

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO**

***IMPEACHMENT*: UMA ANÁLISE DO MECANISMO DE IMPEDIMENTO DO
PRESIDENTE DA REPÚBLICA SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

MARIANA RAMIRES RIBEIRO

**Rio de Janeiro/RJ
2021**

MARIANA RAMIRES RIBEIRO

***IMPEACHMENT*: UMA ANÁLISE DO MECANISMO DE IMPEDIMENTO DO
PRESIDENTE DA REPÚBLICA SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

Monografia de final de curso elaborada no âmbito do curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do **Professor Dr. Carlos Bolonha** e coorientação do **Prof. Me. Wagner Vinícius de Oliveira**.

Rio de Janeiro/RJ

2021

CIP - Catalogação na Publicação

RR484i Ribeiro, Mariana Ramires
 IMPEACHMENT: UMA ANÁLISE DO MECANISMO DE
 IMPEDIMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA SOB A ÉGIDE DA
 CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE
 1988 / Mariana Ramires Ribeiro. -- Rio de Janeiro,
 2021.
 73 f.

 Orientador: Carlos Alberto Pereira das Neves
 Bolonha.
 Coorientador: Wagner Vinícius de Oliveira.
 Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
 Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
 Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

 1. Brasil. 2. impeachment presidencial. 3.
 teoria institucional. 4. popularidade. 5.
 desempenho econômico. I. Pereira das Neves Bolonha,
 Carlos Alberto, orient. II. de Oliveira, Wagner
 Vinícius, coorient. III. Título.

MARIANA RAMIRES RIBEIRO

IMPEACHMENT: UMA ANÁLISE DO MECANISMO DE IMPEDIMENTO DO
PRESIDENTE DA REPÚBLICA SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Monografia de final de curso elaborada no âmbito do curso de graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharela em Direito, sob orientação do **Professor Dr. Carlos Bolonha** e coorientação do **Prof. Me. Wagner Vinícius de Oliveira**.

Data de Aprovação: ____ / ____ / _____.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Bolonha
Orientador

Prof. Me. Wagner Vinícius de Oliveira
Coorientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro/RJ

2021

Ao Prof. Dr. Carlos Bolonha, que me orientou durante toda a graduação, me ajudando nos momentos de dificuldade e celebrando comigo todas as minhas conquistas.

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo o processo de *impeachment* presidencial no Brasil sob a égide da Constituição Federal de 1988 e se propõe a responder à pergunta: existem critérios implícitos para a admissibilidade do pedido de *impeachment* presidencial no Brasil? Para tal, será traçado um breve histórico do instituto no ordenamento brasileiro e serão introduzidos os conceitos de capacidade institucional, efeitos sistêmicos e *constitutional showdown* da teoria institucional estadunidense. A pesquisa delimitou a análise às esferas dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado brasileiro desde a promulgação da CRFB/88 até o final do governo de Michel Temer e foi dividida em duas fases: uma exploratória, a partir do estudo quantitativo dos pedidos de *impeachment* presidenciais submetidos ao Presidente da Câmara dos Deputados sob a vigência da CRFB/88, e outra de análise dos dados referentes tanto aos pedidos de *impeachment* presidenciais quanto à situação econômica e política e quanto à popularidade do Presidente em cada período. Finalmente, far-se-á uma análise qualitativa dos processos de *impeachment* de Fernando Collor e Dilma Rousseff, identificando os principais pontos de convergência entre eles. Ao final, será possível vislumbrar que o *impeachment* tem se consolidado como uma arma política de cassação prematura dos mandatos presidenciais no Brasil que está diretamente ligada ao insatisfatório desempenho econômico, à consolidação de uma oposição legislativa majoritária e à reprovação do governo.

Palavras-chave: Barganha política; Brasil; *impeachment* presidencial; popularidade; teoria institucional.

ABSTRACT

The object of this academic work is the presidential impeachment process in Brazil under the aegis of the Brazilian Federal Constitution of 1988 and it attempts to answer the question: is there any implicit criteria for the approval of a President's removal request in Brazil? For these purposes, it will be introduced a brief historical account of the prediction of the impeachment in the Brazilian legal system and some key concepts of the American institutional theory – such as institutional capacities, systemic effects and constitutional showdown. The present analysis is limited to the Executive and Legislative Powers in Brazil from the promulgation of the Brazilian Constitution of 1998 until the conclusion of Michel Temer's mandate and it was structured in two parts: an exploratory part, regarding the quantitative study of all the presidential impeachment requests submitted to the President of the Chamber of Deputies in Brazil under the Constitution of 1988, and a data analysis part regarding the popularity of each Brazilian President since 1988 and the political and economic situation during their mandate. Finally, it will be analyzed both Fernando Collor and Dilma Rousseff's impeachment experiences, focusing on identifying the similarities between them. At the end, it will be possible to glimpse that the impeachment has been consolidated as a political weapon for the premature cassation of presidential mandates in Brazil that is directly related to the insufficient economic performance, the consolidation of a majority legislative opposition and the government reproval.

Keywords: Brazil; institutional theory; political bargain; popularity; presidential impeachment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

| | |
|----------------|--|
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| Art. | Artigo |
| CN | Congresso Nacional |
| CRFB/88 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| EUA | Estados Unidos da América |
| N. | Número |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| STF | Supremo Tribunal Federal |

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Perfil e Período das Coalizões de Governo na Câmara dos Deputados | 50 |
| Figura 2 – Taxa de Disciplina Partidária da Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados | 52 |
| Figura 3 – Partido, Período e Posição dos Presidentes da Câmara dos Deputados por Governo | 53 |
| Figura 4 – Cruzamento das Séries Históricas da Inflação, do Desemprego e do Produto Interno Bruto [%], de Rafael Lameira | 56 |
| Figura 5 – Avaliação Popular do Governo Collor [março de 1990 a agosto de 1992] | 57 |
| Figura 6 – Série Histórica de Avaliação do Governo Itamar Franco [1992-1994] | 58 |
| Figura 7 - Série Histórica de Avaliação do Governo Fernando Henrique I [1995-1998] | 59 |
| Figura 8 – Série Histórica de Avaliação do Governo Fernando Henrique II [1999-2002] | 60 |
| Figura 9 – Série Histórica de Avaliação do Governo Lula I [2003-2006] | 61 |
| Figura 10 – Série Histórica de Avaliação do Governo Lula II [2007-2010] | 61 |
| Figura 11 – Série Histórica de Avaliação do Governo Dilma Rousseff I [2010-2014] | 62 |
| Figura 12 – Série Histórica de Avaliação do Governo Dilma Rousseff II [2014-2016] | 63 |
| Figura 13 – Série Histórica de Avaliação do Governo Temer [2016-2018] | 64 |

Quadros

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Resumo da Análise Qualitativa Comparada dos Governos Eleitos a partir da Constituição de 1988 | 65 |
|--|----|

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Pedidos de <i>impeachment</i> contra o Presidente Fernando Collor de Mello | 35 |
| Tabela 2 – Pedidos de <i>impeachment</i> contra o Presidente Itamar Franco | 37 |
| Tabela 3 – Pedidos de <i>impeachment</i> contra o Presidente Fernando Henrique Cardoso | 38 |
| Tabela 4 – Pedidos de <i>impeachment</i> contra o Presidente Luís Inácio Lula da Silva | 40 |
| Tabela 5 – Pedidos de <i>impeachment</i> contra a Presidente Dilma Rousseff | 42 |
| Tabela 6 – Pedidos de <i>impeachment</i> contra o Presidente Michel Temer | 46 |

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1. O <i>IMPEACHMENT</i> PRESIDENCIAL NO BRASIL | 14 |
| 1.1. O histórico do <i>impeachment</i> no ordenamento jurídico brasileiro | 14 |
| 1.2. O instituto sob a égide da Constituição de 1988: os crimes de responsabilidade, o rito processual da Lei 1.079/50 e as alterações da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378 | 18 |
| 1.3. O debate quanto à natureza do instituto | 23 |
| 2. A TEORIA INSTITUCIONAL E OS CRITÉRIOS IMPLÍCITOS | 26 |
| 2.1. Capacidades institucionais, efeitos sistêmicos e barganha política: a crise do presidencialismo brasileiro | 26 |
| 2.2. A oposição legislativa majoritária | 30 |
| 2.3. O insatisfatório desempenho econômico | 31 |
| 2.4. A reprovação popular do Governo | 32 |
| 3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM NÚMEROS | 34 |
| 3.1. Os pedidos de <i>impeachment</i> desde a promulgação da Constituição de 1988 | 34 |
| 3.2. Análise dos indicadores da situação político-institucional, do desempenho econômico e do nível de popularidade dos Chefes de Estado brasileiros a partir de 1988 | 48 |
| 3.3. Os Casos Collor e Dilma | 65 |
| CONCLUSÃO | 68 |
| REFERÊNCIAS | 69 |

INTRODUÇÃO

Desde o afastamento da ex-Presidente Dilma Rousseff no ano de 2016, o instituto do *impeachment* tem se consolidado no imaginário dos brasileiros como uma espécie de *recall* político ou reavaliação popular do Presidente da República. Entretanto, ainda que vista de forma positiva pela maior parte dos cidadãos brasileiros, a reiterada aplicação deste mecanismo põe em risco a própria consolidação das instituições democráticas no país.

Os dados sobre o *impeachment* no Brasil tornam-se alarmantes quando se toma conhecimento de que nenhum Presidente brasileiro até os dias de hoje, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), conseguiu concluir seu mandato sem que seu exercício tivesse sido alvo de um pedido *impeachment*.

Nas palavras de Ricardo Glasenapp (GLASENAPP, 2018, p. 18):

Ao longo destes quase trinta anos, absolutamente todos os Presidentes da República tiveram pedidos de impeachment protocolados junto à Câmara dos Deputados. Ao todo, ao longo da Constituição Federal, foram apresentados aproximadamente cento e quarenta pedidos de impeachment, distribuídos entre os Presidentes Fernando Collor, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; tal número alto de denúncias demonstra a crise política que vivemos há muito tempo, mesmo já tendo conquistado o Estado Democrático de Direito desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A breve análise dos dois processos de *impeachment* brasileiros (dos ex-Presidentes Fernando Collor¹ e Dilma Rousseff) evidencia que, não apenas as discussões quanto a ocorrência de crime de responsabilidade foram meramente tangenciais aos julgamentos, mas que, inclusive, os critérios determinantes para a sua aprovação pelo Senado Federal estavam, em ambos os casos, diretamente ligados à situação política, econômica e à perda de popularidade do Presidente da República.

Indo de encontro à própria tentativa do legislador brasileiro de estabelecer critérios mais rígidos e objetivos para o impedimento do Presidente da República, as duas experiências de aplicação do instituto no Brasil se mostraram mais como um mecanismo de interrupção antecipada do mandato presidencial do que propriamente uma ferramenta de prevenção e

¹ Vale indicar que existe uma discussão sobre a qualificação do processo de julgamento do ex-Presidente Collor como um processo de *impeachment* – uma vez que este renunciara à Presidência antes da conclusão do seu julgamento no Senado Federal. De qualquer modo, tendo em vista que a pesquisa se propõe a analisar os critérios determinantes à aprovação do pedido de *impeachment* (e não o processo de julgamento propriamente dito), não há qualquer prejuízo à utilização do caso Collor.

coibição da prática de crimes de responsabilidade por aquele que exerce o mais alto cargo de chefia do Poder Executivo.

É evidente a imaturidade institucional brasileira e a fragilidade dos diálogos institucionais, verificada na medida em que as relações de freios e contrapesos são, na verdade, utilizadas para ocultar a barganha política que movimenta todo o aparato institucional no país. Ao invés da dialética concorrencial de prerrogativas constitucionais, as instituições brasileiras se fundamentam em tratativas políticas entre os atores que as compõem, que são guiados pelos seus próprios interesses e pelos interesses de seus respectivos partidos políticos.

Neste sentido, tendo em vista a discricionariedade atribuída ao Presidente da Câmara dos Deputados pela Lei n. 1.079/1950 para decidir sobre a aprovação ou não dos pedidos de impedimento do Presidente da República, pergunta-se: existem critérios implícitos para a admissibilidade do pedido de *impeachment* presidencial?

A pesquisa, portanto, propõe uma problematização do *impeachment* presidencial no Brasil a partir da sua previsão na CRFB/88, demonstrando a existência de critérios implícitos à sua aprovação. De forma mais específica, foi realizada uma análise quantitativa de todos os pedidos de *impeachment* presidenciais apresentados à Câmara dos Deputados a partir de 1988, e uma comparação do cenário político, econômico e dos índices de popularidade de cada Presidente durante seus mandatos, atentando para os elementos comuns dos dois processos de *impeachment* aprovados e conduzidos pelo Senado Federal.

A hipótese que se pretendeu confirmar é a de que a consolidação de uma oposição legislativa majoritária, o insatisfatório desempenho econômico e o baixo índice de popularidade do Presidente da República traduzido em manifestações populares efetivas são critérios determinantes para a admissibilidade do pedido de *impeachment* presidencial no Brasil. Ainda, buscou-se indicar que a reiterada aprovação dos pedidos de *impeachment* presidenciais condicionada aos referidos critérios, põe em risco a própria garantia de afastamento do Presidente da República que tenha incorrido em crime de responsabilidade (nos termos da Lei n. 1.079/1950). Em uma análise mais ampla e sistêmica, a consolidação de um precedente neste sentido enfraqueceria as instituições brasileiras.

Para tanto, os elementos fundamentais da dinâmica institucional no Brasil que orientaram a parte revisional de bibliografia da pesquisa foram desenvolvidos a partir da teoria institucional estadunidense. De forma mais específica, a pesquisa fez uso dos conceitos de (i)

capacidades institucionais e efeitos sistêmicos, desenvolvidos por Cass Sustein e Adrian Vermeule no artigo “*Interpretation and Institutions*” e (ii) *constitutional showdown* e barganha política, conforme explorados por Vermeule e Eric Posner na obra “*The Executive Unbound: after the Madisonian Republic*”.

A pesquisa delimitou a análise às esferas dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado brasileiro desde a promulgação da CRFB/88 até o final do governo de Michel Temer e foi dividida em duas fases: uma exploratória e outra de análise dos dados referentes tanto aos pedidos de *impeachment* presidenciais quanto à situação econômica e política e quanto à popularidade do Presidente em cada período. Na segunda fase, foi realizada uma análise quantitativa de todos os pedidos de *impeachment* presidenciais apresentados ao Presidente da Câmara dos Deputados desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que recepcionou, nos termos do seu art. 85, a Lei n. 1.079 de 1950.

Ao final, com a apresentação das conclusões da pesquisa, será possível vislumbrar que o *impeachment* tem se consolidado como uma arma política de cassação prematura dos mandatos presidenciais no Brasil que não obedece à lógica do cometimento de crime de responsabilidade, mas está diretamente ligada ao insatisfatório desempenho econômico, à consolidação de uma oposição legislativa majoritária e à reprovação do governo.

1. O IMPEACHMENT PRESIDENCIAL

1.1. O histórico do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro

Derivado do vocábulo latim *impedimentum*, o *impeachment* é o instrumento político de impedimento ou proibição de permanência de determinado sujeito político na função pública que ocupa e seu primeiro registro de aplicação remonta à Inglaterra medieval, com o julgamento de William Latimer no ano de 1376. Nas palavras de José Cretella Júnior (CRETELLA JÚNIOR, 2011, p. 500):

O verbo cognato de '*impeachment*' é '*to impeach*', que tem o sentido de "incriminar ou acusar (de crime ou mau procedimento) para fins de 'impedir' a pessoa criminoso; especialmente incriminar um funcionário público do estado de traição ou má conduta durante seu tempo de serviço, como 'impedir' um juiz que aceitou suborno."

Com a formação de um império colonial, a Inglaterra, ainda que despropositadamente, acabou disseminando o instituto do *impeachment* por entre suas colônias, que começaram a incorporá-lo em como forma de afirmação do Poder Legislativo local. Sob influência da colonização britânica, alguns Estados dos Estados Unidos da América passaram a prever o mecanismo do *impeachment* em seus textos Constitucionais, até que, em 1787, o instituto foi incorporado pelos Pais Fundadores da República no texto da Constituição Federal estadunidense.

Entretanto, diferentemente do processo previsto no ordenamento jurídico inglês, o instituto do *impeachment* nos Estados Unidos abandonou o caráter criminal, caracterizado pelas sanções físicas e patrimoniais, e passou a definir sanções com natureza meramente política – circunscritas à remoção do agente do seu respectivo cargo e à sua inabilitação política. Segundo Arthur Augusto Rotta e Paulo Peres (2021), "se para os ingleses o *impeachment* era quase um sinônimo de pena de morte, dado o rigor de sua aplicação, nos Estados Unidos ele correspondeu à preocupação de se formar um escudo institucional contra a tirania".

Além disso, o *impeachment* estadunidense inovou ao incluir o chefe de Estado no rol dos agentes públicos sujeitos ao impedimento, ao separar os julgamentos dos crimes comuns dos julgamentos dos crimes políticos e ao tipificar, de forma mais ampla, os chamados crimes de responsabilidade. Ainda vale indicar que, embora não haja qualquer previsão legal nos Estados Unidos da América (EUA) de que o Senado funciona como uma corte nos casos de *impeachment*, a reiteração no uso do termo acabou consagrando essa compreensão.

Diante da influência direta que os Estados Unidos tiveram no cenário político brasileiro com a consolidação do sistema republicano estadunidense, a experiência republicana no Brasil foi marcada pela previsão de espécies de responsabilidade do Presidente da República nos seus diversos textos constitucionais. Como afirma Pontes de Miranda (1967, p. 356), “a inserção das espécies de responsabilidade no texto constitucional é tradição brasileira, no tocante ao direito material da responsabilização, desde a Constituição de 1824”.

Vale esclarecer, entretanto, que, apesar da Constituição do Império de 1824 ter sido a primeira a prever o *impeachment* no Brasil, a inviolabilidade do Imperador (detentor do Poder Moderador) garantida pelo referido texto constitucional limitava a sua aplicação aos Ministros de Estado. Nos termos dos art. 38 e 47 da referida Constituição, a competência para lograr acusação dos Ministros e Conselheiros de Estado era da Câmara dos Deputado e a competência para conhecer da responsabilidade destes, do Senado.

Além disso, havia, por exigência constitucional do art. 134 da Constituição Imperial, uma lei especial cujo intuito era especificar a natureza dos delitos cometidos pelos Ministros e Conselheiros de Estado e o procedimento do seu impedimento. A Lei de 15 de outubro de 1827 tratava da natureza e das consequências dos delitos e da competência e do rito para o julgamento.

Foi somente a partir da inauguração da República no Brasil, com a outorga da Constituição Federal de 1891, que o Presidente da República passou a poder ser alvo do processo de *impeachment*. A primeira Constituição republicana do país previu e delimitou os crimes de responsabilidade e introduziu uma primeira versão do que seria hoje o instituto do *impeachment* presidencial em seu art. 53, *in verbis*:

Art. 53. O Presidente dos Estados Unidos do Brasil 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. Paragrapho unico. Decretada a procedencia da accusação ficará o Presidente suspenso de suas funcções.

Art. 54. São crimes de responsabilidade, os actos do Presidente da Republica que attentarem contra: 1º. A existencia politica da União; 2º. A Constituição e a fórmula do Governo Federal; 3º. O livre exercicio dos poderes politicos; 4º. O gozo e exercicio legal dos direitos politicos, ou individuaes; 5º. A segurança interna do paiz; 6º. A probidade da administração; 7º. A guarda e emprego constitucional dos dinheiros publicos; 8º. As leis orçamentarias votadas pelo Congresso.

§1º. Esses delictos serão definidos em lei especial.

§2º. Outra lei regulará a accusação, o processo e o julgamento.

§ 3º. Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do primeiro Congresso.

Na Constituição de 1891, o *impeachment* foi regulado à maneira da Constituição estadunidense. Assim como nos Estados Unidos, os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República seriam processados e julgados pelo Senado Federal depois de declarada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados – enquanto os crimes comuns, uma vez declarada procedente a acusação, seriam processados e julgados pelo Supremo Tribunal.

Apesar do rol dos crimes de responsabilidade do Presidente da República da Constituição de 1891 ter se mantido essencialmente o mesmo com a promulgação da Constituição de 1934, o texto constitucional inovou ao determinar que o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade do Chefe de Estado seria feito por um Tribunal Especial. Este Tribunal teria como Presidente o Presidente da Corte Suprema e seu corpo julgador seria composto por três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados – a serem escolhidos por sorteio dentro de cinco dias úteis da decretação da acusação.

Com a outorga da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, houve uma simbólica diminuição no rol de crimes de responsabilidade do Presidente da República passíveis de punição por meio do processo de *impeachment*. Nos termos do art. 85 da referida Constituição, deixaram de ser crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentassem contra direitos individuais, a segurança interna do país e as leis orçamentárias.

