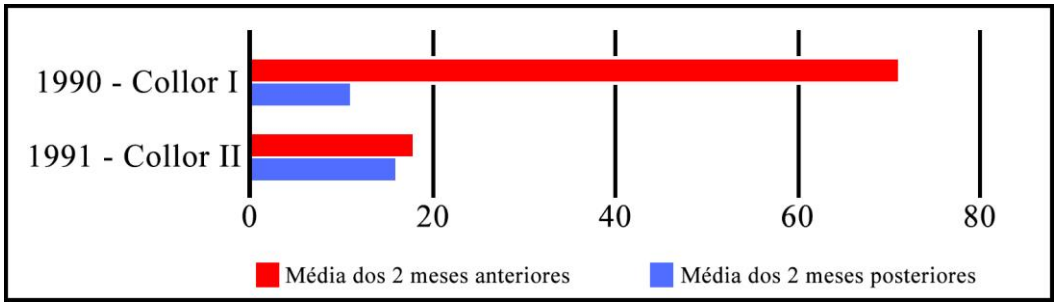
116 INSTITUT DE PESQUISA DATAFOLHA. *Índice de inflação do ano de 1989*.
117 RODRIGUES, Raimundo Nonato. *Planos de Estabilização e impacto nos Bancos*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo – SP, 2004, p. 134.
118 Ibidem, p 135.

As reformas têm um forte componente ideológico, com a proposta neoliberal, que o Governo Collor promove a abertura do mercado brasileiro às importações sob a premissa de que as organizações nacionais deveriam se preparar para competir mundialmente[119]. Assim, o Brasil adere alguns postulados neoliberais como, por exemplo, a redução das barreiras tarifárias, eliminação dos incentivos às exportações, adoção do sistema de câmbio fluente e inserção no Mercosul. [120]

Trata-se de uma nova era de modernização da economia brasileira, que, cada vez mais, se transforma numa economia de mercado e competitiva internacionalmente. Contudo, todos esses pacotes de medidas geram resultados contraditórios, sendo que os ruins são suficientes para lancear o Governo. Os Planos Collor I e II não conseguiram controlar a inflação, pois o índice acumulado no ano de 1990 foi de 1.476,6% e 1991 foi de 480,2%.[121]

Conforme se vê no gráfico abaixo, os planos econômicos derrubam a inflação, mas elas ainda se matem em índices muito altos.

Gráfico 02: Inflação (IGP-DI) média mensal antes e depois dos planos econômicos (%)



Fonte: Adaptado de: Brasil Programa Econômico, 1993.

Sobre o desempenho do Produto Interno Bruto - PIB, o Governo Collor projeta a economía num estado de recessão. O país saia da década de 1980, considerada perdida pelos economistas, e mesmo assim o PIB continua a cair. Em 1990 o resultado foi queda de 4,3% do PIB, apenas em 1991 se consegue crescimento, de 1%. [122]

---

[119] COSTA, F. L.; CAVALCANTI, B. S. Mudança organizacional no setor público. *Revista de administração pública***,** v. 25, n. 1, p. 82-106. 1991.

[120] RODRIGUES, Raimundo Nonato. *Planos de Estabilização e impacto nos Bancos*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo – SP, 2004, p. 134.

[121] BRASIL. Banco Central. *Brasil Programa Econômico*, n. 36, mar. 1993. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/BRASILPROGRAMAECONÔMICO > Acesso em: 12 jan. 2017.

[122] MARANGONI, Gilberto. IPEA. Anos de 1980, década perdida ou ganha? *Desafios do desenvolvimento*. 2012. Ano 9. ed 72 - 15/06/2012.

A queda na produção industrial, causada pela recessão e concorrência dos produtos importados, esse resultado direto da abertura econômica, gera um aumento na taxa de desemprego. A metodologia utilizada é época diverge da atual, ainda assim, segundo estudo do IPEA, o índice do desemprego é de 4% em março de 1990, já no final de 1992 a Pesquisa Mensal de Emprego – PME aponta para um desemprego de 5,9%. [123]

Paralelo a esses resultados o Presidente Collor enfrenta forte resistência no Congresso Nacional para implantar seu projeto de governo. Vale lembrar ainda que o Governo Collor atravessa seus primeiros meses com um Congresso eleito ainda em 1986 e sem ter o apoio de sua maioria. Contudo, ao tomar posse o Presidente Collor está a menos de sete meses do pleito para renovar a legislatura a ser encerrada a 31 de janeiro seguinte. Com isso a oportunidade de consolidar seu apoio conquistado nas ruas com o voto direto, elegendo o maior número possível de parlamentares para o próximo pleito.

Dada a eleição de 1990, a nova Câmara dos Deputados se compõe com 503 cadeiras, entre as quais o PRN conquista 40 e o PST, apenas duas. Juntos, somam 8,4%, o que já demonstra que não será fácil continuar a governar pela fragilidade do apoio político que consegue construir.

O PMDB sai enfraquecido dessa eleição, mas mantem a maior bancada tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal e com isso conserva o comando do congresso para o biênio seguinte, que numa estratégia de recompor a bancada opta pela oposição ao Governo Collor, este, por sua vez, não inclui o partido na sua coalizão governista. Essa decisão se atribui à personalidade do Presidente Collor, que se opõe à política tradicional de concessões e ao seu antecessor José Sarney – PMDB. Ademais, o Presidente Collor propõe um entendimento com o PSDB, terceira maior bancada, convida-o para ocupar dois ministérios, o da Fazenda e o das Relações Exteriores, mas o apoio não se concretiza.

Assim, as dificuldades do Governo Collor se acentuam logo no início da nova Legislatura, em fevereiro de 1991, o Deputado Ibsen Pinheiro – PMDB, que não se dá com o Presidente Collor, assume a presidência da Câmara dos Deputados. No primeiro dia de trabalho o presidente da Câmara coloca em votação um Projeto de Lei – PL que tiraria o poder do Presidente da República de editar Medidas Provisórias e o plenário aprova. Um susto para o Governo, mas que consegue barrar o PL no Senado Federal.

Em que pese a política institucional ruim do Governo Collor, ele ainda vê a chance de melhora com a posse dos novos deputados a 1º de janeiro de 1991. Com esse objetivo, o

---

[123] Ibidem.

Presidente Collor reduz drasticamente a edição das medidas provisórias – de 144 em 1990, para 5 em 1991, aumenta os debates e negociações com o Congresso, discute intensamente o conteúdo de suas iniciativas legais, amplia a possibilidade de concessões às demandas individuais dos parlamentares. Entretanto, o Presidente Collor mantém suas duas posições iniciais, a de não formar maioria estável e de não compartilhar o Executivo. Contudo, o Congresso Nacional não responde de acordo com o esperado a essa tentativa de estabelecer uma boa política institucional do Governo Collor com o Congresso fracassa.[124]

Outra tentativa do Presidente Collor para agradar a base aliada é realizar duas reformas na equipe de governo, no primeiro e segundo escalão: uma em abril de 1992 e outra às vésperas de seu afastamento, quando abre espaço aos quadros políticos conservadores.

Nesse contexto Souza tece a seguinte análise: [125]

> Mesmo em condições normais, a combinação de presidencialismo com sistema partidário fragmentado torna extremamente difícil formar uma maioria estável no Congresso. [...] Uma grave crise econômica quase sempre produz pressões políticas em favor de forte liderança presidencial. Em tais circunstâncias a tentação de reivindicar legitimidade plebiscitária pode tornar-se irresistível para qualquer presidente, como foi para Collor no primeiro ano de mandato. A reação do Congresso pode também causar uma cisão. À medida que o apoio popular ao presidente diminui, o Congresso começa a vetar suas iniciativas políticas ou exigir compensações proibitivamente altas para lhe prover maiorias temporárias. Foi exatamente o que aconteceu com o presidente Sarney. [...] [Assim,] o maior problema do presidencialismo brasileiro ainda são as reivindicações exageradas de legitimidade por parte da Presidência em face de um Legislativo fragmentado demais para fornecer um apoio estável, mas suficientemente forte para provocar impasse.

Para piorar as dificuldades encontradas pelo Governo, o Presidente Collor, que foi eleito para combater a corrupção, vê-se envolvido em um escândalo do mesmo tipo. Personagens como o seu irmão e cunhada Pedro e Tereza Collor, respectivamente, e seu ex-tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, o PC Farias, dão à oposição a razão que faltava para desencadear um processo de *impeachment*. Pedro Collor entrega à imprensa documentos que acusariam seu irmão de corrupção, num esquema de angariação de recursos ilícitos operado pelo seu ex-tesoureiro de campanha, PC Farias.

Dentre as denuncias, o fato da compara de um automóvel Fiat Elba e da reforma dos jardins da Casa da Dinda, de propriedade do Presidente Collor, tem força decisiva no processo

---

[124] SALLUM JÚNIOR., Brasilio; CASARÕES. Guilherme Stolle Paixão e. *O impeachment do Presidente Collor*: a literatura e o processo. São Paulo: Lua Nova. 2011.

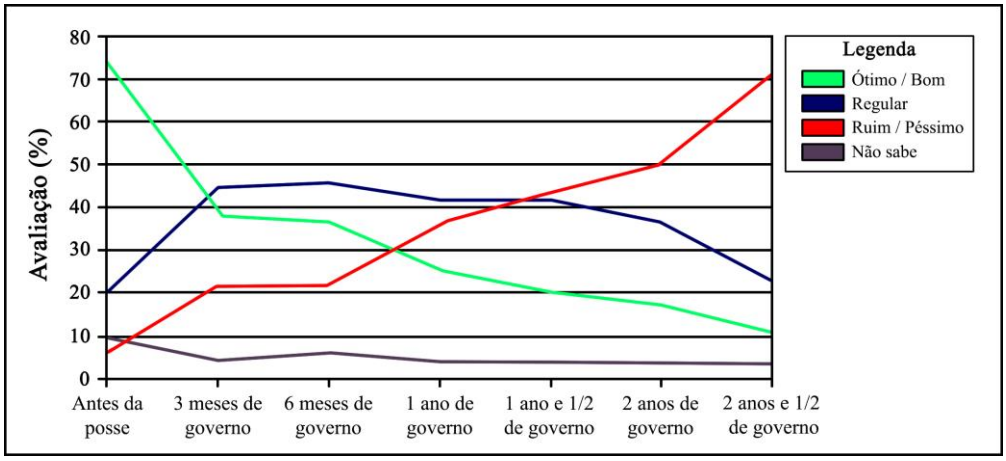
[125] SOUZA, A. O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil*: o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: FGV. 2000, p. 144-148, p. 148.

de *impeachment*, pois há a comprovação de que foram pagos com recursos decorrentes de sobras da campanha política, o que, por si, não era ilegal á época, porém imoral. Como resultado, no Congresso Nacional instala uma CPI para investigar o caso.

Diante dessas suspeitas a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB, a Central Única dos Trabalhadores - CUT e partidos de oposição realizaram uma manifestação chamada de "Vigília pela Ética na Política". Que pressionam o Congresso Nacional a checar devidamente os fatos e punir os envolvidos.[126]

Com isso, o Governo Collor afunda numa impopularidade sem volta, conforme a seguir demonstrado:

Gráfico 03: Avaliação do Governo Collor – 1990-1992



Fonte: Instituto de Pesquisa Datafolha, 1992.

Em busca de apoio, o Presidente Collor faz um pronunciamento pedindo para que o povo fosse às ruas, a 16 de agosto, vestido com as cores da bandeira nacional. Mas a investida teve uma reação contrária, pois o povo não atende e sai vestindo negro, em protesto. O momento político que vive o país, tentando solidificar uma democracia recém conquistada, leva milhares de jovens às ruas, ainda os mesmos do movimento das Diretas Já, vestindo negro, e com o rosto pintado em sinal de luto contra a corrupção. Esse movimento ganha o nome de Caras Pntadas, numa referência a uma insurreição militar homônima.

O movimento dos Cara Pintadas, ou Movimento Pela Ética na Política, ganha força a medida que a CPI avança para pressionar o Congresso Nacional a favor do *impeachment*. No dia 25 de agosto de 1992, cerca de 400 mil jovens tomam o Vale do Anhangabaú, na capital

[126] JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. *Impeachment de Collor*. Disponível em: < https://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,impeachment-de-collor,887,0.htm > Acesso em: 23 mar. 2018.

paulista. Seguidos pelos jovens do Recife - 100 mil e de Salvador - 80 mil - e demais no restante do país com manifestações a favor do *impeachment*. Nesse contexto, o povo era unísono pela destituição do Presidente Collor.

Nesse contexto de desarticulação do governo, o Presidente Collor reage e diz tratar-se de um golpe articulado por aqueles que não o querem no governo, pois não tem sedido ao fisiologismo do Congresso Nacional.

A denúncia é apresentada a 1º de Setembro de 1992, que, entre outros pleitos, formula o seguinte: [127]

> […] a decretação de impeachment da autoridade denunciada, com o fim de levá-la a julgamento perante o Senado Federal, em virtude da prática das infrações políticas previstas nos artigos 8º, 7 – considera "crime de responsabilidade" contra a segurança nacional o ato de "permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública" – e 9º, 7 – o qual tipifica como "crime de responsabilidade" contra a probidade na administração o ato de "proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo" – ambos da Lei nº 1.079 de 1950.

Como resultado, o presidente da Câmara dos Deputados, Ibisen Pinheiro, recebe e o plenário autoriza o processamento do *impeachment* contra o Presidente. A seção de votação ocorre a 29 de setembro de 1992, transmitida ao vivo pela TV, com o seguinte placar: 441 a favor, 38 contra, 1 abstenção e 23 ausentes[128]. Os cálculos apontavam para uma derrota menos avassaladora do Presidente, esperando que 380 deputados votassem favoráveis, ainda pior é sua derrota dentro do próprio partido, cujos 18 dos 28 deputados votam pelo *impeachment*.

A 02 de outubro daquele mesmo ano o Presidente é afastado do cargo, pelo prazo máximo de 180 dias, para o processamento da denuncia.

No Senado Federal, última chance do Presidente salvar seu mandato, o cenário também não é favorável, o que o leva a renunciar a 29 de dezembro de 1992, dez minutos antes do início da votação, visando preservar os seus direitos políticos. Porém, o Senado Federal ignora a renúncia e continua com o julgamento.

Por tal motivo, há perda do objeto com relação à interrupção do mandato, restando julgar a suspensão dos direitos políticos do ex-Presidente, que o plenário do Senado Federal

---

[127] TOLOMEI, Fernando Soares. *Do julgamento do presidente da república por crimes de responsabilidade*. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente, 2010. p. 144.

[128] WIKIPÉDIA. *Impeachment de Fernando Collor*. Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Impeachment_de_Fernando_Collor > Acesso em: 12 jan. 2017.

aprova a proposta de torná-lo inelegível por oito anos, com o seguinte placar: 76 votos favoráveis e 2 contrários, esses do Estado de Alagoas; 3 abstenções.[129]

Concluindo o processo, já na madrugada do dia 30 de dezembro o Diário Oficial publica a Resolução 101/1992 do Senado Federal: [130]

> Art. 1º — É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Affonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.
> Art. 2º — É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.
> Art. 3º — Em conseqüência do disposto no artigo anterior é imposta ao Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.
> Art. 4º — Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Contudo, falta a palavra final de toda a narrativa, o ex-Presidente ingressa com ação no STF visando reaver o direito de exercer cargo público, como estratégia de defesa alega que sua renúncia ocorreu antes de aberta a sessão que decidiu pela condenação. Contudo, em dezembro de 1993 o STF mantem-o inelegível e inapto ao exercício de cargos e funções públicas por entender que a renúncia apresentada à undécima hora não passa de um "ardil jurídico". [131]

Contudo, a 24 de abril de 2014, o ex-Presidente foi inocentado pelo STF dos crimes de falsidade ideológica, corrupção passiva e peculato. Os ministros entenderam, por unanimidade, que não haviam provas suficientes para comprovar o seu envolvimento nos crimes em que foi acusado.[132]

Assim se encerrou este episódio da história do Brasil, com o fim precoce do mandato presidencial, que durou 932 dias, e o afastamento de seu titular da vida pública, que na prática durou 14 anos. Seguindo a mesma sorte, em 1994, o Deputado Ibsen Pinheiro foi acusado de participar do Escândalo dos Anões do Orçamento, um esquema de desvio de verbas do Orçamento da União, tendo seu mandato cassado e condenado a ficar afastado da vida pública por oito anos.

---

129 Ibidem.

130 BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 101, de 1992*. Disponível em: < http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115164&norma=137521 > Acesso em: 27 set. 2017.

131 Idem. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 21.689*. Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso, DJ de 16 de dezembro de 1993. Disponível em: < www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2792981&tipoApp=RTF> Acesso em: 27 set. 2017.

132 Idem. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal nº 465*, 24 de abril de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565265 > Acesso em: 19 out. 2018.

2.1.3 Dilma Vana Rousseff

Dilma Rousseff nasceu em Belo Horizonte a 14 de dezembro de 1947 e foi batizada com o mesmo nome da mãe, seu pai, Pedro Rousseff, era imigrante bulgaro. De classe média, ela iniciou os estudos no tradicional Colégio Nossa Senhora de Sion e cursou o ensino médio no Colégio Estadual Central, um então centro da efervescência estudantil.[133]

De personalidade marcante, já aos 16 anos, Dilma iniciou sua vida política, integrando organizações de combate ao regime militar, foi uma das dirigentes da organização clandestina Vanguarda Armada Revolucionária-Palmares – VAR-Palmares. Aos 21 anos Dilma passou a ser procurada pela ditadura militar, e assim ingressou na clandestinidade usando vários codinomes, entre eles Vanda da VAR-Palmares, Luíza, Estela, etc. até que foi presa em 1970 em São Paulo, onde foi torturada pelo exército.[134]

Amaral, num relato biográfico sobre Dilma, registra que: [135]

> Ainda havia luz quando Dilma foi jogada na cela das mulheres da Oban. Apresentou-se como Vanda, e uma prisioneira grávida, da ALN, deixou escapar: "Xii... Você está ferrada. Eles estão loucos te esperando". Não é a coisa mais estimulante para se dizer a quem está na expectativa de enfrentar a tortura pela primeira vez. O medo de não suportar a violência e trair amigos é uma parte da angústia. O medo de morrer é outra.

Numa das raras vezes que Dilma falou publicamente sobre o tema, ela relatou sobre sua experiência na prisão, quando numa audiência no Senado Federal, em 2008, foi questionada sobre uma declaração dada em entrevista em que ela dizia ter mentido na época em que foi presa. De tal modo respondeu Dilma: [136]

> [...] Eu tinha dezenove anos, fiquei três anos na cadeira e fui barbaramente torturada Senador, e qualquer pessoa que ousar dizer a verdade para interrogadores compromete a vida de seus iguais, entrega pessoas para serem mortas. Eu me orgulho muito de ter metido Senador, porque mentir na tortura não é fácil, agora na democracia se fala a verdade. Diante da tortura, quem tem coragem e dignidade fala mentira e isso, Senador, faz parte e integra minha biografia, que eu tenho imenso orgulho. E eu não estou falando de heróis, feliz do povo que não tem heróis, porque aguentar tortura é algo dificílimo, porque todos nós somos muito frágeis, nós somos humanos, sentimos dor, e a sedução para dizer a verdade é muito grande Senador. A dor é insuportável, o senhor não imagina quanto é insuportável, então eu me orgulho de ter mentido, eu me orgulho imensamente de ter mentido, porque eu salvei

---

133 AMARAL, Ricardo Batista. *A vida quer coragem*. A trajetória de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2011, p. 9.
134 Ibidem, p. 47 e 55.
135 Ibidem, p. 56.
136 ROUSSEFF, Dilma Vana. *Dilma Rousseff e a resposta que demoliu o senador Agripino Maia (DEM-RN)*. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=Tiyezo1fLRs > Acesso em: 12 jan. 2017.

> companheiros da mesma tortura e da morte. Não tenho nenhum compromisso com a ditadura em termos de dizer a verdade. Eu estava num campo e eles estavam em outro, o que estava em questão era a minha vida e a de meus companheiros. E esse país, que transitou por tudo isso que transitou, que construiu a democracia, que permite que hoje eu esteja aqui, que permite que eu fale com os senhores não tem a menor similaridade [com a ditadura]. Nós estamos em igualdade de condições humanas, materiais. Nós não estamos num diálogo entre o meu pescoço e a forca [...]. Vou repetir mais uma vez, não há espaço para a verdade [na ditadura], porque algumas verdades, até as mais banais podem conduzir a morte [...]. Eu tinha entre 19 e 21 anos e de fato eu combati a ditadura militar e disso eu tenho imenso orgulho.

Nesse contexto de ditadura, Dilma foi condenada por subversão, cumpriu pena em Porto Alegre, cidade onde fixou residência em 1973, quando foi colocada em liberdade. Quando solta, Dilma continuou na militância pela democracia e junto com seu marido, Carlos Araújo, participou da fundação do Partido Democrático Trabalhista – PDT de Leonel Brizola. Por cujo partido seu marido foi três vezes eleito Deputado Estadual do Rio Grande do Sul, chegando a ser o mais votado.[137]

Dilma Rousseff formou-se em Economia, avançou na carreira acadêmica, chegando a ingressar no doutorado em Economia Monetária e Fiscal, na Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, mas envolvida em campanha política não chegou a defender tese. Na vida pública exerceu vários cargos de chefia, todos na área de economia, sempre em ascensão chegou a exercer por duas vezes o cargo de secretária de Energia, Minas e Comunicação. Esse seu trabalho chamou a atenção de Lula, já que o Rio Grande do Sul foi um dos poucos Estados que não sofreu com o racionamento de energia na crise do sistema elétrico conhecido como apagão, em 2001.[138]

Filiada ao PT no ano 2.000, Dilma Rousseff foi convidada para compor a equipe de transição entre os governos Fernando Henrique – 1995-2002 – e Lula – 2003-2010, com seu nome anunciado antes mesmo da posse do Presidente Lula para o Ministério de Minas e Energia.

Dilma Rousseff assumiu o ministério e ajudou a implantar o projeto do Governo Lula. Igualmente, ela viu de perto o maior problema desse Governo, um esquema montado para compra de apoio parlamentar, denominado de Mensalão. Que derrubou o homem mais forte da equipe do governo, o Ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu - PT, condenado e preso sob a acusação de ser o chefe do esquema, que também levou à prisão outros nomes do chamado "núcleo duro do PT". Esse esquema resgatou a ameaça do *impeachment* para o

---

[137] AMARAL, op. cit., p. 4.
[138] Ibidem, p. 100-101.

cenário político, que o Presidente Lula só se livrou graças ao bom desempenho do seu Governo. Com isso Dilma Rousseff assumiu o Ministério da Casa Civil.

No novo ministério, Dilma Rousseff passou a coordenar toda a esplanada dos ministérios; programas importantes como o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o Minha Casa Minha Vida, a Comissão Interministerial encarregada de definir as regras para a exploração das reservas de petróleo na camada pré-sal; também presidiu o Conselho Consultivo da Petrobras e integrou a Junta Orçamentária do Governo. Com a fama de "gerentona" pelo seu estilo duro de administrar, possivelmente efeito dos anos de luta contra a ditadura, Dilma Rousseff se consolidou como a pessoa mais importante do Governo Lula, depois do Presidente.

Superada a crise do Mensalão, o Governo Lula ia muito bem, conforme demonstram as pesquisas Ibope[139]: aprovação e popularidade de 87%; Datafolha[140]: 84% dos brasileiros entendiam que o país que Lula entregará estará melhor do que quando ele assumiu, entre outras. Porém a sucessão presidencial se aproximava, sem que o PT tivesse um nome para concorrer, pois se desenvolveu em torno de Lula com o projeto de elege-lo Presidente da República, sem que houvesse outra opção. Com o desempenho do seu Governo, o Presidente Lula gozava de muito prestígio em todos os setores, tanto dentro do partido, como junto aos empresários e com o povo em geral, com força suficiente para indicar sozinho um nome para concorrer à eleição de 2010.

Assim fez o então Presidente Lula, escolheu pessoalmente a indicação do partido para concorrer à vaga principal do Palácio do Planalto, conforme relata Amaral: [141]

> Lula nunca disse diretamente a Dilma que a queria como sucessora. Também não abriu essa discussão com o PT ou com os ministros mais próximos. Foi simplesmente criando fatos, até que todos, inclusive Dilma, compreendessem que a decisão estava tomada.

Essa forma monocrática de definir o candidato à sucessão marcou o início e o fim do próximo governo. Tendo o Presidente Lula tomado uma decisão política desacertada, pois um nome novo no partido, certamente criaria insatisfações internas frente a outros que o ajudaram a fundar o PT em 1980 e a elegê-lo Presidente da República. Logo, numa situação de dificuldade, a futura presidente poderia não contar com o apoio incondicional dos partidários.

---

139 IBOPE. *Aprovação do Governo Lula*. divulgada em 16.10.2010.
140 INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. *Avaliação Governo Lula dezembro de 2010*. Disponível em: < www.datafolha.com.br > Acesso em: 12 jan. 2017.
141 AMARAL, op. cit., p. 302.

Apesar disso, definiu-se o nome de Dilma Rousseff como candidata à presidência da República, conforme analisa Amaral, apontando algumas dificuldades que ela enfrentaria: [142]

> Ela, que nunca havia disputado uma eleição, embora se dedicasse à luta política de corpo e alma desde a adolescência, seria mesmo a candidata do PT e do presidente Lula ao Planalto. Era a primeira mulher com chances reais de presidir o maior país da América Latina, com 190 milhões de habitantes, a sétima maior economia do mundo, Produto Interno Bruto de 2 trilhões de dólares e um passivo de desigualdade social que desafiava sua história.

Dilma Rousseff saiu candidata pela chapa Dilma-Temer, este um experiente político, filiado ao PMDB e com bom trâmite no Congresso Nacional, que já foi presidente. A chapa foi apoiada por uma ampla coligação composta por dez partidos de centro-esquerda: PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC e PTN. Essa coligação recebeu o nome de "Para o Brasil seguir mudando".

Nesse sentido, a imagem que se buscou construir na campanha foi a de que seria o terceiro mandato do Presidente Lula, a continuidade de tudo o que estava dando certo, com o acréscimo de ser uma mulher a presidir o Brasil, uma gestora pública de grande eficiência, que lutou contra a ditadura militar. E assim Dilma Rousseff é eleita Presidenta da República a 31 de outubro de 2010, com 56,05% dos votos, em números reais foram 55.752.529 de votos[143], o que a faz a mulher mais votada do mundo, por voto direto.

A 1º de janeiro de 2011 toma posse a 36ª Presidenta do Brasil, com o desafio de fazer um governo tão bom quanto o anterior. Ademais, a Presidenta Dilma pessoalmente tem o desafio de criar sua própria identidade e liderança independente do seu antecessor.

