Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Lourimar Rabelo dos Santos

O *impeachment* (?) de Dilma Vana Rousseff

Rio de Janeiro
2018

Lourimar Rabelo dos Santos

O *impeachment* (?) de Dilma Vana Rousseff

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Moreira da Silva

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

S237 Santos, Lourimar Rabelo dos.
O Impeachment (?) de Dilma Vana Rousseff / Lourimar Rabelo dos Santos – 2018.
196 f. : il.

Orientador: Thiago Moreira da Silva.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Rousseff, Dilma, 1947 - Impedimentos. 2. Impedimento – Teses. 3. Responsabilidade administrativa – Teses. I. Silva, Thiago Moreira da. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 342.511.5

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Lourimar Rabelo dos Santos

O *impeachment* (?) de Dilma Vana Rousseff

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 21 de dezembro de 2018

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Thiago Moreira da Silva (Orientador)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof.ª Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof. Dr. João Feres Júnior

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof. Dr. Felipe de Moraes Borba

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

_____

Prof.ª Dra. Cristiane Corrêa Batista Santos

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

A minha esposa, Nice, pelo incentivo, pela companhia e amor, a vida inteira, todos os dias...

***

A minha mãe, Diná (*in memoriam*), e a meu pai, Sinval, pela vida, pelo amor, pelo exemplo...

***

A Stephanie, Dállet Louise e Rebecca, minhas filhas...

AGRADECIMENTOS

Gratidão é reconhecer que não nos edificamos sozinhos. Tudo começa, naturalmente, com o amor de nossos pais, que deflagra o ser que somos. Assim, no percurso da vida, necessitamos do outro para aprender.

Aprendi com minha mãe, Diná Rabelo dos Santos (*in memoriam*) e com meu pai, Sinval Rodrigues dos Santos, hoje com 104 anos, o valor do conhecimento, e a liberdade que ele proporciona. Agradeço-lhes eternamente por colocar em minhas mãos o primeiro lápis, o primeiro caderno, o primeiro livro, ato inicial que plasmou e nutriu meu interesse nos estudos. A ambos, meu profundo agradecimento por esta e todas as minhas conquistas.

Com a mesma intensidade, agradeço a minha esposa, Nice, a quem peço desculpas pelas horas ausentes. Obrigado por se doar incondicionalmente a mim com sua companhia, afeto e amor. É e será recíproco, a vida inteira, todos os dias...

Agradeço a minhas filhas, Stephanie, Dállet Louise e Rebecca, pela compreensão da ausência, a quem sempre procurei transmitir o apreço pelo estudo.

Meus agradecimentos aos colegas do doutorado, pela solidariedade e aprendizado conjunto. Gratidão especial a minha amiga Ana Regina, cujo incentivo se fez imprescindível do início ao fim do curso. Conquistamos!

Agradeço ao pessoal da Liderança da Minoria na Câmara dos Deputados pelo estímulo, principalmente a minhas amigas Nívea, Carolina, Luana e Maria, que, pacientemente, me ouviram tantas vezes discorrer sobre a pesquisa.

Agradeço à Câmara dos Deputados pela oportunidade e aos colegas do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) pela costumeira atenção.

Especial agradecimento ao corpo docente e administrativo do IESP/UERJ pela dedicação e compromisso. Agradeço também à banca examinadora pelas pertinentes observações. Agradeço ao professor João Feres pela orientação inicial e compreensão. Agradeço sobretudo a meu orientador, professor Thiago Moreira da Silva, cuja orientação foi o norte decisivo na construção e defesa da tese.

Muito obrigado!