Além disso, o texto constitucional de 1937 modificou o rito do *impeachment* de modo a estabelecer que a submissão do Presidente da República ao processo e julgamento perante o Conselho Federal dependia da declarada de procedência da acusação por 2/3 (dois terços) de votos na Câmara dos Deputados. Ainda, foi introduzida pela primeira vez a previsão constitucional de que o Chefe de Estado não poderia ser responsabilizado, durante o exercício de suas funções, por atos estranhos às funções presidenciais – previsão que ainda pode ser encontrada na Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1946 reintroduziu na lista de crimes de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentassem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, incluiu os atos do Presidente que atentassem contra a guarda e o leal emprego do dinheiro público e devolveu a competência para o juízo de admissibilidade e de pronúncia quanto aos pedidos de *impeachment* à Câmara dos Deputados e a competência para o seu julgamento, ao Senado. Ademais, o art. 88 da referida Constituição inovou ao estabelecer

a exigência de aprovação pela maioria absoluta de seus membros para a abertura do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados.

Foi, ainda, sob a vigência da Constituição de 1946 que foi promulgada, no dia 10 de abril de 1950, a Lei 1.079 (“Lei do *Impeachment*”), posteriormente recepcionada pela Constituição de 1988 e vigente até os dias de hoje. A referida lei, que será analisada de forma mais detalhada no em seguida, definiu os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado e regulou o processo de julgamento do afastamento destes agentes públicos de seus respectivos cargos.

Em setembro de 1961, em meio à instabilidade política que se instaurara no período de transição entre a Constituição de 1946 e sua sucessora, a Constituição de 1967, foi instituído o regime parlamentarista no Brasil com a Emenda Constitucional nº 4, que durou até 1963. Durante esse período de transição, as previsões quanto à responsabilização e o afastamento do Presidente da República para os crimes comuns e funcionais previstas na Constituição de 1946 foram mantidas.

Com a outorga da Constituição de 1967, durante o regime ditatorial civil-militar no Brasil, poucas foram as mudanças em relação ao instituto do *impeachment*. Apesar de ter mantido algumas das previsões das Constituições anteriores, como a exigência de que o pedido fosse previamente aprovado pela Câmara dos Deputados, a constituição outorgada inovou ao excluir a previsão de que o Presidente não poderia ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício da sua função e ao atribuir ao Supremo Tribunal Federal a competência para julgar o crime de guarda e emprego ilegal do dinheiro público.

Além disso, refletindo a tendência de fortalecimento e concentração do poder, a Constituição de 1967 definiu um prazo limite de 60 (sessenta) dias para a conclusão do processo de *impeachment* do Presidente da República, sob risco de arquivamento do processo. Nos termos do art. 85, §2º da aludida Constituição, *in verbis*:

Art.85. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. nos crimes comuns, ou, perante o Senado Federal, nos de responsabilidade.

[...] §2º. Decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será. arquivado.

Durante o período de recesso forçado do Congresso Nacional, em 1969, outra Constituição foi outorgada sob aparência de Emenda Constitucional. Apesar de a Constituição de 1969 ter modificado substancialmente o cenário político no país ao incorporar em seu texto as previsões dos Atos Institucionais editados durante o regime militar, as previsões quanto ao processo de *impeachment* da Constituição de 1967 foram essencialmente mantidas.

Finalmente, depois de um processo de redemocratização, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que ficou popularmente conhecida como “Constituição Cidadã”. O texto constitucional de 1988, vigente até os dias de hoje, replicou, em linhas gerais, as determinações sobre o *impeachment* trazidas pelas Constituições de 1946 e 1967 e recepcionou a Lei n. 1.079 de 1950 – que, em conjunto com os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, regula o rito do processo no país.

1.2. O instituto sob a égide da Constituição de 1988: os crimes de responsabilidade, o rito processual da Lei 1.079/50 e as alterações da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378

Como mencionado, poucas foram as alterações trazidas pela Constituição Cidadã no que tange ao processo de *impeachment* do Presidente da República. Isso porque, segundo o Deputado Constituinte Bernardo Cabral, a Constituição de 1988:

[...] procurou seguir a história da formação constitucional do instituto do impeachment do Presidente da República, definindo, por conseguinte, os crimes de responsabilidade, obedecendo a mesma estrutura classificatória da tradição constitucional brasileira. (WANDER BASTOS, 2016, p. 32)

À luz de suas antecessoras, a Constituição de 1988, no inciso I do art. 51, I e no *caput* do art. 86, estabelece que compete privativamente à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração do processo de *impeachment* contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. Foi também mantida pela Constituição de 1988 a competência do Senado Federal para o processamento e julgamento do Presidente e do Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (nos termos do art. 52, II e art. 86, *caput*, *in fine* da CRFB/88).

A Presidência do Senado Federal durante o julgamento do processo de *impeachment* continuou atribuída ao Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 52, par. único da CRFB/88) e a decisão de condenação continuou dependendo da aprovação por dois terços dos

votos no Senado Federal. No capítulo seguinte, os parágrafos do art. 86 da Constituição Cidadã definiram o termo inicial (§1, II) e o prazo máximo de cento e oitenta dias (§2) para o afastamento do Presidente de suas funções durante o processo de julgamento do *impeachment* e a regra de não-responsabilização do Chefe de Estado por atos estranhos ao exercício de suas funções (§4).

Para além da Constituição Federal de 1988, tem-se como importante fonte normativa a Lei nº 1.079 de 1950, cuja recepção pelo texto constitucional de 1988 merece uma explicação. Apesar da Lei nº 1.079/50 ter cumprido a exigência do art. 85, par. único da CRFB/88 quanto à definição dos crimes de responsabilidade e estabelecimento das normas de processo e julgamento do *impeachment* no Brasil, pode-se arguir pela sua incompatibilidade com o texto constitucional no tocante à competência para processar e julgar.

Entretanto, segundo Aloízio G. de Andrade Araújo, a referida incompatibilidade é facilmente superada pela revogação da competência anteriormente atribuída à Câmara dos Deputados pela centralização desta função no Senado Federal, por força da redação do dispositivo constitucional. Nas palavras do autor:

É que se a competência só pode ser adquirida *ex-vi legis* e a “lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior” (art. 4º, parágrafo 1º da Leid e Introdução ao C.C.), mais razão ainda há se a revogação é constitucional que, pela sua supremacia, é de aplicação imediata, independentemente de norma infra-constitucional. A ser válido este raciocínio, então no processo por Crime de Responsabilidade do Presidente da República, todos os atos processuais contidos no art. 14 ao art. 23 da Lei nº 1079/50, devem ser praticados pelo Senado Federal, por força expressa de norma constitucional. (ANDRADE ARAÚJO, 1994, p. 73)

Em relação aos crimes de responsabilidade, o art. 85 da CRFB/88² e o art. 4º da Lei 1.079/50³ trouxeram uma lista dos atos do Presidente da República qualificados como crimes

² *In verbis*: Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I — a existência da União; II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes Constitucionais das unidades da Federação; III — o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV — a segurança interna do País; V — a probidade na administração; VI — a lei orçamentária; VII — o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

³ *In verbis*: Art. 4º. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: I — a existência da União; II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; III — o exercício dos direitos políticos, individuais

de responsabilidade. Apesar de a leitura combinada dos dispositivos legais evidenciar que a redação do artigo do texto constitucional é uma réplica quase que integral da redação do artigo 4º da Lei 1.079/50, há uma divergência doutrinária quanto à natureza do rol do dispositivo constitucional e do rol da legislação especial.

Segundo Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, o rol de crimes de responsabilidade contido no art. 85 da Constituição Federal, exatamente por trazer em seu parágrafo único a previsão de que caberá à lei especial definir e estabelecer normas de processo e julgamento dos referidos crimes, é meramente exemplificativo.⁴ Manoel Messias Peixinho, entretanto, argumenta que o rol presente no art. 85 da CRFB/88 é *numerus clausus* ou taxativo – estando, inclusive, sujeito ao controle pelo Supremo Tribunal Federal.

À luz do princípio da legalidade estrita da ciência penal, o entendimento adotado no presente trabalho será o de que o rol de crimes de responsabilidade trazida pelo art. 85 da Constituição de 1988 é taxativo e que a previsão do parágrafo único quanto à complementação por legislação especial está limitada à mera definição dos crimes previstos. Nas palavras de Manoel Peixinho (PEIXINHO, 2017, p. 1952):

A explicação para uma interpretação restritiva das normas que tipificam crimes de responsabilidade é pedagógica: os crimes de responsabilidade têm consequências gravíssimas porque podem demitir do mandato eletivo um Presidente da República eleito diretamente pelo sufrágio popular. Destarte, os dispositivos incriminadores que configuram crime de responsabilidade não permitem interpretação analógica, extensiva, teleológica ou de qualquer outro método hermenêutico que expanda o conteúdo do tipo específico. Dito de maneira imperativa, fora do catálogo discriminado pelos atos normativos que tipificam os crimes de responsabilidade deve ser afastada a denúncia.

Quanto ao rito do *impeachment* do Presidente da República no Brasil, José Cretella Junior afirma que podem ser identificadas duas fases distintas: uma que se inicia com a apresentação da denúncia ao Presidente da Câmara dos Deputados e finaliza com a aprovação do pedido pela Câmara dos Deputados, e outra que se inicia com essa mesma autorização e termina com a decisão do Senado Federal pelo de afastamento ou não do Presidente. Para regular esse processo, a Lei 1.079 de 1950 dedicou uma parte inteira, com três capítulos (Da Denúncia, Da Acusação e Do Julgamento) e o total de vinte e cinco artigos.

e sociais; IV – a segurança interna do país; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII – o cumprimento das decisões judiciárias.

Segundo o art. 14 da Lei 1.079/50, qualquer cidadão pode denunciar o Presidente da República ou um Ministro de Estado por crime de responsabilidade perante a Câmara dos Deputados. Entretanto, nas palavras de Alexandre de Moraes, somente as pessoas em pleno gozo de seus direitos políticos podem propor denúncia em desfavor do Chefe do Poder Executivo, excluindo, portanto, pessoas físicas não alistadas eleitoralmente ou que perderam ou tiveram seus direitos políticos suspensos.

O Presidente da Câmara dos Deputados é o responsável por fazer um exame inicial da denúncia apresentada, avaliando se se trata de caso de arquivamento ou de recebimento – decisão sujeita ao controle do Plenário da Casa por meio de recurso. Após a manifestação do Presidente da CD, os art. 19 a 23 da Lei 1.079/50 determinam a leitura no expediente da sessão seguinte e a instalação de uma comissão especial eleita para analisar o pedido.

Quando instalada a comissão, o acusado deverá ser notificado para manifesta-se dentro do prazo de 10 (dez) sessões. Respeitando o prazo de 48 (quarenta e oito) horas do art. 20 da Lei 1.079, a comissão deverá se reunir para eleger seu presidente e seu relator e, após cinco sessões, emitir um parecer sobre se a denúncia contra o Presidente da República deve ser ou julgada objeto de deliberação. Este parecer elaborado pelo relator deverá ser votado pelos demais membros da comissão e somente será aprovado pela maioria absoluta dos votos dos integrantes da comissão.

Em seguida, tem início a fase da pronúncia. Neste momento, cinco representantes de cada partido terão o direito de expor suas opiniões sobre o parecer elaborado pela comissão especial, dentro do limite de 1 (uma) hora – sendo o relator o único com o direito de responder a cada um dos representantes. Com a conclusão da discussão, o parecer será submetido a uma votação nominal para decidir sobre a instauração ou não do processo de *impeachment* do Presidente da República.

Na hipótese de, no mínimo, dois terços dos membros da Câmara dos Deputados votarem a favor da instauração do processo (ou seja, 342 ou mais dos 513 Deputados Federais), dar-se-á prosseguimento ao processo de *impeachment* com a formalização da acusação ao Senado Federal, por meio de decreto, e intimação do denunciado (art. 23, §§ 1 e 2 da Lei 1.079/50). Para acompanhar o julgamento do Presidente no Senado Federal, a Câmara dos Deputados elegerá uma comissão composta por três membros.

Ao receber o decreto de acusação, o Presidente do Senado Federal remeterá cópia de tudo ao denunciado, notificando-o para comparecer em dia prefixado perante o Senado Federal. Será escolhida uma comissão especial composta por 21 (vinte e um) senadores titulares e 21 suplentes, respeitando a proporcionalidade dos partidos políticos, que terá até 48 (quarenta e oito horas) para se reunir e eleger seu presidente e seu relator.

Com a definição do relator, inicia-se a contagem do prazo de 10 (dez) dias úteis para a apresentação de parecer pela admissibilidade ou não do processo, que deverá passar pela aprovação dos demais membros da comissão especial. Nas palavras de Fabiana Viechieski e Denian Couto Coelho (2016):

Nesta fase não é prevista apresentação de defesa por parte do denunciado. Se aprovado pela comissão especial, o parecer será publicado no Diário do Senado e em quarenta e oito horas será levado ao plenário para votação pelos demais senadores, que poderão aprová-lo por maioria simples, ou seja, metade mais um dos presentes. Se rejeitado, será arquivado. Se for aprovado, o processo é formalmente instaurado e o denunciado é considerado oficialmente réu pela prática de crime de responsabilidade e é afastado do cargo por cento e oitenta dias para que ocorra o julgamento e o vice-presidente assume seu cargo. Nesse período, o réu passa a receber somente a metade do subsídio ou vencimento, até a sentença final do processo. Se o julgamento ultrapassar esse período, poderá retornar ao cargo enquanto o processo segue tramitando.

É com o início da fase de instrução que, nos termos do art. 27 da Lei 1.079/50, o Presidente do Supremo Tribunal Federal passa a conduzir o processo no Senado Federal. Nesta fase, será assegurado ao acusado o direito de apresentar uma defesa dentro do prazo de 20 (vinte) dias e de escolher se deseja comparecer pessoalmente ou através de seus advogados no julgamento pelos senadores.

Tomando por base as alegações finais apresentadas pela acusação e pela defesa, um novo parecer será elaborado dentro do prazo de 10 (dez) dias para, independentemente de ter sido aprovado pela comissão especial ou não, seguir para votação em plenário. O prosseguimento do processo de afastamento do Presidente da República, com o agendamento do julgamento final, depende da aprovação do parecer por maioria simples dos votos.

Finalmente, o resultado do julgamento final no Senado, conduzido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, determinará se o Presidente da República será definitivamente afastado do cargo. A aprovação do *impeachment* dependerá da maioria qualificada (ou seja, dois terços dos membros do Senado) e a votação será feita de forma aberta e nominal.

De acordo com o art. 2º da Lei 1.079 de 1950, as penas possíveis e cumulativas para o cometimento de crimes de responsabilidade são a perda do cargo e a inabilitação temporária para o exercício de qualquer função pública. Vale indicar, neste ponto, que, apesar da redação do art. 2º da Lei 1.079/50 determinar que a inabilitação poderá se estender por até cinco anos, a previsão constitucional (art. 52, par. único da CRFB/88), que prevalece, indica que o período de inabilitação será de oito anos.

É preciso fazer uma menção às mudanças trazidas pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378, interposta pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) durante o julgamento do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. A referida ADPF foi apresentada com o objetivo de questionar a compatibilidade dos dispositivos da Lei 1.079 de 1950 com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Levada ao plenário do Supremo Tribunal Federal em dezembro de 2015, a ADPF foi julgada parcialmente procedente, firmando o entendimento de que cabe à Câmara dos Deputados apenas a autorização da abertura do processo de *impeachment*. Além disso, o referido julgamento decidiu pela abertura da votação dos integrantes da comissão especial da Câmara dos Deputados, pelo afastamento temporário do Presidente da República apenas com a abertura do processo pelo Senado e pela aplicabilidade subsidiária das disposições dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado ao processo e julgamento do *impeachment*, apenas no que tange à disciplina de questões internas e desde que compatíveis com as disposições constitucionais.

1.3. O debate quanto à natureza do instituto

A última consideração a ser feita sobre o instituto do *impeachment* no Brasil diz respeito à sua natureza jurídica. Enquanto em países como Estados Unidos⁵ e Argentina⁶, a natureza eminentemente política do instituto do *impeachment* é incontestada, ainda há, no Brasil, uma parte

⁵ Nas palavras do Senador James A. Bayard no julgamento do processo de *impeachment* do Senador William Blount, em 1799: “o *impeachment*, sob a Constituição dos Estados Unidos, é um processo exclusivamente político. Não visa a punir delinquentes, mas proteger o Estado. Não atinge nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política”.

⁶ Segundo Juan A. Gonzalez Calderon (GONZALES CALDERON, 1923): “O objetivo do juízo político não é o castigo da pessoa delinquente, senão a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou ofensa pelo abuso do poder oficial, negligência no cumprimento do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo.”

da doutrina que defende a natureza mista do instituto, seja ela político-criminal (segundo Francisco Sá Filho e Pedro Lessa) ou político-administrativa (segundo José Afonso da Silva).

Essa dúvida quanto à natureza do *impeachment* no Brasil decorre, essencialmente, da confusão causada pelo emprego inadequado da expressão “crime de responsabilidade” pelo legislador brasileiro. Neste sentido, um importante argumento em favor da natureza política do *impeachment* no Brasil diz respeito à coesão com o histórico de interpretação doutrinária e jurisprudencial sobre o tema – em especial, quanto às consequências jurídicas da condenação.

Segundo Karl Binding, o elemento caracterizador e distintivo de um crime é a natureza da pena abstratamente cominada. Em outras palavras, tratar-se-á de ilícito penal quando a sanção for retributiva do mal causado à vítima; de ilícito civil, quando a sanção for reparatória do dano efetivo (presumido ou potencial); de ilícito administrativo, quando a sanção for preservatória da regularidade da administração; e, finalmente, de ilícito político, quando a sanção for restritiva de direito de cidadania.⁷

Considerando que as sanções legais previstas para os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República apenas determinam a restrição temporária de direito de cidadania, resta evidente a natureza política das infrações e, conseqüentemente, do processo. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles⁸, essas infrações “impropriamente denominadas de crimes de responsabilidade, são punidas com a perda do cargo e a inabilitação temporária para o desempenho da função pública, apuradas através de um processo especial de natureza político-disciplinar”.

Além disso, a atribuição da competência para julgamento do *impeachment* do Presidente da República ao Senado Federal, combinada à limitação de revisão judicial da decisão proferida, reforçam ainda mais a natureza política do processo. Segundo Rafael Rabelo Queiroz (2017, p. 239):

Deputados e senadores jamais serão juízes ou jurados. Eles não guardam deveres elementares a jurados, como não antecipação de veredito sobre a causa, nem de juízes, como não manifestação sobre ações em curso. 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

⁷ BINDING, 1939, p. 13.

do impeachment ignorassem esse dado elementar e intuitivo ao dar-lhes a competência para julgamento de um presidente.

Neste sentido, apesar da imprecisão técnica do legislador brasileiro, uma análise das disposições legais relativas ao *impeachment* evidencia a natureza essencialmente política do instituto no Brasil. Felizmente, a doutrina majoritária no Brasil compartilha da opinião do jurista Paulo Brossard⁹, que afirma ser o *impeachment* um instituto de natureza política que tem origem em causas políticas, é processado por agentes políticos e objetiva resultados políticos. Nas palavras de Gilvan Correia de Queiroz Filho (2016, p. 6):

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.

Assim como nos Estados Unidos e na Argentina, o processo de impedimento do Presidente da República no Brasil não se confunde com um julgamento realizado por uma corte judicial e, portanto, só pode ser adequadamente avaliado a partir do estudo de fatores importantes que são estranhos ao exercício jurisdicional. Compreender a dinâmica institucional, determinada pelas capacidades institucionais dos agentes políticos e pelo efeito sistêmicos de suas decisões, e o jogo de barganha política é essencial para o estudo do fenômeno que envolve o *impeachment* do Presidente da República no Brasil.

Em suma, por se tratar de um julgamento essencialmente político, não há que se falar, portanto, em impedimento ou em imparcialidade dos julgadores, uma vez que há uma distinção entre os magistrados, dos quais exige-se uma postura de imparcialidade, e os parlamentares, que têm total liberdade para exercer suas funções, ainda que de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias. Essa cognição de “amplíssima margem de discricionariedade” do órgão julgador do processo de impeachment deve ser entendida, segundo o Ministro Ricardo Lewandowski, como a uma forma de liberdade interpretativa movida por interesses diversos.

⁹ BROSSARD, 1992, p.6.

2. A TEORIA INSTITUCIONAL E OS CRITÉRIOS IMPLÍCITOS

2.1. A crise do presidencialismo brasileiro: capacidades institucionais, efeitos sistêmicos e barganha política

No início dos anos 2000, um padrão de instabilidade política emergiu e se consolidou nos países da América Latina – dentre eles, o Brasil. Segundo Aníbal Pérez-Liñan, essa nova instabilidade política contrasta a experiência das décadas passadas por não mais comprometer a democracia, mas apenas ameaçar os governos democráticos.

Este cenário de crise política, caracterizado por um “presidencialismo estável com presidentes instáveis”¹⁰, alterou significativamente o peso de diferentes atores envolvidos no jogo político. Enquanto os oficiais militares perderam o espaço político que antes dominavam, a imprensa, a população, a performance macroeconômica e as coalizões políticas passaram a interferir diretamente nos rumos da política nacional.