No campo político, o novo Governo encontra um ambiente muito favorável com sua base aliada, o PT elege 88 deputados e o PMDB 79, no total a base aliada na Câmara dos Deputados é formada por até 402 deputados, ou 78% da Câmara, distribuídos da seguinte forma: 1) apoio consistente de 351 deputados; 2) apoio condicionado e adesão praticamente certa de 51; e 3) 111 deputados de oposição. [144]

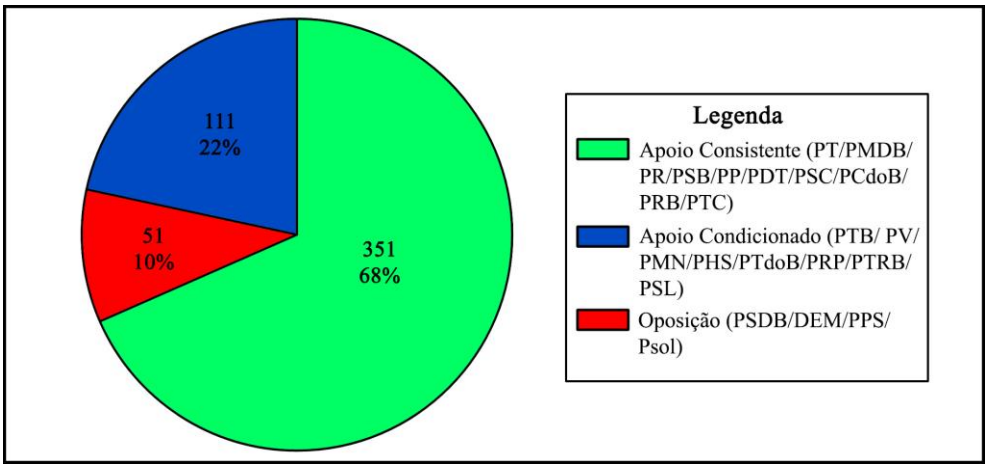
---

[142] Ibidem.

[143] Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Apuração das eleições presidenciais de 2010*. Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso em: 01 jun. 2018.

[144] DIAP - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2011/2015*. Brasília – DF, p. 13.

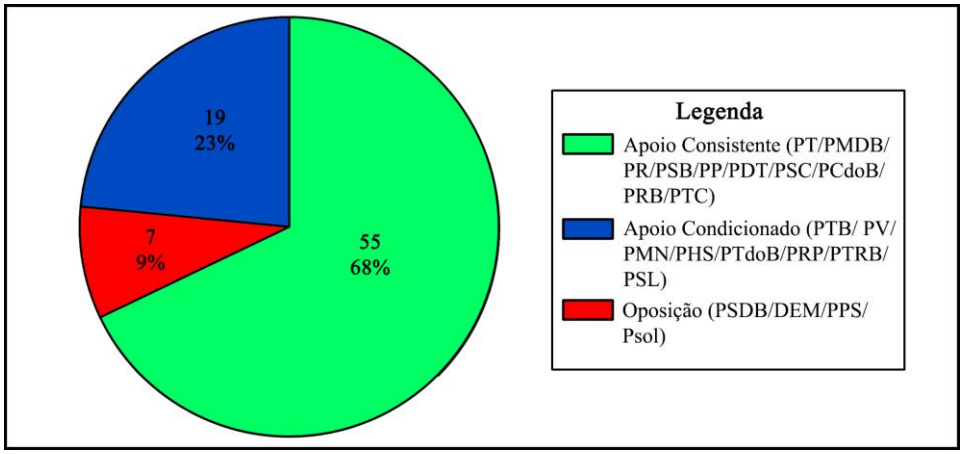
Gráfico 04: Base de apoio ao Governo na Câmara dos Deputados em 2011.



Fonte: DIAP, 2010.

No Senado Federal, a base de apoio do Governo é formada por 62 senadores, ou 76,54% da Casa, distribuídos nos grupos de apoio consistente, com 55 senadores; no grupo de apoio condicionado, formado por sete senadores. Já na oposição estão apenas 19 senadores[145].

Gráfico 05: Base de apoio ao Governo no Senado Federal em 2011.



Fonte: DIAP, 2010.

O Governo Dilma se inicia com uma base aliada mais ampla que a do seu antecessor. Ademais, sua aprovação popular também o supera no início do primeiro mandato, o que revela um ambiente muito favorável para promover todas as reformas prometidas em campanha. Contudo, a história mostra que para governar democraticamente no Brasil é

[145] Ibidem.

preciso construir um governo de coalizão, o que pode implicar em fazer concessões indesejadas.

Nesse contexto, aquilo que foi apresentado como uma das melhores qualidades da Presidenta Dilma torna-se um grave problema, seu jeito duro de governar, o seu estilo "gerentona", e nesse estilo a Presidenta Dilma tenta imprimir uma política institucional própria com o Congresso, a de ter seus projetos aprovados por ideologia, na busca por uma moralização na política.

No início do seu governo a Presidenta Dilma sempre procura dar respostas rápidas ao povo frente a qualquer suspeita de corrupção que atinja o Palácio do Planalto, demitindo imediatamente qualquer de seus assessores mais próximos se alvo de denúncias, mesmo que seja do "núcleo duro do PT". O mais emblemático é o caso do ex-ministro Antônio Palocci, entre outros. Conforme analisa Gilberto Dimenstein, do jornal Folha de São Paulo, a 05 de dezembro de 2011: [146]

> A queda do ministro do Trabalho não é apenas o resultado de uma postura da presidente Dilma Rousseff, disposta a correr riscos em sua base parlamentar e até na sustentação de Lula ou do PT, disparando contra ministros. Só esses fatos já a colocam na história como a presidente que mais mandou gente embora no primeiro escalão, por questões de moralidade, em tão pouco tempo.

A Presidenta Dilma tenta mudar as regras do jogo durante a partida, mas, por óbvio, não conta com o apoio daqueles com quem ela aceitou jogar. Com isso, ela segue desagradando aqueles acostumados ao velho modo de se fazer política no Brasil, dando início a um processo de perda de apoio político, tanto dentro do PT, como do Congresso Nacional.

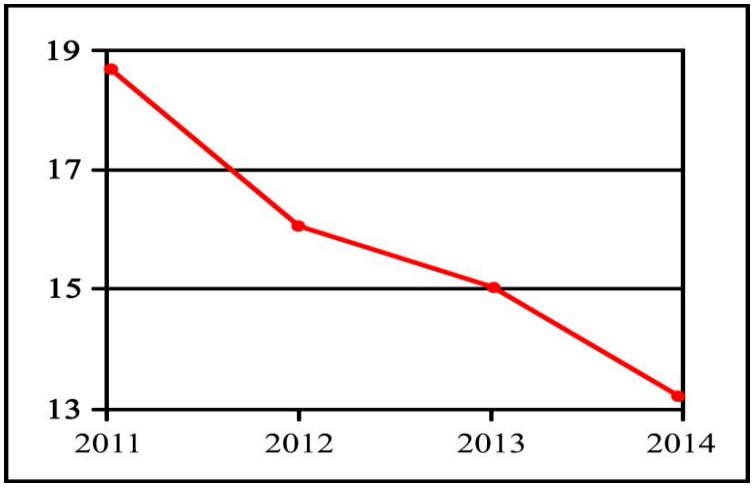
No campo das políticas de Governo, há uma crise financeira mundial que teve início nos Estados Unidos, com seu auge em setembro de 2008, agravando os problemas financeiros de alguns países da Europa, mas até então o Brasil estava superando bem a crise. Porém em 2011, com a mudança da política econômica do novo Governo os efeitos da crise atingem o Brasil, o que não impede o Governo de avançar em alguns pontos.

O primeiro deles é o combate à pobreza, o Governo Dilma mantem uma trajetória de queda ao longo do seu primeiro mandato, reduz de 18,4% para 13,3% a proporção de pobres em relação à população total.

---

[146] JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. DIMENSTEIN, Gilberto. *A faxina ética*. Edição de 05 de dezembro de 2011. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1509200232.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

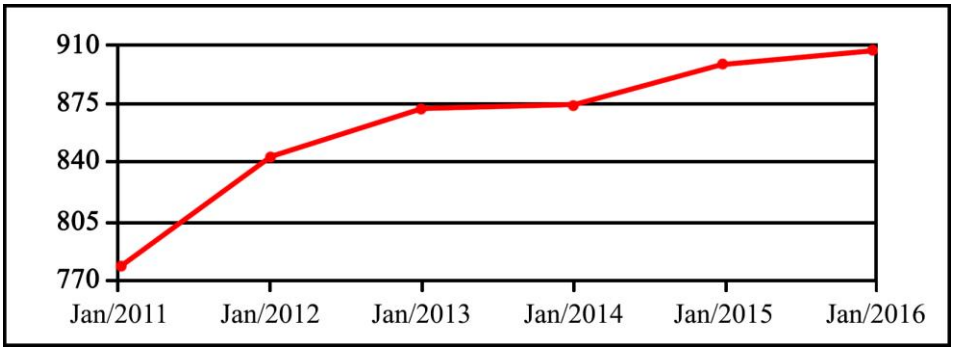
Gráfico 06: Proporção de pobres (%) por ano



Fonte: Ipeadata, 2015.

Quanto ao salário mínimo, esse manteve a trajetória de ganhos reais, acima da inflação. Isso foi possível devido à continuidade da política de reajuste que soma a inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes.

Gráfico 07: Valor do salário-mínimo em Reais – atualizados até março de 2016 pelo IPCA



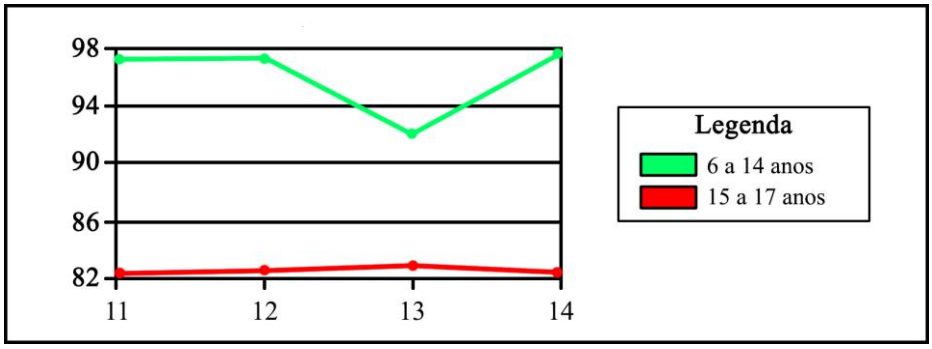
Fonte: Adaptado de: Ministério do trabalho e Emprego, 2016.

O Governo Dilma também consegue manter o desemprego em baixa, 4,8% no fim do primeiro mandato. [147]

A política educacional do Governo Dilma não conquista melhorias no percentual de crianças e jovens matriculadas no Ensino Fundamental e Ensino Básico, que se mantêm no mesmo patamar.

[147] IBGE – *Taxa de desemprego:* Evolução Histórica. Disponível em: < https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pme122002sz.shtm > Acesso em: 25 jan. 2017.

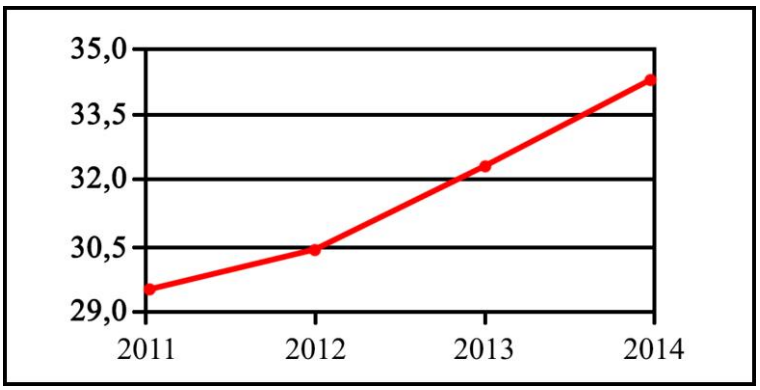
Gráfico 08: Crianças e jovens matriculadas na escola (%) – 2011 a 2014



Fonte: IBGE/Pnad, 2015.

Já no Ensino Superior, o Governo Dilma alcança uma alta de 30% para 34% no percentual de jovens de 18 a 24 anos matriculados. O desempenho está ligado às políticas públicas Programa Universidade para Todos - Prouni, que concede bolsas de estudo integrais ou parciais em faculdades privadas, mediante renúncia de impostos por parte do governo federal, e Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, que empresta recursos a juros subsidiados para o pagamento de mensalidades.

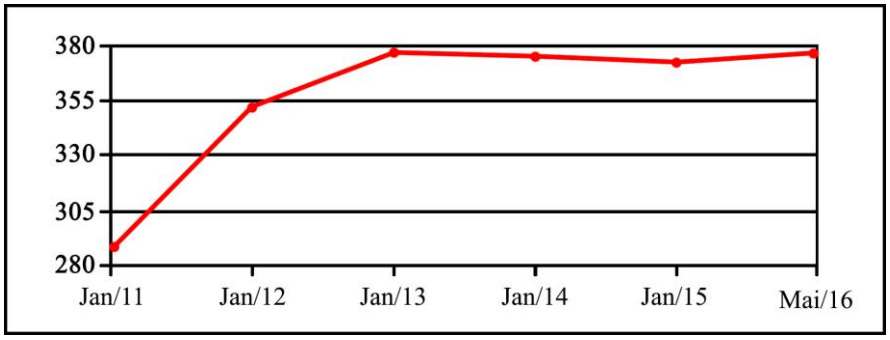
Gráfico 09: Jovens de 18 a 24 anos no Ensino Superior (%)



Fonte: IBGE/Pnad, 2015.

A política econômica do Governo Dilma consegue manter a inflação sob controle e alcança um aumento significativo do volume de reservas internacionais nos dois primeiros anos da gestão, mantendo-se em alta. Contudo, a manutenção de uma reserva extensa em período de crise despertou o debate sobre sua importância e eventual destinação a outros fins.

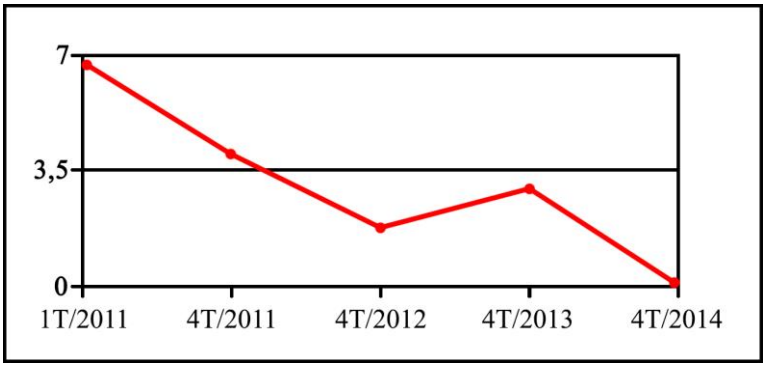
Gráfico 10: Reservas internacionais (US$ bilhões)



Fonte: Banco Central do Brasil, 2017a.

Uma característica anunciada ainda em campanha como grande qualidade da Presidenta Dilma é a sua formação e experiência profissional voltada para economia. Contudo, o Governo Dilma implanta uma política econômica que muda a direção do vetor da economia. Então, o que parecia ser fácil, manter o crescimento econômico, tornou-se algo muito difícil e o índice despenca logo no primeiro ano do primeiro mandato.

Gráfico 11: Evolução do crescimento do PIB (%)



Fonte: IBGE, 2017b.

Com isso seu Governo perde a confiança dos investidores, mas segue equacionando baixo crescimento da economia com os resultados acima demonstrados. Apesar dos problemas, o povo continua fiel à Presidenta Dilma, resultado atribuído ao modo de como ela conduz o Governo e dos seus avanços sociais, com isso sua popularidade bate recorde e atinge 79% em março de 2013.[148]

Contudo, no auge de sua popularidade e aprovação do Governo, a Presidenta Dilma vê a história tomar rumos inimagináveis a caminho do seu *impeachment*. Dois são os fatores

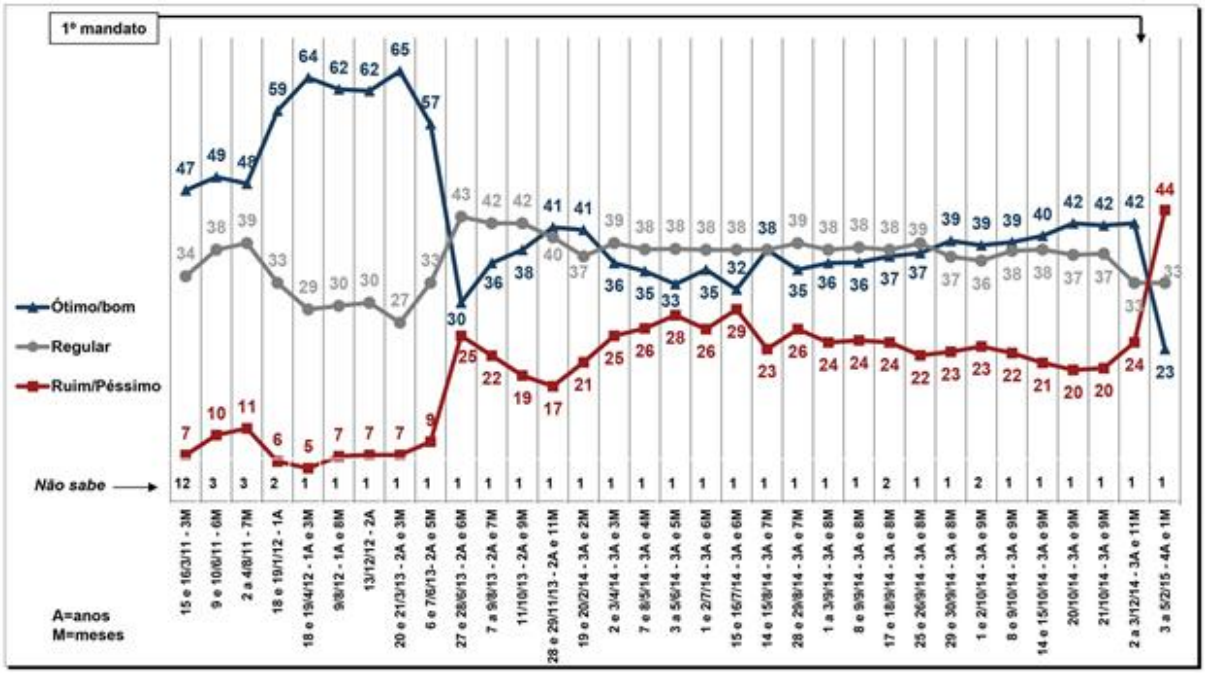
[148] INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. *Avaliação da presidente Dilma Rousseff.* PO813859, 07 e 08/04/2016. Disponível em: < www.datafolha.com.br > Acesso em: 10 jan. 2017.

iniciais: i) Os protestos em favor da redução de tarifas de ônibus, denominado Movimento Passe Livre – MPL, que levaram em 2013 poucos milhares de pessoas às ruas; ii) Uma investigação realizada pela Polícia Federal, denominada Operação Lava Jato, sobre lavagem de dinheiro oriundo de recursos públicos, que nasce como um fato isolado, em pouco tempo torna-se o mecanismo mais importante no combate à corrupção que o Brasil já teve. O movimento popular evolui e chega a reunir mais de um milhão de pessoas num só dia, em 388 cidades, incluindo 22 capitais, não apenas pela redução das tarifas, mas também por uma ampla pauta como os gastos públicos com megaeventos desportivos que se aproximavam - Copa do Mundo e Olimíadas, a má qualidade dos serviços públicos e a indignação com a corrupção política em geral.

A Lava Jato e os protestos não visam a Presidenta Dilma, ainda que gerem grande preocupação ao Governo, levando-o junto com o Congresso Nacional a adotarem medidas para atender às reivindicações. Nesse sentido, o Congresso altera o *status* do crime de corrupção, que passa a ser tratado como crime hediondo; arquiva a Proposta de Emenda Parlamentar nº 37 - PEC 37, que visa limitar os poderes do Ministério Público e proíbe as votações secretas.

Ainda assim, essas manifestações derrubam bruscamente a aprovação do Governo, que nunca mais se recupera, conforme a avaliação do primeiro mandato da Presidenta Dilma.

Gráfico 12: Evolução da avaliação do Governo Dilma Rousseff (Estimada em %)



Fonte: Instituto de Pesquisa Datafolha, 2016.

As eleições de 2014 para a presidência da República e Congresso Nacional para o pleito 2015-2018 se aproximam e com elas toma força o movimento "volta Lula", capitaneado por parlamentares de diversos partidos fiéis ao ex-Presidente, dando sinais de que a Presidenta Dilma perde apoio partidário em sua base aliada.

Contudo, a Presidenta Dilma volta a concorrer à eleição presidencial. Ela esforça-se para mudar o seu vice, mas encontra resistência, inclusive do ex-Presidente Lula, e o resultado é a manutenção da chapa Dilma-Temer, apoiada pela coligação entre o PT, PMDB, PDT, PC do B, PP, PR, PSD, PROS e PRB, um partido a menos que a eleição anterior. Além disso, apesar do vice-presidente ser do PMDB, este se divide desde a convenção da legenda, pois 42% dos filiados são contrários à aliança e ainda se divide no apoio entre a Presidenta Dilma e seu adversário durante a campanha.

A chapa vence em segundo turno com uma vitória apertada 51,64%, derrotando o candidato tucano, que obteve 48,36% dos votos, acentuando uma divisão ideológica no país entre esquerda vs. direita, PT vs. PDSB. Uma peculiaridade dessa eleição é o alto índice de abstenção, 19,4%, a maior das quatro últimas eleições, o que demonstra insatisfação popular com todos os candidatos.[149]

Na nova configuração do Congresso Nacional, a base do Governo é menor que em 2011, o número de deputados da base caiu de 351 para 304; a oposição cresceu de 111 para 176; e os independentes decresceram de 51 para 33. Considerando o mesmo raciocínio, no Senado também houve redução da base formal. Entretanto, tal como na Câmara, existem reais possibilidades de que o PTB e o PSB retornem para a base de apoio, praticamente recompondo o quadro da eleição de 2010, e, portanto, sendo suficiente para compensar eventuais dissidências. A diferença fundamental entre os dois períodos é que a nova composição, tanto na oposição quanto na base de apoio, vem menos disposta à cooperação, caso o governo mantenha o mesmo padrão de tratamento dado ao Congresso na Legislatura 2011/2015.[150]

---

[149] Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado da apuração*. Presidente da República 2014. Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso em: 01 jun. 2018.

[150] DIAP - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2015/2019*. Brasília – DF, 2014, p. 16.

A Presidenta Dilma toma posse a 1º de janeiro de 2015 para seu segundo mandato ciente das dificuldades que enfrentaria e do necessário apoio de todos, que se retraíram nesses quatro anos. Por isso, convoca o apoio geral em seu discurso de posse: [151]

> Sei que conto com o apoio dos senhores e das senhoras parlamentares, legítimos representantes do povo neste Congresso Nacional. Sei que conto com o apoio do meu querido vice-presidente Michel Temer, parceiro de todas as horas. Sei que conto com o esforço dos homens e mulheres do Judiciário. Sei que conto com o forte apoio da minha base aliada, de cada liderança partidária de nossa base e com os ministros e as ministras que estarão, a partir de hoje, trabalhando ao meu lado pelo Brasil. Sei que conto com o apoio de cada militante do meu partido, o PT, e da militância de cada partido da base aliada, representados aqui pelo mais destacado militante e maior líder popular da nossa história, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sei que conto com o apoio dos movimentos sociais e dos sindicatos; e sei o quanto estou disposta a mobilizar todo o povo brasileiro nesse esforço para uma nova arrancada do nosso querido Brasil.

A necessidade de apoio fica também evidente quando comparados os discursos de posse dos dois mandatos. Fora os cumprimentos, a Presidenta Dilma agora menciona o Congresso seis vezes, enquanto no primeiro não chega a mencionar, por outro lado menciona o ex-Presidente Lula apenas duas vezes, contra oito na primeira posse, contudo menciona o vice-Presidente Michel Temer uma vez, contra duas anteriormente. Nota-se uma estratégia de se aproximar do Congresso, dando a ele o valor necessário à governabilidade e buscando reconstruir a coalizão desgastada no primeiro mandato, contudo, dá sinais de não ter superado a sua resistência em aceitar o seu vice-Presidente para um segundo mandato.

A essa altura o Governo Dilma precisa esforçar-se para reconquistar apoio político, contudo, há uma queixa generalizada da relação pessoal que a Presidenta Dilma mantém com os demais políticos e até mesmo com seus aliados e assessores mais próximos. Queixam-se da falta de trato, o que representa um fator dificultador da recomposição do apoio perdido ao longo do primeiro mandato.

Aberta a nova legislatura é realizada a eleição para presidente das casas legislativas, no Senado Federal, Renan Calheiros – PMDB – se reelege, este um político neutro, que apoia a Presidenta Dilma em troca do mesmo apoio para enfrentar os próprios problemas e se manter no poder. Mas na Câmara há um impasse, pois, o PT apresenta um pré-candidato e o PMDB dois, um da ala que simpatiza com o Governo e outro que faz oposição. A Presidenta Dilma apoia o candidato do PT, e o PMDB se une em torno de um candidato, contrário ao

---

[151] BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso de Posse da Presidenta Dilma Rousseff.* Disponível em: < www.biblioteca.presidencia.gov.br > Acesso em: 11 nov. 2017.

Governo. Trata-se de uma decisão desacertada, pois o PT sozinho não teria força para eleger o seu candidato, sem o apoio da ala do PMDB simpatizante ao Governo, o que não ocorreu. Com isso, o Governo amarga uma derrota insuperável, é eleito o Deputado Eduardo Cunha.

O currículo do Deputado é marcado por uma meteórica trajetória política, em apenas 13 anos consegue ingressar na vida pública e chegar à presidência do Congresso Nacional, graças à sua grande capacidade de articulação. Também é marcado por suspeitas de corrupção quando presidiu a Companhia Telefônica do Rio de Janeiro – TELERJ e a Companhia Estadual de Habitação – Cehab. Ademais, ele compôs a ala do PMDB que não apoiou a aliança pela chapa Dilma-Temer e promete independência em relação ao Governo. Tudo isso faz do novo Presidente do Congresso uma pessoa altamente perigosa para o Governo.

Nesse cenário, o Governo Dilma tem pela frente a difícil missão de reestruturar a economia, que já se via no limite do sustentável, mantido a alto custo e omitido por meio da chamada contabilidade criativa, visando a reeleição, e fazer o PIB voltar a acrescer. Contudo, o Governo tem ainda que enfrentar os efeitos da Lava Jato, que mina o PT e o próprio Governo, e uma oposição organizada no Congresso, sob a liderança do Presidente da casa, o Deputado Eduardo Cunha.

O Deputado põe em execução um projeto que isola o Governo na Câmara resistindo à aprovação de suas propostas, entre elas as de austeridade fiscal. Isso, ao tempo que coloca em votação 19 Projetos de Lei, conhecidos como "Pauta-bomba", que elevam gastos públicos e causam perda de receita do Governo, num momento em que as contas públicas carecem de um rígido controle, causando apreensão, conforme noticiado: [152]

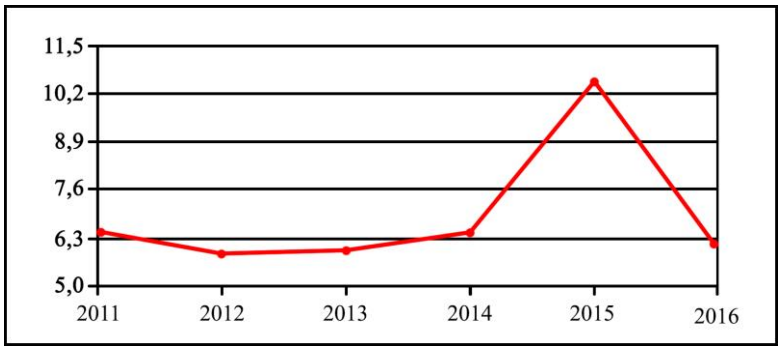
> O governo Dilma Rousseff acompanha com apreensão a tramitação de 19 projetos no Congresso que, juntos, compõem a "pauta-bomba" das contas públicas. Não há cálculo de impacto para todos os projetos, mas para aqueles em que há, a estimativa de "gastos extras" é gigantesca: R$ 283,8 bilhões entre aumento de despesas e perda de receita, distribuídos em cinco anos. Esse volume de recursos equivale a cumprir a meta fiscal oficial do ano que vem, de 0,7% do PIB, por sete anos consecutivos.