RESUMO

SANTOS, Lourimar Rabelo. *O impeachment (?) de Dilma Vana Rousseff*. 2018. 196f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Estudos sobre instabilidade política em democracias presidencialistas da América Latina identificaram um novo padrão de solução de crises políticas na região: remoção de presidentes, pela via do *impeachment*, no lugar de ruptura do regime democrático mediante intervenção militar e implantação do autoritarismo. Esse novo paradigma surge, em meados da década de 1980, com o advento da Terceira onda democrática, marcando uma nova etapa no estudo comparado do presidencialismo latino-americano. Nesse contexto, utilizando-se o método estudo de caso único, a pesquisa busca apontar as principais causas institucionais que motivaram o impedimento e remoção de Dilma Rousseff, considerando-se os seguintes pressupostos: (i) a fundamentação da denúncia de *impeachment* decorreu de um processo natural de *accountability* envolvendo a interação das dimensões vertical e horizontal, respectivamente, imprensa e agências estatais de controle; (ii) o *impeachment* e remoção da Presidente equipara-se ao voto de desconfiança, sendo, assim, um equivalente funcional do parlamentarismo e uma flexibilização *de facto* do presidencialismo; e (iii) a decisão política pelo *impeachment* e remoção de Dilma Rousseff foi resultado do abandono puro e simples da Presidente pelos partidos da coalizão governista localizados à direita do espectro ideológico, a saber, PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB, para, sob a liderança de Michel Temer e orientados por seu programa de governo, denominado "*Uma ponte para o futuro*", romper o *status quo,* com a destituição da mandatária, e implementar as reformas de interesse do mercado.

Palavras-chave: *Impeachment*. Impedimento. Responsabilização. Dilma Rousseff. Voto de desconfiança. Instabilidade política. Crime de responsabilidade. Pedalada fiscal.

ABSTRACT

SANTOS, Lourimar Rabelo. *The impeachment (?) of Dilma Vana Rousseff*. 2018. 196f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Studies on political instability in Latin American presidential democracies have identified a new pattern of political crisis resolution in the region: the removal of presidents by means of impeachment rather than the breakdown of the democratic regime through military intervention and the establishment of authoritarianism. This new paradigm emerges in the mid-1980s with the advent of the Third Democratic Wave, marking a new stage in the comparative study of Latin American presidential system. In this context, by using the single case study method, the research seeks to point out the main institutional causes leading to the impeachment and removal of Dilma Rousseff. By doing so, I consider the following assumptions: (i) the grounds for the impeachment complaint resulted from a natural accountability process involving the interaction of both the vertical and horizontal dimensions, respectively the press and state oversight agencies; (ii) the impeachment and removal of the President is comparable to a vote of no confidence, thus being a functional equivalent of parliamentarism as well as a *de facto* flexibilization of presidentialism; and (iii) the political decision to impeach and remove Dilma Rousseff was the result of the pure and simple abandonment of the President by the ruling coalition parties located to the right of the ideological spectrum, namely, PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB, in order to break the *status quo,* by removing the President, and carry out reforms of interest to the market, as outlined in Michel Temer's government programme called "*A bridge to the future*".

Keywords: Impeachment. Presidential impeachment. Dilma Rousseff. Accountability. Vote of no confidence. Political instability. Crime of malversation. High crimes and misdemeanors. Fiscal pedaling.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCP	Associação Brasileira de Ciência Política
AC	Acórdão
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CE	Ceará
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
CG	Contas do Governo
CGU	Controladoria Geral da União
CMA	Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (Senado Federal)
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	Comissão Provisória sobre Movimentação Financeira
DC	Democracia Cristã
DCR	Denúncia de Crime de Responsabilidade
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal
DJE	Diário da Justiça Eletrônico
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EC	Emenda Constitucional
EIU	*Economist Intelligence Unit Democracy*
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos da América

FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
GO	Goiás
IBRE/FGV	Instituto Brasileiro de Economia/Fundação Getúlio Vargas
LCR	Lei dos Crimes de Responsabilidade
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão
MBL	Movimento Brasil Livre
MC	Medida Cautelar
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MPC	Ministério Público de Contas
MS	Mandado de Segurança
MVPR	Movimento Vem Pra Rua
NEP	Número Efetivo de Partidos
NP	Número de Partidos
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PB	Paraíba
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCD	Presidente da Câmara dos Deputados
PCO	Partido da Causa Operária
PDS	Projeto de Decreto Legislativo (do Senado Federal)
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco

PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PIC	Procedimento Investigatório Criminal
PL	Projeto de Lei
PLB	Pesquisa Legislativa Brasileira
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLP	Projeto de Lei Complementar
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PP	Partido Progressista
PPL	Partido Pátria Livre
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores

PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PV	Partido Verde
REC	Recurso
REDE	Rede Sustentabilidade
REP	Representação
REQ	Requerimento
RICD	Regimento da Câmara dos Deputados
RJ	Rio de Janeiro
RO	Rondônia
RQE	Requerimento (da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal)
RS	Rio Grande do Sul
RTN	Resultado do Tesouro Nacional
SD	Solidariedade
SE	Sergipe
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TN	Tesouro Nacional
TO	Tocantins
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UNICAMP	Universidade de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	**CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS**	21
1.1	**Juan Linz e os riscos do presidencialismo para a democracia**	23
1.2	**Presidências interrompidas: tipos, conceitos e casos**	26
1.3	**Causas determinantes do *impeachment***	31
1.4	**O escudo legislativo contra o *impeachment***	37
1.5	**O caráter político do *impeachment***	39
1.6	***Impeachment*: equivalente funcional do parlamentarismo (voto de desconfiança) ou instrumento efetivo de *accountability* (freios e contrapesos)?**	43
1.7	**Conclusão**	49
2	**METODOLOGIA**	50
3	**O MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO E ACEITAÇÃO DA DENÚNCIA DE *IMPEACHMENT***	58
3.1	**O papel do Tribunal de Contas**	62
3.1.1	Investigando as “pedaladas fiscais”	63
3.1.2	Investigando os decretos suplementares e sua incompatibilidade com a meta fiscal	70
3.1.3	Contas do governo de 2014: TCU ratifica a ilegalidade das “pedaladas” e dos decretos	74
3.1.4	TCU rejeita as Contas do Governo de 2014	82
3.1.5	Novo mandato, velhas práticas	87
3.2	**O papel da Oposição**	90
3.3	**O papel de Eduardo Cunha**	94
3.3.1	Eduardo Cunha e o Conselho de Ética	97
3.3.2	Petistas votam contra Eduardo Cunha no Conselho de Ética	101
3.4	**Conclusão**	103
4	**ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO *IMPEACHMENT***	106
4.1	**O arranjo constitucional do *impeachment*: regras flexíveis ou freios e contrapesos eficientes?**	111

4.1.1 Fase Câmara: autorização 112
4.1.2 Fase Senado: processo e julgamento 112
4.1.3 As regras brasileiras são flexíveis? 113
4.1.4 Flexibilização *de facto* ou *accountability* espasmódica? 120
4.1.5 Flexibilidade *versus* freios e contrapesos 123
4.1.6 O escudo legislativo 125
4.2 **Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff: relação fragmentada e ideologicamente incompatível?** 134
4.2.1 O sistema partidário e sua fragmentação 137
4.2.2 Dilma e o Congresso 142
4.2.3 O *impeachment* e a incompatibilidade ideológica da coalizão petista 151
4.2.4 O *impeachment* para mudar o *status quo*? 159
4.3 **Conclusão** 161
CONCLUSÃO 164
REFERÊNCIAS 177

INTRODUÇÃO

> [Impeachments] are of a nature which may with peculiar propriety be denominated POLITICAL, as they relate chiefly to injuries done immediately to the society itself. The prosecution of them, for this reason, will seldom fail to agitate the passions of the whole community, and to divide it into parties more or less friendly or inimical to the accused. In many cases it will connect itself with the pre-existing factions, and will enlist all their animosities, partialities, influence, and interest on one side or on the other; and in such cases there will always be the greatest danger that the decision will be regulated more by the comparative strength of parties, than by the real demonstrations of innocence or guilt.
>
> *Alexander Hamilton*

Decorridos aproximadamente vinte e cinco anos do caso Fernando Collor de Mello, o Brasil voltou a sentir os abalos de uma nova crise político-institucional que culminou com o *impeachment*[1] e remoção de Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Esse acontecimento corrobora traço característico e recorrente da América Latina – a instabilidade política e crise do sistema presidencial. Desde o início da Terceira onda democrática (HUNTINGTON, 1991), à exceção de Costa Rica, Chile e Uruguai, os mandatos de presidentes das demais nações latino-americanas sofreram interrupções, ora pela via do *impeachment* ora por renúncias forçadas e até afastamento por incapacidade mental.