Além disso, no Brasil, a dinâmica de instabilidade é significativamente ampliada pela combinação do presidencialismo com o sistema de multipartidarismo político. Devido à fragmentação inerente ao sistema multipartidário, a estabilidade e a governabilidade do Presidente da República passam a depender diretamente da capacidade do Poder Executivo de estabelecer e manter coalizões legislativas.

Diante do reconhecimento da natureza política do instituto e da crise do presidencialismo surge, então, um debate sobre a discricionariedade atribuída ao órgão político julgador do *impeachment* no Brasil e o possível desvirtuamento na aplicação do instituto. Para analisar de forma adequada a dinâmica institucional que molda o processo de *impeachment* brasileiro, recorrerei à teoria institucional estadunidense.

Entendida como o referencial atual dos estudos sobre o comportamento das instituições, a teoria institucional nos fornece conceitos-chave capazes de orientar uma análise dinâmica e adequada de fenômenos políticos – como o do impedimento do Presidente da República. A partir da análise de obras de Adrian Vermeule, Eric Posner, Richard Pildes, Daryl Levinson e Cass Sustein sobre as capacidades institucionais, os efeitos sistêmicos das decisões e o jogo de

¹⁰ Tradução nossa da expressão de Aníbal Pérez-Liñan: “*stable presidentialism with instable presidents*”. (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

barganha política, será possível entender a crise do presidencialismo brasileiro e o poder da oposição legislativa.

As capacidades institucionais, superficialmente definidas como a competência originária ou excepcional das instituições previstas na Constituição de determinado país, determinam a amplitude de atuação dos agentes e instituições de acordo com os desenhos institucionais nacionais. Esta limitação da interferência de uma instituição em outra, permite com que os efeitos sistêmicos de más decisões institucionais sejam minimizados e que *showdowns* constitucionais sejam evitados.¹¹

Entendidos como um importante instrumento legitimatório da atividade jurídico-política das instituições, os efeitos sistêmicos, quando considerados na tomada de decisão, dizem respeito à avaliação dos impactos que a decisão terá nas pessoas, instituições públicas e privadas e no sistema político de forma geral. Assim, segundo Cass Sustein e Adrian Vermeule (2002), a atividade institucional em um Estado Democrático de Direito deve levar em consideração o impacto que a atuação das instituições na configuração da “vida constitucional” de modo a evitar uma incompatibilidade entre as previsões normativas (plano jurídico) e o desempenho institucional (plano político).

Os *showdowns* constitucionais, por sua vez, são tensões essencialmente institucionais que estão diretamente ligadas ao conflito entre as capacidades institucionais e as prerrogativas políticas das instituições. Estes conflitos podem ocorrer entre o Presidente e as Cortes, entre o Congresso e as Cortes e entre o Presidente e o Congresso ou, ainda, envolver os três Poderes¹². Segundo a teoria institucional estadunidense, os *showdowns* constitucionais podem estimular,

¹¹ "Na verdade, a realização democrática se consolida a partir do desempenho e do comportamento das instituições básicas da sociedade, a começar dos seus próprios Poderes de Estado. Discutir desempenho e comportamento institucionais significa compreender o fenômeno das capacidades institucionais e dos efeitos sistêmicos, desde seu conceito até a sua dimensão prática. Isto significa dizer que o Estado Democrático de Direito deve conhecer o real papel desempenhado por suas instituições na configuração de sua vida constitucional. Deste modo, não basta apenas analisarmos a dimensão de competências formalmente constituída para os Poderes e suas instituições, mas, sobretudo, verificar o exercício e a dinâmica reflexiva entre as instituições e suas respectivas consequências, o que, genericamente, é chamado de diálogos institucionais." Passagem retirada do artigo intitulado **Os Efeitos Sistêmicos na Teoria Institucional**, desenvolvido pelos pesquisadores Henrique Rangel e Maíra Almeida no âmbito do Laboratório de Estudos Institucional (LETACI), vinculado à Faculdade Nacional e ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

¹² Tradução nossa do trecho original: "Showdowns occur between the President and the courts, between Congress and the courts, as well as between the President and Congress. Indeed, some showdowns involve all three branches simultaneously, or threaten to do so." (POSNER; VERMEULE, 2008).

após a sua resolução, a consolidação de um precedente positivo que orientará a dinâmica institucional do país.

A ideia de uma tensão institucional gerar precedentes político-jurídicos que podem servir como catalisadores para a rápida resolução de tensões futuras é uma das principais características dos *showdowns* constitucionais.¹³ A *contrario sensu*, uma análise do contexto brasileiro, entretanto, evidencia que as tensões e os conflitos entre as instituições no Brasil têm natureza essencialmente política.

Por responderem ao jogo da barganha política (e não às capacidades institucionais e aos efeitos sistêmicos das decisões), as tensões institucionais no Brasil acabam por consolidar precedentes maléficos a uma dinâmica institucional saudável. Neste sentido, uma análise adequada das tensões institucionais brasileiras, baseada na superação da Teoria Madsoniana sobre a separação dos Poderes, deve ser feita sob a ótica das relações políticas interpartidárias, com ênfase para a força do poder de barganha política frente aos diálogos institucionais.¹⁴

Definido como a habilidade de um agente ou grupo de agentes de exercer influência sobre terceiro em uma situação de negociação, de modo a alcançar um acordo que lhes seja favorável, o poder de barganha refere-se às opções externas dos agentes políticos e às suas preferências relativas de tempo”. Com o objetivo de ilustrar o fenômeno da barganha política, Adrian Vermeule e Eric Posner explicam:

Se um vendedor possui um ativo e um comprador valoriza o ativo mais do que o próprio vendedor, então uma venda ocorrerá e, todo o resto igual, eles dividirão o excedente - o preço estará no meio do caminho entre a avaliação do vendedor e a avaliação do comprador. Se outro comprador oferece ao vendedor um preço superior à avaliação do vendedor, mas inferior à avaliação do primeiro comprador, o vendedor agora tem uma opção externa que melhora sua posição de barganha vis-à-vis o primeiro comprador e, portanto, o preço acordado irá crescer. (VERMEULE; POSNER, 2008, p. 17)¹⁵

¹³ Por tal motivo, os *showdowns* constitucionais são considerados uma forma alternativa de mutação material da Constituição, algo bastante útil em um país como os EUA, no qual o procedimento de emenda constitucional é muito mais rígido que no Brasil.

¹⁴ O início do debate sobre diálogos institucionais é atribuído à obra **The Charter dialogue between Courts and Legislatures: or perhaps the Charter of Rights isn't such a bad thing after all** de Peter Hogg e Allison Bushell, que explorou o texto da Cláusula 33 da Carta Canadense de Direitos e Liberdades. O termo diálogo, explorado na obra, pretende remontar à ideia de uma comunicação frequente entre os poderes para resolver uma única questão, que pode ser entendida segundo uma ideia de cooperação.

¹⁵ Tradução nossa do trecho original: “*If a seller owns an asset, and a buyer values the asset more than the seller does, then a sale will occur and, all else equal, they will split the surplus—the price will be midway between the seller’s valuation and the buyer’s valuation. If another buyer offers the seller a price higher than the seller’s valuation but lower than the first buyer’s valuation, then the seller now has an outside option that improves her bargaining position vis-à-vis the first buyer, and hence the agreed-upon price will rise.*”. (VERMEULE; POSNER, 2008, p. 17)

Diante deste cenário, quando empregados de forma imprópria e sem uma adequada avaliação dos efeitos sistêmicos de sua aplicação reiterada, “*impeachments* podem contaminar todo o sistema político, podem ser socialmente convulsivos e, por consequência, podem atuar como catalizadores de uma crise que extrapola os impasses institucionais e, com isso, atingem o próprio regime democrático” (LAMEIRA, 2019, p. 13). E é isso que se tem verificado em diversos países latino-americanos desde o início dos anos 2000, inclusive no Brasil: que o *impeachment* deixou de ser um recurso legal de remoção de Presidentes que tenham cometido crimes de responsabilidade para tornar-se uma arma institucional empregada contra Presidentes que confrontem um Poder Legislativo beligerante (PÉREZ LIÑAN, 2007).

Ainda que os agentes julgadores do processo de impedimento do Presidente não tenham o dever, como os juízes, de decidir de forma imparcial, a imaturidade institucional e o jogo de barganha política que moldam as decisões políticas abrem espaço para a consolidação de um precedente extremamente danoso. Além disso, o processo de *impeachment*, que foi inicialmente pensado para ser o meio mais efetivo de lidar com o declínio de um governo sem ameaçar o regime democrático, tem se mostrado incapaz de satisfazer a sua própria *ratio*: prevenir crises e gerenciar colapsos de governo.

Vale, ainda, indicar que, segundo Aníbal Pérez-Liñan, o modelo de responsabilização política do Presidente da República que se estabeleceu no contexto latino-americano é politizado e espasmódico. Nas palavras do autor:

Por “politizado”, eu quero dizer que considerações eleitorais, partidárias e pessoais de curto prazo impulsionam as decisões dos legisladores sobre o impeachment tanto quanto suas preocupações sobre o domínio presidencial ou a manutenção institucional. Por “espasmódico”, eu quero dizer que o mecanismo de impeachment é ativado intermitentemente como uma maneira de lidar com situações extremas, sem efetivo exercício contínuo de supervisão pelo Congresso durante os tempos “normais”. As elites usaram o impeachment como uma forma de controlar Presidentes que se tornaram impopulares, imprevisíveis ou relutantes demais. Mas os freios e contrapesos institucionais foram imediatamente ativados para destronar Presidentes indesejados ao invés de servirem para prevenir abusos presidenciais e o cometimento de delitos em um estágio inicial. (PÉREZ LIÑAN, 2007) ¹⁶

¹⁶ Tradução nossa do trecho original: “By “*politicized*,” I mean that short-term electoral, partisan, and personal considerations drive legislators’ decisions about impeachment as much as their concerns about presidential dominance or institutional maintenance (Mayhew 1974). By “*spasmodic*,” I mean that the impeachment mechanism is activated inter- mittently as a way to handle extreme situations, without a more continu- ous exercise of congressional oversight during “normal” times (see Siavelis 2000). The elites used impeachments as a way to control presidents who had become too unpopular, too unpredictable, or too unwilling to compromise. But

Diante da politização do *impeachment*, nota-se que a aplicação do instituto no Brasil não responde ao interesse em desencorajar e sancionar abusos cometidos pelo Presidente da República, mas é determinada pela satisfação de três critérios ocultos: a oposição legislativa majoritária, o insatisfatório desempenho econômico e a rejeição popular. Em outras palavras, como pretende-se demonstrar em seguida, sofrerão *impeachment* no Brasil os Presidentes que se encontrem diante de um contexto de descrédito econômico, reprovação popular do governo e crescimento de uma oposição legislativa majoritária.

2.2. A oposição legislativa majoritária

Como exposto anteriormente, a governabilidade no Brasil depende diretamente da capacidade do Presidente da República de estabelecer e manter coalizões legislativas. Em um sistema presidencialista multipartidário, ainda que os Poderes Executivo e Legislativo sejam independentes, a situação política minoritária de um Presidente pode resultar facilmente em impasses na relação Executivo-Legislativo e culminar no chamado “imobilismo político”.

Nas palavras de Scott Mainwaring (1993, p. 21-74), esses impasses entre os Poderes Executivo e Legislativo podem ser entendidos como as situações nas quais “ambos se encontram prolongadamente em um beco sem saída com relação a alguns problemas fundamentais; e o presidente se vê em dificuldade para fazer valer sua agenda no Congresso.”. É esse descompasse entre o Presidente e os membros do Legislativo, combinado com a crise econômica e a perda na popularidade, que abre espaço para um possível *impeachment* presidencial.

Segundo Aníbal Pérez-Liñan, em condições ideais, a impugnação do Presidente por meio do *impeachment* ocorreria apenas diante da existência de provas suficientes de cometimento de um crime de responsabilidade. Entretanto, o que se observa na prática institucional brasileira é a alternância entre um “escudo legislativo”¹⁷ que protege o Presidente majoritário, mesmo quando há razões importantes para afastá-lo, e uma “oposição legislativa

institutional checks were activated intermittently in order to dethrone undesirable presidents rather than to prevent presidential dominance and misdemeanors at an early stage.” (PÉREZ LIÑAN, 2007)

¹⁷ Entende-se configurado um “escudo legislativo” quando o Presidente da República detiver o apoio de ao menos 172 Deputados Federais e de ao menos 28 Senadores.

majoritária” que ataca o Presidente minoritário, ainda que não haja provas reais que justifiquem seu afastamento do cargo.

Assim, é imperioso reconhecer que o pedido de afastamento do Presidente da República no Brasil, cuja aprovação depende de decisão da Câmara dos Deputados e prosseguimento, de decisão do Senado Federal, é diretamente impactado pela configuração político-institucional das referidas Casas – restando mais vulnerável aos ataques da oposição quando inexistente um “escudo legislativo”. Segundo Rafael Lameira:

“não basta que o Presidente não tenha o apoio da maioria parlamentar para que surjam ameaças ao seu mandato; é necessário, sobretudo, que essa maioria empreenda uma ação coletiva coordenada para formar uma coalizão oposicionista ao governo, com a finalidade de minar sua governabilidade e, no limite, com o objetivo de cassar o seu mandato” (LAMEIRA, 2019, p. 117)

2.3. O insatisfatório desempenho econômico

Além do enfraquecimento no apoio legislativo do Presidente da República, outro critério que tem se mostrado determinante para a aprovação do *impeachment* no Brasil é o insatisfatório desempenho econômico. Tendo em vista que a situação da economia do país afeta de forma direta a vida dos brasileiros, parece não haver dúvidas quanto à capacidade que o desempenho econômico tem de mudar a percepção geral da população em relação ao governo.

Assim, enquanto os Presidentes que se mostram capazes de administrar de maneira eficiente a economia do país durante o governo conseguem manter uma base de apoiadores satisfeitos, aqueles que lidam com altos índices de inflação e desemprego e com um baixo crescimento no Produto Interno Bruto (PIB), sofrem com o aumento da insatisfação popular. Para lidar com as pressões da população e do mercado em momentos de crise econômica e assegurar sua manutenção no cargo, muitos governos respondem com políticas de austeridade.

Diante do fato das políticas internas e externas adotadas pelo Presidente da República durante seu governo não poderem ser dissociadas das políticas econômicas implementadas, não há como ignorar o impacto que determinados índices econômicos têm na avaliação popular do Presidente e, conseqüentemente, na sua estabilidade no cargo de Chefe do Poder Executivo. Nas palavras de Rafael Lameira (LAMEIRA, 2019, p. 71):

[...] os governos adotam programas de privatizações e se voltam para o pagamento sistemático de suas dívidas, o que acaba desviando recursos de investimentos público para o setor financeiro privado. Dessa forma as respostas às crises econômicas

costumam impor um custo político elevado aos governos, ainda mais se elas não forem de curto prazo e se não trouxerem resultados em termos de crescimento, emprego e renda.

Portanto, como será apresentado adiante, a análise da situação econômica (a partir das variações nos índices de inflação, desemprego e crescimento do PIB) mostra-se indispensável ao adequado entendimento da dinâmica política no Brasil. Assim, o insuficiente desempenho da economia não pode nem deve ser ignorado quando da análise do fenômeno do *impeachment* presidencial no Brasil, devendo, inclusive, ser entendido como um dos critérios ocultos determinantes ao processo de afastamento do Presidente da República.

2.4. A reprovação popular do Governo

Seguindo a proposta de Kathrin Hochstetler, o trabalho considera que o estudo do fenômeno do *impeachment* no Brasil também depende da avaliação adequada do papel desempenhado pela reprovação popular.¹⁸ Como precisamente aponta Rafael Lameira (LAMEIRA, 2019, p. 32):

Obviamente, contar com uma maioria legislativa é relevante, mas, o que mais importa é que todos os Presidentes implicados em escândalos de corrupção, e adotavam políticas neoliberais, provocaram a insatisfação popular. Nesse contexto de baixa popularidade do governo, emergiram os protestos de rua que exigiam a saída dos Presidentes. Por outro lado, todas as tentativas exclusivamente parlamentares de deposição Presidencial fracassaram.

Assim, à luz da teoria do cientista político argentino Aníbal Pérez-Liñan, vislumbra-se a necessidade de considerar como critério para o desencadeamento de um processo de *impeachment* no Brasil, além da explicação institucional e da influência do desempenho econômico, uma condição de caráter social. No entendimento de Pérez-Liñan (PÉREZ-LIÑAN, 2007), as duas condições sociais seriam os escândalos políticos e a indignação popular, que estariam diretamente relacionadas pelo fato de os escândalos políticos disseminados pela mídia contribuírem para sustentar a chamada “economia política de indignação da população”.

Entretanto, diferentemente do autor, o trabalho propõe que os escândalos políticos são, na verdade, meros gatilhos para o aumento da reprovação do governo. Em outras palavras, esses vexames políticos amplamente divulgados pela mídia são apenas estímulos à consolidação do

¹⁸ HOCHSTETLER, 2006, pp. 401- 418.

terceiro e último critério a ser considerado neste trabalho: a reprovação popular do Presidente da República.

Nas palavras de Rafael Lameira, quando a “avaliação negativa atinge patamares altos, ou seja, quando as avaliações codificadas como Ruim e Péssimo ultrapassam a soma da aprovação ampla – aquelas codificadas como Ótimas, Boas ou apenas Regulares – o incumbente passa a ter seu cargo ameaçado.” (LAMEIRA, 2019, p. 86). Entretanto, é importante elucidar que a força para desencadear um processo de *impeachment* do Presidente da República depende da tradução da reprovação presidencial em efetiva e significativa mobilização popular.

Além disso, vale ressaltar que não são todas as formas de mobilização popular que representam um desafio à sobrevivência política do Presidente. O caráter destrutivo dos protestos populares contra o Chefe de Estado em exercício está diretamente associado à sua natureza abrangente, uma vez que mobilizações populares que refletem interesses restritos têm se mostrado incapazes de incorporar setores importantes da sociedade e, conseqüentemente, de influenciar na dinâmica institucional e política do país.

Portanto, se combinada com dois outros critérios apresentados, a reprovação popular do Presidente da República, se traduzida em mobilização popular efetiva, pode ser entendida como o terceiro e último dos critérios ocultos determinantes para o *impeachment* do Chefe do Poder Executivo no Brasil.

3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM NÚMEROS

3.1. Os pedidos de *impeachment* desde a promulgação da Constituição de 1988

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, ocuparam o cargo de Presidente da República: José Sarney (1985 a 1990), Fernando Collor de Mello (1990 a 1992), Itamar Franco (1992 a 1995), Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003), Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011), Dilma Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2019) e Jair Bolsonaro (2019 até hoje). Tendo concluído seus mandatos ou não, todos os Chefes de Estado mencionados foram alvo de tentativas de afastamento do cargo.

Primeiramente, é preciso distinguir o governo Sarney dos demais a serem analisados adiante. Iniciado antes da promulgação da Constituição de 1988, o governo de José Sarney se estendeu até 1990 a despeito da constante pressão do “Movimento Diretas Já” para o seu afastamento. Em meio ao embate sobre a natureza transitória do seu governo, a manutenção do então Presidente no cargo deveu-se, essencialmente, ao fato de a data para as eleições diretas só terem sido fixadas pela Assembleia Constituinte em 1988 – apesar do pleito direto para a eleição presidencial ter sido aprovado pelo Congresso Nacional mais de três anos antes.

Segundo informações da própria Câmara dos Deputados, não há qualquer registro de apresentação formal de pedido de *impeachment* contra José Sarney durante todo o seu mandato como Presidente. Entretanto, confrontando essa ausência de dados oficiais, vale indicar que reportagens do acervo do Jornal O Globo trazem evidências de que teria sido apresentado em 1988 um pedido de *impeachment* em face de José Sarney – arquivado em seguida por decisão do então Presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio de Oliveira.

Deste modo, por se tratar de um governo de natureza transitória, o presente trabalho optou por excluir da análise qualitativa que será apresentada no próximo tópico, os dados referentes ao governo Sarney. Serão, portanto, consideradas as informações compreendidas entre 1990 até 2019, ano de conclusão do último mandato presidencial finalizado no Brasil.

Diferentemente de seu antecessor, Fernando Collor de Mello, que assumiu a Presidência em 1990, sofreu 29 pedidos de *impeachment* em pouco mais de dois anos de governo, até renunciar ao cargo em outubro de 1992. Como pode ser observado abaixo, 22 dos 29 pedidos de *impeachment* contra Fernando Collor foram apresentados entre julho e agosto de 1992 e denunciavam o então Presidente pelo crime de corrupção e/ou improbidade administrativa.

Após o arquivamento de 28 pedidos de afastamento do Presidente por não-enquadramento da conduta nas hipóteses previstas pela Lei nº 1.079/50, o Presidente da CD, Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), recebeu a denúncia apresentada por Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado. Com fundamento nas denúncias de Pedro Collor de Mello sobre as atividades de Paulo César Farias, o pedido foi aprovado no dia 01 de setembro de 1992, dando início ao primeiro processo de *impeachment* sob a égide da Constituição de 1988.