O resultado de tudo isso é desastroso para a economia e para o Governo Dilma, pois até 2014 a inflação anual medida pelo IPCA se manteve dentro da faixa de tolerância, de até 6,5%. Já em 2015 o país enfrenta um pico inflacionário de 10,67%. Essa alta é provocada também pela liberação de preços controlados pelo Governo, como combustível e energia, mantidos artificialmente baixos no final do primeiro mandato e pela alta do dólar.

---

[152] JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. VILLAVERDE, João**.** *Impacto da 'pauta bomba' no Congresso é estimado em R$284 bilhões.* Edição 14 set. 2015. Disponível em: < www.estadao.com.br > Acesso em: 17 jan. 2017.

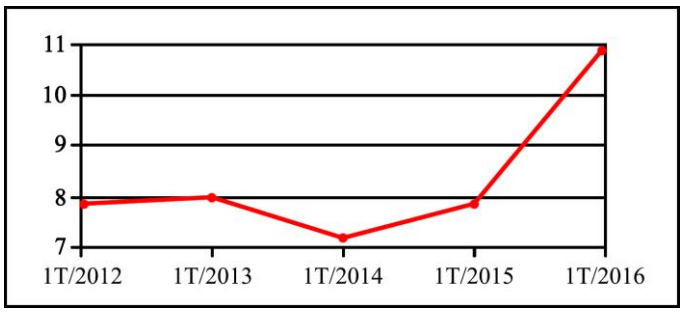
Gráfico 13: Inflação (% ao ano)



Fonte: IPCA, 2017.

Nesse mesmo sentido, a taxa de desemprego, que se manteve baixa no primeiro governo, em 2015, sobe e supera a marca dos 10% no primeiro trimestre de 2016.

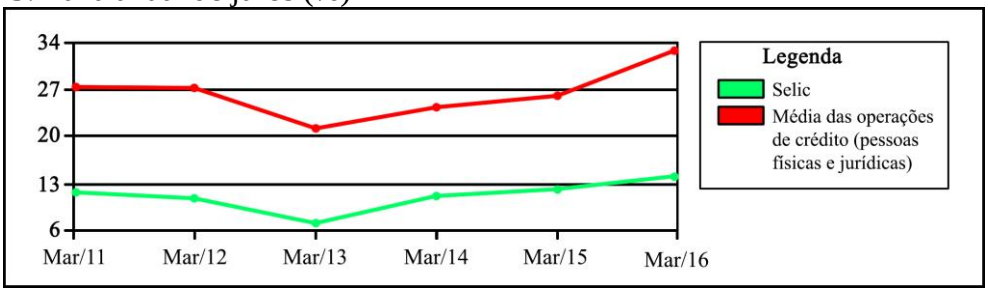
Gráfico 14: Desemprego (% da força do trabalho)



Fonte: IBGE – Pnad, 2015.

Outro efeito foi a elevação da taxa de juros operada pelo Governo – Selic, que caiu para 7,25% nos tres primeiros anos do Governo, se eleva para quase 11% em 2015. Seguindo a mesma trajetória as operações de crédito feitas no mercado.

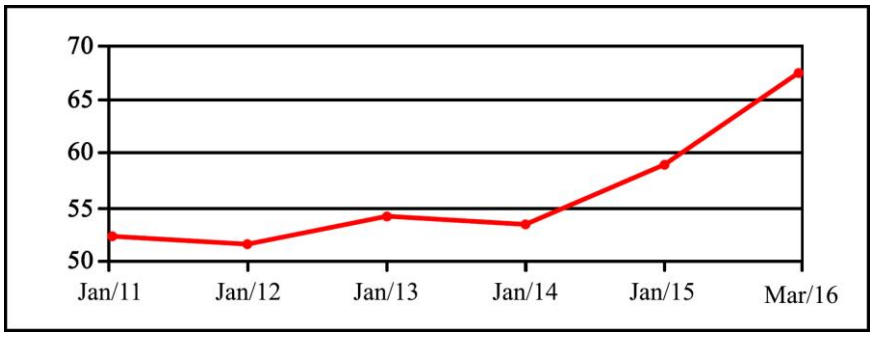
Gráfico 15: Taxa anual de juros (%)



Fonte: Banco Central do Brasil, 2017b.

Sobre à dívida bruta federal em relação ao PIB, essa foi mantida em um patamar estável até 2014, mas explode a partir de 2015. Isso foi provocado por dois motivos: o déficit orçamentário originario das pautas-bomba, que obrigou Governo a aumentar sua dívida interna buscando recurso na economía popular, e os índices que reajustam o valor devido, como inflação, taxa Selic e dólar, que subiram.

Gráfico 16: Dívida Bruta (% do PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil, 2017c.

Como se vê, a estratégia da oposição funciona e o baixo desempenho da economia leva o povo de volta às ruas sob o pretexto de combater a corrupção exposta pela Lava Jato. Assim, o país se polariza e os protestos de ambos os lados se multiplicam numa disputa e demonstração de força, que divide o povo e as instituições em duas frentes, uma que apoia o Governo Dilma e outra que pede o seu fim.

Em meio a esse quadro, o Tribunal de Contas da União – TCU aprova, a 14 de outubro de 2015, o Parecer Prévio que aponta supostas irregularidades nas contas do governo em 2014. São elas: i) Edição de Decretos de contingenciamento, ou seja, decretos não numerados, em desacordo com o real comportamento das receitas e despesas da União; ii) Omissão de repasses, que o TCU entende como "equivalentes a operações de créditos orçamentários" sem prévia, adequada e necessária autorização legislativa. Trata-se da falta de repasses de recursos pelo Governo junto ao Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para o pagamento de programas sociais, ao longo do primeiro mandado, tendo se agravado no ano de 2014, que ficaram conhecidas como "pedalas fiscais". Aponta o TCU que essas medidas violam a Lei Orçamentária anual – LO, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a Constituição de 1988. [153]

[153] BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer Prévio - ATA nº 40, de 7 de outubro de 2015*. Disponível em: < http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf > Acesso em: 12 fev. 2017.

Tal Parecer cai como uma bomba no colo do Governo Dilma, gerando prejuízo político, contudo, trata-se das contas de um mandato já encerrado, em tese, com baixo potencial de lesividade jurídica.

O entendimento do TCU gera uma possibilidade real de *impeachment*, pois as irregularidades podem ter se perpetuado nas contas do atual mandato. Logo, a oposição prepara o cenário e o Deputado Eduardo Cunha coloca em votação e o Congresso aprova, em um só dia, as contas de 18 anos de governos passados, que estão em aberto desde o Governo do ex-Presidente Itamar Franco, destravando a pauta para votar as contas do Governo Dilma.

Enquanto isso, os protestos se multiplicam por todo o Brasil. Os números são divergentes de 28 mil pessoas, conforme a Polícia Militar, a 120 mil, conforme os organizadores, participaram da série de manifestações ocorridas a 13 de março de 2015, em 23 Estados e no DF, em favor da Petrobras e da Presidenta Dilma.

De outro lado é forte o movimento pelo fim do governo, os protestos se multiplicam pelas ruas do país. Os números são muito divergentes, mas se apresentam bem maiores do que os movimentos acima citados, a Polícia Militar fala em 3.600.000, enquanto os organizadores falam em 6.800.000 participaram da série de manifestações ocorridas no mesmo dia 13 de março de 2015, em 23 Estados e no DF.

Essa data é a de maior expressão numérica, mas diversos outros atos acontecem tanto em favor, como contra o *impeachment*, durante todo o processo, demonstrando de um lado a perda de apoio do Governo nas ruas, mas também demonstrando que não há unanimidade em ambos os lados.

Nesse contexto os movimentos de rua em favor da Presidenta Dilma sustentam a tese de se tratar de um golpe político para retirá-la do cargo. A própria Presidenta Dilma capitaneia a tese fazendo uma insurreição ao Golpe Militar de 1964, que é um marco na sua biografia, em um discurso a 22 de março de 2015: "Não cometi nenhum crime previsto na Constituição e nas leis para justificar a interrupção do meu mandato. Neste caso, não cabem meias palavras: o que está em curso é um golpe contra a democracia".[154]

O governo reage e busca fortalecer-se junto à sua base aliada, para isso anuncia a 02 de outubro de 2015 uma reforma ministerial. A reforma é articulada junto com ministros, conselheiros políticos, dirigentes partidarios, o vice-Presidente Temer e o ex-Presidente Lula

[154] REVISTA ÉPOCA. *Terça-feira, 22 de março, dia em que bateu o desespero no governo Dilma*. Disponível em: < https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/03/terca-feira-22-de-marco-o-dia-em-que-bateu-o-desespero-no-governo-dilma.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

a fim de definir as mudanças no primeiro escalão. A Presidenta Dilma faz o anúncio ao lado do vice-Presidente Temer, com o seguinte discurso: [155]

> [Tivemos o propósito de] atualizar a base política do governo buscando uma maioria que amplie nossa governabilidade. Ao alterar alguns dos dirigentes dos ministérios, nós estamos tornando nossa coalizão de governo mais equilibrada, fortalecendo as relações com os partidos e com os parlamentares que nos dão sustentação política. Trata-se de uma ação legítima, de um governo de coalizão e, por isso, tudo tem sido feito às claras. Trata-se de articulação política para construir um ambiente de diálogo, um ambiente de coesão parlamentar. Trata-se de articulação política que respeita os partidos que fizeram parte da coalizão que me elegeu e que tem direito e dever de governar comigo.

O discurso é claro pelo esforço da Presidenta Dilma, que tenta legitimar a coalizão do Governo com sua base aliada em busca de governabilidade. A nova composição ministerial reduz em oito ministérios, mas não o poder do PMDB, que amplia sua participação de seis para sete pastas. Apesar disso, a Presidenta Dilma não consegue acomodar o PMDB, que continua a pressioná-la por fatia maior no Governo.

Como consequência de todos esses problemas, é protocolado um pedido de *impeachment*. Contudo, inclui contas do mandato encerrado em 2014, assim, frente à falta de interesse jurídico pela impossibilidade temporal de se julgar um mandato já encerrado, o Deputado Eduardo Cunha orienta retificar o pedido. Como resultado, a 15 de outubro de 2015 é protocolado um novo pedido de *impeachment*, constando a seguinte denúncia: [156]

> Abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (CRFB, art. 85, VI e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, item 4 e art. 11, item II); e contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3).

O pedido refere-se ao orçamento de 2015, ou seja, ainda em curso e sem apreciação do TCU e do Congresso Nacional, que não chegou a votar as contas do Governo.

Paralelo a tudo isso, a Lava Jato avança atingindo ao PT e a base aliada do Governo. Em consequência é instalada no Congresso a CPI da Petrobrás e o Deputado Eduardo Cunha é investigado por lavagem de dinheiro e corrupção passiva. Como consequência, a 13 de outubro de 2015, os partidos REDE e PSOL protocolam uma representação pela cassação do mandato do Deputado. Nesse contexto, na tarde do dia 02 de dezembro de 2015 a bancada do

---

[155] PORTAL O GLOBO. *Dilma anuncia reforma com redução de 39 para 31 ministérios*. Disponível em: < http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

[156] BRASIL. Câmara dos Deputados. *Denúncia n° 1, de 2016*. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823 > Acesso em: 16 jul. 2017.

PT na Câmara nega apoio ao Deputado para salva-lo da cassação. A retaliação foi rápida, nesse mesmo dia, às 18:32 hs, ele autoriza a abertura do processo de *impeachment*, mesmo afirmando anteriormente que não vê razão no pedido.

O Deputado consegue apoio declarado dos principais líderes do PMDB para votar o *impeachment*, inclusive do Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, que até então não havia declarado públicamente seu apoio, e por fim o próprio vice-Presidente Temer, que numa carta à Presidenta manifesta sua insatisfação pessoal com ela. Trata-se de uma carta estritamente pessoal, pois das 883 palavras do documento, nenhuma trata de problemas públicos, o texto apenas se limita a mágoas pessoais. A carta revela que o vice-Presidente Temer esteve insatisfeito durante todo o primeiro mandato, ainda assim, fez questão de compor a chapa Dilma-Temer no segundo mandato, inclusive dividindo seu partido, como já demonstrado.

A Presidenta tem ao menos três opções para conduzir o processo, i) assumir a culpa na tentativa de conseguir um perdão ou renunciar, coisa que sempre foi enfática em dizer que não fará, o que também não combinaría com a sua biografia; ii) atacar a todos os seus opositores favoráveis ao *impeachment*, abrindo a caixa preta do Governo, mas ela se limita a atacar apenas Aécio Neves, Michel Temer e Eduardo Cunha; iii) manter-se firme e respeitosa negando ter cometido o crime de responsabilidade e que se trata de um golpe político. Ela opta pela terceira via e segue em luta para salvar seu mandato.

A Presidenta luta para sobreviver e para isso tenta sanar os problemas orçametários apontados pelo TCU nas contas do mandato encerrado, que persistem no orçamento atual. Assim, o Governo aprova no curso do mesmo exercício financeiro o Projeto de Lei 6/2015, convertido na Lei nº 13.249 de 03 de dezembro de 2015[157], que altera a Lei Orçamentária, recepcionando quatro decretos não numerados no exercício de 2015, bem como aqueles do mandato anterior, mencionados pelo TCU, com isso sanando as irregularidades apontadas. Ademais, tendo o TCU fixado a 7 de outubro de 2015 inovação da interpretação dos repasses orçamentários, definindo que o atraso nos repasses são permitidos, desde que não encerre o ano orçamentário, o Governo quita os repasses no valor de 72,4 bilhões de reais no último dia de 2015. Com isso cumpre a nova jurisprudência do TCU. [158]

---

[157] Idem. Palácio do Planalto. *Lei nº 13.249 de 03 de dezembro de 2015*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13397.htm > Acesso em: 16 jan. 2017.

[158] CORTEZ, Ana Carolina. *Dilma paga pedaladas até de 2015 para enfraquecer argumento do impeachment*. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/29/economia/1451418696_403408.html. Acesso em: 08 ago. 2016.

Na reta final da votação na Câmara dos Deputados, o vice-Presidente Temer abandona o papel coadjuvante no cenário político, toma as rédeas das articulações e negocia os votos dos congressistas em busca de apoio, recebe deputados, que fazem fila no Palácio do Jaburu às vésperas da cessão votação para autorizar o prosseguimento da denúncia.

Enquanto isso correm os debates e a cessão de votação do *impeachment* é convocada para o dia 17 de abril de 2016, uma tarde de domingo e transmitida ao vivo pela TV, como estratégia para pressionar os deputados a votarem pelo prosseguimento da denúncia, pois a Presidenta já não tem todo o apoio popular necessário. O prosseguimento é aprovado pela Câmara e segue para o Senado Federal. Mas o algoz da Presidenta não sobrevive para assistir à votação final, pois é afastado do cargo pelo STF, cassado por 450 votos a 10 pelos seus pares deputados, preso e condenado pela Justiça Federal a 15 anos e quatro meses de prisão pelos crimes lavagem de dinheiro (art. 1º da Lei nº 9.613/98), evasão de divisas (art. 22, parágrafo único, da Lei nº 7.492/86) e falsidade ideológica para fins eleitorais (art. 350 do Código Eleitoral), respondendo ainda por varios outros processos decorrentes da Operação Lava Jato.

No Senado a denúncia do *impeachment* é aditada para incluir o Decreto de 27/7/2015, no valor de R$ 29,9 milhões, ampliando o objeto de acusação dos 4 Decretos, conforme aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Fato contínuo, a 22 de abril de 2016, a Presidenta discursa na cerimônia de assinatura do Acordo de Paris, na sede da ONU, em Nova Iorque nos EUA, cuja oposição teme que ela trate do episódio. Assim, em busca de apoio das autoridades internacionais ela diz: [159]

> [...] Senhoras e Senhores, não posso terminar minhas palavras sem mencionar o grave momento que vive o Brasil, a despeito de muitos, quero dizer que o Brasil é um grande país, com uma sociedade que soube vencer o autoritarismo e construir uma pujante democracia, nosso povo é um povo trabalhador, e com grande apreço pela liberdade. Saberá, não tenho dúvidas, impedir quaisquer retrocesso. Sou grata a todos os líderes que expressaram a mim sua solidariedade, muito obrigada.

Em seguida o vice-Presidente Temer concede uma entrevista aos jornais Financial Times[160], Wall Street Journal e The New York Times e diz estar pronto para assumir o cargo. Assim a imprensa noticia o caso, enquanto as autoridades aguardam o desfeixo.

---

[159] ROUSSEFF, Dilma Vana. *Discurso na ONU – 22/04/2016*. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=w0Xian8jft4 > Acesso em: 23 mar. 2017.

[160] JORNAL FINANCIAL TIMES. *Brazil's Temer denies coup conspiracy against Rousseff.* Disponível em: < https://www.ft.com/content/401b925a-075a-11e6-96e5-f85cb08b0730#axzz46ZhGH4e7 > Acesso em: 15 jan. 2018.

Nesse tempo, a Lava Jato continua avançando, já nos jardins do Palácio do Planalto, e a pressão popular é intensa enquanto tramita o processo do *impeachment*.

No Senado é designada uma Junta Pericial, que, a 27 de junho 2016, emite Laudo Pericial das contas de 2015 da Presidenta, uma vez que carece de parecer do TCU. A Junta Pericial chega às seguintes conclusões: Sobre a edição de decretos suplementar, não numerados, "Há ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República na edição dos Decretos, sem controvérsia sobre sua autoria". Sobre as operações no âmbito do Plano Safra, o Parecer identifica os atrasos, mas chega à seguinte conclusão: "não foi identificado ato comissivo da Exma. Sra. Presidente da República que tenha contribuído direta ou imediatamente para que ocorressem os atrasos nos pagamentos".[161]

Enfrentada a dilação probatória, a defesa da Presidenta apresenta suas Alegações Finais, a 28 de julho, onde aduz preliminarmente: i) exclusão do decreto de abertura de crédito suplementar apontado pela perícia como compatível com a meta fiscal; ii) exclusão da imputação de indício de ilícito do Decreto de 27/7/2015 no valor de R$ 29,9 milhões, restabelecendo o objeto da acusação em 4 Decretos, conforme aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados; iii) que não seja reconhecida a recepção do art. 11 da Lei 1.079, de 1950 pela Constituição de 1988; iv) pendência do julgamento de Contas de 2015. No mérito aduz que, mesmo que se considere os fatores apontados na denúncia como suficientes para caracterização de operação de crédito, tais circunstâncias não se apuram no exercício de 2015. Tanto que não há recomendação ou decisão do TCU com relação a esse período, razão pela qual o primeiro pedido de *impeachment* foi retificado.[162]

Esgotados os debates, numa última tentativa de salvar seu mandato, a Presidenta vai ao Senado depor em autodefesa e culpa o cenário econômico internacional, desvia-se de falar da participação do PT na Lava-Jato, e acusa a oposição de boicotar seu Governo. A Presidenta escolhe cair de pé na esperança de que o tempo a absolvesse, assim, não contraria à sua biografia.

Após muita discussão e protestos o Senado Federal vota, a 31 de agosto de 2016, o pedido de *impeachment*, com um placar de 61 votos favoráveis e 20 contrários, chega ao fim precoce do mandato presidencial de Dilma Rousseff. Contudo, cumprindo a determinação do STF de que o rito do processo é o mesmo do *impeachment* anterior, que teve a votação das

---

[161] BRASIL. Senado Federal. *Denúncia nº 01 de 2016, Laudo Pericial*. p. 212-2015. Disponível em: < http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=196168&mime=application/pdf> Acesso em: 16 jan. 2017.
[162] Idem. *Alegações Finais*. p. 523-524. Disponível em: < http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=196168&mime=application/pdf > Acesso em: 16 jan. 2017.

penas separadas, o Senado Federal mantém os direitos políticos de Dilma Rousseff, com um placar de 42 votos favoráveis, 36 contrários e três abstenções.[163]

O *impeachment* se concretiza, mas não consegue convencer a todos da prática de crimes de responsabilidade no mandato iniciado a 1º de janeiro de 2015 e ali encerrado. Nesse sentido, muitos juristas contestam o resultado, como Alexandre Bahia, Diogo Silva e Marcelo Oliveira[164], Joaquim Barbosa e muitos outros. Logo, a existência ou não dos crimes de responsabilidade imputados à Dilma Rousseff carecem de uma definição judiciária fundamentada pelo STF, como ocorrera no caso do *impeachment* anterior.

2.2 Análise geral dos episódios do *impeachment*: como um presidente perde a governabilidade

Após demonstrado o contexto político de cada episódio do *impeachment*, é importante analisá-los em conjunto para se perceber suas reais causas e o que define o destino político de um Presidente da República.

Conforme mencionado no início deste capítulo, os parâmetros de análise utilizados foram: a biografia e personalidade de cada presidente, seu relacionamento com a base aliada, o Congresso Nacional e, pessoalmente, com o presidente da Casa Legislativa ou algum opositor forte; o desempenho do governo, em especial na economia; o apoio popular e as acusações sofridas; o discurso de posse.

A análise se concentra nos episódios Getúlio Vargas, Fernando Collor e Dilma Rousseff, uma vez que os episódios Café Filho e Carlos Luz são distinto, pois o contexto político rompe com a democracia, descumprindo por completo o procedimento a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, ocorrendo os dois *impeachments* em onze dias, sequer dando tempo de gerar os mesmos dados parâmetros dessa análise.

Naqueles episódios havia um algoz do Presidente da República, seja Carlos Lacerda para Getúlio Vargas, Ibsen Pinheiro para Fernando Collor, ou Eduardo Cunha para Dilma Rousseff, que foram decisivos no processo que sofreu cada Presidente da República. O relacionamento direto entre cada um desses pares, especialmente nos episódios Getúlio Vargas e Dilma Rousseff, desgastou o governo, culminando no seu fim.

---

[163] Idem. Senado Federal. *Resolução do Senado Federal n. 35 de 31/08/2016*. Disponível em: < www.senadofederal.gov.br > Acesso em: 16 jul. 2017.

[164] BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattani de. *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal*. História e teoria constitucional brasileira. 2 ed. Florianópolis: Empório do Direito. 2017.

Ademais, verifica-se que, em todos os episódios a personalidade do Presidente da República contribuiu negativamente para a ocorrência do processo de *impeachment,* pois eles não conseguiram manter uma boa relação com o Congresso Nacional. Getúlio Vargas não sabia governar na democracia; Fernando Collor não aceitava compartilhar o governo com seus aliados e nada fez para conseguir o apoio de partidos muito importantes, como o PMDB e Dilma Rousseff resistiu em manter a relação fisiológica até então estabelecida, ademais, as relações interpessoais, mesmo com a base aliada e subordinados costumavam não ser amistosas. Nesses dois últimos casos, ao sentir a perda da governabilidade, ambos buscaram aproximar-se do Congresso, seja utilizando-se de um discurso mais republicano, seja articulando acordos que acomodassem os intereses dos congresistas, mas essas investidas foram em vão, pois não conseguiram salvar o governo. Nesses termos, considerando que na prática é o Congresso Nacional, que tem o poder de afastar um Presidente da República, e que este nada pode fazer contra aquele, como ocorre no Parlamentarismo, se conclui que ao se instalar um conflito entre duas partes, que uma delas detem amplo poder de julgar o conflito, não há que se esperar imparcialidade e se o Presidente não conseguir reverter políticamente o caso, seu destino será o *impeachment*.

O desempenho da economia foi decisivo para celar o destino político dos Presidentes da República, seja positivamente no episódio Getúlio Vargas, seja negativamente nos epísódios Fernando Collor e Dilma Rousseff, lembrando que nesses dois últimos o país entrou numa recessão, o desemprego subiu e o governo não tinha o controle da inflação, enquanto no primeiro o desempenho da economia ia bem. Ainda é valido lembrar que o bom desempenho da economia salvou outros governos como nos casos Lula e Temer de se abrir ou prosseguir com a denúncia que os afastariam do cargo. Esse fator é um dos mais importantes para definir o destino político de um Presidente da República, é a verdadeira expressão da força do capital agindo sobre o Estado.

Nos que se refere ao reflexo do apoio popular no apoio parlamentar, o Presidente Getúlio Vargas contava com condição muito favorável, salvando-se do *impeachment*; Dilma Rousseff, parcialmente, mas a oposição era maioria, conseguindo aproximadamente ¼ dos votos do Senado em seu favor; Fernando Collor perdeu totalmente o apoio das ruas e não conseguiu no Senado nem um voto em seu favor, salvo dois do próprio Estado. Logo, nesses dois últimos, o resultado foi trágico para o governo. Essa análise objetiva parece fazer sentido, contudo, contrariando o entendimento de muitos, é possível afirmar que a queda de prestígio popular não levaria necessariamente a uma crise política aguda ao ponto de resultar no fim precoce desses governos, pois no caso do Presidente José Sarney, esse manteve-se quase todo

o tempo do mandato com desprestígio popular. Com exceção dos meses que se seguiram ao Plano Cruzado, com respostas positivas no controle da inflação, foi considerado ruim ou péssimo por uma porção que variou entre 50 e 70% da população, e menos de 10% o considerava bom ou ótimo.[165] O mesmo ocorre com o Presidente Temer que bate recorde negativo de aprovação, com apenas 3% dos entrevistados acham o governo ótimo ou bom, e 82% acham ruim ou péssimo[166], contudo dá respostas positivas no campo econômico e mantém uma boa relação com o Congresso, inclusive sendo submetido por duas vezes a uma votação política que o afastaria do cargo, sendo mantido ambas as vezes.

Por fim, sobre as denuncias contra o governo, essas seguem a mesma lógica que contraria o óbvio, por isso não dá para associar o *impeachment* como consequência natural dessas denuncias, pois no episódio Getúlio Vargas a CPI da Última Hora não provou o que a oposição quería, o favorecimento exclusivo de um jornal que apoiava o Governo, incluindo jornais da oposição. No episódio Fernando Collor, não se conseguiu provar no STF a corrupção apontada contra o ex-Presidente, sendo absolvido. No episódio Dilma Rousseff, com relação aos supostos crimes de responsabilidade, esses carecem de verificação judiciária, ademais, as acusações sobre a ex-Presidenta na esfera da Laja Jato só surgiram após o *impeachment*. Ainda, é preciso incluir nessa análise o caso Lula, cujo governo sofreu com o caso do Mensalão, chegando a ter 29 pedidos de *impeachment*, mas isso não interrompeu o mandato e nem comprometeu seu amplo apoio popular e do Congresso Nacional; também há o caso Temer, que tem o governo envolvido em diversas denuncias, inclusive apontando diretamente o Presidente Temer, sendo indiciado em investigação pela Polícia Federal e pela Procuradoria Geral da República, o que não abala a sua governabilidade. Portanto, conclui-se que o enfrentamento da materialidade, autoria e culpabilidade do crime de responsabilidade, na prática, não é pré-requisito para o afastamento de um Presidente da República.