Tabela 1 – Pedidos de *impeachment* contra o Presidente Fernando Collor de Mello

| MANDATO (MARÇO DE 1990 – DEZEMBRO DE 1992) | | | |
|--|---|---|---|
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 22/08/1990 | Omissão na Regulamentação da Lei 7.990/89 | Maurício Roslindo Fruet (Deputado Federal - PMDB/PR) | Arquivamento por não enquadramento nas hipóteses previstas pela Lei 1.079/50 |
| 17/09/1990 | Omissão na regulamentação da Lei 7.990/89 | Aldemir Andrade (Deputado Federal - PSB/PA) | Arquivamento por não enquadramento nas hipóteses previstas pela Lei 1.079/50 |
| 18/04/1991 | Crime não especificado na ementa | Hélio Bicudo (Deputado Federal - PT/SP) | Arquivamento por não enquadramento nas hipóteses previstas pela Lei 1.079/50 |
| 09/05/1991 | Violação patente de direito social | Cidinha Campos (Deputada Federal - PDT/RJ) | Arquivamento por não satisfação das exigências previstas pela Lei 1.079/50 |
| 08/08/1991 | Crime não especificado na ementa | Hélio Bicudo (Deputado Federal - PT/SP) | Arquivamento por não enquadramento nas hipóteses previstas pela Lei 1.079/50 |
| 09/03/1992 | Art. 85, II e VII da CRFB/88; Art. 68 da CRFB/88; Art. 6, n.5 da Lei 1.079/50; Art. 12, n.1, 2 e 4 da Lei 1.079/50; Art. 14 e ss da Lei 1.079/50; Art. 19 e ss da Lei 1079/50 | João Eudes Mendanha | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 12/07/1992 | Improbidade na Administração Pública | Sérgio Augusto Pereira de Borja | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 23/07/1992 | Crime de corrupção | Gamaliel Inácio da Silva | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 29/07/1992 | Crime de corrupção | Carlos Alberto Licurgo de Medeiros | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 29/07/1992 | Improbidade administrativa | Mario Monteiro | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 31/07/1992 | Apropriação indevida do dinheiro público | Irede Cardoso | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 05/08/1992 | Improbidade administrativa | Fernanda Augusta Vieira Ferreira Barcellos | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |

| | | | |
|------------|---|---|---|
| 12/08/1992 | Crime de corrupção | Ozéas Jordão da Silva | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 12/08/1992 | Crime não especificado na ementa | Renata Alves | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 17/08/1992 | Improbidade administrativa | Arthur Virmond de Lacerda Neto (Centro Positivista do Paraná) | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 17/08/1992 | Art. 85, V da CRFB/88 | Lorimar Marta Ferreira | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 18/08/1992 | Crime não especificado na ementa | Edson Seretti | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 18/08/1992 | Sequestro de poupança; corrupção | Antonio Job da Silva | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 20/08/1992 | Crime eleitoral; crime contra o patrimônio nacional; crime fiscal; crime bancário; formação de quadrilha; tráfico de influência; omissão no trato da coisa pública; desvio de recursos públicos; favorecimentos ilícitos; falsidade ideológica; corrupção ativa e passiva | Eno José Tavares | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 25/08/1992 | Favorecimento ilícito (Esquema PC Farias) | Judite Maria de Jesus Siqueira | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 26/08/1992 | Favorecimento ilícito (Esquema PC Farias) | Glauco Falcão de Araújo Filho | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 26/08/1992 | Favorecimento ilícito (Esquema PC Farias) | Alexandre Varella | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 26/08/1992 | Favorecimento ilícito (Esquema PC Farias) | Gilma Ferreira de Oliveira | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 26/08/1992 | Crime não especificado na ementa | Marcelo Vidal | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 27/08/1992 | Favorecimento ilícito (Esquema PC Farias) | Jacy Martins Lage | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 27/08/1992 | Crime contra os direitos fundamentais; favorecimento ilícito | Jose Mendes Resende | Arquivamento por não atendimento dos requisitos legais previstos nos art. 14 e 16 da Lei 1.079/50 |
| 27/08/1992 | Improbidade administrativa | Ângela Maria Moreira Canuto Mendonça | Arquivamento posterior por desapensamento da denúncia oferecida em 01/09/1992 |
| 31/08/1992 | Crime de corrupção; improbidade administrativa | Fernando Baptista Bolzoni | Apensada à denúncia oferecida em 27/08/1992. Arquivamento |

| | | | |
|------------|--|---|--|
| | | | pelo arquivamento da denúncia principal |
| 01/09/1992 | Art. 85, IV e V da CRFB/88; art. 8, n.7 da Lei 1.079/50; art. 9, n.7 da Lei 1.079/50 | Barbosa Lima Sobrinho; Marcello Lavenère Machado | Denúncia recebida e despachada em 01/09/1992, com leitura em Plenário dia 08/09/1992 |

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, 2021.

Com a renúncia de Fernando Collor, o Vice-Presidente Itamar Franco foi empossado no cargo de Presidente da República em outubro de 1992 e governou o país até 01 de janeiro de 1995. Apesar de ambos (tanto Fernando Collor quanto Itamar Franco) terem permanecido no cargo de chefia do Poder Executivo por pouco mais de dois anos, o primeiro sofreu com 29 pedidos de *impeachment* e o segundo, com apenas 4 – todos arquivados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio Oliveira (PFL-PE).

Tabela 2 – Pedidos de *impeachment* contra o Presidente Itamar Franco

| MANDATO (DEZEMBRO DE 1992 – 1995) | | | |
|-----------------------------------|---|--|--|
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 20/04/1993 | Privatização da Companhia Siderúrgica Nacional | Carlos Lupi (Deputado Federal - PDT/RJ) | Arquivamento por falta de objeto |
| 20/12/1993 | Crimes eleitorais | Janece Maria Schwaab | Arquivamento por inaptidão; Art. 41 do Código de Processo Penal |
| 25/02/1994 | Acontecimentos no camarote da Liga das Escolas de Samba do Rio de Janeiro | Orlando Machado Sobrinho | Arquivamento por falta de objeto |
| 30/03/1994 | Crime não especificado na ementa | Fernando Licínio Pereira e Souza | Arquivamento por falta de objeto |

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, 2021.

Quanto aos dados referentes ao governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que permaneceu no cargo por dois mandatos consecutivos, os pedidos de *impeachment* foram separados em pedidos apresentados durante o primeiro mandato (1995 a 1998) e pedidos apresentados durante o segundo mandato (1998 a 2002). Essa divisão nos permite visualizar de a discrepância significativa entre o número de denúncias recebidas pela Câmara dos Deputados em cada um dos mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Como seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso sofreu apenas 4 pedidos de *impeachment* durante o seu primeiro mandato, todos eles posteriormente arquivados pelo Presidente da Câmara à época. Entretanto, esse cenário mudou radicalmente e, durante seu

segundo mandato, o Presidente recebeu 23 pedidos de afastamento com denúncias das mais diversas (desde o cometimento de crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais até o envolvimento no superfaturamento da obra no TRT-SP).

Tabela 3 – Pedidos de *impeachment* contra o Presidente Fernando Henrique Cardoso

| PRIMEIRO MANDATO (1995 – 1999) | | | |
|--------------------------------|---|---|---|
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 27/06/1995 | Medida Provisória n. 991 de 1995 | Alvaci Rogéria Pereira Neihues; Outros do Incoor | Arquivamento |
| 20/05/1997 | Crime não especificado na ementa | Nilson Gibson (Deputado Federal - PSB/PE) | Arquivamento |
| 17/06/1997 | Compra de votos na votação da Emenda Constitucional n. 16 de 1997 (Reeleição) | Domingos de Freitas Diniz Neto | Arquivamento |
| 18/11/1997 | Omissão ao não encaminhar ao Congresso Nacional as MSCs sobre fundos de desenvolvimento das telecomunicações. | Sérgio Miranda de Matos Brito (Deputado Federal - Pcdob/MG); Walter de Freitas Pinheiro (Deputado Federal - PT/BA) | Arquivamento por inobservância dos requisitos legais previstos na Lei 1.079/50 c/c art. 218 e ss. da RICD |

| SEGUNDO MANDATO (1999 – 2003) | | | |
|-------------------------------|--|---|--|
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 29/04/1999 | Crime não especificado na ementa | Jorge Milton Temer (Deputado Federal - PT/RJ) | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais de apresentação, nos termos da legislação processual penal brasileira. Recurso rejeitado |
| 05/05/1999 | Crime não especificado na ementa | Alceu Collares (Deputado Federal - PDT/RS) | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais de apresentação, nos termos da legislação processual penal brasileira |
| 26/05/1999 | Crimes previstos na CRFB/88 e na Lei 1.079/50 | José Genoíno (Deputado Federal - PT/SP); Miro Teixeira (Deputado Federal - PDT/RJ); Luiza Erundina (Deputada Federal - PSB/SP); Outros | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais de apresentação, nos termos da legislação processual penal brasileira. Recurso rejeitado |
| 03/08/1999 | Falta de ética e equidade | José Feliciano Coelho | Arquivamento |
| 26/08/1999 | Processo de privatização da TELEBRÁS. | Abaixo-assinado da Sociedade Civil | Arquivamento |
| 02/02/2000 | Desvio do valor da multa paga pela Petrobrás pelos danos causados à Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro | Milton Temer (Deputado Federal - PT/RJ); Walter de Freitas Pinheiro (Deputado Federal - PT/BA); Outros | Arquivamento por incompetência do Poder Legislativo |
| 20/07/2000 | Liberação de verbas na obra superfaturada do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo | Milton Temer (Deputado Federal - PT/RJ); Walter de Freitas Pinheiro (Deputado Federal - PT/BA) | Arquivamento |
| 20/07/2000 | Liberação de verbas na obra superfaturada do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo | Luiz Lindbergh Farias Filho; Ernesto Gradela Neto | Arquivamento |

| | | | |
|------------|---|---|---|
| 15/08/2000 | Crime de compra de votos para aprovação da EC n. 16 de 1997 (Reeleição) | Celio Evangelista Ferreira | Arquivamento por não atendimento dos requisitos regimentais previstos no art. 218, §2 do RICD |
| 08/01/2001 | Reedição de Medidas | Saulo Vassimon | Arquivamento com base nos arts 218, §§ 1º e 2º do RICD; art. 14 e 38, <i>in fine</i> da Lei 1.079/50 e art. 43, I e III do Código de Processo Penal |
| 06/03/2001 | Crime não especificado na ementa | Milton Temer (Deputado Federal - PT/RJ) | Arquivamento |
| 13/03/2001 | Processos de privatizações | Alceu Collares (Deputado Federal - PDT/RS) | Arquivamento por falta de objeto |
| 15/05/2001 | Irregularidades no Governo | José Feliciano Coelho | Arquivamento por não atendimento de requisitos regimentais, conforme art. 218, §2 do RICD |
| 18/05/2001 | Irregularidades na administração federal | Celso Antônio Bandeira de Mello; Dalmo de Abreu Dallari; Fábio Konder Comparato; Goffredo da Silva Telles Junior; Paulo Bonavides | Arquivamento por inexistência de conduta típica que enseje a abertura de processo por crime de responsabilidade |
| 29/05/2001 | Medida Provisória 2.148/01 (MP APAGÃO) | Acio Manoel de Souza Figueiredo; Fernando José Kostecki; Francisco Juraci Bonatto; Márcio José Barleta; Rômulo Ferreira da Silva | Arquivamento por não atendimento de requisitos formais |
| 29/06/2001 | Aporte de capital feito pelo Governo Federal para a Cia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) | Saulo Vassimon | Arquivamento por não atendimento de requisitos formais |
| 07/08/2001 | Crime não especificado na ementa | João José do Nascimento | Arquivamento por se tratar de cópia de requerimento dirigido ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro |
| 13/09/2001 | Encaminhamento de nove Medidas Provisórias antes da promulgação da Emenda Constitucional recém aprovada pelo CN | Saulo Vassimon | Arquivamento por não atendimento de requisitos formais |
| 27/09/2001 | Permissão de entrada e permanência de forças estrangeiras no solo pátrio | Luiz Eduardo Greenhalgh; Aton Fon Filho; Suzana Angélica Paim Figueiredo | Arquivamento por não atendimento de requisitos formais e insuficiência de provas |
| 01/11/2001 | Omissão na ulatimação da aposentadoria do magistrado Luiz Fernando Vaz Cabeda, com rebaixamento de seus vencimentos | Luiz Fernando Vaz Cabeda | Arquivamento por não enquadramento da conduta nos tipos legais invocados |
| 05/12/2001 | Omissão no envio do resultado da implementação da Lei 1.0147/02 ao CN | Vanessa Grazziotin (Deputada Federal - PCdoB/AM); Inácio Arruda (Deputado Federal – PCdoB/CE) | Arquivamento por não atendimento de requisitos regimentais previstos no art. 218, §§ 1 e 2 do RICD |
| 17/10/2002 | Não especificada na ementa | Orlando Fantazzini (Deputado Federal - PT/SP) | Arquivamento por não atendimento de requisitos regimentais do art. 218, §§ 1 e 2 do RICD |
| 02/12/2002 | Crime contra o exercício dos direitos políticos, individuais e social; crime de improbidade administrativa | Tácito Sampaio Alves | Arquivamento por não atendimento de requisitos regimentais previstos no art. 218, §§ 1 e 2 do RICD |

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, 2021.

Novamente, para fins de análise, os pedidos de *impeachment* do Presidente Luís Inácio Lula da Silva foram separados em pedidos apresentados durante o primeiro mandato (2003 a

2006) e pedidos apresentados durante o segundo mandato (2007 a 2010). No caso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, houve uma diminuição significativa no número de pedidos de afastamento do primeiro para o segundo mandato: dos 37 pedidos, 29 foram apresentados ao Presidente da CD durante o primeiro mandato do Presidente e apenas 8, durante seu segundo mandato.

Tabela 4 – Pedidos de *impeachment* contra o Presidente Luís Inácio Lula da Silva

| PRIMEIRO MANDATO (2003 – 2007) | | | |
|--------------------------------|--|--|---|
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 23/07/2003 | Prejuízo da segurança interna do país | Saulo Vassimon | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e atipicidade da conduta |
| 29/07/2004 | Afronta ao art. 85 da Constituição Federal | Antonio Carlos Ferreira | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais |
| 28/02/2005 | Pronunciamento oficial em 25/02/2005 | Alberto Goldman (Deputado Federal - PSDB/SP) | Prejudicialidade por perda de objeto declarada em 28/01/2011 |
| 28/02/2005 | Pronunciamento oficial em 25/02/2005 | Reinaldo Rinaldi; Fábio Marcos B. Trombetti; José Carlo di S.Almeida | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais (ilegitimidade do denunciante) |
| 07/03/2005 | Pronunciamento oficial em 25/02/2005 | Célio Evangelista Ferreira do Nascimento | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 28/07/2005 | Improbidade Administrativa | Gildson Gomes dos Santos | Arquivamento por falta de indicação de conduta delituosa (denúncia genérica) |
| 28/07/2005 | Crime de prevaricação | Aylton Ferraz Freitas | Arquivamento por existência vício formal; falta de indicação de conduta delituosa (denúncia genérica) |
| 10/08/2005 | CPMIs dos Correios, Mensalão e dos Bingos | Célio Evangelista Ferreira do Nascimento | Arquivamento |
| 10/08/2005 | Envolvimento com matérias das CPMI dos Correios e do Mensalão | Carlos Alberto de Oliveira | Arquivamento |
| 20/09/2005 | Improbidade administrativa | Julio Cesar Zanluca | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais |
| 10/10/2005 | Utilização irregular da máquina pública federal | Fábio Teixeira da Silva | Arquivamento |
| 21/11/2005 | Utilização do Partido dos Trabalhadores como um aparelho orquestrado para locupletamento do dinheiro público | José Laerte R. da Silva Neto | Arquivamento |
| 22/11/2005 | Impedimento de eleição independente para o cargo de Presidente da Mesa | Ronaldo Maia Kauffmann | Arquivamento |
| 05/12/2005 | Manutenção do modelo econômico pernicioso aos interesses nacionais | Ivan Borges | Arquivamento com base na prejudicialidade por perda de objeto; Recurso indeferido |
| 22/12/2005 | Crimes de corrupção, recebimento de capital estrangeiro e improbidade administrativa | Yves Hublet | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 26/01/2006 | Desvios na aplicação de tributos da CIDE | Luis Carlos Crema | Arquivamento; Recurso indeferido |

| | | | |
|------------|---|---------------------------------|--|
| 27/03/2006 | Não especificado na ementa | Edivaldo Guedes | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 03/05/2006 | CPMI dos Correios e dos Bingos | Sergio Augusto Pereira de Borja | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais; Recurso indeferido |
| 04/05/2006 | Entrevista para a jornalista Melissa Monteiro sobre a CPMI dos Correios e dos Bingos | Vitor Manoel Pedrosa | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais; Recurso indeferido |
| 05/05/2006 | CPMI dos Correios | Diogo Mainardi | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 12/05/2006 | Nacionalização das riquezas do subsolo boliviano | Miguel Daladier Barros | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 16/05/2006 | Infrações político-administrativas | Cleber Stevens Gerage | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 16/05/2006 | CPMI dos Correios | Paulo Henrique Pessoa Olivet | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 24/05/2006 | Envolvimento em irregularidades e ilegalidades relacionadas ao Mensalão e às campanhas eleitorais | Vitor Jorge Abdala Nösseis | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 30/05/2006 | Improbidade administrativa pelo favorecimento ilícito do BMG por meio do Decreto 5.180/04 | Luis Carlos Crema | Arquivamento por falta de subscrição de Deputado; Recurso indeferido |
| 30/05/2006 | Crime não especificado na ementa | Elsa Elisabeth Schleich | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 12/06/2006 | Atrapalhar as investigações de atos irregulares nas prefeituras de Santo André e Ribeirão Preto; crime de corrupção ativa no caso Mensalão; utilização do cargo em proveito próprio no caso Telemar e do pagamento de dívidas de sua família pelo Sr. Paulo Okamoto | Rosaura Maria Cirne Eichenberg | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais (denúncia genérica) |
| 23/08/2006 | Art. 9, inciso VII da Lei 1.079/50. | Ana Elizabeth Noll Prudente | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais; Recurso indeferido |
| 21/12/2006 | Omissão na correção das tabelas do Imposto de Renda de Pessoa Física- IRPF. | Ivan Borges | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |

SEGUNDO MANDATO (2007 – 2011)

| | | | |
|------------|---|-------------------|--|
| 05/02/2007 | Assinatura do Decreto nº 5.438/05, referente à venda de bem público sem autorização legislativa | Saulo Vassimon | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais; Recurso indeferido |
| 07/03/2007 | Improbidade na Administração Pública | Luis Carlos Crema | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 06/06/2007 | Venda das refinarias da Petrobrás à Bolívia | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 30/08/2007 | Falta de decoro parlamentar | Edivaldo Guedes | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais |
| 08/05/2009 | Realização de campanha política com dinheiro público em favor da candidata Dilma Rouseff | Luis Carlos Crema | Arquivamento por atipicidade da conduta, nos termos da Lei |

| | | | |
|------------|--|--|---|
| | | | 1.079/50; Recurso indeferido |
| 03/02/2010 | Atos praticados no decurso de o mandato | Celio Evangelista Ferreira do Nascimento | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais previstos no art. 218, <i>caput</i> e §1 do RICD |
| 09/08/2010 | Não elucidação da morte da nadadora Renata Agondi em travessia ao Canal da Mancha no ano de 1988 | Rogério Garcez Lobo | Arquivamento |
| 14/12/2010 | Falta de decoreia pela realização campanha antecipada em favor da candidata à Presidência, Dilma Rousseff; ilícitos eleitorais; receptação passiva de benefícios; abuso de poder | Luis Stefano Grigolin | Arquivamento por não atendimento dos requisitos formais e materiais; Recurso indeferido pela prejudicialidade por perda de objeto – fim do mandato presidencial |

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, 2021.

Uma análise dos pedidos de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff durante seus dois mandatos (de 2011 a 2014 e de 2015 a 2016), por sua vez, evidencia a retomada do padrão identificado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: o de aumento significativo dos pedidos de afastamento da Presidente do primeiro para o segundo mandato. Entretanto, no caso da Presidente Dilma, o número de pedidos apresentados durante o segundo mandato da Presidente chega a ser quase quatro vezes maior que o do primeiro mandato.

Detentora do segundo maior número de pedidos de *impeachment* desde a promulgação da Constituição de 1988, a ex-Presidente Dilma Rousseff teve seu afastamento requerido perante a Câmara um total de 68 vezes (14 durante o primeiro mandato e 54 durante o segundo). Foi quando, em 21 de outubro de 2015, o Presidente da Câmara dos Deputados decidiu pelo recebimento da denúncia formulada por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior, Janaína Conceição Paschoal e Flávio Henrique Costa Pereira.

A partir da denúncia de que a Presidente Dilma teria cometido crime contra a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Câmara dos Deputados autorizou a instauração do processo de afastamento da Presidente no Senado Federal, que, por sua vez, deu início ao segundo processo de *impeachment* sob a égide da Constituição de 1988.