Forçoso reconhecer que a corrupção é frequentemente presente nos governos brasileiros, mas que isso por sí não tem força suficiente para se encerrar um mandato de Presidente da República. Vale lembrar que durante as manifestações de 2014 o povo foi às ruas se dizendo indignado com a corrupção e com uma pauta que contemplava maior rigidez no seu combate, ainda assim reelege o mesmo governo e parte significativa do Congresso Nacional. Ademais, em 2015 e 2016 muitas são as manifestações apontando casos de corrupção que envolviam o PT, contudo, com o *impeachment*, o novo Governo toma posse com sete ministros investigados, e até presos pela Operação Lava Jato, com o PMDB

---

165 INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA – *Aprovação do Governo José Sarney*. 1989.
166 Idem. *Razões de avaliação do presidente Michel Temer*. PO813964. 06 e 07/06/2018. São Paulo. 2018.

igualmente sendo atingido pelos escándalos de corrupção, inclusive agora o próprio Presidente da República, Michel Temer. Contudo, os grandes protestos cessam, não há mais panelaço ou paseatas, ainda que as denúncias, manobras e escândalos não cessam.

Destarte, cada episódio do *impeachment* se desenvolveu nesse contexto, sendo que a certeza da existência de crime de responsabilidade não fez diferença no resultado do julgamento pelo Congresso Nacional. Como se viu nos episódios Getúlio Vargas, cuja deúncia foi arquivada pela Câmara dos Deputados; Fernando Collor, absolvido pelo STF; ou Dilma Rousseff, que tinha em seu favor uma Perícia produzida pelo próprio Senado Federal, e a aprovação legislativa de lei regulamentando os decretos de contingenciamento, mas que foram contrariados pelo plenário da Casa no que se refere ao mandato, e confirmado no que se refere aos direitos políticos. Em todos os episódios o resultado era previsto, conforme a base de cada governo.

Em resumo, o que de fato conta para o julgamento do *impeachment* é o desempenho do governo na economia, a relação do Presidente da República com o presidente do Congresso Nacional e com o próprio Congresso.

Essa análise factual deve vir seguida de um mergulho no Direito Constitucional para a compreensão do *impeachment* nos aspectos pertinentes a esse instituto como solução dada a uma crise política.

3 O INSTITUTO JURÍDICO DO IMPEACHMENT

A obra clássica na doutrina jurídica brasileira que trata sobre o instituto jurídico do *impeachment* é a tese "O *Impeachment*: aspectos da responsabilidade do Presidente da República"[167], de Paulo Brossard de Souza Pinto. Paulo Brossard, como conhecido, era gaúcho de Bagé, nascido a 23 de outubro de 1924, tendo falecido em Porto Alegre, a 12 de abril de 2015, era também advogado, professor, político, tendo exercido cargos importantes nos três poderes, sendo o último deles o de Ministro do STF. Com essa tese, Brossard conquistou a cátedra vitalícia de Direito Constitucional, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

A conclusão da tese de Paulo Brossard foi que o *impeachment*, com o correr do tempo, se tornara antiquado e inadequado. Nas palavras do autor, "alguma coisa como roupa de menino em corpo de adulto, [...] uma velharia a ser recolhida ao museo das antiguidades constitucionais". [168]

A tese foi apresentada no ano de 1964, dez anos depois do episódio Getúlio Vargas, que teve a denuncia de *impeachment* arquivada, em seguida foi publicada como livro e reeditada algum tempo depois por ocasião do episódio Fernando Collor. Nessa oportunidade o autor diz que "o *impeachament* sai do armário, tira-se-lhe o pó, desenferruja-se o instrumental, é posto em funcionamento"[169]. Nesse contexto, Brossard se pergunta antes de ser indagado, se permaneciam válidas as conclusões de 1964, ou se a realidade as infirmara. A resposta do autor é sim e não: [170]

> É afirmativa na medida em que, aqui, aos nossos olhos. O impeachment funcionou, tanto que o Presidente foi desapossado ou foi levado a desvestir-se da chefia do Poder Executivo. É um fato e o fato é. Mas, ao mesmo tempo, eu diria que a resposta é negativa, pois o que ocorreu mostra, de maneira viva, a imprestabilidade atual do processo iniciado nas obras da Idade Média.
> [...]
> Por isso concluo que, a despeito do funcionamento feliz do processo escabroso, longe de infirmar, a experiência recente veio a confirmar a conclusão da tese, demonstrando a primariedade do instrumento ainda vigente entre nós.

Diante dessa conclusão e do atual sistema jurídico brasileiro, que vige a Constituição de 1988, cuja cria um sistema político diferente daquele à época da Constituição de 1946; da

---

[167] BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3 ed. São Paulo: Saraiva: 1993.
[168] JORNAL CORREIO BRASILIENSE. BROSSARD, Paulo. *Depois do Impeachment*. Brasília – DF, 06 jan. 1993, p. 13.
[169] Ibidem.
[170] Ibidem.

Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 e da própria tese referida, se tem a necessidade de repensar o *impeachment* no Brasil, pois 50 anos depois, o modelo é o mesmo, e se já era obsoleto quando Brossard defendeu sua tese, muito mais agora. Portanto, o momento não poderia ser mais oportuno, pois novamente é tirado do armário o instrumental enferrujado e agora já corroído no eposídio do *imepachament* da então Presidenta Dilma Rousseff, merecendo portanto uma revisitação à obra original.

A reflexão precisa ser aprofundada, para "restabelecer a exata fisionomia do *impeachment,* sua natureza, sentido, alcance e objetivo, seu lugar na órbita federal [...]"[171], nas palavras do Visconde do Uruguais[172], citado por Paulo Brossard no preâmbulo de sua tese. Nessa perspectiva, atualizar a referida tese, reescrevendo o *impeachment* para o século XXI se faz necessário para ajustar a democracia e o presidencialismo não só no Brasil, como na América Latina, que tem sofrido com a instabilidade política.

3.1 A fisionomia do *impeachment:* origem e desenvolvimento histórico da Inglaterra aos EUA

O *impeachment* é um instituto originalmente monárquico, surgido na Inglaterra. Há certa controversa sobre seu primeiro episódio, Alex Simpson afirma ter ocorrido no século XIII, no reinado de Edward I – 1272 a 1307, sendo o de David, em 1282, o primeiro caso[173]. De outro lado, Harold Laski[174], afirma que o primeiro *impeachment* ocorreu no século XIV, em 1326, no reinado de Edward II – 1307 a 1327, este mais conhecido como Edward de Windsor, com os casos de Latimer e Neville. Uma informação equivocada[175], citando Harold Laski tem sido difundida no Brasil por diversas publicações, a de que esse episódio teria ocorrido no reinado de Edward III. Ocorre que o reinado de Edward II durou até janeiro de 1327, quando foi deposto por Roger Mortimer, conforme informa o Consulado do Reino Unido no Brasil[176], logo, incompatível ter ocorrido no reinado de Edward III.

Em que pese a controvérsia, cuida-se apenas de um dado histórico. O que não há dúvidas é que o *impeachment* não servia para punir a pessoa do rei, pois este era dotado de

---

171 Ibidem, p. 13.
172 URUGUAIS, Visconde. Ensaio sobre o Direito Administrativo, 1862, V. I, Preâmbulo, p. XXII, apud, BROSSARD, Paulo, op. cit, p. 2.
173 SIMPSON, Alex. *A Treatise on Federal Impeachment*, Philadephia, 1916, p. 5.
174 LASKI, J. Harols. *The American Democracy*: A commentary and an interpretation. New York: Routledge. 1949.
175 FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 350-351.
176 REINO UNIDO. British Consulate-General no Rio de Janeiro.

imunidade – *the king can do no wrong*[177]. Assim, entendia-se que o rei só era atingido indiretamente com o *impeachment* de algum de seus homens, já que governava com o auxílio deles. Portanto, o *impeachment* foi a maneira encontrada pelo Parlamento para responsabilizar os ministros do rei por atos considerados lesivos ao interesse social ou estatal. Dessa forma se entendia que estaria coagindo o rei a respeitar as leis e adotar políticas aprovadas pelo Parlamento.[178]

Em sua origem, o *impeachment* era uma forma de julgamento político por crimes comuns, que permitia ao Parlamento, por meio da Câmara dos Comuns (Correspondente à Câmara dos Deputados num sistema presidencialista) acusar qualquer súdito inglês por atos ilegais criminais ou políticos. Por ser uma categoria relativamente ampla, praticamente qualquer conduta poderia configurar um ato ilegal, o que permitia que o Parlamento usasse o *impeachment* para perseguir adversários políticos, mais para enfraquecer suas reputações diante do rei e da nação do que para levar o processo até o fim e julgar os acusados. O julgamento cabia à Câmara dos Lordes (Correspondente ao Senado Federal), podendo aplicar quaisquer penas, desde o confisco de bens, prisão, desonra, exílio, até a pena capital.

Contudo, o fato de alguns dos principais ministros do rei ocuparem cadeiras na Câmara Alta do Parlamento inglês, servia para impedir abusos na aplicação do *impeachment* pelos Comuns, pois aqueles barravam sanções injustas. Com isso foi se desenvolvendo um sistema de limites ao poder da Câmara Baixa, evitando abusos. Um exemplo de limitação criada era que a acusação fosse específica e indicasse os crimes praticados, e cobrando um prazo razoável para a duração do processo.[179]

Com o tempo o próprio rei passou a afastar seus ministros, pois com o fortalecimento do Parlamento o rei dependia de harmonia entre os poderes para governar com tranquilidade. Aos poucos o *impeachment* caiu em desuso, e em 1806 foi instaurado pela última vez na Inglaterra, contra Lorde Melvillem, que acabou sendo absolvido pela Câmara Alta. Assim, o *impeachment* foi substituído pelo voto de censura, pois este bastava a manifestação do Parlamento em desfavor de algum dos homens do rei para que ele fosse afastado.[180]

Dissertar sobre o *impeachment* inglês não é algo fácil, pois suas características mudaram muito ao longo do tempo, seus registros são esparsos, o instituto não mais existe na

---

[177] STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitutin of the United States*. Boston Cambridge, Mass: Hilliard, Gray, and Company. 1833.
[178] ADAMS, George Burton. Magna Carta and the Responsible Ministry. *The American Historical Review*, V. 20, n. 4. Julho, 1915, p. 744-760.
[179] ROBERTS, Clayton. The growth of ministerial responsibility to parliament in later Stuart England. *The Journal of Modern History*, V. 28, n. 3. Setembro, 1956, p. 226.
[180] Ibidem.

legislação britânica, e os próprios autores divergem nas informações. Logo, é sempre arriscado falar do *impeachment* inglês como se ele pudesse ser tomado por processo definitivo, inteiramente estruturado, quando, da gênese ao ocaso, ele se desdobra do crepúsculo do século XIII, ou XIV, à madrugada do século XIX.[181]

No século XVII o *impeachment* atravessa o Atlântico e passa a ser aos poucos adotado nas colônias da América do Norte. O primeiro episódio ocorreu em 1635, no Estado da Virgínia, contra o Governador John Harvey.[182]

O *impeachment* não compunha o acervo normativo norte-americano e o conhecimento dos colonos sobre o procedimento foi se formando com experiências pessoais, relatos vindos da Inglaterra e publicações inglesas dos episódios debatidos no Parlamento Britânico, como os livros de John Rushworth e John Selden, ambos juristas ingleses, sendo aquele também político, membro da Câmara dos Comuns em vários momentos entre 1657 e 1685. Suas obras forneciam compilações dos episódios com noções sobre o funcionamento do *impeachment*.[183]

Conforme Hoffer e Hull[184] os primeiros *impeachments* ocorridos nas colônias da América do Norte foram verdadeiros experimentos, fundamentais para desenvolver o instituto nos moldes presidencialista. É então que o *impeachment* toma sua feição presidencialista. Assim, mesmo sem muito domínio do procedimento, as câmaras baixas das assembleias coloniais acusavam e as câmaras altas julgavam os indivíduos por atos ilegais, fossem eles praticados com abuso de poder, em violação à confiança pública ou cometidos por alguém em posição de autoridade, assim como na Inglaterra.

Por fim, em 1787, quando da promulgação da Constituição Norte-americana[185], o *impeachment* já estava desenvolvido, sendo incluído no texto constitucional. Inicialmente, legislador constituinte faz uma previsão de afastamento das funções, nos seguintes termos:

> ARTIGO II
> Seção 4
> O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves.

---

181 BROSSARD, op. cit., p. 25.
182 PAPENFUSE, Edward C., et al., *A Biographical Dictionary of the Maryland Legislature, 1635-1789*. Vs. 1 & 2. Annapolis, MD: Maryland State Archives, 1979, 1985.
183 HOFFER, Peter C. and HULL, Natalie E. H. *The First American Impeachments*. *The William and Mary Quarterly*, V. 35, n. 4, outubro, 1978, p. 653-667.
184 Ibidem, p. 656.
185 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constituição*. Versão traduzida. Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro.

Contudo, o legislador determina que não só o Presidente e Vice-Presidente, como todos os funcionários civis serão afastados de suas funções. Logo, tal previsão ainda não é específica sobre o *impeachment*, pois o pré-requisito desse instituto é a presença de crime de responsabilidade, que não são suscetíveis os funcionários civis.

A presença efetiva do *impeachment* ocorre quando a Constituição trata das competências do Congresso Nacional: [186]

> ARTIGO I
> Seção 2
> Item 5. A Câmara dos Representantes [...] exercerá, com exclusividade, o poder de indiciar por crime de responsabilidade (impeachment).
> Seção 3
> Só o Senado poderá julgar os crimes de responsabilidade. Reunidos para esse fim, os Senadores prestarão juramento ou compromisso.
> O julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte.

A Constituição não chega a tratar diretamente do crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República. Somente quando trata da participação do Poder Judiciário que há uma definição inequívoca da responsabilização do Presidente dos Estados Unidos, sem incluir aí a figura do Vice-Presidente.

Ademais, observa-se que não está sob a competência do Senado o julgado dos Ministros de Estado, embora o Presidente da República exerça o cargo com o auxílio deles. O artigo III, Seção 2, determina que a Suprema Corte tem competência originária para julgar "todas as questões relativas a [...] ministros..."[187]. Certamente essa definição é resultado da experiência britânica, onde o *impeachment* caiu em desuso quando passou a visar apenas Ministro de Estado, pois não faz sentindo, já que em caso de crimes de responsabilidade cometido por ele, ou o Presidente da República cuida de exonera-lo, ou o próprio Ministro renuncia ao cargo tamanho é o desgaste político de um processo de *impeachment*.

A Constituição Norte-americana adota o sistema bicameral para o Congresso Nacional: [188]

> ARTIGO I
> Seção 1
> Todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes.

[186] Ibidem.
[187] Ibidem.
[188] Ibidem.

Assim, o legislador constituinte distribui as funções no *impeachment* entre a Câmara dos Representantes (Câmara dos Deputados) e o Senado. Ficando organizado institucionalmente, conforme o sistema bicameral, já consolidado na tradição do *impeachment*.

Como se vê nesse artigo I, seções 2 e 3, o processo se inicia na Câmara, que tem poder para autorizar seu prosseguimento e se encerra no Senado, com competência judicante, portanto, este com maior responsabilidade.

É importante compreender a importância do Senado para a democracia, o diferenciando da Câmara, sendo aquele considerado órgão de maior experiência. Essa compreensão inicia-se pelo seu nome e origem, que remonta ao latim – *Senatus*, casa composta pelos anciões, chefes do patriciado, cujo papel era central no Império Romano.

O senado romano é a mais remota assembléia política da Roma Antiga, com origem nos Conselhos de Anciãos da Antiguidade oriental (surgidos após o ano 4.000 a.C.). Era uma assembléia de notáveis. A importância dessa instituição na antiguidade pode ser constatada pela sigla dos estandartes das legiões romanas, SQPR. Cuja versão em português seria algo equivalente "O Senado e o Povo de Roma", ou seja, o *Senatus* era o centro do poder formal.

Na tradição republicana moderna, a ideia de que seja composto pelos mais experientes se mantém, pois, para se eleger senador as exigências são maiores que para deputado.

Nesse contexto, nos termos do artigo I, Seção 3 da Constituição Norte-americana, "Não será eleito Senador quem não tiver atingido a idade de trinta anos, não tiver sido por nove anos cidadão dos Estados Unidos [...]"[189]. Enquanto para a Câmara dos Representantes a Constituição prevê um menor rigor para a eleição: "Não será eleito Representante quem não tiver atingido a idade de vinte e cinco anos, não for há sete anos cidadão dos Estados Unidos [...]".[190]

Seguindo a ideia de maior zelo constitucional no julgamento do *impeachment*, o legislador constituinte dos Estados Unidos da América – EUA define o quórum, tanto para autorização como para o impedimento, que seja por maioria qualificada de 2/3, em favor do Presidente da República, ou seja, para que seja provado o pedido a oposição é que precisa alcançar a maioria de 2/3 dos membros presentes. Conforme o artigo I, Seção 3: "E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes".[191]

---

[189] Ibidem.
[190] Ibidem.
[191] Ibidem.

Quanto à definição ou enumeração dos crimes de responsabilidade, a Constituição não o faz, apenas no Artigo II, Seção 4 trata dos crimes de traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves, como suscetíveis de afastamento do Presidente, Vice-Presidente e de todos os funcionários civis dos Estados Unidos, não sendo, portanto, crimes de responsabilidade, que pressupõe natureza política, que os funcionários civis não possuem.

A Constituição Norte-americana repousa sobre um texto codificado, ademais é rígida e sintética com aspecto essencialmente principiológico e inicialmente político. Por isso, deixando para o legislador infraconstitucional a definição do crime de responsabilidade, sua natureza, a pena e o procedimento do *impeachment*.

A Constituição Norte-americana trata da participação do Poder Judiciário no julgamento do *impeachment* entregando a seção de julgamento ao Presidente da Suprema Corte. Conforme o artigo I, Seção 3: "O julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte"[192].

Contudo, é preciso considerar aqui que a presidência do Senado norte-americano é exercida pelo vice-Presidente dos Estados Unidos (Art. I, Seção 3)[193], companheiro de chapa do réu do *impeachment*, e primeiro sucessor do cargo. Portanto, por lisura, o vice-Presidente é afastado da função de Presidente do Senado na seção de julgamento do *impeachment*.

Ainda que sem ser a intenção primordial, o legislador constituinte considerou um dos pilares da República, a tripartição dos poderes, de Montesquieu[194], que será aprofundada no capítulo 3, e atribuiu ao Presidente da Suprema Corte a presidência da seção de julgamento do *impeachment*.

Assim, o legislador constituinte originário dos Estados Unidos define normas do *impeachment* que servem de referências para todos os países que passam a adotar esse método de responsabilização do seu Presidente da República.

Tamanha é a representação da *expertise* dos EUA com o *impeachment* para o seu desenvolvimento, que se faz necessário abrir um parêntese no curso da narrativa evolutiva do instituto para analisar essa experiência, nos episódios ocorridos com presidentes norte-americanos.

Ao longo da história dos EUA, dois presidentes tiveram o pedido de *impeachmant* autorizado pela Câmara dos Representantes, sendo assim julgados, foram ele os Presidentes

---

192 Ibidem.
193 Ibidem.
194 MONTESQUIEU, op. cit.

Andrew Johnson e Bill Clinton. Há um terceiro episódio, o do Presidente Richard Nixon, que não foi adiante, pois ele renunciou antes da votação pela Câmara.

Andrew Johnson foi o 17º Presidente dos EUA, de 1865 a 1869. Johnson assumiu o cargo após o assassinato do antecessor Abraham Lincoln, de quem era vice-Presidente. Como Presidente, ele assumiu o governo com a promessa da reconstrução dos EUA, um projeto político que pretendia reunificar o país, com o retorno dos Estados que haviam se separado do país e formado os Estados Confederados da América, a primeira fase durou até os Republicanos Radicais ganharem o controle do Congresso nas eleições de 1866.[195]

Sua política conciliatória com o Sul, sua pressa para reinscrever os ex-confederados de volta para a União e os seus vetos dos direitos civis embrenharam-no em uma amarga disputa com os Republicanos Radicais. Esses aprovaram o prosseguimento do *impeachment* em 1868, sob o fundamento de que o Presidente teria violado a *Tenure of Office Act*, uma lei promulgada pelo Congresso em março de 1867, mas ele foi absolvido por um único voto no Senado.

William Jefferson Bill Clinton foi 42º Presidente dos EUA, eleito pelo Partido Democrata, que ocupou o cargo por dois mandatos, entre 1993 a 2001.[196]

Em 1996 surgiu um escândalo, cujo Presidente Bill Clinton teria romances com as estagiárias da Casa Branca Paula Jones e Monica Lewinsky, ademais houve denúncias de obstrução de justiça por suposta interferência do pessoal da presidência na investigação do do suposto romance com a estagiária da Casa Branca, Mônica Lewinsky. Em consequência o Presidente Clinton foi acusado perante a Câmara dos Representantes de perjúrio e obstrução de justiça. A Câmara era dominada pelos Republicanos – oposição ao governo, que votou pelo *impeachment* do Presidente Clinton. O caso rendeu discussões acaloradas no plenário da Câmara. Todos os republicanos votaram em favor do *impeachment*, contando ainda com o voto de alguns democratas.

O processo se encerrou no Senado a 12 de fevereiro de 1999, com a absolvição do Presidente Clinton de todas as acusações. No Senado, o placar foi inverso, todos os democratas votaram contra o *impeachment*, contando ainda com o voto de alguns republicanos.

Richard Milhous Nixon foi o 37º Presidente dos EUA, ocupando o cargo por dois mandatos, de 1969 até 1974. Nixon foi reeleito a 7 de novembro de 1972 em uma das maiores

---

[195] BOTELHO, Jota A. *O impeachment de Andrew Johnson*. Disponível em: < https://jornalggn.com.br/blog/jota-a-botelho/o-impeachment-de-andrew-johnson > Acesso em: 18 jan. 2018.

[196] CLINTON, William Jefferson Bill. *Minha vida*. Bill Cinton. Traduzido por Maria Silvia Mourao Netto. Rio de Janeiro: Globo, 2004.

vitórias eleitorais na história dos EUA. Contudo, no ague de seu poder, surgiram escândalos de uma série de atividades clandestinas e muitas vezes ilegais realizadas por membros do governo Nixon, denominadas de *Watergate.*[197]

No desenrolar desses escândalos, a julho de 1973, o assessor da Casa Branca, Alexander Butterfield, testemunhou sob juramento ao Congresso, afirmando que o Presidente Nixon tinha um sistema de registro secreto com suas conversas e telefonemas. Essas conversas e telefonemas supostamente revelariam provas contra o Presidente Nixon, que se negou a entrega-las, apresentando apenas transcrições das conversas.

A batalha legal sobre as fitas continuou até meados do ano seguimte, quando o Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes abriu audiências de *impeachment* contra o Presidente a 9 de maio de 1974, cujas culminaram em votos pelo *impeachment*. E a 24 de julho, a Suprema Corte decidiu unanimemente, no caso EUA vs. Nixon, que as fitas completas, e não apenas as transcrições selecionadas, deveriam ser liberadas. Por fim, à luz de sua perda de apoio político e da quase certeza de que ele seria acusado e removido, Nixon renunciou à Presidência a 9 de agosto de 1974.

O amadurecimento político dos EUA se revela na sua experiência em quase 250 anos de previsão constitucional do *impeachment*, que apenas dois casos chegaram a ser admitidos, contudo a oposição dominava a Câmara dos Representantes, sendo barrados no Senado, inclusive com o apoio da oposição. Assim, registra-se que até a presente data, nenhum presidente norte-americano foi exonerado do cargo por *impeachment*.

Diante desse histórico, para concluir, é necessário conferir ao arranjo institucional do *impeachment* entregue ao Senado, o seu julgamento a sua baixa incidência nos EUA e o pensamento aristotélico. Nesses termos, do pensamento aristotélico, se extrai que o cuidado com o aspecto estrutural fundamenta-se na intenção de construir mecanismos que favoreçam a seleção dos agentes políticos mais prudentes. Não se trata, portanto, de considerar que o arranjo institucional é, em si, virtuoso, ou que a mera construção de instituições ou procedimentos basta para que se atinja o bem comum. Contudo, o núcleo do pensamento aristotélico se encontra na ideia de que, mais do que esse arranjo, é fundamental a partilha de uma concepção de virtude cívica[198]. Ademais, para Aristóteles é da inteligência e da coragem que depende a aptidão para a vida cívica, certamente, elas são necessárias para a instituição de

---

[197] BIOGRAFIAS Y VIDAS. *Richard Nixon*. Disponível em: < https://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/nixon.htm > Acesso em: 12 jan. 2018.

[198] ARISTÓTELES, op. cit.

um legislador que queira estabelecer o reinado da virtude[199]. Por fim, ao asociar a virtude do homem público ao arranjo do trâmite do *impeachment* no Senado, se espera um julgamento responsável, que não coloque em risco os preceitos da república e da democracia.

3.2 A construção do *impeachment* no Brasil

Feitas as anotações do desenvolvimento do *impeachment* pelo mundo ocidental, o estudo volta-se à análise no Brasil, retomando o curso da evolução histórica e desenvolvimento do *impeachment*, a partir do século XIX. Nesse período, na América portuguesa, o governo que aqui estava presente com a vinda da família real, passou a ser pressionado pelas revoltas contra o regime monárquico e sob influência das transformações que passava a Europa pelo enfraquecimento dos governos absolutistas tradicionais passa a repensar o modo de governar. Nesses termos, a Teoria do Direito Natural e o Iluminismo tornaram-se referências para pensar o governo em todo o império português. Era preciso reformar a monarquia para não sucumbir, e o caminho encontrado foi a instituição do império civil. [200]

Inicialmente a ideia de um império civil luso-brasileiro redefine o campo de atuação próprio do Estado português (em torno de uma função administrativa) e reorganiza o espaço público (admitindo a participação política, mas conforme certas definições de cidadania). Com isso se pretendia recuperar a definição de um poder político supremo. Reafirmar a função reguladora do poder político como inspetor das condutas particulares, promotor das atividades comerciais e agrícolas. Nesse contexto, começa a alterar-se a origem desse poder, com a inclusão do conceito de cidadão.[201]

Contudo, o projeto do império civil luso-brasileiro não prospera, pois, a família real volta para Portugal e D. João VI deixa na colônia Américo-portuguesa seu filho, D. Pedro I, como príncipe regente, que proclama a independência a 07 de setembro de 1822 e é aclamado Imperador do Brasil, a 22 de outubro do mesmo ano. Sobrevém a influência civilista e na cerimônia de sagração de D. Pedro I, foi atribuída ao Imperador uma autoridade, que ultrapassava o julgamento humano e não poderia ser questionada pela Assembleia

---

[199] Ibidem.
[200] OLIVEIRA, Eduardo Romero. *A idéia de Império e a fundação da Monarquia Constitucional no Brasil (Portugal-Brasil, 1772-1824). Tempo*, V. 9 no.18 Niterói Jan./Jun. 2005, p. 43-63.
[201] Ibidem.

Constituinte. Esse procedimento religioso de sagração recuperava a teoria do direito divino, fundamentando o poder real.[202]

Nesse contexto é convocada a Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil de 1823 – instalada a 03 de maio, quando se aprovou que: "enquanto a Constituição não decretar a existência de um Conselho do Imperador, são tão-somente conselheiros de Estado os Ministros e Secretários de Estado, os quais serão responsáveis na forma da lei"[203]. Assim, o *impeachment* estreia no cenário político-jurídico brasileiro, e passa a fazer parte do ordenamento nos trabalhos pré-constitucionais.

Jurada a Constituição do Império, a 25 de março de 1824, nela passou a constar a responsabilização, que é resultado da Teoria do Direito Natural e do Iluminismo contextualizados no país recém-criado, aquela por proteger o imperador, esta por trazer a responsabilização. Desse modo, assim como no Reino Unido, o instituto não visava o monarca: "Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma".[204]

A responsabilidade limitava-se ao primeiro escalão do governo imperial, conforme os artigos 38, 47, 133 da Constituição do Império:[205]

> Art. 38. E' da privativa attribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e ConseIheiros de Estado.
> Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado
> II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.
> Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis.

A responsabilização do primeiro escalão do governo imperial abre caminho para uma ampliação do alcance desse instituto, porém com alcance vertical e descendente, na rota inversa ao imperador, por vedação constitucional.

Seguindo a tradição jurídica do instituto do *impeachment*, seja inglesa ou norte-americana, a atribuição de responsabilizar era atribuída ao Congresso, ou Assembleia Geral, como denominava a Constituição do Império[206]: "Art. 14. A Assembléa Geral compõe-se de duas Camaras: Camara de Deputados, e Camara de Senadores, ou Senado".

---

202 Ibidem.

203 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Lei de 20 de outubro de 1823*. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/anterioresa1824/lei-40852-20-outubro-1823-574277-publicacaooriginal-97451-pl.html > Acesso em: 02 set. 2018.

204 Idem. Palácio do Planalto. *Constituição do Império Brasileiro de 1824*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm > Acesso: 12 jan. 2017.

205 Ibidem.

206 Ibidem.

Sendo então composta por duas casas, à Câmara dos Deputados era atribuído, privativamente, o poder para acusar e ao Senado o poder para julgar. Conforme os artigos 38 e 47 da Constituição do Império: [207]

> Art. 38. E' da privativa attribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e ConseIheiros de Estado.
>
> Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado:
> I. Conhecer dos delitos individuais, cometidos pelos membros da Família Imperail, ministros de Estado, conselheiros de Estado [...]
> II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.

Verifica-se aqui uma atecnica do legislador constituinte, pois se a câmara decreta a acusação dos Ministros e Conselheiros de Estado (Art. 38), o Senado só conhece e julga os crimes de responsabilidade dos Secretários e Conselheiros (Art. 47, inciso II), pois aos Ministros tem previsão apenas para os crimes comuns, ou delitos individuais (Art. 47, inciso I). Logo, somente para o Conselheiro tem a previsão completa, o que em tese inviabiliza o julgamento dos Ministros e Secretários de Estado. Pois não há previsão para julgar Ministro acusado e não se pode julgar Secretário, pois não há previsão para acusá-lo, salvo se houver delegação. Sendo que o julgamento deve ser precedido de acusação.

A regulamentação dos crimes de responsabilidade ficou a cargo da legislação infraconstitucional, como determinava a Constituição[208]: "Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra eles".

Nesse sentido, dois projetos de lei surgiram, um para regulamentar o artigo 134 da Constituição, alcançando o primeiro escalão do governo e outro referente a todos os servidores públicos. Com isso se pretendia uma responsabilização geral da administração pública, que até então respondia somente ao imperador, ficando irresponsáveis perante a lei.

A lei que tratava da responsabilização política era a Lei de 15 de outubro de 1827[209], cuja não recebe numeração. Essa lei dispunha sobre a responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros, corrigindo a atecnia anteriormente mencionada.

Nesses termos, Pimenta Bueno[210] comenta que "esta lei é uma conquista gloriosa do Poder Legislativo brasileiro nos termos que elle exercia todas as suas attribuições e era circundada de grande força moral". Essa é a parte civilista do novo governo, que

---

[207] Ibidem.
[208] Ibidem.
[209] Idem. Câmara dos Deputados. *Lei de 15 de novembro de 1827*. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html > Acesso em: 12 jan. 2017.
[210] BUENO, op. cit., p. 263.

regulamentava a responsabilização dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros, bem como dos demais servidores.

Sob a égide dessa norma jurídica, foram feitas várias tentativas de se responsabilizar o primeiro escalão do governo, tendo sido apresentadas diversas denúncias de 1827 a 1857, embora só uma foi recebida, mas que posteriormente foi absolvido pelo Senado.

Apesar da estabilidade política do segundo império, cujo D. Pedro II regeu por 49 anos, no último quartil do século XIX, o Brasil passa a receber influências ideológicas ligadas ao Liberalismo e à Modernidade, o que muda o cenário político e a monarquia passa a ser questionada.

A 1870 é fundado Partido Republicano, com a causa do combate à centralização política e irresponsábilidade do Império, pois D. Pedro II governava com o Poder Moderador, sem sofrer qualquer sanção. Assim, os republicanos pretendiam um novo sistema de representação, para isso projetou-se a criação de uma República Federativa, com seus primeiros ideais apresentados no Manifesto Republicano. [211]

Segundo Renato Lessa[212] os idealizadores da república tinham um catálogo de motivos para por fim ao sistema e regime de governo. Contudo, para a viabilidade do projeto, os intelectuais republicanos, inicialmente buscaram como primeiro apoio a elite escravocrata descontente com a política abolicionista do Império. Juntou-se então a elite intelectual com a elite escravocrata para "inventar" a república brasileira, termo usado pelo autor para discutir o fenômeno político da Proclamação da República. Assim, somente após estabelecidos os ideais republicanos, que durou uma década de discussões fechadas, já nos anos de 1880, a campanha ganha as ruas. O mais importante disso é perceber como a política é desenvolvida no Brasil, dos salões e gabinetes para as ruas, mesmo quando se trata de romper com o regime monárquivo e proclamar a República.

Essa política é descrita por Oliveira Vianna[213], um dos fundadores do pensamento político brasileiro do século pasado, que procurou desenvolver uma intepretação "realista" – segundo auto-atribuição – da formação nacional, social e política brasileira. Oliveira Viana sintetizou que a história do país é representada pela imagem de um espaço – mais do que de uma experiência nacional – marcada pelo insolidarismo e pela ausência de laços sociais

---

[211] BRASILIENSE, Américo. Manifesto Republicano de 1870. In: *Os programas dos partidos e o 2º Império*. São Paulo, 1878, p. 59-88.
[212] LESSA. Renato. *A invenção republicana*. Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2015.
[213] OLIVEIRA, Vianna, F. J. de. *Problemas de Política Objectiva*, São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1930.

originários e espontâneos entre os seus habitantes. Daí se terá a matriz de uma república que já nasceu velha e seus reflexos se darão sobre o tipo do *impeachment* a ser instituído.

Nesse contexto, o Brasil passa por profunda alteração em todo o seu sistema político no último quartil do século XIX. A república presidencialista é proclamada e o Estado passa a ser federado. Se a pessoa do imperador era legalmente inviolável e sagrada, e não estava sujeita a responsabilidade alguma, o Presidente da República não poderia igualmente ser.

Nesse momento histórico no Brasil há um marco divisor, que atinge o presente trabalho, a Proclamação da República, ou "invenção", como chama Renato Lessa. A forma como essa república foi inventada é fundamental para definir o futuro, essa herança será transmitida às gerações que consolidarão a nação e seus fundamentos atropológicos. Por isso, é importante compreender esse momento, pois, como já dito, refletirá na concepção do *impeachment* republicano.

Renato Lessa[214], discute a invenção republicana brasileira, e dialoga com Oliveira Viana, chegando ao entendimento de que, ao mesmo tempo em que alude à necessidade de realismo histórico e sociológico, o país – como experimento civilizatório positivo – deve ser criado por atos de demiurgia pública e estatal. Há na linguagem de Oliveira Vianna um pessimismo da razão histórica e sociológica, e um otimismo da vontade de demiurgia: posta está, com clareza, a precedência do direito público sobre o direito privado, a exigir a prática de um amálgama que combina realismo e voluntarismo. Na assunção de tal precedência, esvai-se o pessimismo. Em seu lugar, um voluntarismo normativo ocupa o proscénio, o que afasta Oliveira Vianna, e os autoritários brasileiros em geral, de uma perspetiva puramente decadentista ou nostálgica a respeito da história do seu país.

Noutros termos, para Renato Lessa[215], trata-se de inventar um país a partir dos fatos, ou mais, contra os fatos. Ao fim e ao cabo, o realismo pretendido de Oliveira Vianna acaba por inserir-se na tradição utópica e voluntarista do direito público, que chama para si a tarefa de constituir um experimento de país. A condição originária brasileira, enquanto experiência societária, é insuficiente para fixar o seu destino enquanto Estado Nacional. Tal destino dar-se-ia por negação dos seus antecedentes históricos. A dificuldade do argumento inscreve-se exatamente nesta aporia: é necessário partir dos fatos reais e da sua história, para que os mesmo sejam reconfigurados em direção distinta à da sua vigência inercial.

---

[214] LESSA, Renato. Modos de fazer uma República: demiurgia e invenção institucional na tradição republicana brasileira. *Análise Social*, 204, xlvii (3.º), Lisboa – PT, 2012, 508-531, p. 529.
[215] Ibidem. p. 517.

Para a "invenção" da República foi convocada uma Assembleia Nacional Constituinte, responsável pela elaboração da Constituição da República**.** Com a nova Constituição o instituto do *impeachment* passa por alterações, sendo a principal o sujeito da responsabilização, negando a tradição monárquica ao alterar o foco principal, que se volta para o Presidente da República, colocando os Ministros de Estado numa segunda ordem de responsabilidade e excluindo os demais. Nesse novo sistema, os Ministros respondem perante o Senado somente quando cometem crime de responsabilidade conexo ao Presidente da República, nos demais casos perante o STF, conforme se vê no texto constitucional a seguir:[216]

> Art. 52. Os Ministros de Estado não são responsaveis perante o Congresso, ou perante os Tribunaes, pelos conselhos dados ao Presideute da Republica.
> § 1º Respondem, porém, quanto aos seus actos, pelos crimes qualificados em lei.
> § 2º Nos crimes communs e de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e nos connexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste.
>
> CAPITULO V
> DA RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE
>
> Art. 53. O Presidente dos Estados Unidos do Brazil será submettido a processo e a julgamento, depois que a Camara declarar procedente a accusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes communs, e, nos de responsabilidade, perante o Senado.

Outra inovação importante foi a competência para julgar os crimes comuns, que passa a ser do STF. Conforme já mencionado, a Constituição do Império não fazia essa distinção, pois era de competência do Senado julgar os delitos individuais, conforme segue:[217]

> Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado
> I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura.

A Constituição Norte-americana também não trata dos crimes comuns, pois o artigo I, Seção 2, trata apenas de crime de responsabilidade.

Sendo necessário regulamentar o *impeachment*, o Poder Legislativo aprovou a Lei de Responsabilidades do Presidente, que o Presidente Marechal Deodoro veta. Porém, seu sucessor Floriano Peixoto regulamenta o artigo 53 da Constituição da República, por meio do

---

[216] BRASIL. Palácio do Planalto. *Constituição do Império Brasileiro de 1824*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.
[217] Ibidem.

Decreto nº 27, de 07 de janeiro de 1892[218], que sistematiza o processo e julgamento do Presidente da Republica e dos Ministros de Estado nos crimes comuns e de responsabilidade:

> Art. 1º O Presidente da Republica será submettido a processo e a julgamento, depois que a Camara dos Deputados declarar procedente a accusação, perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes communs, e nos de responsabilidade perante o Senado que, neste caso, será presidido pelo presidente daquelle Tribunal. (Arts. 53 e 33 § 1º da Constituição.)

Nesses termos se consolida o sistema bicameral no processamento do *impeachment*, inovando-se o sujeito da responsabilização, a competência para julgar os crimes comuns e inovando-se também com a participação do Poder Judiciário no processamento, com o comando da cessão de julgamento entregue ao Presidente do STF. Esta inovação ocorre apenas um século depois dos EUA considerar a participação da Suprema Corte no julgamento do *impeachment*.

Na conformação do novo Estado brasileiro a tripartição de poderes é levada a cabo, o Poder Moderador é extinto e o Poder Judiciário adquire autonomia do Executivo. Com a República, é criado STF, como órgão máximo e supremo do Poder Judiciário, estreando com o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, e repetiu-se no Decreto nº 848, de 11 de outubro do mesmo ano, que organizou a Justiça Federal. Desse modo, a Constituição de 1891, instituiu o controle da constitucionalidade, e o controle pelo STF do *impeachment.*

Logo, busca-se uma igualdade entre os poderes ao se incluir a mais alta corte judiciária entre aqueles responsáveis pelo processamento do *impeachment*.

Em 1916 ocorreu o primeiro processo de *impeachment* no Brasil republicano. Assim, o STF foi provocado para resolver questões incidentais, quando julgou o *HC* nº 4.091, em que figurava como paciente o General Caetano Manoel de Faria e Albuquerque, Presidente do Estado de Mato Grosso, que sofria um processo de *impeachment*.[219] Vale lembrar que o Brasil republicano é federado, portanto, por assimetria, os Presidentes dos seus Estados são agentes responsáveis.

O *impeachment* republicano já estreia com controversa quanto à sua motivação, pois as disputas políticas no Estado de Mato Grosso estavam acirradas desde a posse do Presidente, em 1913. Antes de completar um ano no governo, em julho de 1916, o Presidente

---

[218] Idem. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 27, de 07 de janeiro de 1892*. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-27-7-janeiro-1892-541209-publicacaooriginal-44157-pl.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

[219] Idem. Supremo Tribunal Federal. *Memória Jurisprudencial*: Ministro Pedro Lessa, Série Memória Jurisprudencial. Brasília – DF, 2007, p. 115 a 118.

rompeu oficialmente com o seu partido, o Partido Republicano Conservador – PRC, e passou a governar com o apoio do Partido Republicano Mato-Grossense – PRMG, mas isso não lhe garantiu o apoio da maioria dos deputados na Assembleia estadual.

A crise política ocorria, em especial pelos interesses econômicos que giravam em torno da renovação de grandes concessões de terras públicas para exploração privada. Para pacificar Mato Grosso, o Presidente convocou tropas federais e, em represália, a Assembleia deliberou iniciar o processo por crime de responsabilidade, denunciando o Presidente e afastando-o do cargo, assumindo o vice-presidente e o Presidente recorre ao STF.

Dentro dessa perspectiva, Pedro Lessa, então Ministro do STF e relator do *HC*, compreendeu que estando o Executivo e o Legislativo em verdadeira luta, o Poder Legislativo local era suspeito para julgar o Presidente e concedeu a ordem, mantendo-o no cargo.[220]

Abriu-se mais um complexo e intricado campo de luta na área jurídica, pois com a permanência no cargo, estabeleceu-se a duplicidade administrativa. Diante da gravidade do quadro político, o Presidente da República, Venceslau Brás, decretou intervenção federal a 10 de janeiro de 1917, afastando ambos, sendo substituídos pelo mineiro Camilo Soares de Moura, que assumiu o governo na condição de interventor.[221]

Seguindo o curso da história, guiado pela instabilidade política sempre presente no Brasil, em 1930 ocorre um movimento armado, que culminou com o golpe de Estado, o Golpe de 1930, que depôs o Presidente da República e pôs fim à República Velha.

Nesse contexto Getúlio Vargas toma posse de um governo provisório, implanta a República Nova, e em 1934 é promulgada uma nova Constituição, que estabeleceu um sistema complexo de *impeachment*, que transfere força do Poder Legislativo ao Judiciário, alterando a competência para o recebimento da denúncia, que passa para o Presidente do STF e cria a previsão de uma Junta Especial de Investigação e um tribunal especial de julgamento, compostos por membros do STF, entre outros: [222]

> Art 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juízes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.
> § 2º - A denúncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte,

[220] Ibidem.
[221] Ibidem.
[222] Idem. Palácio do Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

> de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações.

Esse sistema permitia ao Presidente um controle indireto, pois uma vez conseguindo eleger os membros acima referidos, tinha a segurança de sua estabilidade.

A Constituição de 1934 repetiu os preceitos da carta anterior, especialmente quanto à natureza e aos tipos de crimes de responsabilidade. Entretanto, essa Constituição pouco durou, eis que substituída pela Carta Outorgada de 1937, ou Constituição do Estado Novo, responsável pela implantação do regime político de inspiração fascista da ditadura polonesa de Josef Pilusdski. [223]

A Constituição de 1937[224] restabeleceu a competência tradicional para processar e declarar o *impeachment*: "Art 86 – O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação".

Veja que o Tribunal Especial foi extinto, e o Senado, que passou a ser chamado de Conselho Federal, retomou sua competência para processar e julgar. Contudo, trata-se de uma aparente ampliação do poder do Congresso Nacional no processo do *impeachment*, pois caso houvesse o risco do Presidente ter contra ele um pedido aprovado, ele poderia lançar mão da competência privativa de dissolver a Câmara dos Deputados – Art. 74, c). Portanto, de um ou de outro modo, o Presidente da República se manteria no poder.

Como era de se esperar, ocorreu a dissolução do Congresso promovida por Getúlio Vargas, barrando a possibilidade de viabilizar um pedido de *impeachment*.

Quanto à participação do STF, a Constituição de 1937 não fazia qualquer menção, apenas o § 2º do artigo 86 diz que "Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento".

Contudo, essa lei não chegou a ser editada. Ademais, Getúlio Vargas foi deposto e uma nova Constituição foi promulgada em 1946, que exsurgiu do constitucionalismo liberal-social, garantindo a separação dos poderes. E o Presidente da República volta a ser responsabilizado por seus atos, nos moldes tradicionais do bicameralismo. [225]

---

[223] MORAES. Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Reformulada, revisada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2017, p 17.

[224] BRASIL. Palácio do Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

[225] Idem. Palácio do Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm > Acesso em: 17 jan. 2017.

> Art 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.

A Constituição inova quanto ao sujeito do *impeachment*, que além do Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, passa a admitir o julgamento nos crimes de responsabilidade os Ministros do STF e o Procurador-Geral da República – Art. 62, I e II.

Observa-se que a Constituição de 1946 no artigo 88, para a admissão do pedido, fala em maioria absoluta, ou seja, o primeiro número inteiro acima da metade dos membros da casa legislativa, contrariando a tradição jurídica do instituto do *impeachment*, que é de maioria qualificada de 2/3. Essa previsão é repetida no artigo 59, I: [226]

> Art 59 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:
> I - a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação, contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República;

Já para julgar preservou-se o quórum de 2/3, conforme artigo 62, II, § 2º: [227]

> Art 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:
> [...]
> II – [...]
> § 1º - Nos casos deste artigo, funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal.
> § 2º - O Senado Federal só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

A norma acima (§ 1º) restabeleceu o papel tradicional do STF, que é o de conduzir a seção de julgamento.

Em 1950 o *impeachment* é regulamentado com a Lei nº 1.079.[228]

O Governo Vargas tanto fez para se blindar de um *impeachment* que acabou por sofrer o primeiro processo na esfera federal, isso quando volta ao poder, sob o regime democrático. Esse episódio é resultado do Presidencialismo de Coalizão, estabelecido no Brasil com a Constituição de 1946, conforme explicado anteriormente.

---

[226] Ibidem.
[227] Ibidem.
[228] Idem. Palácio do Planalto. *Lei nº 1.079*, de 10 de abril de 1950. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

A saída de Getúlio Vargas do poder, com o seu suicidio, colocou o país numa crise política e seu sucessor e vice-Presidente, Café Filho, também sofreu um pedido de *impeachment*, vindo a ser deposto do cargo pelo Congresso Nacional sem se cumprir o rito da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Diante da instabilidade que assola a política brasileira, novamente o país é vítima de um novo golpe militar, em 1964, e passa a ter uma nova constituição em 1967[229]. Nessa, o *impeachment* sofreu pouca alteração, voltou a exigir o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados para declarar a procedência da acusação, e dois terços dos votos favoráveis dos membros do Senado para proferir sentença condenatória.

A alteração mais significativa foi em relação à duração do processo: o artigo 85, §2º, estabelecia que "decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado". Essa era uma norma infraconstitucional, que passou a ter status constitucional, com termo reduzido de 180 dias para 60. Eis uma tentativa de simplificar o processo e reduzir o trauma para o país, aqui deve se lembrar que no parlamentarismo a saída do Chefe de Governo pelo voto de censura é bem menos traumática, o que não ocorre o *impeachment*, com um sistema longo e desgastante.

Em resumo, o *impeachment* surge no Brasil ainda no império visando os Ministros e Secretários de Estado e os Conselheiros do imperador, assim como era em sua origem britânica, que não visava a pessoa do monarca; com a república passa a prevalecer o modelo norte-americano e o alvo passa a ser o Presidente da República, abarcando os Ministros de Estado apenas em crimes conexos, vindo a ser ampliado visando também os Ministros do STF e Procurador-Geral da República.

Quanto à atribuição para receber e julgar o pedido, pela tradição, há compartilhamento do processo pelo sistema bicameral, cada uma das casas tem atribuição exclusiva, com participação especial do Poder Judiciário. Contudo, no Brasil esse ponto se altera a cada reedição do instituto, inclusive modificando sensivelmente a participação do Poder Judiciário. Outras alterações até então também ocorreram durante um século e meio que o instituto se desenvolveu no Brasil.

Retomando a história, em todo o regime militar o *impeachment* passou a ser um instituto esquecido pela sua remota possibilidade de vir a ser utilizado, já que os governos militares controlavam o Congresso Nacional, chegando inclusive a fechá-lo.

---

[229] Idem. Palácio do Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

A 1º de abril de 1977, o Presidente Ernesto Geisel decretou "recesso" do Congresso Nacional, por meio do Ato Complementar nº 102, com fundamento no mais severo Ato Institucional do regime militar, o AI nº 5. Durante os 14 dias em que Congresso teve seus trabalhos paralisados, o governo elaborou uma série de medidas para garantir maioria no Poder Legislativo, em especial no Senado.

Enfim, a democracia é restabelecida no Brasil, nesse momento o *impeachment* se encontra num relativo estágio de desenvolvimento, vindo a manter sua presença na Constituição Federal de 1988. Contudo, tratar do tema neste momento não é apenas um relato histórico ou descritivo do desenvolvimento do *impeachment*, pois o instituto nesse modelo é atual e presente, sendo necessário compreender sua atua natureza jurídica, a importância dela, para só depois adentrar nas inovações sofridas pelo *impeachment* na Constituição de 1988.

3.3 Natureza jurídica

Um dos pontos mais relevantes deste estudo é definir a natureza jurídica do *impeachment*, pois dela dependerá o procedimento necessário ao julgamento e à segurança jurídica do mandato presidencial. Contudo, essa definição não é tarefa fácil, nem mesmo já esgotada pela doutrina, que a cada episódio do *impeachment* reacende a discussão, como ocorrera nos episódios Fernando Collor e Dilma Rousseff, que para o público em geral pairou a dúvida se se tratava ou não de um golpe.

Rafael Mafei Rabelo Queiroz[230], professor da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, da USP, ao tratar da natureza jurídica do *impeachment*, elege três pontos relevantes em sua definição, que impactam o debate jurídico. Para ele, de um lado, a natureza jurídica diz respeito à garantia jurídica da estabilidade presidencial, à qual se imaginaria mais protegida caso acusações contra o Presidente da República tivessem de atender a parâmetros criminais para que prosperassem, pois são mais sensíveis a provas e análises técnicas, eis o ponto central da presente pesquisa. De outro, respeitam também à natureza das consequências jurídicas afetas à eventual condenação, que teriam de observar, no caso de imputação análoga à criminal, gradações atentas à culpabilidade da conduta e à lesividade de seus resultados. Por fim, depende também da natureza jurídica a resposta quanto às formas de integração entre a jurisdição política e a jurisdição ordinária criminal. Pelas conlocações do autor, o desafio aqui

[230] QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública* V. 4, n. 2, Novembro 2017 (220-245), p. 225-226.

enfrentando não se trata de mero diletantismo conceitual, pois importantes são as consequências dessa definição.

Grande é esse desafio, pois a natureza jurídica do *impeachment* é divergente. Segundo Paulo Brossard, o instituto foi tido como instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito; e, é claro, como instituição *sui genesis*.[231]

Nem mesmo Paulo Brossard, tido como o principal doutrinador brasileiro sobre o *impeachment,* conseguiu por fim a essa discussão sobre a sua natureza jurídica. Ademais, Marcelo Campos Galuppo[232], professor, advogado, atual presidente da Associação Brasileira de Filosofia do Direito e Filosofia Social – ABRAFI, publicou um importante estudo monográfico sobre o *impeachment* no contexto do episódio Dilma Rousseff, que sustentou, em sua primeira edição, tratar de natureza política dos crimes de responsabilidade. Contudo, mudou de posição apenas quatro meses depois, quando uma segunda edição foi lançada, passando a sustentar o caráter estritamente criminal do instituto. Vê-se que não é fácil compreendê-lo em sua natureza.

A doutrina é majoritária no sentido de que a natureza jurídica é política. Seja entre os mais renomados constitucionalista norte-americanos, como Harmilton[233], Lawrence[234], Von Holst, Black[235], como doutrinadores brasileiros, sendo o principal exemplo Paulo Brossard e Gabriel Luiz Ferreira[236], este, em sua dissertação aprovada pelo Congresso Jurídico Americano de 1900, defendeu que "o *impeachment* é uma instituição de Direito Constitucional e não de Direito Penal". Nesse mesmo sentido, para Bayard: "o *impeachment* não visa punir delinquentes, mas proteger o Estado. Não atinge nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política".[237]

Contudo, em que pese o posicionamento do autor ser pela natureza político-administrativa do *impeachment*, há um reparo a se fazer, pois não há falar que "não atinge a pessoa", uma vez que esvaziar a pessoa da autoridade emana do povo, contida no exercício da presidência da República, configura uma forma de punição, talvez a mais severa para um político, pois atinge a honra de pessoa pública, inscreve-o na história de uma nação como um

---

231 BROSSARD, Paulo. Depois do Impeachment. *Jornal Correio Brasiliense*. Brasília – DF, 06 jan. 1993, p 76.
232 GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment*: o que é, como se processa e por que se faz. 2 ed, Belo Horizonte: D' Plácido, 2016, p. 43.
233 HAMILTON. Alexander. *The federalist*. New York: The Independent Journal, 1788.
234 LAWRENCE. *The law of impeachment, in The American Law Register*. V. VI, 1867. p. 261.
235 BLACK, HENRY CAMPBELL M. A. *Handbook of American Constitutional Law*, ST. PAUL, MINN: West Publishing Company, 1910, p. 139.
236 FERREIRA, p. 241, apud. BROSSARD, op. cit., p. 25
237 BAYARD, apud. Ibidem.

traidor da confiança do povo. Ademais, torná-lo inelegível é uma medida restritiva de direito, pois suspende por oito anos o seu direito de ser votado.

Feitas essas considerações sobre pontos relevantes em sua definição e o posicionamento doutrinário, para compreender sobre a natureza jurídica do *impeachment*, é preciso conhecê-lo a partir da *ratio essendi da norma*.

Em sua origem britânica o instituto era encarado como penal, pois o Parlamento poderia julgar não penas os Ministros de Estado, como a qualquer súdito, podendo inclusive aplicar medidas de natureza penal, como prisão, confisco de bens e até mesmo a pena capital. O que havia de político era o órgão julgador e os interesses desse órgão.

Aos poucos o poder do Parlamento para julgar foi sendo desenvolvido e limitado, como já mencionado anteriormente, iniciando-se o processo de transformação da natureza jurídica do instituto. Contudo, o *impeachment* não prosperou no parlamentarismo, e se extinguiu ainda mais confuso nesse aspecto do que inicialmente, que era puramente penal.