Tabela 5 – Pedidos de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff

| PRIMEIRO MANDATO (2011 – 2014) | | | |
|--------------------------------|----------------------------------|---------------------------|--------------|
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 25/01/2012 | Crime não especificado na ementa | Francisco de Assis Cabral | Arquivamento |

| | | | |
|------------|---|-----------------------------------|--------------|
| 04/07/2012 | Conduta subversiva e insurreta de governo contra o Estado Democrático de Direito; Improbidade na administração e ausência do decoro exigido pelo cargo | Célio Evangelista Ferreira | Arquivamento |
| 05/07/2012 | Art. 85, III e V da CRFB/88; Art. 7, n. 9 e art. 9, n.7 da Lei nº 1.079/50 | Alexandre Ferraz de Moraes | Arquivamento |
| 11/09/2013 | Crime não especificado na ementa | Alfrio Cavalcanti Ferreira | Arquivamento |
| 03/10/2013 | Omissão na regulamentação e determinação de intervenção do Governo Federal, no âmbito do sistema COFECI/CRECI. | Glaudiston da Silva Cabral | Arquivamento |
| 31/10/2013 | Art. 85, III e V da CRFB/88; Art. 7, n. 9 e art. 9, n.7 da Lei nº 1.079/50 | Alexandre Ferraz de Moraes | Arquivamento |
| 28/11/2013 | Art. 85, III e V da CRFB/88; Art. 7, n. 9 e art. 9, n.7 da Lei nº 1.079/50 | Alexandre Ferraz de Moraes | Arquivamento |
| 01/04/2014 | Compra irregular da Refinaria Pasadena pela Petrobras em 2006, enquanto Ministra Chefe da Casa Civil e Presidente do Conselho de Administração da Petrobras | Mário Couto (Senador - PSDB/PA) | Arquivamento |
| 30/09/2014 | Abuso de poder, nos termos da Lei n. 1.079/50 | Luis Stefano Grigolin | Arquivamento |
| 21/10/2014 | Atentado contra a CRFB/88, ao submeter sua administração às decisões de seu partido político e aos governos estrangeiros | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 23/10/2014 | Esquema de desvio de 3% (três por cento) do dinheiro da Petrobras para financiamento de campanha eleitoral | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 24/10/2014 | Participação em esquema de corrupção que desviava recursos de contratos fechados pela Petrobras | Matheus Sathler | Arquivamento |
| 13/11/2014 | Crime não especificado na ementa | João Pedro Boria Caiado de Castro | Arquivamento |
| 26/11/2014 | Improbidade administrativa; Art. 51, I c/c art. 85, V, da CRFB/88; Art. 4, V e VII da Lei n. 1.079/50. | Mário Couto (Senador - PSDB/PA) | Arquivamento |

SEGUNDO MANDATO (2014 – AGOSTO DE 2016)

| | | | |
|------------|---|---|--------------|
| 25/02/2015 | Crime de corrupção; Financiamento ilícito da campanha de reeleição da Presidente Dilma Rousseff | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 25/02/2015 | Improbidade administrativa | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 25/02/2015 | Criação do Foro de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores para a participação deste na gerência estratégica do movimento | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 25/02/2015 | Crime de corrupção; Desrespeito às garantias dos direitos básicos como educação, saúde, segurança, moradia e transporte; Improbidade administrativa | Walter Marcelo dos Santos | Arquivamento |
| 12/03/2015 | Gestão incompetente do Estado Brasileiro | Jair Bolsonaro (Deputado Federal - PP/RJ) | Arquivamento |
| 18/03/2015 | Crimes envolvendo a Petrobras, apurados pela Polícia Federal na Operação Lava Jato | Marcelo Pereira Lino | Arquivamento |
| 20/03/2015 | Improbidade administrativa (Operação Lava Jato) | Carolina Cristina Crestani Klass | Arquivamento |
| 06/04/2015 | Crimes de violação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (Operação Lava Jato) | Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes | Arquivamento |
| 10/04/2015 | Irregularidades contra o Sistema Financeiro Nacional e contra a ABIN | Marcos Cleiton Leite Barba | Arquivamento |

| | | | |
|------------|---|---|--|
| 15/04/2015 | Irregularidades apontadas pela Operação Lava Jato | Carla Zambelli Salgado | Arquivamento |
| 16/04/2015 | Prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da Petrobras, apresentados pela Polícia Federal na Operação Lava Jato. | Luiz Adrian de Moraes Paz; Caio Bellote Delgado Marczuk; Outros do Movimento Popular Frente União Brasil | Arquivamento |
| 17/04/2015 | Oposição direta e abusiva ao livre exercício do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal | Maxwell Pereira do Carmo | Arquivamento |
| 22/04/2015 | Improbidade administrativa durante o período em que esteve no cargo de Presidente do Conselho da Petrobras | Rafael Francisco Carvalho | Arquivamento |
| 26/05/2015 | Crime não especificado na ementa | Walter Marcelo dos Santos | Arquivamento |
| 27/05/2015 | Omissão na responsabilização de seus subordinados diante do cometimento de delitos funcionais | Adolfo Sachsida; Outros do Movimento Brasil Livre - MBL | Arquivamento |
| 21/07/2015 | Omissão na responsabilização de seus subordinados diante do cometimento de delitos funcionais | Bruno Antônio Martins de Guimarães; Adolfo Sachsida; Outros do Movimento Cívico Brasileiros Conscientes | Arquivamento |
| 28/07/2015 | Subordinação da Nação à entidade denominada Foro de São Paulo e aos governos estrangeiros, violando o Estado Democrático de Direito; Violação de direitos políticos, individuais e sociais e contra a segurança interna do País; Improbidade administrativa | Cesar Augusto Cavazzola Junior | Arquivamento |
| 06/08/2015 | Gestão da Petrobras e Eletrobras | Ulysses Lacerda Moraes | Arquivamento |
| 12/08/2015 | Irregularidades na execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nas operações realizadas com recursos públicos federais, violando a Constituição, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Responsabilidade Fiscal | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 17/08/2015 | Contratação irregular dos médicos cubanos; Obstrução da liberação de verbas orçamentárias para os Deputados que se opusessem ao governo; Contenção irregular dos preços de energia elétrica, combustíveis e outros | Paulo Rogério Caciji | Arquivamento |
| 01/09/2015 | Fraudes na eleição presidencial de 2014; Violações à Lei de Responsabilidade Fiscal (“pedaladas fiscais”); Omissão diante do esquema de propinas da Petrobrás | Hélio Pereira Bicudo; Janaina Conceição Paschoal | Arquivamento |
| 11/09/2015 | Ações/omissões relacionadas à gestão da Petrobras, ao abuso de poder político e econômico na campanha eleitoral; Manobras fiscais (“pedaladas fiscais”). | Eder Xavier | Arquivamento |
| 30/09/2015 | Art. 51, I e art. 86 da CRFB/88; Lei 1.079/50; Lei 8.429/92 | João Carlos Augusto Melo Moreira | Arquivamento |
| 08/10/2015 | Crimes previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal; Crimes eleitorais (“pedaladas fiscais”) | Sérgio Augusto Pereira de Borja | Arquivamento |
| 14/10/2015 | Reeleição com verba ilícita, proveniente da Operação Lava-Jato | João Pedro Boria Caiado de Castro | Arquivamento |
| 15/10/2015 | Delitos constantes no Processo 005.335/2015-9 do Tribunal de Contas da União | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 20/10/2015 | Condescendência criminosa e abuso de poder; Omissão (art. 51 e art. 86 da CRFB/88; Lei 1.079/50; art. 320 do Código Penal) | João Carlos Augusto Melo Moreira | Arquivamento |
| 21/10/2015 | Crime contra a Lei Orçamentária Anual (LOA) | Hélio Pereira Bicudo; Miguel Reale Júnior; Janaina Conceição Paschoal; Flávio Henrique Costa Pereira | Denúncia recebida e despachada em 02/12/2015; Publicação no Suplemento nº 210 - 01/12/2015 |

| | | | |
|------------|--|--|--------------|
| 22/10/2015 | Art. 51, I e art. 85, V, da CRFB/88; Art. 2, 4, 7, 8, 9, 10 e 11, da Lei 1.079/50 | Pedro Geraldo Cancian Logomarcino Gomes | Arquivamento |
| 22/10/2015 | Crime não especificado na ementa | João Carlos Augusto Melo Moreira | Arquivamento |
| 27/10/2015 | Art. 85, V, VI, VII da CRFB/88; Lei 1079/1950 (“pedaladas fiscais”) | João Carlos Augusto Melo Moreira | Arquivamento |
| 03/11/2015 | Obtenção de empréstimos junto à Caixa Econômica Federal, FGTS e BNDES no ano de 2014 e junto ao Banco do Brasil e ao BNDES no ano de 2015 | João Carlos Augusto Melo Moreira | Arquivamento |
| 05/11/2015 | Ação coordenada com o ex-Presidente, Luís Inácio Lula da Silva, dirigida à obstrução do movimento de protesto de instituições do terceiro setor organizado para o dia 16/08/2015; Emprego de recursos públicos para atendimento de interesses desviantes durante; “Pedaladas Fiscais” | Fernando Francischini (Deputado Federal - SD/PR) | Arquivamento |
| 06/11/2015 | Conduta irresponsável com a economia; Indicações indevidas para cargos de confiança; Violações ao livre exercício dos poderes constituídos; Afrontas à Lei Orçamentária | Luciano Benedito David | Arquivamento |
| 09/12/2015 | Crime não especificado na ementa | Carla Zambelli Salgado | Arquivamento |
| 18/12/2015 | Crime comum de desvio de condutas imputadas à Presidenta (“pedaladas fiscais”) | Renacleiton da Silva e Silva | Arquivamento |
| 21/12/2015 | Crime de “pedaladas fiscais” | Adriano Rodrigues Oliveira | Arquivamento |
| 25/02/2016 | Implantação de um chip na cabeça do denunciante que possibilita controlar e manipular a sua consciência | Alexandre Ferraz de Moraes | Arquivamento |
| 07/03/2016 | Tentativa reiterada de interferir na operação Lava Jato, com a ajuda do ex-ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo | Paulo Roberto Pegoraro Junior | Arquivamento |
| 08/03/2016 | Crime de constrangimento ilegal e tortura | Sonia Regina Castro | Arquivamento |
| 09/03/2016 | Descumprimento de preceito legal disposto no art. 128, da CRFB/88 | Betinho Gomes (Deputado Federal - PSDB/PE); Heberete Lamarck Gome da Silva | Arquivamento |
| 17/03/2016 | Art. 6, n. 5, 6 e 9 da Lei n. 1.079/1950 | Alexandre de Vasconcelos | Arquivamento |
| 17/03/2016 | Tentativa de obstrução da atividade jurisdicional por meio da nomeação do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil | Jair Messias Bolsonaro (Deputado Federal - PSC/RJ) | Arquivamento |
| 17/03/2016 | Infração político-administrativa | Gabriel Souza Marques de Azevedo | Arquivamento |
| 21/03/2016 | Nomeação do Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia Wellington César Lima e Silva para Cargo de Ministro da Justiça; Nomeação do ex-Presidente Luis Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro Chefe da Casa Civil | Laerte Rodrigues Bessa (Deputado Federal - PR/DF) | Arquivamento |
| 23/03/2016 | Doações ilegais para a campanha presidencial de 2014; Compra de apoio político; Compra irregular da Refinaria de Pasadena; Compra de apoio de partidos aliados pelo partido dos Trabalhadores; Tentativa de obstrução da Operação Lava-Jato; Tentativa de obstrução da atividade jurisdicional por meio da nomeação do ex-Presidente Lula para o cargo de Ministro de Estado | Luis Carlos Crema | Arquivamento |
| 28/03/2016 | Concessão de isenção tributária à FIFA pela Lei n. 12.350/2010; Tentativa de obstrução da Operação Lava Jato; Tentativa de obstrução da atividade jurisdicional por meio da nomeação | Cláudio Pacheco Prates Lamachia (Presidente da OAB) | Arquivamento |

| | | | |
|------------|---|---|--------------|
| | do ex-Presidente Lula para o cargo de Ministro de Estado | | |
| 28/03/2016 | Desvio de finalidade na nomeação do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro de Estado da Casa Civil | Danilo Visconti; Mario Wilson da Cruz Mesquita | Arquivamento |
| 06/04/2016 | Improbidade administrativa | Marcos Aurélio Paschoali | Arquivamento |
| 14/04/2016 | Improbidade administrativa | Rodrigo Silva Lima | Arquivamento |
| 14/04/2016 | Improbidade administrativa | Mario Berti Filho | Arquivamento |
| 03/05/2016 | Utilização de recursos indevidos na campanha política das eleições de 2014 | Roque Saldanha | Arquivamento |
| 03/05/2016 | Prática de infrações político-administrativas; Edição de Decretos sem autorização do Congresso Nacional; Desvio de finalidade na nomeação do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Ministro de Estado | Marcelo Cristiano Reis; Alexandre de Andrade | Arquivamento |
| 06/05/2016 | Crime não especificado na ementa | João Gilberto Araujo Pontes | Arquivamento |

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, 2021.

No caso do Presidente Michel Temer, os pedidos de *impeachment* foram separados em: pedidos apresentados durante o governo interino instaurado pelo afastamento temporário da Presidente Dilma Rousseff durante o processo de *impeachment* (maio a agosto de 2016) e pedidos apresentados durante o mandato oficial (2016 a 2018). Apesar de terem sido apresentados 33 pedidos de afastamento contra o Presidente Michel Temer, todos eles foram arquivados por decisão do Presidente da Câmara dos Deputados.

Tabela 6 – Pedidos de *impeachment* contra o Presidente Michel Temer

| GOVERNO INTERINO (MAIO A AGOSTO DE 2016) | | | |
|--|---|--|--------------|
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 13/05/2016 | Formalização de aliança política com a oposição no Congresso Nacional, visando conseguir a maioria parlamentar necessária para dar prosseguimento do processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff | Saulo Vassimon | Arquivamento |
| 20/05/2016 | Assinatura de Decretos não numerados para abertura de créditos suplementares de elevado valor, sem autorização do CN. | Waldir Maranhão (Deputado Federal - PP/MA) | Arquivamento |
| MANDATO (AGOSTO DE 2016 – 2019) | | | |
| DATA | EMENTA DO PEDIDO | INTERESSADO | DECISÃO |
| 28/11/2016 | Envolvimento em investigação relacionada a crime organizado; Autorização irregular para construção de empreendimento imobiliário | Alessandro Molon (Deputado Federal - PSB/RJ) | Arquivamento |
| 29/11/2016 | Crime não especificado na ementa | João Henrique Caldas (Deputado Federal - PSB/AL) | Arquivamento |

| | | | |
|------------|--|--|--------------|
| 08/12/2016 | Autorização irregular de projeto imobiliário La Vue Ladeira da Barra, no entorno de área tombada em Salvador | Randolph Rodrigues (Senador - REDE/AP); Outros | Arquivamento |
| 14/02/2017 | Atentado contra a CRFB/88; Desrespeito aos princípios, garantias, direitos e deveres fundamentais da sociedade | Alessandro Molon (Deputado Federal - PSB/RJ) | Arquivamento |
| 17/05/2017 | Comportamento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo | João Gualberto Vasconcelos (Deputado Federal - PSDB/BA) | Arquivamento |
| 17/05/2017 | Envolvimento pessoal em atos que visavam a obstrução da Justiça | Junio Alves Araújo; Outros | Arquivamento |
| 18/05/2017 | Aquiescência diante da notícia de repasse indevido de valores por parte do Sr. Joesley Batista | Diego Garcia (Deputado Federal - PHS/PR) | Arquivamento |
| 18/05/2017 | Comportamento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo | Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende; Outros | Arquivamento |
| 18/05/2017 | Gravação de conversa com Sr. Joesley Batista sobre a Operação Lava-Jato | Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende; Outros | Arquivamento |
| 18/05/2017 | Gravação de conversa com Sr. Joesley Batista sobre a Operação Lava-Jato | Luís Carlos Crema | Arquivamento |
| 18/05/2017 | Envolvimento na compra do silêncio do ex-deputado federal, Eduardo Cunha | Antônio Ricardo Accioly Campos | Arquivamento |
| 18/05/2017 | Envolvimento na compra do silêncio do ex-deputado federal, Eduardo Cunha | Amarildo Batista Santos; Haylson de Oliveira; Rodrigo da Rocha Rodrigues | Arquivamento |
| 19/05/2017 | Envolvimento na compra do silêncio do ex-deputado federal, Eduardo Cunha | Claudio Pacheco Prates Lamachia (Presidente do Conselho Federal da OAB) | Arquivamento |
| 23/05/2017 | Crime não especificado na ementa | Mario Berti Filho | Arquivamento |
| 23/05/2017 | Envolvimento na compra do silêncio do ex-deputado federal, Eduardo Cunha | Conrado Luciano Baptista | Arquivamento |
| 23/05/2017 | Convalidação da atitude do Sr. Joesley Batista de pagar propina ao ex-deputado federal Eduardo Cunha | Junio Alves Araújo | Arquivamento |
| 25/05/2017 | Art. 85, V e VII da CRFB/88; Art. 9, n. 7 da Lei n. 1.079/50 | João Vicente Silva Araujo | Arquivamento |
| 29/05/2017 | Crime não especificado na ementa | Eduardo de Vasconcellos Correia Annunciato (Presidente da FENATEMA) | Arquivamento |
| 31/05/2017 | Crime de obstrução de Justiça (compra do silêncio de Eduardo Consentino da Cunha); Crime de prevaricação | Ian Viana de Souza Rocha; Juan Ricardo M. Saldanha; Júlia Iracy Franklin Moura | Arquivamento |
| 01/06/2017 | Crime não especificado na ementa | Cristiano Bernardino Moreira; Outros | Arquivamento |
| 01/06/2017 | Crime não especificado na ementa | Luiz Fernando Pereira de Souza (Presidente da FENAJUD) | Arquivamento |
| 01/06/2017 | Crime não especificado na ementa | Centro Acadêmico Cândido de Oliveira | Arquivamento |
| 06/06/2017 | Crime não especificado na ementa | José Feliciano Coelho | Arquivamento |
| 13/06/2017 | Crime não especificado na ementa | Randolph Rodrigues (Senador - REDE/AP) | Arquivamento |
| 22/06/2017 | Art. 85, II, V e VII da CRFB/88; Art. 9, n.7 da Lei 1.079/50 | Adriano Leal dos Santos | Arquivamento |
| 02/08/2017 | Improbidade administrativa por proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo | José Feliciano Coelho | Arquivamento |
| 06/03/2018 | Abertura de créditos suplementares por Decreto presidencial, sem autorização do | Célio Studart Barbosa | Arquivamento |

| | | | |
|------------|---|--|--------------|
| | Congresso Nacional; Contratação ilegal de operações de crédito | | |
| 18/04/2018 | Recebimento ilegal de recursos para custear reforma na casa de sua filha, Sra. Maristela Temer, por intermédio da ARGEPLAN - Arquitetura e Engenharia Ltda. | Alessandro Molon (Deputado Federal - PSB/RJ) | Arquivamento |
| 01/06/2018 | Crime contra a existência da União | João Henrique Caldas (Deputado Federal - PSB/AL) | Arquivamento |
| 19/06/2018 | Improbidade administrativa | Randolph Rodrigues (Senador - REDE/AP) | Arquivamento |
| 09/08/2018 | Concessão de registros sindicais em troca de pagamento de propina (Operação Registro Espúrio) | Alessandro Molon (Deputado Federal - PSB/RJ) | Arquivamento |

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, 2021.

Em último lugar, faz-se uma breve menção ao número de pedidos apresentados contra o Presidente em exercício, Jair Bolsonaro. Como informado anteriormente, o presente trabalho optou por não incluir na análise qualitativa os dados relativos ao governo de Jair Bolsonaro, por se tratar de um mandato em curso cujos dados sobre o desempenho econômico, a popularidade e a dinâmica política de apoio do Presidente nas casas legislativas estão em constante alteração.

Entretanto, é interessante verificar que, em apenas 30 meses de mandato, Jair Messias Bolsonaro já conta com 132 pedidos de afastamento apresentados à Câmara dos Deputados – o que faz dele o Presidente que detém o maior número de pedidos de *impeachment* dentre todos os Presidentes do Brasil desde a promulgação da Constituição de 1988.¹⁹ Além disso, vale indicar que, ainda que nenhum dos pedidos venha a ser recebido pela CD, o aumento assustador no número de pedidos evidencia, ao menos, a popularização do instituto no imaginário popular como uma espécie de *recall* político.

3.2. Análise dos indicadores da situação político-institucional, do desempenho econômico e do nível de popularidade dos Chefes de Estado brasileiros a partir de 1988

Ainda que o aumento no número de pedidos de *impeachment* durante um governo sirva para indicar momentos de crise, uma breve análise das tabelas acima evidencia que não há relação direta entre a quantidade de pedidos apresentados e a aprovação da denúncia. Para compreender o fenômeno do afastamento do Presidente da República, portanto, será preciso

¹⁹ De acordo com dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados em agosto de 2021.

recorrer à análise da situação político-institucional, do desempenho econômico e do nível de popularidade de cada um dos Presidentes do Brasil desde a promulgação da CRFB/88.

A análise dos referidos critérios, por sua vez, depende da definição dos indicadores a serem utilizados em cada um dos casos. Deste modo, o presente trabalho, à luz do que propõe Rafael Lameira, utilizará: (i) a taxa de sucesso legislativo, o tamanho da bancada governista, a taxa de fidelidade de coalizão e o posicionamento do Presidente da Câmara dos Deputados frente ao pedido de *impeachment* para a análise do situação político-institucional, (ii) os índices de desemprego, inflação e PIB para a análise da economia e (iii) as taxas de aprovação do governo e os protestos populares para a análise da rejeição do Presidente.

Primeiramente, temos como um importante indicador do cenário político-institucional do mandato de cada um dos Presidentes da República eleitos a partir de 1988 o número de projetos apresentados. Com exceção de Itamar Franco, cujo governo durou pouco mais de dois anos, Fernando Collor e Dilma Rousseff foram os Presidentes com os menores números de projetos apresentados ao Congresso Nacional.²⁰

Além disso, vale chamar atenção para a baixa taxa de sucesso legislativo que pode ser identificada no governo Dilma. Desde seu primeiro mandato, a Presidente Dilma Rousseff apresentou uma taxa de aprovação baixa (75%) comparada com a dos seus antecessores (que sempre se manteve na casa dos 80%), mas esse número caiu ainda mais durante seu segundo mandato – chegando à surpreendente marca de 59%.

Para a análise adequada da bancada governista de cada Presidente, por sua vez, serão avaliadas as coalizões partidárias formadas em cada mandato – uma vez que temos, no Brasil, um sistema presidencialista multipartidário marcado pela significativa fragmentação partidária na Câmara dos Deputados. Para isso, a Figura 1, abaixo, traz todas as coalizões legislativas formadas em cada mandato, de Fernando Collor a Michel Temer.

²⁰ De acordo com informações do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, o número de projetos apresentados em cada mandato presidencial foi igual a: 453, no governo Collor; 393, no governo Itamar; 727 e 871, em cada um dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso; 749 e 735, em cada um dos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva; 495 e 183, em cada um dos mandatos de Dilma Rousseff e 316, no governo Temer.

| Governo | Período | Coalizão Partidária | Nº Partidos | Cadeiras [%] |
|--------------|--------------------|---|-------------|--------------|
| Collor 1 | 15/3 – 13/19/90 | PRN, PFL | 2 | 121 [24,4] |
| Collor 2 | 14/11/90 – 15/4/92 | PRN, PFL, PDS | 3 | 151 [30] |
| Collor 3 | 15/4 – 30/10/92 | PRN, PFL, PDS, PTB, PL | 5 | 211 [42] |
| Itamar 1 | 1/10/92 – 30/8/93 | PFL, PTB, PMDB, PSDB, PSB | 5 | 268 [53,3] |
| Itamar 2 | 1/9/93 – 24/1/94 | PFL, PTB, PMDB, PSDB, PP | 5 | 304 [60] |
| Itamar 3 | 25/1 – 31/12/94 | PFL, PMDB, PSDB, PP | 4 | 277 [55] |
| FHC I (1) | 1/1/95 – 25/4/96 | PSDB, PFL, PMDB, PTB | 4 | 309 [60] |
| FHC I (2) | 26/4/96 – 31/12/98 | PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB | 5 | 393 [76,6] |
| FHC II (1) | 1/1/99 – 5/3/02 | PSDB, PFL, PMDB, PPB | 4 | 327 [63,7] |
| FHC II (2) | 6/3/02 – 31/12/02 | PSDB, PMDB, PPB | 3 | 234 [45,6] |
| Lula I (1) | 1/1/03 – 22/1/04 | PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS, PV | 8 | 254 [49,5] |
| Lula I (2) | 23/1/04 – 31/1/05 | PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PPS, PV, PMDB | 8 | 316 [61,6] |
| Lula I (3) | 1/2/05 – 19/5/5 | PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PV, PMDB | 7 | 360 [59,6] |
| Lula I (4) | 20/5/05 – 22/7/05 | PT, PL, PCdoB, PSDB, PTB, PMDB | 6 | 302 [58,9] |
| Lula I (5) | 23/7/05 – 31/12/06 | PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP | 7 | 330 [64] |
| Lula II (1) | 1/1/07 – 27/9/09 | PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP, PDT, PRB | 9 | 346 [67,4] |
| Lula II (2) | 28/9/09 – 31/12/09 | PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PP, PDT, PRB | 8 | 319 [62,2] |
| Dilma I (1) | 1/1/11 – 1/3/12 | PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT, PP | 7 | 305 [59,5] |
| Dilma I (2) | 2/3/12 – 2/10/13 | PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT, PP, PRB | 8 | 309 [60] |
| Dilma I (3) | 3/10/13 – 31/12/14 | PT, PR, PCdoB, PMDB, PDT, PP, PRB | 7 | 285 [55,6] |
| Dilma II (1) | 1/1/15 – 18/3/15 | PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PROS, PSD, PTB | 10 | 328 [64] |
| Dilma II (2) | 19/3/15 – 16/3/16 | PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PSD, PTB | 9 | 315 [61] |
| Dilma II (3) | 17/3/16 – 31/3/16 | PT, PCdoB, PR, PDT, PP, PSD, PTB | 7 | 231 [45] |
| Dilma II (4) | 1/4/16 – 30/4/16 | PT, PCdoB, PDT, PR, PSD, PTB | 6 | 183 [36] |
| Temer | 1/5/16 – 31/12/16 | PMDB, PPS, DEM, PSDB, PRB, PR, PSD, PTB, PP | 9 | 318 [62] |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Fig. 1. Perfil e período das coalizões de governo na Câmara dos Deputados, de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 145.

Como pode ser observado acima, Collor e Dilma apresentavam, no momento em que foram instaurados seus processos de *impeachment* (Collor 3 e Dilma II, na Figura 1), o número mínimo de aliados necessário para a formação de um “escudo legislativo” na Câmara dos Deputados – ou seja, de 1/3 ou 33,3% dos Deputados Federais. Entretanto, a existência desse apoio legislativo depende da confirmação, na prática, da fidelidade das coalizões – o que pode ser avaliado a partir das suas taxas de disciplina durante os governos ao longo dos anos na Figura 2 abaixo.

De acordo com as informações do Banco de Dados Legislativos do CEBRAP, Fernando Collor e Dilma Rousseff foram os Presidentes com as taxas mais baixas de disciplina das coalizões dentre todos os Presidentes eleitos sob a égide da Constituição de 1988. Isso demonstra que, a existência teórica de um “escudo legislativo” não se confirmava na prática.

| Taxa de Disciplina Partidária da Coalizão de Governo, Câmara dos Deputados | | |
|--|------|------------------------|
| Presidente | Ano | Taxa de Disciplina (%) |
| Collor | 1991 | 76,5 |
| Collor | 1992 | 21,9 |
| Itamar | 1993 | 77,2 |
| Itamar | 1994 | 87,9 |
| FHC 1 | 1995 | 87,6 |
| FHC 1 | 1996 | 86,2 |
| FHC 1 | 1997 | 86,1 |
| FHC 1 | 1998 | 85,2 |
| FHC 2 | 1999 | 93,3 |
| FHC 2 | 2000 | 90,9 |
| FHC 2 | 2001 | 88,2 |
| FHC 2 | 2002 | 89,7 |
| Lula 1 | 2003 | 92,3 |
| Lula 1 | 2004 | 86,1 |
| Lula 1 | 2005 | 80,9 |
| Lula 1 | 2006 | 78,4 |
| Lula 2 | 2007 | 90,8 |
| Lula 2 | 2008 | 91,8 |
| Lula 2 | 2009 | 84,5 |
| Lula 2 | 2010 | 78,3 |
| Dilma 1 | 2011 | 89,1 |
| Dilma 1 | 2012 | 75,5 |
| Dilma 1 | 2013 | 74 |
| Dilma 1 | 2014 | 66 |

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Fig. 2. Taxa de disciplina partidária da coalizão de governo na Câmara dos Deputados, de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 69.

Por fim, temos o posicionamento do Presidente da Câmara dos Deputados em cada um dos mandatos presidenciais brasileiros desde 1988. Por deter o poder de decidir sobre o recebimento e prosseguimento do processo de *impeachment* presidencial, o Presidente da

Câmara dos Deputados é um importante ator a ser considerado no estudo do fenômeno do afastamento do Presidente da República no Brasil – sendo, portanto, essencial a avaliação da sua posição em relação ao governo.

| Presidente | Período | Partido | Posição | Governo |
|-----------------------|-----------|----------|----------------|---------|
| Paes de Andrade | 1989-1991 | PMDB-CE | Anterior* | Collor |
| Ibsen Pinheiro | 1991-1993 | PMDB-RS | Oposição | Collor |
| Inocêncio de Oliveira | 1993-1995 | PFL-PE | Governista | Itamar |
| Luís Eduardo | 1995-1997 | PFL-BA | Governista | FHC |
| Michel Temer | 1997-2001 | PMDB-SP | Governista | FHC |
| Aécio Neves | 2001-2002 | PSDB-MG | Governista | FHC |
| Efraim Moraes | 2002-2003 | PFL-BA | Governista | FHC |
| João Paulo Cunha | 2003-2005 | PT-SP | Governista | Lula |
| Severino Cavalcanti | 2005 | PPB-PE | Independente** | Lula |
| Aldo Rebelo | 2005-2007 | PCdoB-SP | Governista | Lula |
| Arlindo Chinaglia | 2007-2009 | PT-SP | Governista | Luas |
| Michel Temer | 2009-2010 | PMDB-SP | Governista | Lula |
| Marco Maia | 2011-2013 | PT-RS | Governista | Dilma |
| Henrique Alves | 2013-2015 | PMDB-RN | Governista | Dilma |
| Eduardo Cunha | 2015-2016 | PMDB-RJ | Oposição*** | Dilma |
| Waldir Maranhão | 2016 | PP-MA | Governista | Temer |
| Rodrigo Maia | 2016-2019 | DEM-RJ | Governista | Temer |

Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil.
Nota Explicativa: * As eleições para executivo e legislativo não coincidiam, quando Collor assumiu o Congresso era o mesmo eleito anteriormente e novas eleições foram realizadas em 1990. **Durante a crise do “mensalão” o governo Lula não conseguiu impor seu candidato, mesmo que Severino fosse de um partido da base se comportava como independente. ***Embora o PMDB fosse do governo, Cunha foi o candidato da Oposição, em aliança com partidos e deputados descontentes com o governo, mesmo que ainda membros da base. Cunha sempre se comportou como oposição aos governos do PT.

Fig. 3. Partido, período e posição dos Presidentes da Câmara dos Deputados por governo, de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 69.

Como é possível verificar acima, de todos os Presidentes eleitos desde a promulgação da Constituição de 1988, apenas Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff tiveram que lidar com a oposição na Presidência da Câmara dos Deputados.

Em relação à situação econômica do país em cada mandato presidencial sob a égide da CRFB/88, os dois principais indicadores são o índice de inflação e a taxa de desemprego, que estão inversamente relacionados²¹. Segundo Rafael Lameira, a relação entre estes dois índices econômicos ocorre porque, em geral, as respostas monetaristas à inflação (ou seja, de redução do crédito e dos gastos públicos) impactam diretamente a renda da população, levando à redução do consumo, ao deslocamento dos recursos do setor produtivo para a aplicação financeira e, conseqüentemente, ao aumento do desemprego no curto prazo.

Tendo herdado o crescimento econômico inexpressivo e os altos índices de inflação da “década perdida”, como é popularmente denominado o governo de José Sarney, Fernando Collor (1990 a 1992) errou o diagnóstico das causas da inflação e acabou adotando políticas equivocadas de contenção da crise econômica – dentre elas, a impopular medida de confisco das poupanças de parte da população. Além de ter atingido diretamente a credibilidade de seu governo, as medidas econômicas adotadas se mostraram incapazes de resolver o problema do desemprego e do alto índice de inflação.

Com a renúncia de Collor e início do governo de Itamar Franco (1992 a 1995), a situação econômica do país continuou delicada: no ano de 1993, a taxa de desemprego estava em 5,3²² e o índice de inflação chegou à marca de 2489%²³. Foi somente a partir da criação do “Plano Real” pelo então Ministro da Fazenda Fernando Collor de Mello, que o país apresentou melhoras nos índices de inflação e desemprego.

Dando prosseguimento ao plano econômico implantado, as políticas econômicas do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003) foram marcadas pela concentração na solução da principal causa geradora do alto índice de inflação: a inércia de reajustes dos preços previstos em contratos. Tendo feito um diagnóstico adequado do problema enquanto Ministro da Fazenda do governo de Itamar Franco, o Presidente conseguiu reduzir e controlar o processo inflacionário brasileiro, favorecendo o crescimento econômico no país.

²¹ Segundo a teoria desenvolvida pelo economista neozelandês A. W. Phillips, denominada “Curva de Phillips”, a inflação e a taxa de desemprego têm, no curto prazo, uma relação inversa: quando um deles aumenta, o outro diminui. De acordo com essa teoria, quando há mais empregos, os preços costumam subir, influenciando no aumento da inflação. Por outro lado, quando o nível de desemprego aumenta, a tendência é que seja necessário reduzir os preços (queda na inflação).

²² Fonte: Média anual de desemprego (IBGE).

²³ Fonte: Revista Conjuntura Econômica / FGV.

Por sua vez, o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2011), diretamente favorecido pelo “boom” das *commodities* no mercado internacional, manteve os parâmetros instituídos pelo “Plano Real” e investiu em políticas econômicas de expansão de crédito e renda. Foi durante o governo Lula que o país vivenciou uma fase de crescimento econômico, marcado pelos baixos índices de desemprego e inflação e pelo aumento do poder aquisitivo da parcela mais vulnerável da população.

Em contrapartida, o mandato de Dilma Rousseff (2011 a 2016) foi marcado pelo retorno de um cenário de crise econômica influenciado, principalmente, pela percepção negativa da população brasileira quanto ao crescimento econômico nacional em meio à suspeita internacional de que o país estaria em meio a uma crise fiscal. Após um longo período de crescimento econômico, foi durante o governo Dilma que o país sentiu novamente a ameaça de um novo crescimento no índice de inflação – desta vez, decorrente do desequilíbrio cambial.

Por fim, o mandato do Presidente Michel Temer (2016 a 2019) foi marcado pela queda no índice de inflação, que chegou à 2,95% em 2017, devido à restrição ao crédito e à redução do investimento público. Além disso, houve um aumento gradativo da taxa de desemprego, que, de acordo com os dados fornecidos pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, chegou à marca de 12,3% no ano de 2018.

Além disso, uma adequada análise da situação econômica depende da avaliação conjunta dos indicadores de inflação e desemprego com o índice de crescimento do PIB, como proposto na Figura 4. Quanto ao PIB, é interessante esclarecer, que apesar das oscilações nos seus resultados não terem sido exclusivas dos governos de Fernando Collor e Dilma Rousseff, os piores resultados do referido indicador foram registrados no curso dos mandatos dos referidos Presidentes.

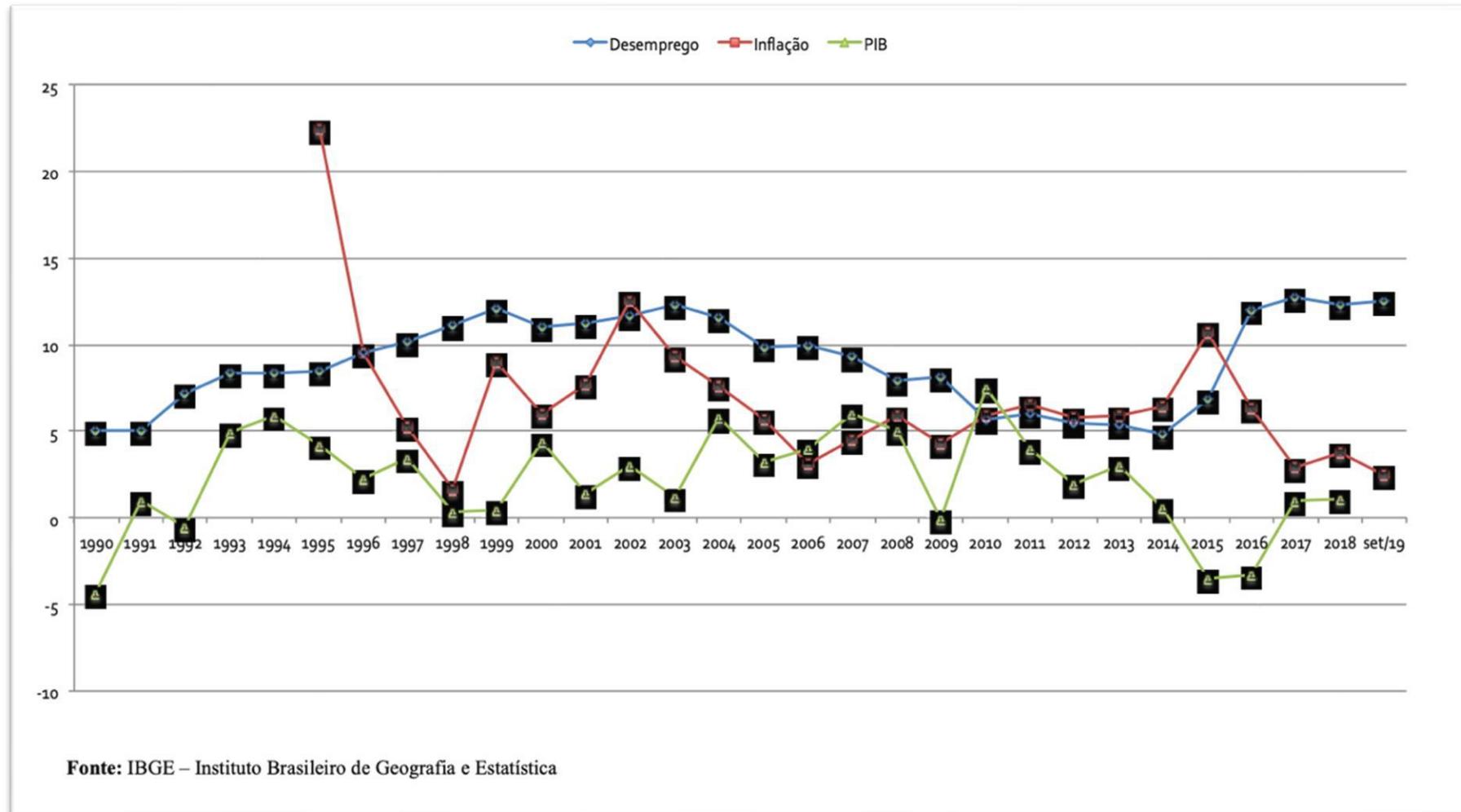


Fig. 4. Cruzamento das Séries Históricas da Inflação, do Desemprego e do Produto Interno Bruto [%], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 69.

Por fim, chegamos ao critério referente à reprovação do Presidentes da República. Como informado no início deste tópico, a reprovação do Presidente será analisada a partir das avaliações de cada um dos Presidentes eleitos desde a promulgação da Constituição da República de 1988, fornecidas pelo instituto Datafolha, e a partir das informações sobre as manifestações populares efetivas ocorridas em cada governo.

O primeiro Presidente eleito sob a vigência da Constituição de 1988, Fernando Collor de Mello, deu início ao seu mandato com uma alta taxa de aprovação (que foi qualificado como Ótimo/Bom por 71% da população brasileira). Entretanto, as políticas econômicas adotadas ao longo de seu mandato afetaram diretamente a sua popularidade e contribuíram para o índice de rejeição chegar à marca de 68%.

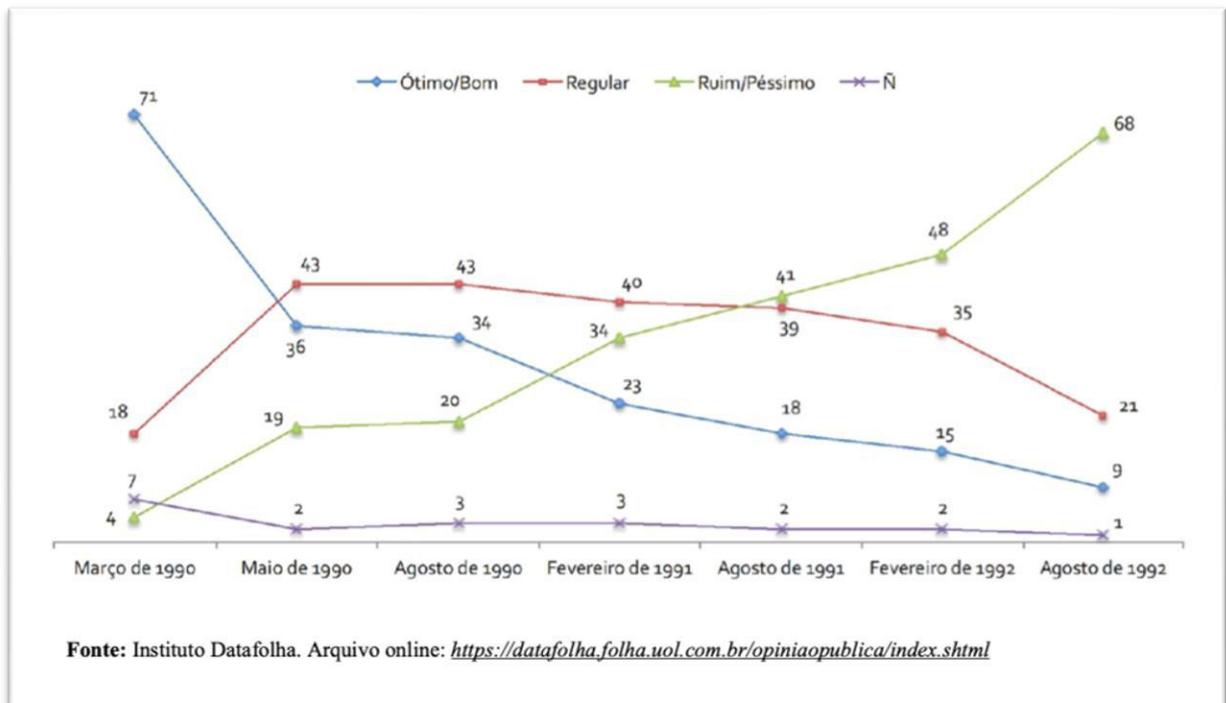


Fig. 5. Avaliação Popular do Governo Collor [março de 1990 a agosto de 1992], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 89.