Foi nos EUA que a natureza jurídica do *impeachment* tomou nova fisionomia. No primeiro episódio norte-americano, em 1635, no Estado da Virgínia, contra o Governador John Harvey a *House of Burgesses* – Primeira assembleia legislativa dos EUA formada por representantes eleitos – estava insatisfeita com suas políticas comerciais e de concessão de terras do governador e passa a investigar as suas transgressões políticas. Os crimes de Harvey incluíam: interceptar cartas de plantadores da Virgínia endereçadas ao rei Charles I, pleiteando a renegociação dos contratos de tabaco; tramar com comerciantes do Estado de Maryland contra o de Virgínia; e ainda planejar um arriscado tratado de paz com os índios.

Harvey fora acusado e condenado pela Câmara Baixa de atentar contra o interesse público. Contudo, a assembleia, receosa da reação da Coroa Britânica, foi contida e não aplicou a punição criminal, aplicando apensas a destituição do cargo e o envio, sob custódia, para ser julgado criminalmente pelo rei.[238]

Nesses termos, o instituto se desenvolveu distanciando-se da sua origem britânica, pois todos os indivíduos acusados eram ocupantes de funções do Estado e as penalidades não tinham natureza criminal, limitando-se à perda do cargo, diferentemente da Inglaterra.

No Brasil, o sistema constitucional do Império, Constituição de 1824, no seu artigo 5º, adotou a natureza penal, ainda que nos EUA já não o era desde a sua Constituição, promulgada em 1787. Assim, a Lei de 15 de novembro, que regulamentava o artigo 134 Constituição de 1824: "Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira

[238] HOFFER, Peter C; HULL, Natalie E. H. *The First American Impeachments*. The William and Mary Quarterly, V. 35, n. 4, outubro, 1978, p. 656.

de proceder contra eles"[239]. A Lei previa no seu artigo 1º, §3º penas gradativas conforme a intensidade do crime. Nesse contexto era preciso compreender a culpabilidade do agente, pois a lei falava em apuração de grau de culpa, auferição necessária no contexto criminal. Ademais, o rol de penas previa a prisão por cinco anos e até a pena capital, ou morte natural.

É então que surge no direito brasileiro a locução crime de responsabilidade, constando na Constituição do Império, em seu artigo 5º, seguida pela legislação infraconstitucional – artigo 308 do Código Criminal de 1830, Código de Processo Criminal de 1832 e a Lei de Interpretação de 1840. Desde então, manteve-se o seu uso, ora mencionando àqueles delitos por que são responsáveis os ministros e secretários de Estado, ora designado certas espécies de crimes comuns, definidos no Código de 1830, ou, seja, *delicta in officio*, crimes de função, delito próprio dos que exercem funções públicas.

Modernamente, o STF em julgamento da ADI nº 4.190, impetrada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil trata da locução constitucional: [240]

> Essa visão do tema assenta-se no reconhecimento de que se revela imprópria a locução constitucional "*crimes de responsabilidade*", que compreende, na realidade, infrações de caráter político-administrativo, em oposição à expressão (igualmente inscrita no texto da Constituição) "*crimes comuns*". Com efeito, o *crime comum* e o *crime de responsabilidade* são figuras jurídicas que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal. O crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte utilizou a expressão *crime comum*, significando ilícito penal, em oposição a crime de responsabilidade, significando infração políticoadministrativa.

Como se nota na jurisprudência acima, esse sistema não prevaleceu. Já na Constituição da República – 1891, o legislador adotou a natureza constitucional, tendo abolido as penas capital e prisão para o *impeachment*, mas o uso da locução crime de responsabilidade foi preservado, sendo assim seguido pelas constituições posteriores,

Essa preservação se deu por mera tradição legislativa, mas a natureza jurídica não era mais a mesma, pasando a ter um sentido equivocado, pois representa violações de deveres funcionais não sancionadas criminalmente, seja pelo tipo de pena aplicada, seja pela escolha do órgão julgador, o Poder Legislativo, sem com isso descartar uma eventual jurisdição criminal, a cargo do Poder Judiciário.

A Constituição de 1981 ou o Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, que regulamenta o *impeachment*, não prevêm o tipo de pena a que estão sujeitos aqueles condenados num

---

[239] BRASIL, op. cit., nota 204.

[240] Idem. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.190 MC-REF*. Relator Min. Celso de Mello, publicado em: 10 mar. 2010. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217 > Acesso em: 17 jan. 2017.

processo do *impeachment*. Contudo, em tendo revogada a norma anterior, que trazia sanção penal e fazendo uma distinção dos crimes comuns e de resposabilidade, a doutrina majoritária compreende pela natureza constitucional político-administrativa, um tipo que até hoje é preservado na Constituição de 1988, sem prejuízo das nuances penais.

Nesses termos, a natureza jurídica do *impeachment* no sistema constitucional brasileiro atual é, predominantemnte político-administrativa, com elementos de natureza penal, que merecem ser conhecidos pontualmente.

A natureza jurídica politíco-administrativa do *impeachment* conta com alguns elementos fundamentais, que servem de argumentos para aqueles que a ela se filiam. Um deles é a reserva de competência constitucional para legislar sobre a matéria.

Em que pese a Constituição de 1988 definir a competencia da união para legislar nos artigos 21 e 22, e no caso dos crimes de responsabilidade e as regras de seu processo, a competencia para legislar vir inscrita no parágrafo único e o *caput* do artigo 85, como se lê: [241]

> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal [...]
> Parágrafo único. Esses crimes *serão definidos em lei especial*, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A reserva legal é de competência da União, e deve ser tratada como lei nacional especial, conforme entendimento do STF nas ADI nº 4.190 e ADI nº 2.220. Naquele julgamento o STF entende que: [242]

> O Estado-membro não dispõe de competência para instituir, mesmo em sua própria Constituição, cláusulas tipificadoras de crimes de responsabilidade, ainda mais se as normas estaduais definidoras de tais ilícitos tiverem por finalidade viabilizar a responsabilização política dos membros integrantes do tribunal de contas. A competência constitucional para legislar sobre crimes de responsabilidade (e, também, para definir-lhes a respectiva disciplina ritual) pertence, exclusivamente, à União Federal. (...) Súmula 722/STF.

Observa-se que o STF fala em "exclusivamente", que não é termo tratado nem o artigo 21 ou 22 da Constituição de 1988, contudo, entendes-se por privativa, pois o STF confirma o entendimento na ADI nº 2.220: [243]

---

[241] Idem. op. cit., nota 48.
[242] Idem. op. cit., nota 240.
[243] Idem. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2.220*. Relatora min. Cármen Lúcia, j. 16-11-2011, P, *DJE* de 7-12-2011.Disponível em: < https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20996038/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2220-sp-stf/inteiro-teor-110218026 > Acesso em: 17 jan. 2017.

> A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República).

Uma análise descuidada desse entendimento pode induzir a erro, pois, considerando os gêneros lei nacional e lei federal, ao se enquadrar o *impeachment* como espécie de lei nacional, onde se encontra a legislação penal como outra espécie, e não como lei federal, onde se encontra a legislação administrativa, pode ser concluir, erróneamente, pela natureza penal do *impeachment*. Ocorre que a segurança jurídica do chefe do Poder Executivo requer um rigor maior, que só pode ser dada por uma lei nacional, vetando que outros entes legislem desastrosamente, comprometendo essa segurança.

Tamanha é a necessidade dessa segurança, que o STF editou verbete - Súmula Vinculante nº 46, determinando que: A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.[244]

Corrobora com essa tese de que o legislador confere maior rigor e proteção jurídica ao chefe do Poder Executivo a escolha do órgão julgador pelo legislador constituinte, pois pela tradição do *impeachment*, seja inglesa, norte-americana ou brasileira, esse julgamento é feito pela casa legislativa de maior respaldo, o Senado Federal, ou Câmara dos Lordes, como já demonstrado no capítulo 01. Vale lembrar que seus membros não guardam deveres elementares a jurados, como não antecipação de veredito sobre a causa, nem de juízes, como não manifestação sobre ações em curso como determina a Lei Orgânica da Magistratura em seu inciso III do artigo 36.

Assim, analizando o tema, Queiroz[245] ensina que deputados e senadores:

> Não ficam reclusos durante o julgamento. Ao contrário, é da natureza de seus cargos dar publicidade a suas razões. É esperado que seus vereditos se confundam com juízos de conveniência eleitoral e com cálculos políticos de curto e longo prazo. Não é razoável supor que os idealizadores institucionais do *impeachment* ignorassem esse dado elementar e intuitivo ao dar-lhes a competência para julgamento de um presidente.

Contudo, em que pese essa liberdade do julgador do *impeachment*, o legislador não dispensa o rigor necessário para se apurar a culpabilidade do agente político, pois determina o

---

[244] Idem. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 46*. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368 > Acesso em: 22 set. 2018.

[245] QUEIROZ, op. cit., p. 239.

artigo 52, incisos I e II que perde o cargo o Presidente da República que comete crime de responsabilidade, ou seja, requer materialidade, autoria e análise da culpabilidade do agente.

Nesses termos, se verifica na legislação que regulamenta o *impeachment* a possibilidade de aplicação subsidiaria do Código de Processo Penal, como se vê no artigo 38 da Lei nº 1.079, de 1950: [246]

> Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal

Possibilidade essa referendada pelo STF ao apreciar a validade da aplicação subsidiária desse diploma legal nos episódios Fernando Collor[247] e Dilma Rousseff[248]. Com isso, o caráter penal no processo se faz presente sem prejuízo de sua natureza jurídica. Essa permissão decorre dos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, e do necessário rigor que o cargo requer.

A natureza jurídica político-administrativa se justifica também pelo fato de que o julgamento feito pelo Senado permite, sem qualquer discussão na doutrina e jurisprudência, um julgamento penal pelo Poder Judiciário, conforme prevê o parágrafo único do artigo 52 da Constituição de 1988, "sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis", que pode ser penal ou civil, aplicáveis pelo STF. No Brasil o episódio Fernando Collor deixa isso claro, pois o caso foi levado ao STF, pela Ação Penal nº 465, sendo julgado por esse órgão, sem qualquer discussão sobre sua competência, ou sobre violação à coisa julgada, ou mesmo *no bi in idem*. Isso é possível porque trata-se de bens jurídicos distintos, protegidos por sistema não excludentes, um de natureza político-administrativa e outro penal, cada qual com sua própria lógica e procedimento, orientados por princípios distintos, e outros comuns.

Corroborando com a tese da natureza jurídica político-administrativa, há o abandono da aplicação da pena de prisão e da pena capital ao caso, ocorrido com a Constituição da República. Em que pese o contra-argumento de que a descarceirização já ocorre em outros crimes da seara penal, e a pena capital, em regra, não é permitida no sistema constitucional

---

[246] BRASIL. Palácio do Planalto. *Lei nº 1.079*, de 10 de abril de 1950. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

[247] Idem. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 21.564*, Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso, DJ de 27-8-93. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=ms21564 > Acesso em: 17 jan. 2017.

[248] Idem. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 378*, Relator mim. Roberto Barroso, j. 17.12.2015, DJU 08.03.2016, p. 8. Acesso em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582 > Disponível em 17 jan. 2017.

brasileiro. Ocorre que a descarceirização é instituto muito recente no Direito Brasileiro, não servindo para fundamentar que esse fenômeno não foi capaz de transformar a natureza jurídica do *impeachment*, e quanto à pena capital, ela se tornou exceção, não aplicável aos crimes em geral.

Porém, há uma discussão mais moderna sobre as penas do *impeachment*, estas previstas no parágrafo único do artigo 52 da Constituição de 1988, que podem ser aplicadas de modo autônomo entre si, com fundamento de que se trata de uma aplicação de medida penal, verificável conforme o caso concreto. Esse fundamento não pode proceder, pois ele se presta à ceara político-administrativo, pois o que ocorreu nos dois episódios brasileiros foi uma estratégia da defesa, ou seja, um requerimento de destaque apresentado na sessão do julgamento do *impeachment*, que contou com a verificação da culpabilidade do Presidente da República, feita pelo Senado além do rito pré-definido.

Diante de tal estratégia de defesa da ex-Presidenta Dilma Rousseff, que consegue cindir a votação o Senado julga a culpabilidade, conforme já demonstrado, que o fez com parâmetros essencialmente políticos, esse argumento serve à natureza jurídica político-administrativa do *impeachment* e não criminal. Ademais, o que se tem melhor a dizer é que os fatos determinaram o direito e não o contrário.

O STF, por sua vez, nos seus primeiros julgamentos conexos ao *impeachment* firmou posicionamento de que a sua natureza é política, assim foi no Acórdão nº 104, de 1895; no julgamento nº 343, de 1899; no Acórdão nº 1.476, de 1901; no Acórdão nº 3.018 de 1911.

Contudo, em 1916, no julgamento do *HC* nº 4.091, o STF mostra pela primeira vez que há dissenso quanto à natureza do *impeachment*. Nessa perspectiva o Ministro do STF, Pedro Lessa, indagava a natureza do *impeachment*, se constitucional ou política, ou ainda uma medida de ordem penal.

No mesmo ano no julgamento de outro *HC*, nº 4.116, o STF admite que "o *impeachment*, na legislação federal, não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial".

O STF segue sem pacificação quanto ao seu entendimento sobre a natureza jurídica do *impeachment*, como no julgamento do *HC* nº 26.544, de 1937, ao dizer que "a questão é exclusivamente política [...] não há de modo algum processo criminal, nem punição, mas apenas suspensão do cargo, pelo decreto de acusação, e, posteriormente, perda e inabilitação para outros". Em algumas outras oportunidades o STF prossegue formando uma jurisprudência que permeia pela natureza política, administrativa e penal, sem, contudo, definir claramente qual delas compõe a natureza do *impeachment* e em qual dimensão.

Na jurisprudência moderna do STF, no episódio Fernando Collor, no julgamento do *HC* nº 70.033-DF (Ag. Rg.), Relator Ministro Ilmar Galvão, impetrado pelo então Presidente da República, Collor de Mello, o STF denominou a sanção resultante do processo de *impeachment* como de natureza político-administrativa, também no *HC* nº 70.055 Ag. Rg.-DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, e no *HC* nº 69.647-DF, Relator Ministro Celso de Mello.[249]

No episódio Dilma Rousseff, apreciado por meio da ADPF nº 378, a Corte reconhece um "processo de índole dúplice": [250]

> O *impeachment* integra, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei 1.079/1950, o rol de procedimentos presentes no Estado Democrático de Direito, configurando-se em processo de índole dúplice, de natureza jurídico-política para o fim de examinar a imputação e definir a ocorrência ou não de crime de responsabilidade por parte de Presidente da República [...].

Assim, pelo desenvolvimento da jurisprudência brasileira sobre o *impeachment*, se conclui que se trata de um processo de índole dúplice, de natureza jurídico-política, ou seja, predominantemente político-administrativa, com elementos de natureza penal, conforme sustentado anteriormente.

O Senado Federal, por sua vez, adotou uma posição mais radical, pois em um Estudo Técnico desenvolvido em 2016 ele aponta que: [251]

> Embora persista a divergência, não parece plausível defender qualquer tipo de natureza penal para o instituto do *impeachment*, nem mesmo uma natureza mista, político-penal. Trata-se de julgamento no qual, embora utilizando critérios jurídicos, é decidida com base puramente política a conveniência ou não de manter um governante no cargo. Basta que aquele tenha procedido, conforme o art. 9º, 7, da Lei nº 1079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, de modo incompatível com o decoro, a honra e a dignidade do cargo, o que permite ao julgador uma discricionariedade tão ampla que só pode ser decidida a punição com base em critérios políticos.

O Senado reconhece a divergência, contudo busca legitimar seu poder de julgar afastando até mesmo a natureza mista, político-penal, pois caso se defina pela natureza penal, se abriria discussão pela possibilidade de o julgamento ser feito pelo STF.

Após apresentados os principais fundamentos sobre a natureza jurídica do *impeachment*, o presente estudo se posiciona pela natureza político-administrativa, com

---

[249] Idem. Câmara dos Deputados. QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *Natureza do processo de impeachment e controle judicial.* Estudo Técnico. Brasília – DF, 2016.
[250] Idem, op. cit., nota 248, p. 1.
[251] Idem. op. cit., nota 247.

mitigação penal, ou seja, uma natureza mista, predominantemente político-administrativa. Com isso é ter em conta que "o reconhecimento de que as ofensas autorizadoras do *impeachment*, medida drástica e traumática para a autoridade que a sofre e para o país que a vivencia, devem ser de grande gravidade política", como sustenta Queiroz[252], que se filia à corrente político-administrativa.

O que de fato deve ser levado em consideração em todas as análises e instâncias é a devida segurança jurídica do Presidente da República quanto ao seu mandato, que não pode ficar vulnerável ao humor do Presidente da Câmara dos Deputados, ou ao apoio que tem nas casas legislativas, que modernamente se traduz pelo Presidencialismo de Coalizão, aqui aprofundado no Capítulo 01.

Nesses termos, analisa Queiroz que: [253]

> A insistência do caráter penal dos "crimes de responsabilidade" talvez se explique por aí, já que o direito penal é rígido e restritivo na consideração do que seja, para si, um "crime": há exigências de ordem formal (legalidade e taxatividade estritas), substantivas (existência de conduta lesiva, via de regra dolosa, ilícita, imputável e reprovável) e processuais (ampla defesa com direito a recursos, elevado ônus de prova, presunção de inocência etc.). Tais requisitos, talvez, servissem de obstáculos a acusações frívolas e atentatórias à estabilidade do mandato conquistado pelo voto popular, razão pela qual valeria a pena insistir em seu caráter criminal.

O autor acima preocupa-se justamente com a segurança jurídica que deve ter o cargo de Presidente da República, vulnerável com a Constituição de 1988, que cria a ambiência para o Presidencialismo de Coalizão.

3.3.1 O significado da natureza jurídica do *impeachment* para o seu julgamento

A natureza jurídica do *impeachment* é então político-administrativa, com mitigação penal, ou seja, uma natureza mista, predominantemente político-administrativa. De modo que requer um cuidado extremo no julgamento, pela sua natureza e pelo cargo que visa. Por isso, João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Ministro do STF – de 1897 a 1906, sustenta que: [254]

> O presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condemnado, não *absque lege* e por meras considerações de ordem política, quaesquer que sejam, mas

---

[252] QUEIROZ, op. cit., p. 237.
[253] Ibidem, p. 240.
[254] BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira (1891)*: comentada. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 216.

> com procedimento de caracter judiciario, mediante as investigações e provas admittidas em direito, e julgado *secundum acta et probata*.

As palavras do então ministro foram grafadas e publicadas há mais de um século, já na república, no entanto a história política do Brasil revela que o Congresso Nacional não tem se contido ao cuidado de certeza que as acusações existem e restam provadas. Preocupava-se o então ministro do STF que a condenação pudesse ser apresentada "ao paiz e ao mundo civilisado como uma medida justificada pela gravidade do crime e pela necessidade do castigo".[255]

A natureza jurídica político-administrativa do *impeachment* requer critérios próprios para o seu julgamento, o que não dispensa a aferição da responsabilidade, da culpa, da conduta, da autoria e da materialidade do ato administrativo ilícito cometido polo Presidente da República subjudice.

A natureza política do *impeachment* não se sobrepõe às demais no sentido de que possam essas serem dispensados. Ela serve para ouvir o comando popular, de onde emanda o poder do julgador, e decidir conforme elementos não trazidos ao processo. A natureza administrativa, por sua vez, não serve para caracterizar o ato como um crime, pois como administrativa é um ato infracional, não passível de prisão. O *impeachment* é de natureza político-administrativa porque no seu conjunto é possível exercer discricionariedade, dentro de uma lógica característica na formulação das condutas proibidas a um Presidente da República, as quais nascem do âmbito político muito mais do que do jurídico *stricto sensu*, mantendo estreita interface inclusive com o direito administrativo sancionador.

Já a mitigação penal é uma condição de prosseguibilidade necessária ao processamento e indispensável à condenação. É preciso ter a justa certeza da materialidade e autoria, o que autoriza o uso de critérios de norma penal, material ou processual e mesmo principiológica, para não desincumbir os congressistas de sua responsabilidade para com o povo que representa e o Presidente da República.

A natureza penal do *impeachment* não está na irresponsabilidade, e sim em valer-se de elementos de natureza penal para conferir ao julgamento um rigor extremo, que só permita uma eventual condenação mediante a certeza da materialidade da infração administrativa e autoria do Presidente da República, garantindo a ultra segurança jurídica que a matéria requer.

Não resta dúvida que a essência do *impeachment* é política, mas quanto à sua forma é essencialmente jurídica. Por tais razões, ignorar todas as vertentes que envolve o

---

255 Ibidem.

impeachment, cuja complexidade no seu julgamento requer a participação das duas casas legislativas e do STF, é ignorar o Estado Democrático de Direito em todo o seu alcance. O país já não vive na era do positivismo da norma para se permitir que um julgamento como esse, irrecorrível que é, não seja calcado em fundamento jurídico e não no espetáculo eleitoreiro que se tornou um julgamento de um Presidente da República no Brasil.

Em todo o acervo doutrinário do *impeachment* não se localiza um traço escrito por autor âncora que seja contrário à necessidade de conjugar valores políticos e jurídicos no julgamento, pois só é permitido critério apenas político no sistema parlamentarista, onde não há mais espaço para o *impeachment*. No presidencialismo não.

Por fim, é preciso pensar numa solução justa, e acima de tudo, segura ao país, que não sofra com atos irresponsáveis de políticos que comprometem uma nação, sob pena de ferir o Princípio Republicano.

3.4 Princípio Republicano e o Estado Juiz

A atual Constituição de 1988 preserva o Princípio Republicano, conferindo-o um estatus fundamental. Trata-se de um principio implícito decorrente da leitura do artigo 1º, seus incisos e parágafo único: [256]

> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> I – a soberania;
> II – a cidadania;
> III – a dignidade da pessoa humana;
> IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
> V – o pluralismo político.
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

De uma leitura completa do dispositivo constitucional acima mencionado não resta dúvida que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, pois esses representantes só podem exceder o poder que lhes foi conferido para cuidar do Interesse da Maioria e não de particulares. A forma de governo com um poder emando do povo é a essência do Princípio Repúblicano.

Uma das maiores contribuições para a humanidade dada pela Grécia antiga e por Roma foi a forma de governo composta pela participação dos cidadãos para deliberar pelo

---

[256] BRASIL, op. cit., nota 48.

Interesse da Maioria. Então, é fundamental uma visitação histórica a autores clássicos como Platão, Aristóteles, Cícero e Montesquieu para compreender o Princípio Republicano.

Para Platão[257], filósofo e matemático do período clássico da Grécia Antiga – viveu de 428/427 a.C. a 348/347 a.C., a república só era possível se os governantes fossem filósofos verdadeiros e que desprezassem as honrarias, por as considerar impróprias e destituídas de valor. Para ele, os governantes deveriam atribuir a máxima importância à retidão e às honrarias que dela derivassem e considerassem que prosperariam quando colocassem a justiça como o mais alto e necessário dos bens na organização da sociedade ideal. Ele atribuía a uma espécie de "capacidade aristocrática" a condição para se alcançar o interesse coletivo.

Seu discípulo, Aristóteles[258], de origem já descrita, entendia que o homem é um animal político, que deve viver em sociedade, cuja esta tem a justiça como sua base. Também, que a política seria a arte de governar a *polis*, objetivando a busca da felicidade do homem a partir do atendimento de seus interesses pessoais e do estabelecimento dos interesses comuns do grupo pertencente. Aristóteles, em sua obra Política, tratou do Interesse da Maioria afirmando que a cidade deveria ser regida por leis comuns a todos os cidadãos e não somente por um setor da Sociedade, no caso os sábios.

Cícero[259], que viveu na Roma entre 106 a 43 a.C. e se destacou como um dos mais célebres pensadores sobre a República, quem, principalmente, definiu República, e o fez por meio dos seguintes institutos: interesse comum – ou da maioria – e conformidade com a Lei comum, ambos formando o único caminho para uma sociedade justa. Para Cícero a República representa o oposto da monarquia e dos governos injustos, que ignoram o interesse da maioria. Para o filósofo, a República seria coisa do povo e fundamentar-se-ia na aquiescência jurídica e na utilidade comum. Essa agregação seria fruto da sociabilidade humana, pois o homem não nasceu para o isolamento, mas para buscar o apoio comum, corroborando com Aristóteles. Cícero defendia que, onde tudo está sob o poder de uma facção, não existe República, pois prevalece a vontade da minoria.

Montesquieu[260] define um governo republicano como "aquele em que o povo, como um só corpo ou somente uma parcela do povo, exerce o poder soberano" e complementa ao dizer que "quando em uma república, o povo, formando um só corpo, tem o poder soberano, isso vem a ser uma democracia". Nesses termos, um governo republicano tem o dever de

---

257 PLATÃO. *A república*. São Paulo: Martin Claret, 2004. p. 238.
258 ARISTÓTELES, op. cit.
259 CÍCERO. Marco Túlio. *Da república*. Tradução de Amador Cisneiros. 5. ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações. s./d.
260 MONTESQUIEU, op. cit., p. 23.

cumprir e fazer cumprir as leis, pois sem Estado Democrático de Direito não há República, não há povo formando o governo. Ao definir República, Montesquieu definiu também o Princípio Republicano, que tras comandos fundamentais para a preservação da coisa pública, cujos políticos são os seus principais guardiãos, más não os únicos.

Numa síntese se tem que todos os autores acima mencionados tratam de lei, ou justiça e vontade da maioria ou interesse público como essenciais à República, sem as quais o povo é excluído dos intereses republicanos.

Mas o Princípio Republicano não se esgota nisso, pois segundo Daniel Sarmento[261] tem relevante função hermenéutica, por traduzir diretriz fundamental para a interpretação e aplicação de outras normas constitucionais e infraconstitucionais.

Daniel Sarmento, desdobrando o Pricípio Republicano esxplica alguns elementos desse princípio, entre eles a elegibilidade e temporalidade dos mandatos políticos e a responsabilidade dos governantes e autoridades por seus atos.[262]

Sobre o primeiro, Sarmento explia que pressupõe a temporalidade do mandato eletivo para cargos no exeutivo e no legislativo, que o Brasil adotou a fim de evitar a perpetuação no poder, mesmo admitindo a reeleição, a faz com maior ressalva para o Executivo, pois a recondução ao cargo só é permitida uma vez [263]. Complementando à fala do autor, se de um lado o Princípio Repúblicano serve limitar o poder, evitando a permetuação, de outro, serve para garantir o mínimo de poder para o seu exercício pleno.

Sobre o segundo, Sarmento explica que, ao contrário das Monarquisas, na República os agentes devem ser responsabilizados por seus atos, se reponsabilizando pelas irregularidades que cometem. O poder de que desfrutam não é razão para isentá-los da responsabilidade, mas ao contrário, justifica a plena incidência dos instrumentos competentes para responsabilização.[264]

Esse princípio desenha um "horizonte de sentido" a ser perseguido pelo Estado e pelos seus governantes. Assim, o Princípio Republicano prevê que os seus agentes exerçam funções políticas em representação do povo, devendo decidir em nome desse e a ele se submeter no que toca à satisfação do interesse comum, cumprindo o mandato que lhe é outorgado pela maioria. É nesse ponto que os estudos do *impeachment* se mostram mancos, pois apenas a responsabilidade do Presidente da República é questionada, restando irresponsável o Poder Legislativo, quando se utiliza desse expediente como saída para crise

[261] SARMENTO, op. cit., p. 264-265.
[262] Idem, p. 266-267.
[263] Idem, p. 266.
[264] Idem, p. 267.

política. Ocorre que não há no Principio Républicano quem seja irresponsável, pois o poder divino do soberano existe apenas nas monarquías, extinta no Brasil desde 1891.