Foi diante deste cenário de alta reprovação do governo que emergiram protestos de rua pedindo, inicialmente, pela renúncia do então Presidente e, posteriormente, pela aprovação do *impeachment* pela Câmara dos Deputados. É importante chamar a atenção para o fato de que essa sequência de manifestações, que ficou conhecida como movimento dos “Caras Pintadas”,

contava com a participação de importantes organizações do movimento estudantil – como a União Nacional dos Estudantes e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas.

Com o afastamento de Fernando Collor, Itamar Franco assumiu a Presidência da República. Como pode ser observado na figura abaixo, o governo de Itamar Franco manteve uma avaliação regular constante desde o início do seu mandato – índice que nunca foi inferior à marca dos 40%.

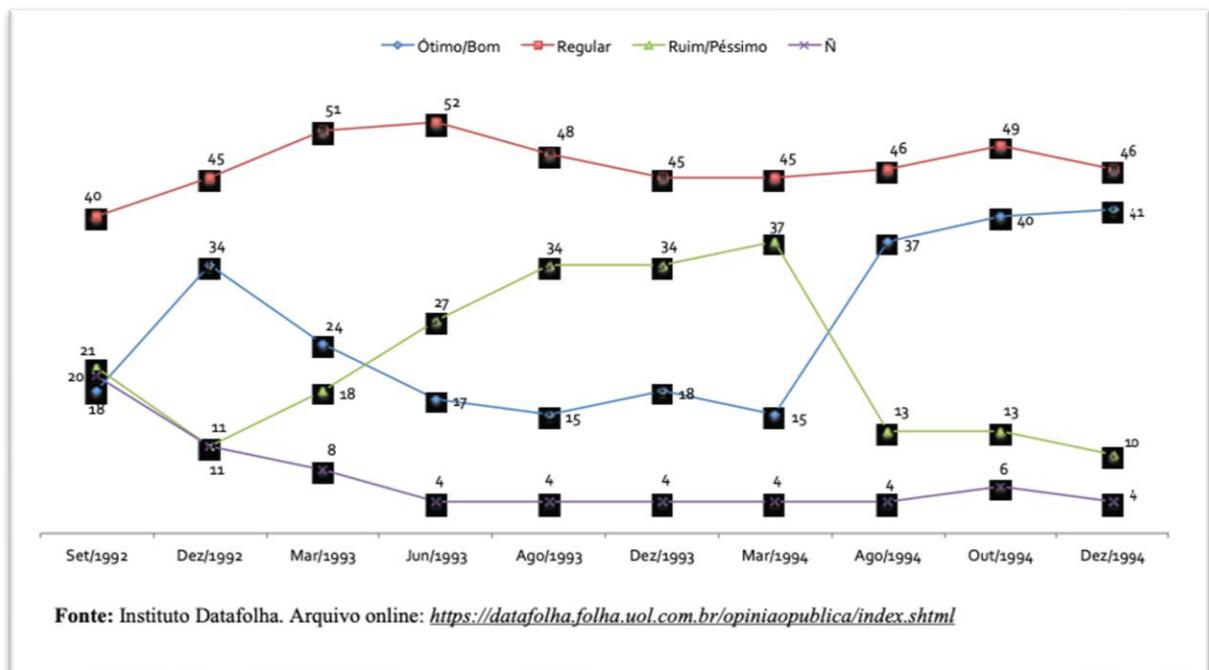


Fig. 6. Série Histórica da Avaliação do Governo Itamar Franco [1992-1994], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 91.

Quanto aos protestos efetivos, não há registro de qualquer mobilização popular organizada e de impacto, durante o governo de Itamar Franco, que representasse significativa ameaça à sua manutenção na Presidência.

Assim como seu antecessor, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, manteve uma constância nos índices de avaliação durante seu primeiro mandato. Entretanto, diferentemente de Itamar Franco, seus índices de aprovação (ou seja, de avaliação do governo como Ótimo/Bom) eram mais elevados – mantendo uma média de 39%. Além disso, em termos de

aprovação ampla²⁴, o governo de Fernando Henrique Cardoso se manteve sempre próximo à marca de 80% de aprovação.

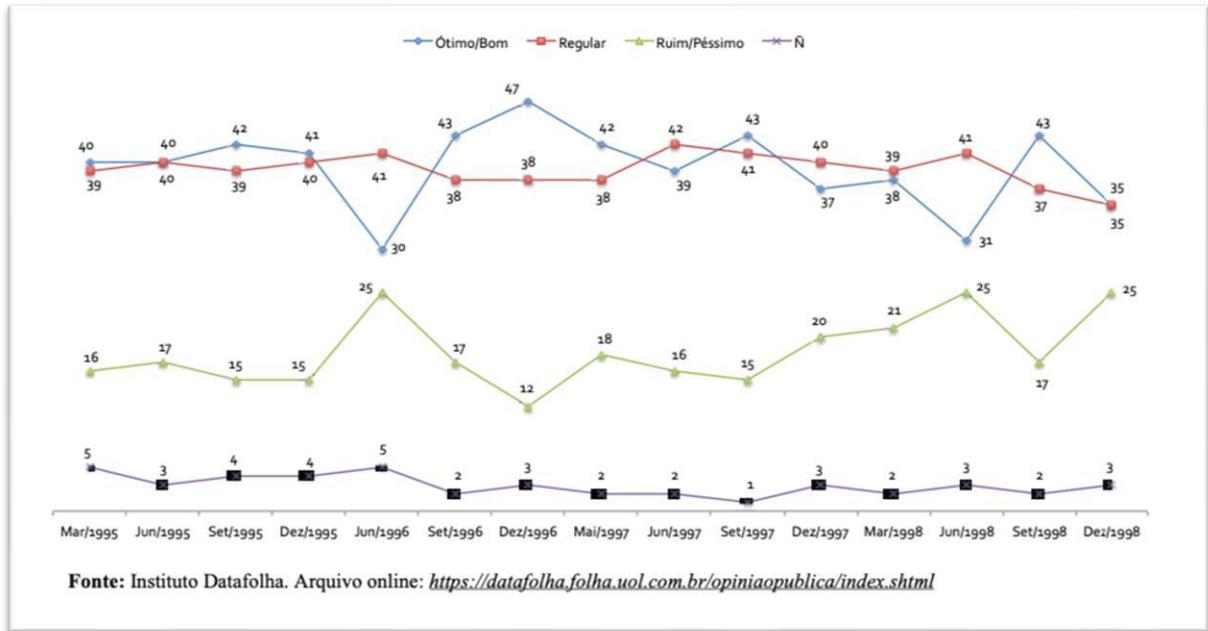


Fig. 7. Série Histórica da Avaliação do Governo Fernando Henrique I [1995-1998], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 92.

Entretanto, esse cenário mudou durante o segundo mandato do Presidente. Em meio à emergência de uma crise econômica, Fernando Henrique Cardoso teve que lidar com um aumento significativo no número de avaliações negativas em seu segundo período de exercício como Presidente da República – que só não comprometeram mais gravemente a estabilidade do seu mandato porque os índices de avaliação regular do governo se mantiveram consideravelmente altos e estáveis.

²⁴ Aprovação ampla é a combinação entre as avaliações Ótimo/Bom e Regular.

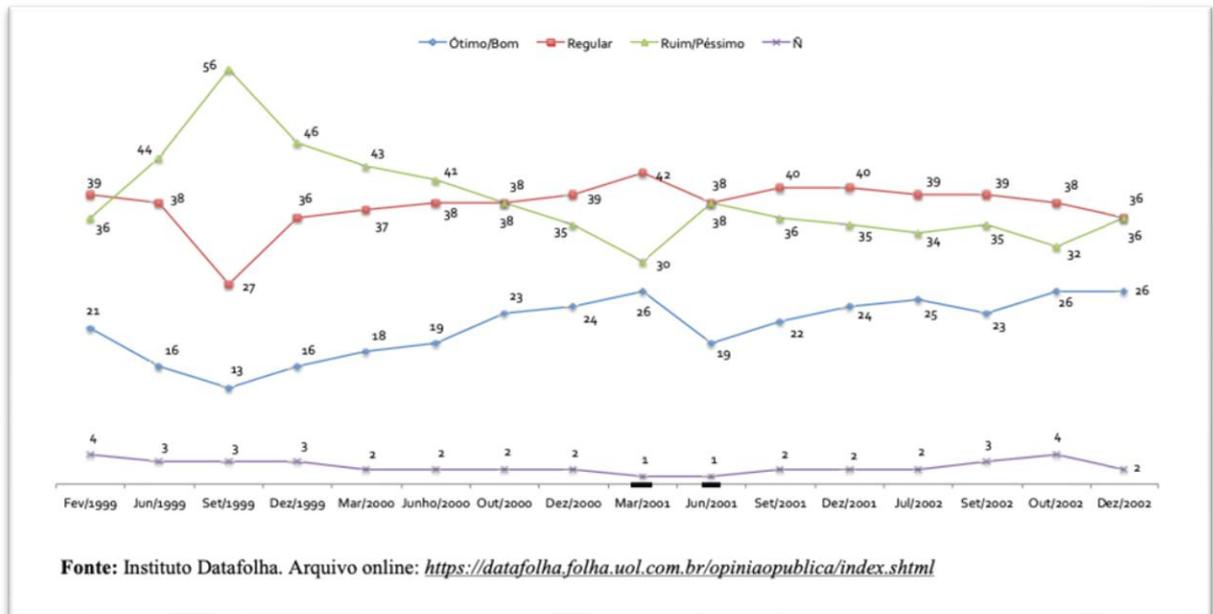


Fig. 8. Série Histórica da Avaliação do Governo Fernando Henrique II [1999-2002], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 94.

Quanto às manifestações populares, vale informar que, ainda que não tenham sido inexistentes, os protestos de rua que ocorreram durante os mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso não foram massivos, recorrentes e tampouco conseguiram incorporar setores importantes da sociedade. Mesmo a “Marcha dos 100 Mil” em agosto de 1999, que pedia pelo *impeachment* do Presidente, não representou uma ameaça ao governo por ter ficado restrito a partidos e movimentos políticos de esquerda.

Eleito por 61,27% dos votos no segundo turno, Luís Inácio Lula da Silva manteve, ao longo de grande parte de seu primeiro mandato, uma proporção bastante elevada de aprovação ampla do seu governo. O índice de avaliação Ótimo/Bom, inclusive, só veio a sofrer uma queda significativa no ano 2005, com a divulgação das denúncias do “Mensalão” – período no qual coincidiu com o índice de avaliação negativa do governo.

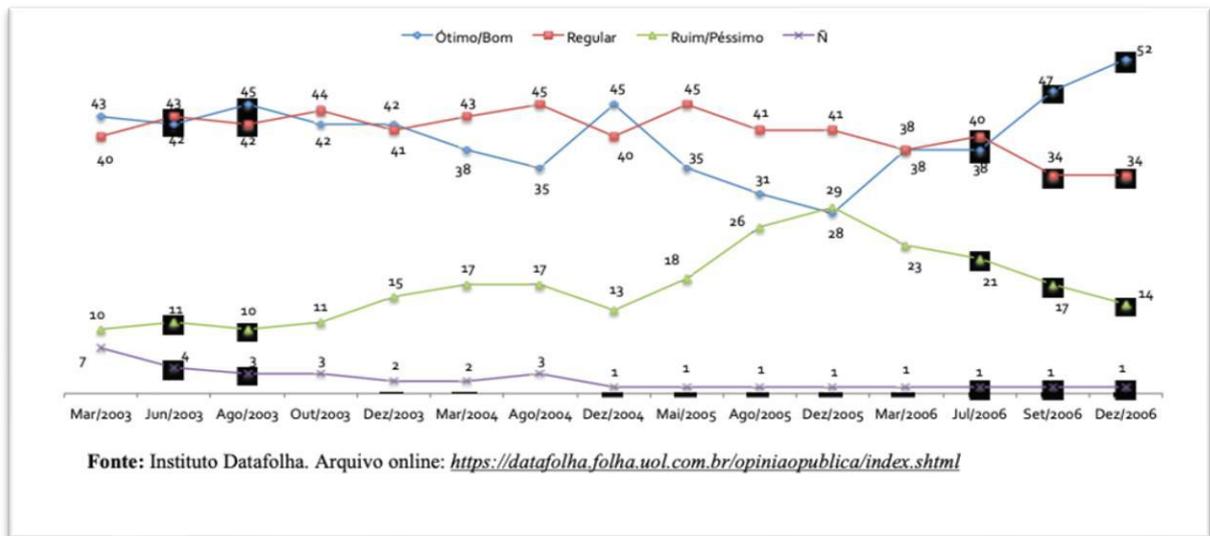


Fig. 9. Série Histórica da Avaliação do Governo Lula I [2003-2006], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 95.

Durante seu segundo mandato, entretanto, os índices de avaliação positiva cresceram gradativamente e de forma ininterrupta, fazendo com que o Presidente Lula concluísse seu mandato com 83% da população brasileira tendo avaliado o governo como Ótimo/Bom.

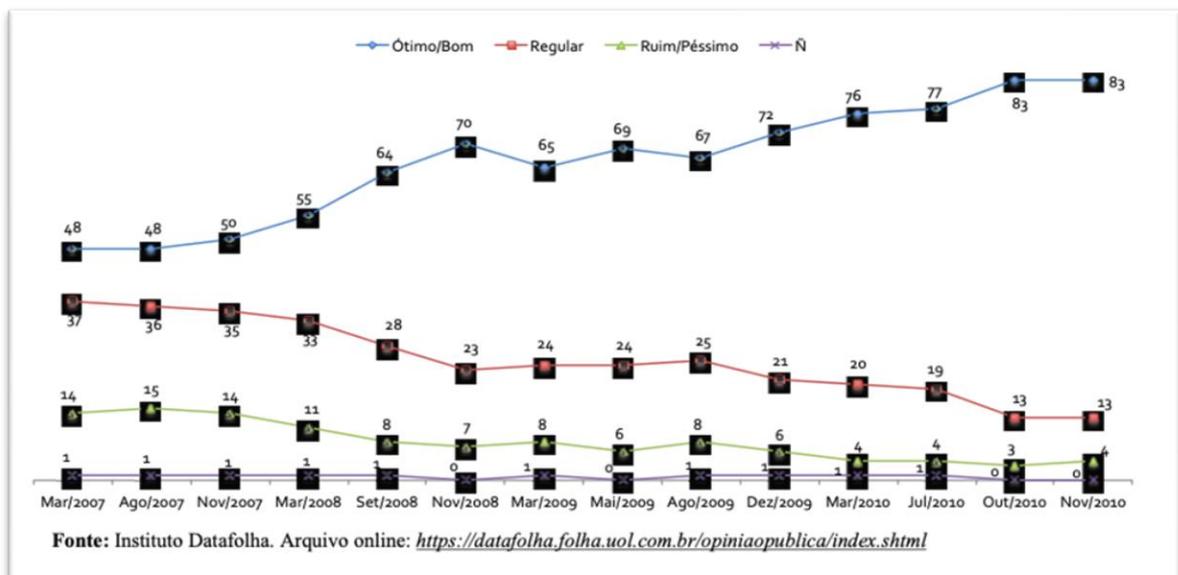


Fig. 10. Série Histórica da Avaliação do Governo Lula II [2007-2010], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 97.

Assim como ocorreu com Fernando Collor, nenhum dos mandatos do Presidente Lula não foi ameaçado por protestos de rua significativos, organizados e recorrentes. Mesmo com o escândalo do “Mensalão”, as manifestações populares que pediam pelo afastamento do Presidente se mostraram incapazes de causar qualquer impacto político no governo – tendo sido, inclusive, confrontadas por manifestações em defesa do Presidente Lula.

Mantendo o Partido dos Trabalhadores no poder, Dilma Rousseff assumiu a Presidência com uma vitória em segundo turno com 56% dos votos. Os primeiros meses de mandato da Presidente foram marcados por altos índices de aprovação, que flutuaram entre 47% e 65% de avaliações do governo como Ótimo/Bom.

Entretanto, apesar de restar configurada uma crise econômica de fato, o mandato da Presidente Dilma começou a ser ameaçado a partir de 2013, com massivos protestos de rua. Toda essa mobilização popular contra o governo atingiu diretamente a credibilidade da Presidente, que vivenciou uma queda significativa nos seus índices de avaliação positivos até o final do seu primeiro mandato – quando houve uma melhora.

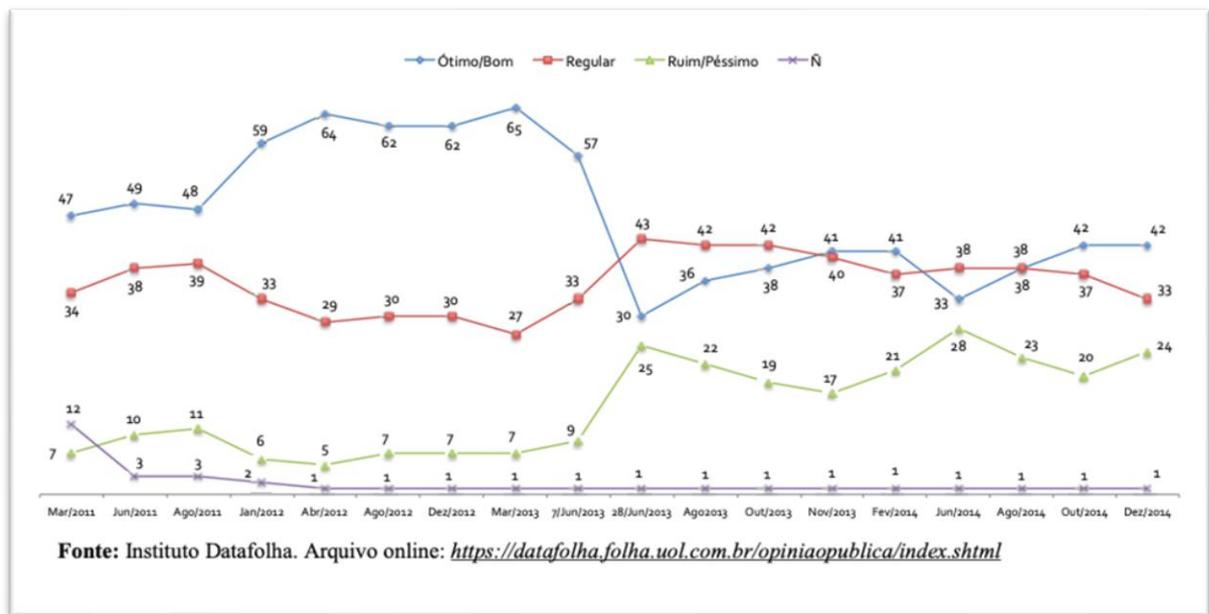


Fig. 11. Série Histórica da Avaliação do Governo Dilma Rousseff I [2010-2014], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 98.

A previsão de melhora na avaliação do governo que pode ser identificada ao final do primeiro mandato da Dilma Rousseff, entretanto, não se confirmou e os primeiros meses do segundo mandato da Presidente foram marcados pelos índices de reprovação do governo na

marca dos 62%. Como pode ser observado na figura abaixo, durante basicamente todo o segundo mandato, o governo Dilma foi fortemente rejeitado pela população brasileira.