Nesse sentido, e, passado mais de um século, Cruz e Schmitz ensinam que: [265]

> Há que se ressaltar a mudança de percepção quanto à Coisa Pública, que no último quartel do Século XX abandonou o figurino individualista típico da modernidade e adotou contornos coletivos e difusos muito intensos, ou seja, a existência do espaço público deveria deixar de estar a serviço do individualismo burguês para servir como corolários da consecução do bem comum. Apesar de a Sociedade mundializada estar tão ou mais individualista que aquela observada até o terceiro quartel do Século XX, as discussões teóricas e o problema ambiental apontam na direção da premência de um novo paradigma para matizar os interesses difusos.

Com o fim do primeiro quartel do século XXI já a vista, não há mais espaço para resistir aos interesses difusos, e na política também é assim.

A soma de todas as manifestações analisadas acima demonstra que o Princípio Republicano indica a busca pelo Interesse da Maioria para a formação do "espaço público" a partir da utilização de outros princípios constitucionais político-ideológicos, destinados a auscultar a sociedade e a garantir direitos à maioria e às minorias. Assim, Cruz e Schimitz sustentam que: [266]

> O Interesse da Maioria estará sempre, também, adstrito aos limites republicanos, ou seja, circunscritos aos ditames do Estado Democrático de Direito, aos Direitos Humanos, à Dignidade da Pessoa Humana, à Temporalidade dos Mandatos Eletivos, à Democracia Direta e Representativa e aos demais princípios que emanam do Princípio Republicano. A existência da República - e do Princípio Republicano - está assentada a partir de um sistema de valores conjugados e inter-relacionados que orientam a formação e funcionamento de todo ordenamento jurídico.

O interesse da maioria, expressamente notado no sufrágio universal para a escolha dos agentes políticos, não pode ser traído, extrapolando aos limites republicanos sob o infiel discurso que se está exercendo o poder emanado do povo, vez que este já manifestou expressamente sua vontade e o povo não escolhe um governo desejando o seu fim trágico. Resta então a todos o dever de colaborar para o sucesso desse governo, pois o Princípio Republicano é soberano ao Presidencialismo de Coalizão.

Um limite republicano é a função de julgar, pois não é um ato irresponsável, ao contrário, vincula-se aos seus fundamentos, ainda quando a norma constitucional dispensa exprimi-los. Assim, o *impeachment* não pode encontrar sua racionalidade jurídica apenas no

---

[265] CRUZ, Paulo Mácio; SCHMITZ, Sérgio Antônio. Sobre o princípio republicano**.** *Novos Estudos Jurídicos* - V. 13, n. 1 - p. 43-54 / jan-jun 2008, p. 45.
[266] Ibidem.

seu rito. Atienza e Manero[267] ensinam que a dimensão institucional do Direito é um fator muito importante para dar conta da especificidade da racionalidade jurídica, frente ao pensamento moral ordinário. Complementam dizendo que o discurso ordinário está aberto a todas as razões relevantes, não está sujeito soluções controvérsias, não depende de órgão autoritário algum e sim do consenso. Portanto, não serve a soluções irresponsáveis para crise política, sob pena de ferir o Princípio Republicano.

3.5 O *impeachment* na Constituição de 1988

Após 164 anos do *impeachment* presente no sistema jurídico brasileiro e um século de República, o Brasil tem a oportunidade de revisar o instituto com a convocação de Assembleia Nacional Constituinte, na oportunidade da Constituição de 1988. Nesse instante o *impeachment* já foi testado no Brasil três vezes na esfera federal e diversas outras na esfera estadual. Assim, algumas modificações foram trazidas com a Constituição de 1988, ajustando à realidade desse tempo, mas tantos outras ainda carecem de análise e revisão.

Em termos gerais, a Constituição de 1988 manteve o *impeachment* como processo constitucional de apuração de responsabilidade de ato ilegal político-administrativo, do Presidente da República, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado, seguindo a tradição republicana dos EUA e Brasil.

A legitimidade ativa para propor ação de *impeachment* continua de iniciativa popular, deflagrando o juízo de admissibilidade na medida em que a denúncia pode ser oferecida por qualquer cidadão, vedado anonimato. Trata-se do princípio da denunciabilidade popular, presente no artigo 14 da Lei nº 1.079 de 1950: "É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados".[268] O conceito de cidadão aquí é aquele com direitos políticos ativos, ou seja, o direito de votar, como no caso da Ação Popular.

Esse artigo foi recepcionado pela Constituição de 1988, sem qualquer questionamento, uma vez que nos episódios Fernando Collor e Dilma Rousseff as denúncias surgiram de pessoas comuns, ou seja, não parlamentares e foram recebidas sem qualquer ressalva nesse sentido.

---

[267] ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Ruiz. *La dimensión institucional del Derecho y la justificación jurídica.* Seminario hispano-italiano de teoría del Derecho celebrado en Imperia. Setembro de 2001, p. 129.
[268] BRASIL. op. cit., nota 228.

Quanto à legitimidade passiva, a Constituição de 1988 manteve a tradição republicana dos EUA e Brasil, por óbvio superado o sistema monárquico, cuja acusação do crime de responsabilidade recai sobre o Presidente da República, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado.

Ressalta-se quanto aos Ministros de Estado, que refere o inciso I, artigo 51 da Constituição de 1988[269], trata-se de Ministros de Governo, o que somente faz sentido o seu julgamento quando a denúncia vier em coautoria com o Presidente ou Vice-Presidente da República. Pois, caso contrário, o Presidente da República afasta Ministro diante de alguma denúncia, aliás, coisa comum em qualquer governo, que não tem porque se submeter a tamanho desgaste podendo evitá-lo facilmente. Ademais, trata-se de uma imunidade formal que tem por finalidade tutelar o exercício regular dos cargos de Presidente da República e Ministros de Estado, razão pela qual não é extensível a outros denunciados, devendo a denúncia de demais coautores seguir para os foros e instâncias próprias desses, não cabendo interpretação extensiva. [270]

A denúncia não pode ser anônima. Também não pode ser vazia, esta deve ser fundada na hipótese de cometimento de crimes de responsabilidade, devendo obrigatoriamente conter documento hábil para apresentar indícios do crime, ou a indicação de onde se possa obtê-los. É preciso ter também o rol mínimo de cinco testemunhas – Art. 85 da Lei nº 1.079 de 1950[271]. A denúncia só pode ser apresentada enquanto o Presidente da República ou Ministro do Estado estiver no cargo testemunhas – Art. 15 da Lei nº Lei 1.079 de 1950, contudo, uma vez recebida ela deve prosseguir caso o Presidente renuncie, pois ainda resta a sanção de inelegibilidade que pode ser aplicada, como aconteceu no episódio Fernando Collor que renunciou antes do julgamento.

Há aqui uma discussão, se a denúncia alcança o mandato passado em caso de reeleição, já que a EC nº 16 de 1997, da reeleição, é posterior à legislação do *impeachment*. No episódio Dilma Rousseff na primeira denúncia apresentada constavam atos que supostamente a Presidenta tenha cometido no primeiro mandato, sendo que, a denúncia foi refeita, e reformulada, a mando do Deputado Eduardo Cunha, alcançando apenas o segundo mandato, ou seja, desde 1º de janeiro de 2015 em diante.

---

[269] Idem. op. cit., nota 48.
[270] Idem. Supremo Tribunal Federal. *Inq-AgR nº 4.483*. Relator min. Edson Fachin, julgado em 19 dez. 2017, publicado: *DJU* 21 dez. 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/150656547/processo-n-4483-do-stf > Acesso em: 17 jan. 2017.
[271] Idem. op. cit., nota 228.

A apresentação da denúncia não a torna aceita automaticamente, ainda que apresente todos os requisitos formais acima apresentados, pois requer juízo de cognição sumária feita pelo Presidente do Congresso Nacional, pessoa que tem o primeiro contato com a denúncia, e tem poderes para proferir numa decisão preambular para admitir o pedido de *impeachment*. Do arquivamento dessa decisão cabe recurso ao plenário da Casa. Aqui começa a surgir a discussão dobre possível desvio de finalidade do *impeachment*, pois há pleno poder discricionário dado ao Presidente do Congresso, sem possibilidade de recurso no caso de aceitação da denúncia, conferindo a ele o fósforo para acender o pavio da bomba que poderá explodir o governo.

Com a Constituição de 1988 algumas alterações foram feitas no processo do *impeachment*, como a modificação do texto constitucional que previa competência à Câmara dos Deputados para "declarar a procedência ou improcedência da acusação" passando para "autorizar, pelo voto de dois terços de seus membros, a instauração do processo contra o Presidente da República" inciso I, artigo 51 da Constituição de 1988[272]. O resultado é que a Câmara dos Deputados perde a função de acusação perante o Senado, passando a receber a acusação que lhe fosse formulada por qualquer cidadão, limitando-se a autorizar a instauração do processo.

Compete à Câmara dos Deputados a instauração do processo, exercendo um juízo político sobre os fatos narrados, o que constitui condição de prosseguibilidade do processo. Segundo o Ministro Roberto Barroso[273], há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. O primeiro é que se trata da única interpretação possível por qualquer enfoque que se lê: seja literal, histórico, lógico ou sistemático; segundo, em nome da segurança jurídica, pois é a jurisprudência pacifica no STF seja no episódio Fernando Collor ou Dilma Rousseff; Terceiro porque trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e *erga omnes*, foi, em alguma medida, incorporada à ordem jurídica brasileira.

Nesses termos, não foram recepcionados pela Constituição de 1988 os artigos 23, §§ 1º, 4º e 5º, 80, primeira parte e 81 todos da Lei nº 1.079 de 1950[274], já que incompatíveis com

---

[272] Idem. op. cit., nota 48.

[273] Idem. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 378*, Relator mim. Roberto Barroso, j. 17.12.2015, DJU 08.03.2016. Disponivel em: < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF__378__Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf > Acesso em: 17 jan. 2017.

[274] Idem. op. cit., nota 228.

os artigos 51, inciso I, 52, inciso I e 86, §1º, inciso II, todos da Constituição de 1988, conforme entendimento pacificado do STF.[275]

O rito do *impeachment* perante a Câmara dos Deputados, previsto na Lei nº 1.079 de 1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Em razão disso, estabeleciam-se duas deliberações no Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não, sendo necessária a dilação probatória. Contudo, esse sistema presente desde a Constituição de 1946 foi revogado pela Constituição de 1988, que alterou o papel institucional da Câmara. Logo, compete a essa Casa deliberar se apenas autoriza ou não o prosseguimento do *impeachment*, que se dá nos seguintes termos.

Admitida a denúncia deve ser lida pelo Presidente da Câmara dos Deputados na cessão legislativa seguinte, no plenário da Casa, e despachada para uma Comissão Especial, a ser criada com a missão de produzir o parecer a ser votado pelo plenário – Art. 19 da Lei nº 1.079 de 1950.

Duas Comissões Especiais são criadas, uma na Câmara outra no Senado, com 65 membros titulares e 65 suplentes; e 21 membros titulares e 21 suplentes, respectivamente – Art. 19 da Lei nº 1.079/50 e no Art. 23 do RICD, todos congressistas no exercício do cargo, representantes dos respectivos partidos políticos. A formação dessas Comissões é tema muito importante, pois delas depende o rumo do processo, saindo em vantagem, acusação ou defesa, quem conseguir melhor composição nas comissões. Causando discussão no STF, já que nem a Constituição nem a Lei preveem a forma de se constituir as Comissões.

Assim, a jurisprudência do STF definiu a forma de escolha dos nomes para compor as Comissões Especiais. Primeiro quanto à apresentação dos candidatos: [276]

> NÃO É POSSÍVEL A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS OU CHAPAS AVULSAS PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL (CAUTELAR INCIDENTAL): É incompatível com o art. 58 e § 1º da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária.

Em seguida quanto à forma de votação para a escolha dos nomes: [277]

---

[275] Idem. op. cit., nota 48.
[276] Idem. op. cit., nota 270.
[277] Ibidem.

> No silêncio da Constituição, da Lei 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RICD, por analogia, à eleição para a comissão especial de impeachment. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível.

Entende ainda o STF que não é possível invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação enfraquece a possibilidade de controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta foi adotada para a composição da comissão especial no episódio do Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento.[278].

Produzido o relatório final, após percorrido o *iter* processual, com a observância do Princípio Constitucional do Devido Processo Legal, urge remover o conflito de interesses levado à Câmara dos Deputados, que deve ocorrer em votação no plenário da Casa em votação aberta para deliberar sobre a admissão da denúncia.

A Constituição Federal ou a Lei nº 1.079 de 1950 não estabelecem orden de votação, tanto na Câmara como no Senado, o Presidente da seção que definirá tal ordem.

Quanto ao quórum para a votação no plenário da Casa, a Constituição da República – Arts. 29 e 58 – e a Constituição de 1934 – Art. 58, §§ 1º e 4º – não exigiam maioria qualificada; A Constituição Polaca, de 1937, demandou por dois terços dos votos; A Constituição de 1946 optou pelo voto da maioria absoluta – Arts. 59, I e 88; A Constituição de 1967 voltou a admitir o quórum de dois terços – Arts. 42, I e 85 –, sendo mantido em 1969 – Arts. 40, I e 83 –, e, por fim, na Constituição de 1988[279]. Observa-se que a Constituição de 1988 segue a tradição das Constituições mais autoritárias, que são as de 1937, 1967 e 1969, ainda que não fosse uma constituição democrática. As razões podem ser outras, pois é uma constituição após um longo regime ditatorial, com todos os seus traumas, inclusive das várias vezes que Presidentes da República foram retirados precocemente dos cargos, como já explorado ao longo desse trabalho.

Inadmitida a denúncia pela Câmara dos Deputados o processo será arquivado, sem possibilidade de desarquivamento ou recurso dessa decisão, este por mera ausência de

---

[278] Ibidem.
[279] Idem. op. cit, nota 48.

previsão constitucional ou legal. A única vez que essa hipótese ocorreu no Brasil contra um Presidente da República foi no episódio Getúlio Vargas, conforme já relatado no Capítulo 2.

De outro lado, admitida a denúncia, essa segue para o Senado Federal, pois o processo do *impeachment* é bicameral, conforme a tradição britânica, norte-americana e brasileira – Art. 86 –, cuja Câmara Alta ou Senado Federal competiam julgar a denúncia. Há uma exceção, a Constituição de 1934 – Art. 86 –, que previa um Tribunal Especial, composto por nove juízes, sendo três Ministros do STF, três Senadores e três Deputados Federais, sendo a presidência desse tribunal exercida pelo Presidente do STF.

No Senado a instauração do processo se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado pela Comissão Especial anteriormente demonstrada. A ADPF nº 378 pretendeu possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia, o que foi afastado pelo STF.[280]

Instaurado o processo ocorrerá o afastamento do Presidente da República do cargo, que decorre do §1º, art. 86 da Constituição de 1988. Este deverá ser intimado da decisão, que será imediatamente afastado do cargo e do gabinete, preservando as demais prerrogativas, como ocorrera no episódio Dilma Rousseff, que continuou a residir no Palácio da Alvorada, com direito à segurança pessoal, assistência à saúde, transporte aéreo e terrestre, remuneração e equipe a serviço do gabinete.

O afastamento do denunciado não era previsto na Constituição do Império, ficando a cargo do Monarca decidir pelo afastamento ou não do denunciado. Contudo, passa a existir no sistema constitucional brasileiro desde a Constituição da República, cujo parágrafo único do artigo 53 assim determinava: "decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções", sendo preservado por todas as constituições seguintes.

A intenção do legislador constituinte foi evitar que o Presidente tente cooptar Senadores usando a máquina pública pela compra do seu voto no processo de julgamento do *impeachment*.

Enquanto o Presidente está afastado do cargo tramita a instrução processual e ao final, novamente, é produzido o relatório final, após percorrido o *iter* processual, com a observância do Princípio Constitucional do Devido Processo Legal, urge remover o conflito de interesses levado ao Senado Federal, que deve ocorrer em votação no plenário em votação aberta.

---

[280] Idem. op. cit., nota 248.

A seção da votação é presidida pelo Presidente do STF, único momento que o Poder Judiciário participa diretamente do processo do *impeachment*. Conforme já relatado, esse participação se alterou a cada Constituição brasileira, sendo esta a atual participação.

Em seção, o Presidente interino da casa pergunta aos Senadores se os comportamentos apurados configuram ou não crime de responsabilidade.

Quanto ao quórum para a votação no plenário da Casa segue o mesmo daquele da Câmara dos Deputados para admissão da denúncia acima descrito, sendo, portanto necessário 2/3 dos Senadores para aprovação do *impeachment*, ou seja, o voto de 54 Senadores. Lembrando que nas duas vezes cuja votação ocorreu no Brasil o resultado foi pela aprovação do *impeachment*. No episódio Fernando Collor 76 Senadores votaram pelo *impeachment* e no episódio Dilma Rousseff, 61 Senadores votaram sim pelo *impeachment*.

Caso a denúncia seja aprovada, fica o Presidente da República destituído do cargo, restando a definição pela segunda pena, que diz respeito aos direitos políticos. Conforme prevê o parágrafo único do artigo 52 da Constituição de 1988: "[...] a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis".

Este tema gerou polêmica no episódio Dilma Rousseff, pois uma interpretação literal da Constituição Federal leva a crer que as penas são cumulativas, contudo, não foi o que ocorreu por ocasião daquela votação. Cujas penas são aplicadas a segunda de modo autônomo da primeira, conforme ocorreu nos dois episódios brasileiros que ocorrera a votação no Senado.

Para compreender esse fenômeno é preciso levar em consideração as circunstâncias que esse fato ocorreu em cada um dos dois últimos episódios. No episódio Fernando Collor, o ex-Presidente renunciou ao cargo dez minutos antes da votação com a clara estratégia para escapar da pena da inelegibilidade, porém, sem apoio algum no Senado, foi votado e decidido pelo prosseguimento da votação, ainda que com perda do objeto da extinção do mandato, restando julgar a suspensão dos direitos políticos, e a análise da culpabilidade do Presidente pelo cometimento dos crimes que lhe foram imputados deu a concluir por um resultado quase unânime pela sua condenação: 76 votos favoráveis à aplicação da pena, 2 contrários, esses do Estado de Alagoas e 3 abstenções.

Já no episódio Dilma Rousseff, inicialmente o STF foi provocado para se pronunciar sobre o rito do *impeachment*, por meio da ADPF nº 378[281], que se posicionou pelo mesmo rito do episódio anterior, já que ambos se deram sob o mesmo sistema constitucional e regulamentados pela mesma Lei nº 1.079, de 1950. Um dos principais fundamentos da decisão foi "a interpretação que foi adotada pelo STF em 1992, quando atuou no *impeachment* do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF".

Seguindo essa premissa, a defesa apresenta requerimento de destaque no calor da sessão do julgamento de *impeachment*, requerendo do Presidente a cisão da votação da aplicação das penas, já que esse foi o rito no episódio anterior por ocasião da perda do objeto em relação à cassação do mandato, com fundamento na segurança jurídica, tendo deferido o pedido em respeito à coisa julgada de que o rito seria mesmo. Com a análise da culpabilidade da Presidenta Dilma Rousseff, fortemente influenciada pela tese de que ela não teria cometido o crime de responsabilidade, o Senado faz meia culpa e o julgamento teve como resultado que seria aplicada a perda do mandado por 61 votos favoráveis e 20 contrários, mas preservado seu direito político, esta votada por um placar de 42 votos favoráveis, 36 contrários e três abstenções.

Encerradas as votações, a decisão do Senado tomará forma de Sentença, levada a termo pelo Presidente do STF e assinada por todos os Senadores votantes. Ademais, deve o Senado publicar no Diário Oficial da União uma Resolução com os termos finais da decisão.

A decisão do Senado é irrecorrível, irrevisível, irrevogável e definitiva. Faz parte da tradição do *impeachment* a soberania do Senado em suas decisões, assim o é nos EUA

O poder soberano do Senado para julgar o Presidente da República decorre da Constituição Federal, pois neste momento procede como órgão judicial, e de cujas decisões não há previsão recurso nem internamente nem para algum tribunal, não fora assim e a última palavra, direta ou indiretamente, seria dada pelo STF e não pelo Senado. Esse é o entendimento unânime da doutrina que ensina que contra a decisão do Senado não cabe recurso algum, conforme avaliza a todos Paulo Brossard. [282]

A jurisprudência também não diverge, por ocasião do prosseguimento do julgamento após a reúncia no episódio Fernando Collor, o ex Presidente impetrou MS nº 21.689[283],

---

[281] Ibidem.

[282] BROSSARD, op. cit., p. 152.

[283] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 21.689*. Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso, DJ de 16 de dezembro de 1993. Disponível em: < www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2792981&tipoApp=RTF> Acesso em: 27 set. 2017.

questionando a suspensão de seus direitos políticos imposta pelo Senado Federal. Contudo, o STF decidiu por negar a ordem, com fundamento de que a decisão do Senado é irrecorrível.

Entende o então Ministro Carlos Veloso, relator do MS nº 21.689 que: [284]

> Não posso deixar de registrar que, ao falar-se na jurisdição do Senado, logo se alude a poder arbitrário e a decisões arbitrárias; parece que o Senado tem o monopólio do arbítrio e do erro; o fato é que, bem ou mal, a Constituição elegeu o Senado e nenhum outro órgão, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar determinados comportamentos de determinadas autoridades. E nota-se que isto não é novidade da Constituição de 88; entre nós vem desde o Império. Fora do Brasil é a solução dada pela generalidade dos países, da Grã-Bretanha aos Estados Unidos.

Por ocasião do julgamento fatiado no episódio Dilma Rousseff foram apresentadas 13 ações no STF questionando sua constitucionalidade. O Senado foi instado a se manifestar em quatro delas – Mandados de Segurança nº 34.378, 34.379, 34.384, e 34.394, ambos impetrados por partidos políticos ou senadores, que assim se posicionou: [285]

> [...] todas as decisões do Presidente no processo de *impeachment* possuem caráter **terminativo.**
> A irrecorribilidade de todas as decisões procedimentais do *impeachment* buscou prestigiar o Senado Federal e evitar ingerências externas no andamento dos trabalhos.
> [...]
> **Não se pode agora, por mera insatisfação com o resultado do julgamento, defender que caberia ao Presidente submeter o pedido de destaque à votação do Plenário, quando o procedimento adotado permitiu à Casa Legislativa deliberar sobre o mérito, exercendo, assim, com plenitude a função exclusiva que lhe foi confiada pela Constituição Federal.** (destaque do autor)

Corroborando, por ocasião da ex Presidenta Dilma Rousseff candidatar-se ao Senado Federal nas eleições de 2018, quando tem contra sua candidatura pedidos de impugnação, sob a alegação da inconstitucionalidade da cisão do julgamento do *impeachment*, que restaría a ex Presidenta inelegível. Nesses termos o Tribunal Superior Eleitoral decide por unânimidade pela improcedencia do pedido, com fundamento de ser irrecorrível a decisão do Senado.[286]

Segundo o Relator, Ministro Luis Roberto Barroso, "a Justiça Eleitoral não tem competência para analizar se a decisão proferida pelo Senado está correta ou equivocada […]. Se alguém pudesse, e isso é discutível, repassar essa decisão seria o Supremo Tribunal

---

[284] Ibidem.

[285] Idem. Senado Federal. Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET. *Informações*. Brasília – DF, 2016, p. 43-44.

[286] Idem. Tribunal Superior Eleitoral. *RO nº 060238825 em Registro de Candidatura nº 0602388-25.2018.6.13.0000*. TRE – MG. Min. Relator Luiz Roberto Barroso, votação em 04 out. 2018. Disponível em: < http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/tse-confirma-candidatura-de-dilma-rousseff-ao-senado-federal-por-minas-gerais > Acesso em: 17 out. 2018.

Federal.” Essa fundamentação afirma por a decisão atacada do Senado será respeitada, mas deixou em aberto uma possível revisão feita pelo STF de decisões do mesmo tipo. [287]

Nesses termos, o *judicial reveiw* e o Princípio da Separação dos Poderes determinam a força do Senado Federal na definitividade da decisão final do *impeachment*. Esse ponto não é difícil fundamentar, frente à unanimidade do entendimento. Porém, outras decisões são proferidas ao longo do processo, sendo as mais importantes a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que recebe a denúncia; do Plenário da Câmara que autoriza o proseguimento; do Senado que instala o processo. Tratam-se de decisões intermediárias, mas que têm o condão de barrar a continuidade da denúncia. No episódio Dilma Rousseff a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, foi suscitada estar maculada de desvio de finalidade, conforme narrado no Capítulo 2 e o MS impetrado pela ex Presidenta Dilma Rousseff.[288] Contudo, o MS carece de apreciação do mérito, portanto com perda do objeto e sem definição quanto à questão.

[287] Ibidem
[288] Idem. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 34.441* - DF. Impetrante Dilma Vana Rousseff. Relator Min. Alexandre de Moares. 16 abr. 2017.

CONCLUSÃO

Após extensa exposição dos fatos históricos e políticos, minuciosa ponderação dos princípios e postulados constitucionais, dedicada análise do conjunto normativo abrangido na presente tese, a pesquisa apresenta seus resultados.

O Objetivo Geral deste estudo, que foi: analisar o Presidencialismo de Coalizão em crise e o *Impeachment* como solução encontrada, foi alcançado, uma vez que essa análise se deu numa construção histórica do parlamentarismo, v. s. presidencialismo, até a Constituição de 1988, que adota o Presidencialismo de Coalizão. Também foi feita uma análise de crises políticas que levaram ao *impeachment* como solução no mundo e nos Brasil. Por fim, foi realizada exploração jurídica sobre o *impeachment* em seus aspectos relevantes ao problema deste estudo.

Quanto ao problema da pesquisa: Como se desenvolve uma grave crise política no Presidencialismo de Coalizão e qual a solução dada? Foi respondido ao longo dessa pesquisa. Pois o modelo de Presidencialismo nas democracias modernas exige do Presidente da República uma constante liderança do Congresso Nacional, sob pena de sofrer um *impeachment*.

Restou comprovada a vulnerabilidade do Presidente da República frente ao Congresso Nacional, podendo esse boicotar um governo, precipitando a perda de apoio popular, legitimando seu *impeachment*, restando o país prejudicado quando o Congresso Nacional opta por não colaborar com um projeto de governo que motivou a eleição de um Presidente da República, representando o projeto que o povo escolheu para o país naquele momento, com isso ferindo o Princípio Republicano. Também restou comprovado o alto custo para a nação quando um Presidente da República se vale de expedientes espúrios para manter a sua governabilidade junto ao Congresso Nacional.

O caminho tomado para desenvolver a presente tese foi compreender o Parlamentarismo como solução para uma crise nos governos monárquicos, e seus mecanismos para pôr fim a uma crise iniciada entre o Parlamento e o Primeiro-Ministro, que são o voto de censura e a dissolução do Parlamento. No Parlamentarismo o Chefe de Governo e seu gabinete surgem do Parlamento e todos podem ser facilmente substituídos sem prejuízo da democracia ou sociedade. Esse é o modelo criado na Inglaterra e adotado em grande parte da Europa.

No Brasil o Presidencialismo prevalece, e não é só por uma imposição constitucional, mas uma construção política desde o período imperial de um Chefe de

Governo forte, prevalecendo mesmo com a proclamação da república. Ademais, por aqui, há fatores que fortalecem o presidencialismo, são eles a identidade do povo com o governo, a exemplo dos vice-presidentes da República que ascendem à Presidência e não conseguem aprovação popular; o baixo prestígio popular do Congresso Nacional, pois é manchado por inúmeros escândalos de corrupção; a não identificação de cada cidadão com o congressista escolhido; e a população não percebe a mudança do perfil de uma legislatura para outra, tudo isso implica no momento de definir entre o Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil.

Ademais, a Constituição de 1946 institui o Presidencialismo de Coalizão, retomado na Constituição de 1988. Um modelo político entre os Poderes Executivo e Legislativo, que exige do Presidente da República a habilidade para liderar o Congresso Nacional em prol do seu governo, sob pena de tê-lo interrompido precocemente por um julgamento irrecorrível, o *impeachment*. O problema está em que, invariavelmente, essas decisões têm sido objeto de muitas críticas, mesmo no Poder Judiciário, pois a argumentação jurídica utilizada para justificar o *impeachment*, carece de forte argumento de autoridade, isso, associado ao baixo apoio popular que o Congresso Nacional tem no Brasil, coloca em questionamento a solução encontrada.

Apegando-se à discussão sobre a existência ou não do crime de responsabilidade, se esquece de retroagir o questionamento e análise do que gerou a crise política, o que levou o Presidente da República a perder apoio popular e em que medida perdeu. Essa análise não tem sido enfrentada pela academia, especialmente porque a história que se conta é a do vencedor. Nem tem sido feita na sociedade em geral, pois a crise econômica que antecede cada um desses episódios tem legitimado o *impeachment* para a opinião pública.

Nesses termos, foi feita análise dos episódios Getúlio Vargas, Fernando Collor e Dilma Rousseff, com os seguintes critérios: a biografia e personalidade de cada presidente; seu relacionamento com a base aliada, o Congresso Nacional e, pessoalmente, com o presidente da Casa Legislativa ou algum opositor forte; o desempenho do governo, em especial na economia; o apoio popular e as acusações sofridas; o discurso de posse.

Dessa análise particular e geral, a pesquisa chegou à conclusão de que a personalidade do Presidente da República contribuiu negativamente para a ocorrência do processo de *impeachment*, quando eles não conseguiram manter uma boa relação com o Congresso Nacional, resultando numa crise política institucional. Ressalta-se que o Congresso Nacional tem o poder de afastar um Presidente da República e que este nada pode fazer contra aquele como ocorre no Parlamentarismo. Logo, não há que se esperar imparcialidade, sendo o *impeachment* solução quase certa.

O desempenho da economía foi decisivo para celar o destino político dos presidentes da República. Esse fator é um dos mais importantes para definir o resultado, é a verdadeira expressão da força do capital agindo sobre o Estado.

Nos que se refere ao reflexo do apoio popular na coalizão no Congresso Nacional, uma análise objetiva parece fazer sentido. Contudo, contrariando o entendimento de muitos, é possível afirmar que a queda de prestígio popular não levaria necessariamente a um *impeachment*, pois há vários casos cujo Presidente manteve-se quase todo o tempo do mandato com desprestígio popular, é sujeito a pedidos de interrupção de mandato, ainda assim se mantêm no cargo.

Por fim, sobre as denúncias contra o Governo, essas seguem a mesma lógica que contraria o óbvio, a corrupção é frequentemente presente nos governos brasileiros, mas que isso por sí não tem força suficiente para se encerrar um mandato de Presidente da República, por isso não dá para associar o *impeachment* como consequência natural dessas denúncias.

Destarte, cada episódio do *impeachment* se desenvolveu nesse contexto, sendo que a certeza da existência de crime de responsabilidade não fez diferença no resultado do julgamento pelo Congresso Nacional. Em todos os episódios o resultado era previsto, conforme a base de cada governo.

Em resumo, o que de fato conta para o julgamento do *impeachment* é o desempenho do governo na economia, a relação do Presidente da República com o presidente do Congresso Nacional e com o próprio Congresso.

Superada a análise dos episódios, a pesquisa debruçou-se a compreender o *impeachment* como instituto jurídico, que surge na Inglaterra, se desenvolve nos EUA e toma suas feições brasileiras, variando a cada ordem constitucional, conforme cada momento político. O ponto mais relevante dessa parte da pesquisa foi a divergencia sobre natureza jurídica do *impeachment*, pois impactam o debate jurídico. Três pontos foram analisados, primeiro a relação da natureza jurídica com a garantia jurídica da estabilidade presidencial, à qual se imaginaria mais protegida caso acusações tivessem de atender a parâmetros criminais. O segundo, diz respeito às consequências jurídicas afetas à eventual condenação, que teriam de observar, gradações atentas à culpabilidade da conduta e à lesividade de seus resultados. Por fim, depende também da natureza jurídica a resposta quanto às formas de integração entre a jurisdição política e a jurisdição ordinária criminal.

Doutrina e jurisprudencia divergem, nesse contexto, o presente trabalho se firma pela natureza jurídica do *impeachment* como político-administrativa, com mitigação penal, ou seja, uma natureza mista, predominantemente político-administrativa.

A natureza jurídica político-administrativa do *impeachment* requer critérios próprios para o seu julgamento, o que não dispensa a aferição da responsabilidade, da culpa, da conduta, da autoria e da materialidade do ato administrativo ilícito cometido polo Presidente da República sub judice.

A natureza política do *impeachment* não se sobrepõe às demais no sentido de que possam essas ser dispensados. Ela serve para ouvir o comando popular, de onde emana o poder do julgador, e decidir conforme elementos não trazidos ao processo. A natureza administrativa, por sua vez serve para caracterizar o ato como ilícito administrativo, não passível de prisão. O *impeachment* é de natureza político-administrativa porque no seu conjunto é possível exercer discricionariedade.

Já a mitigação penal é uma condição de prosseguibilidade necessária ao processamento e indispensável à condenação. É preciso ter a justa certeza da materialidade e autoria, o que autoriza o uso de critérios de norma penal, material ou processual e mesmo principiológica, para não desincumbir os congressistas de sua responsabilidade para com o povo que representa e o Presidente da República. Para conferir ao julgamento um rigor extremo, que só permita uma eventual condenação mediante a certeza da materialidade da infração administrativa e autoria do Presidente da República, garantindo a ultrassegurança jurídica que a matéria requer.

Não resta dúvida que a essência do *impeachment* é política, mas quanto à sua forma é essencialmente jurídica. Por tais razões, ignorar todas as vertentes que envolve o *impeachment*, cuja complexidade no seu julgamento requer a participação das duas casas legislativas e do STF, é ignorar o Estado Democrático de Direito em todo o seu alcance.

Por fim, é preciso ainda dizer que o recorte da pesquisa limita o pesquisador a um universo previamente dimensionado, assim ao longo do trabalho muitas dúvidas surgiram e não receberam o devido esclarecimento não por desídia do pesquisador, mas por não poder fazer do estudo um tratado. Contudo, é justamente o surgimento de novos questionamentos que faz da ciencia algo vivo, que se renova em seus novos problemas e o presente estudo chega ao seu fim ainda com mais indagações do que quando começou, demandando outros estudos. Assim, esse não é o ponto final, mas um novo ponto de partida para discutir o tema e chegar a uma solução que prese por um governo estável e pelo Princípio Republicano.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudos de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, 31(1), 1988.

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

ADAMS, George Burton. Magna Carta and the Responsible Ministry. *The American Historical Review*, V. 20, n. 4. Julho, 1915.

ALVES, Gustavo Biasoli. *Discurso e reforma do Estado no Governo Collor*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.

AMARAL, Ricardo Batista. *A vida quer coragem*. A trajetória de Dilma Rousseff, a primeira presidenta do Brasil. Rio de Janeiro: Primeira Pessoa, 2011.

ARISTÓTELES. *Política*. Volume 61. Aristóteles - Coleção a Obra-Prima de Cada Autor: Martim Clart. Rio de Janeiro. 2006.

ATIENZA, Manuel; MANERO, Juan Ruiz. *La dimensión institucional del Derecho y la justificación jurídica.* Seminario hispano-italiano de teoría del Derecho celebrado en Imperia. Setembro de 2001.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Reino Unido: , 1867.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattani de. *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal*. História e teoria constitucional brasileira. 2 ed. Florianópolis: Empório do Direito. 2017.

BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira (1891)*: comentada. Brasília: Senado Federal, 2002.

BARBOSA, Rui. *A Constituição de 1891*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1946.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de sociologia e. Política*, V. 24, n. 57, mar. 2016.

BIOGRAFIAS Y VIDAS. *Richard Nixon*. Disponível em: < https://www.biografiasyvidas.com/biografia/n/nixon.htm > Acesso em: 12 jan. 2018.

BLACK, HENRY CAMPBELL M. A. *Handbook of American Constitutional Law*, ST. PAUL, MINN: West Publishing Company. 1910.

BRASIL. Banco Central do Brasil. *Brasil Programa Econômico*, n. 36, mar. 1993. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/BRASILPROGRAMAECONÔMICO > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Banco Central do Brasil. *Dívida líquida e bruta do governo*. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/PUBDIVIDA > Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. Banco Central do Brasil. *Histórico da taxa anual de juros*. Disponível em: < https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/COPOMJUROS/ > Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. Banco Central do Brasil. *Reservas Internacionais*. Disponivel em: < https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/RESERVA > Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso de Posse da Presidenta Dilma Rousseff*. Disponível em: < *www.biblioteca.presidencia.gov.br* > Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso de Posse do Presidente Vargas*. Disponível em: < *www.biblioteca.presidencia.gov.br* > Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. Biblioteca da Presidência da República. *Discurso de Posse do Presidente Collor*. Disponível em: < *www.biblioteca.presidencia.gov.br* > Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. *Decreto nº 27, de 07 de janeiro de 1892*. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-27-7-janeiro-1892-541209-publicacaooriginal-44157-pl.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. *Denúncia n° 1, de 2016*. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823 > Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. *Lei de 15 de novembro de 1827*. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. *Lei de 20 de outubro de 1823*. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/anterioresa1824/lei-40852-20-outubro-1823-574277-publicacaooriginal-97451-pl.html > Acesso em: 02 set. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. *Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936*. Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-185-14-janeiro-1936-398024-publicacaooriginal-1-pl.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Valor do salário mínimo em Reais - atualizados até março de 2016 pelo IPCA*. Disponível em: < http://trabalho.gov.br/ > Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. Palácio do Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Constituição da Públicaa dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm > Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao88.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Constituição do Império Brasileiro 1824*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Lei nº 1.079*, de 10 de abril de 1950. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. Palácio do Planalto. *Lei nº 13.249 de 03 de dezembro de 2015*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13397.htm > Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Senado Federal; Acervo Nacional. ANAIS. *Atas do Conselho de Estado*. Brasilia – DF; Rio de Janeiro, 1978.

_____. Senado Federal. Biblioteca do Senado. *Parecer do relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Deputado Afonso Arinos de Melo Franco, sobre a Emenda Parlamentarista nº 4, de 29 de março de 1949*. Rio de Janeiro, 1949.

_____. Senado Federal. *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais*. Anteprojeto da Constituição. Emenda CS000194-0. Brasília – DF, 1998.

_____. Senado Federal. *Denúncia nº 01 de 2016, Alegações Finais*. p. 523-524. Disponível em: < http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=196168&mime=application/pdf > Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Senado Federal. *Denúncia nº 01 de 2016, Laudo Pericial*. p. 212-2015. Disponível em: < http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?t=196168&mime=application/pdf> Acesso em: 16 jan. 2017.

_____. Senado Federal. Núcleo de Assessoramento e Estudos Técnicos – NASSET. *Informações*. Brasília – DF, 2016.

_____. Senado Federal. QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *Natureza do processo de impeachment e controle judicial.* Estudo Técnico. Brasília – DF, 2016.

_____. Senado Federal. *Resolução do Senado Federal n. 35 de 31/08/2016*. Disponível em: < www.senadofederal.gov.br > Acesso em: 16 jul. 2017.

_____. Senado Federal. *Resolução nº 101, de 1992*. Disponível em: < http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=115164&norma=137521 > Acesso em: 27 set. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Penal nº 465*, 24 de abril de 2014. Disponível em: < http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2565265 > Acesso em: 19 out. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2.220*. Relatora min. Cármen Lúcia, j. 16-11-2011, P, *DJE* de 7-12-2011. Disponível em: < https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20996038/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2220-sp-stf/inteiro-teor-110218026 > Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4.190 MC-REF*. Relator Min. Celso de Mello, publicado em: 10 mar. 2010. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217 > Acesso em: 17 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADPF nº 378*, Relator mim. Roberto Barroso, j. 17.12.2015, DJU 08.03.2016, p. 8. Acesso em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582 > Disponível em 17 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Inq-AgR nº 4.483*. Relator min. Edson Fachin, julgado em 19 dez. 2017, publicado: *DJU* 21 dez. 2017. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/150656547/processo-n-4483-do-stf > Acesso em: > 17 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Memória Jurisprudencial*: Ministro Pedro Lessa, Série Memória Jurisprudencial. Brasília – DF, 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 21.564*, Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso, DJ de 27-8-93. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=ms21564 > Acesso em 17 jan. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 21.689*. Relator para o acórdão Min. Carlos Velloso, DJ de 16 de dezembro de 1993. Disponível em: < www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2792981&tipoApp=RTF> Acesso em: 27 set. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *MS nº 34.441* - DF. Impetrante Dilma Vana Rousseff. Relator Min. Alexandre de Moares. 16 abr. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante 46*. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368 > Acesso em: 22 set. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Parecer Prévio - ATA nº 40, de 7 de outubro de 2015*. Disponível em: < http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2015_40.pdf > Acesso em: 12 fev. 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Apuração das eleições presidenciais de 2010*. Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado da apuração das eleições presidenciais de 1989*. Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado da apuração. Presidente da República 2014.* Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *Resultado do Plebiscito de 1993*. Disponível em: < www.agencia.tse.jus.br > Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. *RO nº 060238825 em Registro de Candidatura nº 0602388-25.2018.6.13.0000.* TRE – MG. Min. Relator Luiz Roberto Barroso, votação em 04 out. 2018. Disponível em < http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/tse-confirma-candidatura-de-dilma-rousseff-ao-senado-federal-por-minas-gerais > Acesso em: 12 out. 2018.

BRASILIENSE, Américo. Manifesto Republicano de 1870. In: *Os programas dos partidos e o 2º Império*. São Paulo, 1878.

BROSSARD, Paulo. *Jornal Correio Brasiliense.* Depois do Impeachment. Brasília – DF, 06 jan. 1993.

_____. *O Impeachment*: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva: 1993.

BOTELHO, Jota A. *O impeachment de Andrew Johnson*. Disponível em: < https://jornalggn.com.br/blog/jota-a-botelho/o-impeachment-de-andrew-johnson > Acesso em: 18 jan. 2018.

BUENO, José Antônio Pimenta. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Brasília – DF: Senado Federal, 1978.

CARONE, Edgar. *Estado Novo*. São Paulo: Difel, 1976.

CÍCERO. Marco Túlio. *Da república*. Tradução de Amador Cisneiros. 5. ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações. s./d.

CINTRA, Antônio Otávio; AVELAR, Lúcia. *Sistema Político Brasileiro:* uma introdução. São Paulo: Unesp, 2007.

CLINTON, William Jefferson Bill. *Minha vida*. Bill Cinton. Traduzido por Maria Silvia Mourao Netto. Rio de Janeiro: Globo, 2004.

CORTEZ, Ana Carolina. *Dilma paga pedaladas até de 2015 para enfraquecer argumento do impeachment*. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/29/economia/1451418696_403408.html. Acesso em: 08 ago. 2016.

COSTA, F. L.; CAVALCANTI, B. S. Mudança organizacional no setor público. *Revista de administração pública***,** V. 25, n. 1, 1991.

CRUZ, Paulo Mácio. SCHMITZ, Sérgio Antônio. Sobre o princípio republicano**.** *Novos Estudos Jurídicos* - V. 13 - n. 1, jan-jun 2008.

DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 1998.

DEBERT, Guita Grin. *Ideologia e populismo*. São Paulo: Tª Queirós, 1979.

DIAP - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. *Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2011/2015.* Brasília – DF, 2010.

_____. *Radiografia do Novo Congresso - Legislatura 2015/2019*. Brasília – DF, 2014.

DIMENSTEIN, Gilberto. Jornal Folha de São Paulo. *A faxina ética*. Edição de 05 de dezembro de 2011. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1509200232.htm > Acesso em: 12 jan. 2017

EDWARDS III, G**.** Estudando a Presidência. In NELSON, M., *A presidência e o sistema político.* São Paulo: Alfa Ômega, 1985.

ESMEIN, Jean Hippolyte Emmanuel. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. Paris: Recueil Sirey, 1927.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constituição*. Versão traduzida. Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FLORENZANO, Modesto. *Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno no ocidente*. São Paulo: Lua Nova, 2007.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir*: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramalhete. 35 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. As Idéias da Inconfidência. *Revista do Instituto Histórico:* Congresso de História, 1938, V. 7, 1938.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. CPDOC. CPI da última hora. Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/CPIUltimaHora > Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. CPDOC. *Denuncia de impeachment contra o Presidente Getúlio Vargas*. Disponível em: < https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/*Denunciade impeachment controPresidenteGetúlioVargas* > Acesso em: 12 jan. 2018.

_____. CPDOC. *Getúlio Dornelles Vargas*. Biografia. Disponível em: < http://www.fgv.br/CPDOC/BUSCA/dicionarios/verbete-biografico/getulio-dornelles-vargas > Acesso em: 30 mar. 2018.

_____. Escola de Direito de São Paulo. *Relatório ICJ Brasil*. 1º Semestre de 2017. São Paulo, 2017.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment*: o que é, como se processa e por que se faz, 2. ed, Belo Horizonte: D' Plácido, 2016.

GIERKE, Otto von. *Teorias políticas de la edad media*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

GIRARDET, Raoul. *Mitos e Mitologias Políticas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

GIRAUD, Émile. *Le Pouvoir Exécutif dans les Démocraties d'Europe et d'Amérique*. V. 1. Paris-Fr: Sirey, 1938.

HAMILTON. Alexander. *The federalist*. New York: The Independent Journal, 1788.

HOBBES, Thomas. *Leviathan or Matter, Form and Power of Commenweath Ecclesiastical and Civil*. New York: Macmillan Publishg, 1978.

HOFFER, Peter C. and HULL, Natalie E. H. *The First American Impeachments*. *The William and Mary Quarterly*, V. 35, n. 4, out., 1978.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Taxa de crescimento econômico de 2015 em relação ao ano anterior*. Brasília – DF, 2016.

_____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD.* Brasília – DF, 2016. Disponível em: < https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=o-que-e > Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. *Séria Histórica do PIB*. Disponíel em: < https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/.../7531a821326941965f1483c85caca11f.xls > Acesso em: 25 jan. 2017.

_____. *Taxa de desemprego:* Evolução Histórica. Disponível em: < https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pme122002sz.shtm > Acesso em: 25 jan. 2017.

IBOPE. *Aprovação do Governo Lula*. divulgada em 16.10.2010.

INSTITUTO DE PESQUISA DATAFOLHA. *Aprovação do Governo José Sarney*. 1989.

_____. *Avaliação da presidente Dilma Rousseff*. PO813859, 07 e 08/04/2016. Disponível em: < www.datafolha.com.br > Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. *Avaliação governo Collor* – 1992. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver po.php?session=23> Acesso em: 31 jan. 2017.

_____. *Avaliação Governo Lula dezembro de 2010*. Disponível em: < www.datafolha.com.br > Acesso: 12 jan. 2017.

_____. *Índice de inflação do ano de 1989*.

_____. *Razões de avaliação do presidente Michel Temer*. PO813964. 06 e 07/06/2018. São Paulo. 2018.

IPCA. *Evolução histórica da inflação no Brasil.* Disponível em: < https://br.advfn.com/indicadores/ipca > Acesso em: 25 jan. 2017.

IPEADATA. *Linha de pobreza baseada em necesidades calóricas*. 2015. Disponível em: < www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=37814&module=m > Acesso em: 12 jun. 2017.

JORNAL CORREIO BRASILIENSE. BROSSARD, Paulo. *Depois do Impeachment*. Brasília – DF, 06 jan. 1993.

JORNAL FINANCIAL TIMES. *Brazil's Temer denies coup conspiracy against Rousseff* < https://www.ft.com/content/401b925a-075a-11e6-96e5-f85cb08b0730#axzz46ZhGH4e7 > Acesso em: 15 jan. 2018.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. DIMENSTEIN, Gilberto. *A faxina ética*. Edição de 05 de dezembro de 2011. Disponível em < https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1509200232.htm > Acesso em 12 jan. 2017.

JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. *Impeachment de Collor*. Disponível em: < https://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,impeachment-de-collor,887,0.htm > Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. VILLAVERDE, João**.** *Impacto da 'pauta bomba' no Congresso é estimado em R$284 bilhões.* Edição 14 set. 2015. Disponível em: < www.estadao.com.br > Acesso em: 17 jan. 2017.

JORNAL O GLOBO. *No plebiscito de 1993, Brasil disse não à monarquia e sim ao presidencialismo.* Disponível em: < https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-

plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238#ixzz5PFYtYp7i > Acesso em: 12 jan. 2017.

LASKI, J. Harols. *The American Democracy*: A commentary and an interpretation. New York: Routledge. 1949.

LAUERHASS, Ludwig. *Getúlio Vargas e o trinfo do nascimento brasileiro*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1986.

LAWRENCE. *The law of impeachment, in The American Law Register*. V. VI, 1867.

LESSA, Renato. Modos de fazer uma República: demiurgia e invenção institucional na tradição republicana brasileira. *Análise Social*, 204, xlvii (3.º), Lisboa – PT, 2012.

_____. *A invenção republicana*. Campos Sales, as bases e a decadência da primeira república brasileira. 3. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 2015.

LOCKE, John. *Deux Traités du Gouvernement*. Paris: Presses Universidade de France, 1995.

MACIEL, Marco. O presidencialismo**:** sistema de governo e democracia, p. 11-13. In: FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *Presidencialismo ou parlamentarismo?* Afonso Arinos de Melo Franco e Raul Pila. Brasília: Senado Federal. Conselho Editorial, 1999.

MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, V. II, Paris – Fr: Sirey, 1920.

MARANGONI, Gilberto. IPEA. Anos de 1980, década perdida ou gana? *Desafios do desenvolvimento*. 2012. Ano 9. ed 72 - 15/06/2012.

MELO FILHO, Murilo. *Testemunho político*. São Paulo: Elevação, 1999.

MELLO, Fernando Affonso Collor de. *Brasil*: Um projeto de reconstrução nacional. Brasilia. 1991.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. *O demolidor de Presidentes*. Rio de Janeiro: Codex, 2002.

MOISÉS, José Álvaro; MENEGUELLO, Rachel. A Desconfiança dos Cidadãos das Instituições Democráticas. *Opinião Pública*, Campinas, V. 16, nº 1, Junho, 2010, Encarte Tendências.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 7. ed. São Paulo: Saraiva. 2000.

MORAES. Guilherme Peña de. *Curso de Direito Constitucional*. Reformulada, revisada e ampliada. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Em guarda contra o perigo vermelho, o anticomunismo no Brasil*. (1917-1964). São Paulo: FAPESP. 2002.

MUSEU DA REPÚBLICA. Brasil. *Carta Testamento*. Catete. Rio de Janeiro. 1956.

NETO, Lira. *Getúlio:* 1930 – 1945. Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. *Getúlio:* 1945 – 1954. De volta pela consagração popular ao suicídio. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

OLIVEIRA, Eduardo Romero. *A idéia de Império e a fundação da Monarquia Constitucional no Brasil (Portugal-Brasil, 1772-1824). Tempo*, V. 9 n.18 Niterói Jan./Jun. 2005, p. 43-63.

OLIVEIRA, Vianna, F. J. de. *Problemas de Política Objectiva*, São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1930.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crise Política e Sistemas de Governo: origens da "Solução Parlamentarista" para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013.

PAPENFUSE, Edward C., et al., *A Biographical Dictionary of the Maryland Legislature, 1635-1789*. Vs. 1 & 2. Annapolis, MD: Maryland State Archives, 1979, 1985.

PLATÃO. *A república*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

PORTAL O GLOBO. *Dilma anuncia reforma com redução de 39 para 31 ministérios*. Disponível em: < http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/dilma-anuncia-reducao-de-39-para-31-pastas-na-reforma-ministerial.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

PULS, Maurício. *Jornal Folha de São Paulo*. Impeachment de Getúlio foi barrado na Câmara em 1954. Apoio da base o diferencia de Collor, afastado da presidência em 92. Disponível em: < https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1695336-impeachment-de-getulio-vargas-foi-barrado-na-camara-em-1954.shtml > Acesso em: 12 jan. 2017.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. *e-Pública* V. 4, Nº 2, Nov. de 2017.

REINO UNIDO. British Consulate-General Rio de Janeiro.

REVISTA ÉPOCA. *Terça-feira, 22 de março, dia em que bateu o desespero no governo Dilma*. Disponível em: < https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/03/terca-feira-22-de-marco-o-dia-em-que-bateu-o-desespero-no-governo-dilma.html > Acesso em: 12 jan. 2017.

ROBERTS, Clayton. The growth of ministerial responsibility to parliament in later Stuart England. *The Journal of Modern History*, V. 28, n. 3. Setembro, 1956.

RODRIGUES, Raimundo Nonato. *Planos de Estabilização e impacto nos Bancos*. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis). Departamento de Contabilidade e Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – USP. São Paulo – SP, 2004.

ROUSSEFF, Dilma Vana. *Dilma Rousseff e a resposta que demoliu o senador Agripino Maia (DEM-RN)*. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=Tiyezo1fLRs > Acesso em: 12 jan. 2017.

_____. *Discurso na ONU – 22/04/2016*. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=w0Xian8jft4 > Acesso em: 23 mar. 2018.

ROUSSEU, Jean-Jacques. *Social Contract*. London: Oxford University Presse, 1999.

SALLUM JÚNIOR., Brasilio; CASARÕES. Guilherme Stolle Paixão e. *O impeachment do Presidente Collor*: a literatura e o processo. São Paulo: Lua Nova. 2011.

SARMENTO, Daniel. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma república inclusiva. BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos (Coord.) *A república que ainda não foi:* trinta anos da Constituição de 1988 na visão da Escola de Direito Constitucional da UERJ. Belo Horizonte: fórum, 2018.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil**.** *Rev. Direitos Fundam. Democ*., V. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

SCHMITT, Carl. Teoría de la Constitución. *Revista De Derecho Privado.* Madrid-Es, 1934.

SHUGART, Mattew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies*: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambrige. Cambridge University Press. 1992.

SIMPSON, Alex. *A Treatise on Federal Impeachment*, Philadephia, 1916.

SKIDMORE, T. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil*: o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

SOUZA, A. O impeachment de Collor e a reforma institucional no Brasil. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil*: o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitutin of the United States*. Boston Cambridge, Mass: Hilliard, Gray, and Company, 1833.

TOLOMEI, Fernando Soares. *Do julgamento do presidente da república por crimes de responsabilidade*. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente, 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Contas do Governo Federal*. Disponível em: < https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica > Acesso em: 12 jun. 2017.

VILLAVERDE, João. Jornal O Estado de S. Paulo**.** *Impacto da 'pauta bomba' no Congresso é estimado em R$284 bilhões.* Edição 14 set. 2015.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1976.

WIKIPEDIA. *Impeachment de Fernando Collor*. Disponível em: < https://pt.wikipedia.org/wiki/Impeachment_de_Fernando_Collor > Acesso em: 12 jan. 2017.