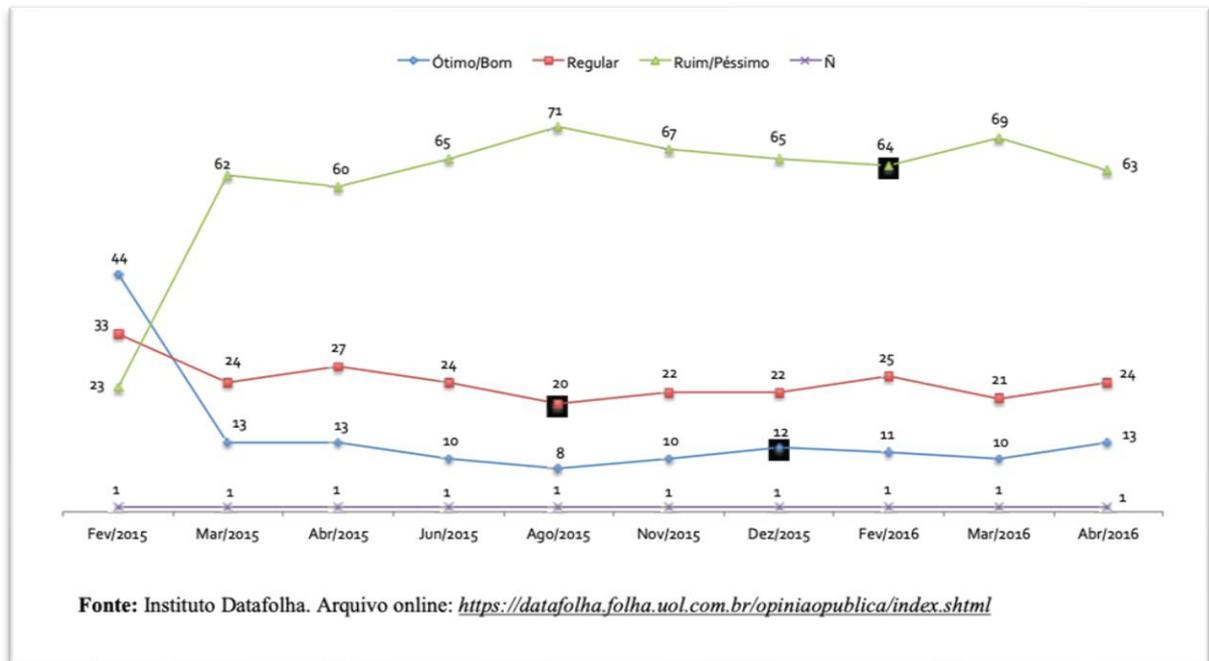


Fig. 12. Série Histórica da Avaliação do Governo Dilma Rousseff II [2014-2016], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 103.

Quanto à mobilização popular durante os mandatos da Presidente Dilma Rousseff, protestos massivos, posteriormente denominados “Jornadas de Junho”, tomaram as ruas em 2013 com uma significativa adesão de grupos diversos de pessoas. Apesar disso, Dilma conseguiu concluir seu mandato e se reeleger.

Entretanto, entre 2015 e 2016, os protestos “Fora Dilma”, liderado por grupos conservadores, tomaram conta do país para pedir o *impeachment* da Presidente. Vale chamar atenção para o fato de os protestos ocorridos durante o governo Dilma, apesar de massivos e organizados, não terem incorporado setores diversos da sociedade brasileira (segundo dados fornecidos pelo Datafolha)²⁵.

²⁵ De acordo com a pesquisa, 77% dos manifestantes informaram ter ensino superior completo e 66% declararam ter renda familiar entre 5 e 20 salários mínimos. Em relação à idade, 40% informaram ter mais de 40 anos e 73%,

Finalmente, chegamos ao governo de Michel Temer. Iniciado em meio ao caos econômico e político pós-*impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, a decisão do Presidente Temer em investir em reformas estruturais impopulares fez com que a reprovação do governo fosse elevada desde os primeiros meses do seu mandato até a sua conclusão, em 2018.

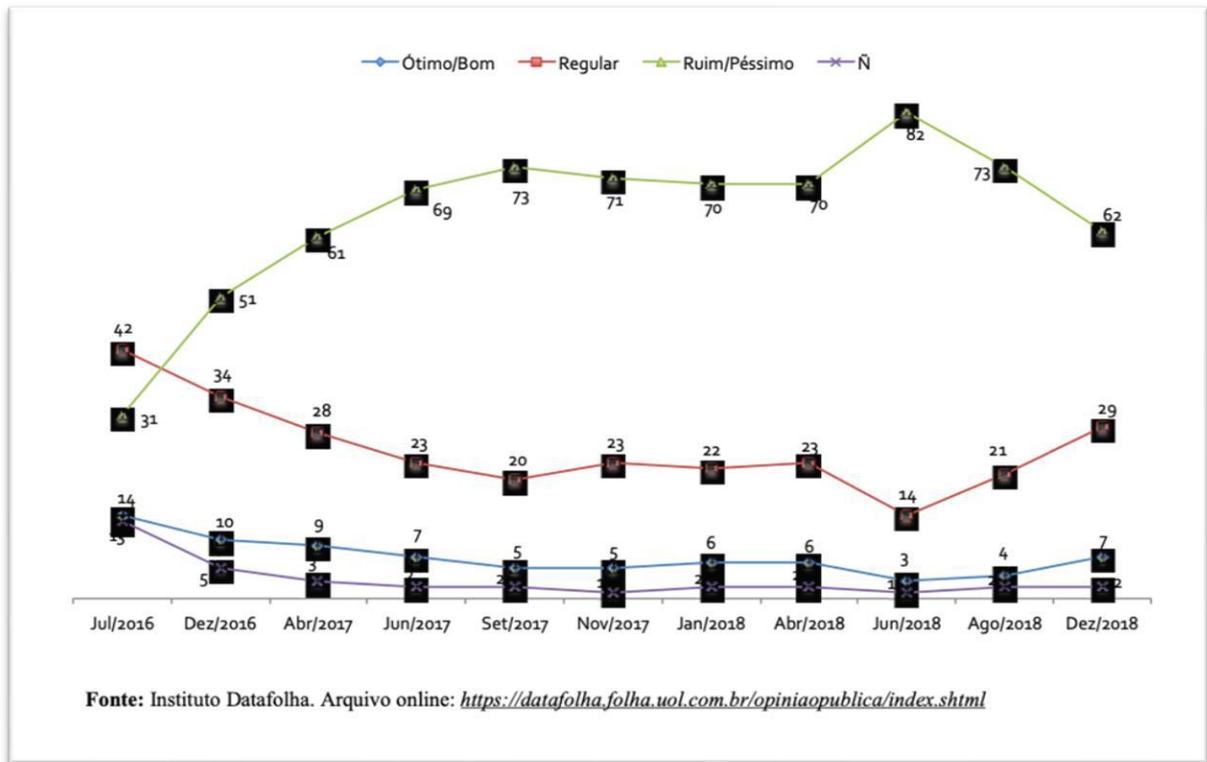


Fig. 13. Série Histórica da Avaliação do Governo Temer [2016-2018], de Rafael Lameira, *Por que caem os Presidentes?* Tese (Doutorado) no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019, p. 105.

Entretanto, apesar de ter sido o Presidente com mais altos índices de rejeição desde a Promulgação da Constituição de 1988, não foram identificados, durante o governo Temer, significativos e recorrentes protestos de rua que ameaçassem sua manutenção no cargo de Chefe do Poder Executivo.

Diante da extensa análise qualitativa apresentada acima, foi possível, por fim, consolidar, no Quadro 1 abaixo, as informações quanto à presença de cada um dos critérios ocultos determinantes em cada governo e a posterior ocorrência ou não de um *impeachment*.

mais de 35 anos. Finalmente, quanto à cor e ao gênero, 77% dos manifestantes se autodeclararam brancos e 57% disseram ser do gênero masculino.

Quadro 1– Resumo da Análise Qualitativa Comparada dos Governos Eleitos a partir da Constituição de 1988

| Presidente da República | Oposição Legislativa Majoritária | Crise Econômica | Reprovação ao governo mobilização popular efetiva | <i>Impeachment</i> |
|---------------------------------------|----------------------------------|-----------------|---|--------------------|
| Fernando Collor de Mello | Sim | Sim | 68% Sim | Sim |
| Itamar Franco | Não | Não | 34% Não | Não |
| Fernando H. Cardoso (1º) | Não | Não | 25% Não | Não |
| Fernando H. Cardoso (2º) | Não | Sim | 56% Não | Não |
| Luís Inácio Lula da Silva (1º) | Não | Não | 29% Não | Não |
| Luís Inácio Lula da Silva (2º) | Não | Não | 7% Não | Não |
| Dilma Vana Rousseff (1º) | Não | Não | 24% Sim | Não |
| Dilma Vana Rousseff (2º) | Sim | Sim | 65% Sim | Sim |
| Michel Temer | Não | Sim | 71% Não | Não |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados apresentados ao longo do presente trabalho.

3.3. Os Casos Collor e Dilma

Por fim, propõe-se uma análise qualitativa das duas experiências de *impeachment* do Presidente da República ocorridas no Brasil sob a égide da Constituição de 1988 a partir do estudo dos dados relacionados aos três critérios indicados anteriormente. Para isso, serão avaliadas as semelhanças nos dados apresentados acima quanto aos dois Presidentes brasileiros afastados de seus cargos, Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.

Vale esclarecer que, para fins do presente trabalho, a análise dos dois processos de *impeachment* brasileiros se concentrará na identificação dos critérios ocultos determinantes à aprovação dos pedidos de afastamento do Presidente da República compartilhados. Portanto, não serão feitas aqui quaisquer considerações sobre a adequação ou inadequação do rito do *impeachment* na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Em primeiro lugar, em relação ao cenário político-institucional dos governos Collor e Dilma, os dados apresentados evidenciam que os dois Presidentes sofreram com o jogo de

barganha política que marca a dinâmica institucional brasileira e com a formação de uma oposição legislativa majoritária. Diante disso, diferentemente do que ocorreu com os demais Presidentes, Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff não conseguiram superar as tensões que se apresentaram e acabaram sendo afastados do cargo.

No caso Collor, a coalizão oposicionista atuava apenas para inviabilizar a agenda do governo e desgastar a imagem do Presidente até, diante da demanda popular pelo *impeachment*, consolidar-se em uma oposição legislativa majoritária ativa no processo de afastamento do Presidente. De forma diversa, entretanto, a oposição legislativa formada no caso Dilma se propôs, desde o início, a investir em estratégias de deposição da Presidente.

Para além de terem sido governos minoritários, os governos de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff passaram por uma mudança no eixo central do poder de agenda do Poder Executivo para uma liderança parlamentar. Em ambos os casos a liderança parlamentar foi desempenhada pelos Presidentes da Câmara dos Deputados – Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), no governo Collor, e Eduardo Cunha (PMDB-RJ), no governo Dilma.

Ainda, as baixas taxas de fidelidade e de aprovação dos projetos evidenciam que a base legislativa fiel aos Presidentes era menor que a oposição legislativa e, portanto, insuficiente para formar um “escudo legislativo”. Além disso, vale indicar que o cenário político de significativa polarização social²⁶ e fragmentação partidária da Câmara dos Deputados no qual Fernando Collor e Dilma Rousseff assumiram a Presidência da República esse processo de formação de coalizões políticas.

Diante da incapacidade dos referidos Presidentes de formar e manter uma coalizão majoritária que lhes assegurasse a manutenção no cargo, emergiu nos dois governos uma oposição forte que superou o chamado “escudo legislativo”. Tem-se clara, portanto, nos governos Collor e Dilma, a satisfação do primeiro critério determinante para o *impeachment* do Presidente no Brasil: a consolidação de uma oposição legislativa majoritária.

Quanto ao desempenho econômico, é possível verificar que Fernando Collor e Dilma Rousseff foram os dois Presidentes que enfrentaram os períodos mais longos de baixo crescimento econômico combinado com os altos índices de inflação ($\geq 10\%$) e desemprego

²⁶ Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, a diferença entre as porcentagens de votos entre os candidatos à Presidência no segundo turno das eleições de Fernando Collor e Dilma Rousseff (na eleição para seu segundo mandato) foi de 6,33% e 3,28%, respectivamente. Essa diferença é significativamente menor que as diferenças de votos nas demais eleições à Presidência da República desde 1989.

($\geq 8\%$) e estagnação no PIB *per capita* (≤ 0). Nas palavras de Rafael Lameira (LAMEIRA, 2019), o elemento comum entre a situação econômica dos governos Collor e Dilma é “a existência de períodos mais longos de taxas negativas do PIB e de suas consequências sobre o emprego e a renda.”

Ainda que os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva também tenham tido que lidar com o baixo crescimento econômico durante parte de seus mandatos, esse período de crise foi logo precedido por um processo de recuperação econômica. É exatamente essa incapacidade, identificada governos Collor e Dilma, de contornar momentos de crise econômica que se estendem por um longo período que evidencia a satisfação do segundo critério oculto determinante ao *impeachment* do Presidente no Brasil: o insatisfatório desempenho econômico do país.

Finalmente, em relação à reprovação dos governos Collor e Dilma, é preciso, mais uma vez, reforçar a importância de a queda na popularidade do Presidente ser traduzida em manifestação popular efetiva – ou seja, em protestos de rua de natureza abrangente capazes de incorporar setores importantes da sociedade. Apesar dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Michel Temer²⁷ terem sofrido, assim como Fernando Collor e Dilma Rousseff, com altos índices de reprovação, a insatisfação popular durante seus mandatos não chegou a ocupar as ruas de forma ampla, com protestos massivos e recorrentes – como ocorreu durante os governos Collor e Dilma.

O movimento dos “Caras Pintadas” durante o governo Collor e as “Jornadas de Junho de 2013” e as manifestações “Fora Dilma” no governo Dilma ilustram a transposição da rejeição do Presidente do plano teórico para o plano prático. Por terem sido capazes de mostrar à sociedade como um todo e ao Poder Legislativo que uma parte significativa da população brasileira apoiava a remoção do Presidente da República, os protestos ocorridos durante os governos Collor e Dilma confirmam a satisfação do terceiro e último critério oculto determinante para o *impeachment* do Presidente no Brasil: a reprovação ao governo traduzida em manifestações populares efetivas.

²⁷ No caso do ex-Presidente Michel Temer, apesar de seu governo ter atingido a marca de 71% de reprovação popular (superando, inclusive, as marcas de Fernando Collor e Dilma Rousseff), não foram organizadas grandes manifestações populares que colocassem em risco a manutenção de seu mandato.

CONCLUSÃO

Diante de tudo que foi apresentado no trabalho, é possível afirmar que existem critérios implícitos para a admissibilidade do pedido de *impeachment* presidencial no Brasil. A partir da análise comparativa dos indicadores políticos, sociais e econômicos de cada um dos mandatos dos Presidentes eleitos sob a égide da Constituição de 1988, foi possível verificar que o afastamento do Presidente da República é determinado por três critérios: a consolidação de uma oposição legislativa majoritária, o insatisfatório desempenho econômico e a reprovação do governo.

Tendo partido da proposta de problematização do processo de *impeachment* presidencial no Brasil a partir da sua previsão na CRFB/88, foi realizada uma análise quantitativa de todos os pedidos de *impeachment* presidenciais apresentados à Câmara dos Deputados a partir de 1988 combinada com a comparação entre os cenários político, econômico e social de cada mandato presidencial desde 1988. Atentando para os elementos comuns dos aos processos de *impeachment* aprovados no país (do Presidente Fernando Collor de Mello e da Presidente Dilma Rousseff), restou verificado um desvirtuamento na aplicação do instituto de afastamento do Presidente.

De forma mais ampla, a consolidação de um precedente neste sentido (ou seja, de utilização do *impeachment* como mecanismo de destituição prematura dos Presidentes que confrontem um poder Legislativo beligerante) pode enfraquecer as instituições brasileiras e reforçar uma dinâmica institucional baseada no poder de barganha.

Restou verificado, portanto, que os Presidentes que não formarem ou mantiverem um “escudo legislativo”, não souberem lidar com os momentos de crise econômica e tiverem altos índices de rejeição popular, terão seus mandatos ameaçados por uma crise institucional que pode culminar em seu afastamento definitivo do cargo.

A reiterada aprovação dos pedidos de *impeachment* presidenciais no Brasil condicionada aos critérios ocultos indicados põe em risco a própria garantia de afastamento do Presidente da República que tenha incorrido em crime de responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE ARAÚJO, Aloízio G. de. O *Impeachment* do Presidente da República: Alguns aspectos de seu processo à luz da Constituição vigente. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 34, n. 34, 1994.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1977.

BAUMGARTNER, Jody C. *et al.* **Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective**. Greenwood Publishing Group, Inc. Connecticut, 2003.

BINDING, Karl. **Compendio di Diritto Penale – Parte Generale**. Roma: Athenaeum, 1927. *apud* HUNGRIA. Em torno do anteprojeto do Código Criminal. **Revista Forense**: Rio de Janeiro, 1939, p. 13.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pedidos de Impeachment**. Brasília, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 15 out. de 2020.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. **Lei dos Crimes de Responsabilidade**. Diário Oficial da União, Brasília, 12 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 set. de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**. Brasília, 17 de dezembro de 2015.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo, Editora Saraiva. 3ª ed., 1992.

CAVALCANTI, T. B.; DE BRITO, L. N.; BALEEIRO, A. **Constituições Brasileiras: Volume II**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 3ª Edição.

COELHO, D. C.; VIECHINESK, F. **O Rito do Impeachment na Legislação Brasileira.** ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba, PR - Brasil. Ano VIII, n°. 15, jul/dez 2016.

CRETELLA JUNIOR, José. **Do Impeachment no Direito Brasileiro.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

CRETELLA JUNIOR, José. **Natureza jurídica do impeachment no Brasil.** In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). *Direito Constitucional: Organização dos Poderes da República.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

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

GLASENAPP, Ricardo. **O Impeachment na Constituição Federal de 1988:** de Sarney a Temer. Londrina, PR: Thoth, 2018.

GONZALES CALDERON, Juan Antonio. **Derecho Constitucional Argentino:** Historia, teoria y jurisprudência de la Constitución. Buenos Aires: J. Lajouane, 1923.

HOCHSTETLER, Kathrin. **Rethinking Presidentialism: Challengers and Presidential Falls in South America.** *Comparative Politics* 38(4), pp. 401- 418, 2006.

LAMEIRA, Rafael. **Por que caem os presidentes?** Rejeição popular, oposição majoritária e impeachments no Brasil. Tese (Doutorado) – Orientação de Paulo Peres. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LLANOS, M; MARSTEINTREDET, L. **Presidential Breakdowns in Latin America:** Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

LESSA, Mario. **Da responsabilidade do Presidente da República:** o impeachment no direito brasileiro: doutrina, legislação e jurisprudência. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal, 1925.

MAFEI, Rafael. **Como Remover um Presidente: Teoria, História e Prática do Impeachment no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Editora Schwarcz S.A, 2021.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. Lua Nova: **Revista de Cultura e Política [online]**. 1993, n. 28-29, pp. 21-74.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 984.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 416.

OLIVEIRA, M. A. C. de; BAHIA, A. G. M. F. de M.; SILVA, D. B. **Os contornos do Impeachment no Estado Democrático de Direito: Historicidade e Natureza da Responsabilização Jurídico-política no Presidencialismo Brasileiro**. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, v. 22, p. 17-32, 2016.

PEIXINHO, Manuel M. O Processo de Impeachment no Brasil e o Estado Democrático de Direito. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, vol 10, nº. 03, p. 1943-1963, 2017.

PEREZ-LINAN, Anibal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. Cambridge University Press. New York, 2007.

PILDES, Richard. LEVINSON, Daryl. — **Separation of Parties, Not Powers**. Harvard Law Review, vol. 119, 1, 2006.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo III. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

POSNER, Eric. VERMEULE, Adrian. **Constitutional Showdowns**. 156, University of Pennsylvania Law Review 991. 2008.

POSNER, Eric. VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: After the Madisonian Republic**. New York: Oxford University Press, 2011.

PRADO, Amanda. Além de Collor e Dilma, Sarney, Itamar, FH e Lula sofreram pedidos de impeachment. **Jornal O GLOBO**, 05 de mai. de 2016. Disponível em:

<<https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/alem-de-collor-dilma-sarney-itamar-fh-lula-sofreram-pedidos-de-impeachment-19242217>>. Acesso em: 24 de ago. de 2021.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **Natureza do Processo de *Impeachment* e Controle Judicial**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Estudo técnico, mai/2016.

RABELO QUEIROZ, Rafael M. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. **E-Pública – Revista Eletrônica de Direito Público**, v.4, nº 2, nov./ 2017.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?**. Barueri, SP: Minha Editora, 2006.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um Presidente: Análise Comparada dos Modelos de *Impeachment* em 77 Países**. Tese (Doutorado) – Orientação de Paulo Peres. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

ROTTA, Arthur Augusto. PERES, Paulo. **Impeachment: História e Evolução Institucional**. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, jan./abr. 2021, e2115.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 21.689**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, publicado no Diário do Judiciário 7 de abril de 2015.

SUSTEIN, Cass. VERMEULE, Adrian. — **Interpretation and Institutions**. Chicago: University of Chicago Law School, John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 156, 2002.

VERMEULE, Adrian. **The Atrophy of Constitutional Powers**. Harvard Law School. Public Law & Legal Theory Working Paper Series Paper No. 11. 2007.

WANDER BASTOS, Aurélio. O *impeachment* e as Constituições. **Justiça & Cidadania**. Editora JC, Rio de Janeiro, ed. 186, p. 31-32, fev. 2016. Disponível em: <<https://editorajc.com.br/edicao/186/>>. Acesso em: 10 ago. de 2021.