---

[1] Em espanhol, *impeachment* é chamado de *juicio político*. No Brasil, a palavra utilizada para traduzir o termo é *impedimento* ou a expressão *crime de responsabilidade*, mas já consagramos o uso da palavra inglesa *impeachment* para designar o processo de acusação e julgamento do Chefe do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. Neste trabalho utilizo os quatro termos com a mesma acepção.
O termo *impeachment* será utilizado para designar todo o processo, desde a fase autorizativa da Câmara dos Deputados até o julgamento dos crimes no Senado. Entretanto há diferenças conceituais. Sob esse aspecto, o que ocorreu em 31 de agosto de 2016 foi o julgamento do *impeachment*. O *impeachment* propriamente dito significa a procedência da acusação, o reconhecimento da existência dos crimes, tornando réu o chefe do Executivo. No caso Dilma Rousseff, essa fase aconteceu no dia 10 de agosto de 2016, quando o plenário do Senado aprovou por 59 votos favoráveis e 21 contrários o parecer acusatório. A primeira fase no Senado refere-se à admissibilidade da denúncia encaminhada pela Câmara. Essa etapa ocorreu em 12 de maio de 2016, sendo admitida a denúncia por 55 votos favoráveis e 22 contrários, e a Presidente afastada do cargo pelo período de 180 dias. Admissibilidade da denúncia e a procedência da acusação (*impeachment*) requerem no mínimo maioria simples de votos favoráveis dos senadores. Já a destituição do mandatário (fase de julgamento) exige pelo menos dois terços de votos favoráveis da composição do Senado. Dilma Rousseff foi removida da chefia do Poder Executivo, em 31/08/2016, por 61 votos favoráveis (75,3%); vinte senadores (24,7%) votaram pela absolvição da Presidente.

O novo paradigma de instabilidade política surge, em meados da década de 1980, quando a intervenção militar não mais se apresenta como solução viável das crises presidenciais latino-americanas. Tais crises ocorrem no contexto de democratização na América Latina, em que os presidentes passaram a ser regularmente eleitos, as legislaturas foram reabertas e os conflitos entre o Executivo e o Legislativo tornaram-se parte da vida política cotidiana (PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2013).

Esse novo padrão de instabilidade política – destituição de presidentes democraticamente eleitos sem ruptura democrática[2] – é inaugurado paradoxalmente no Brasil depois da redemocratização com o processo de *impeachment* e consequente renúncia de Fernando Collor de Mello em 1992, o primeiro presidente eleito diretamente pelo voto popular após o período autoritário, e se repete em 31 de agosto de 2016 com o impedimento de Dilma Rousseff, a primeira mulher eleita presidente na história brasileira. O mandato da Presidente começa a ser alvo de contestações assim que terminam as eleições presidenciais de 2014.

Após intensa campanha e acirrada disputa, Dilma Rousseff vence as eleições. No dia da diplomação da Presidente, em 18/12/2014, os partidos oposicionistas, liderados pelo candidato derrotado Aécio Neves do PSDB, contestaram o resultado no Tribunal Superior Eleitoral. Pediam anulação da chapa vencedora, Dilma Rousseff-Michel Temer, por supostas irregularidades no financiamento da campanha eleitoral. O político tucano reivindicava sua posse no cargo que acabara de perder nas urnas. A Corte Eleitoral, contudo, manteve a diplomação de Dilma Rousseff e ratificou a regularidade das contas de campanha da chapa vencedora.

Relutantes e inconformados, os oposicionistas mudaram de estratégia e passaram a contestar o mandato da Presidente no Congresso Nacional acusando-a de ter cometido crime de responsabilidade – o objetivo das oposições passou a ser o *impeachment* de Dilma Rousseff. Nesse sentido, denúncia meticulosamente

[2] A não ruptura democrática significa dizer que permanecem intactas as condições que caracterizam uma democracia ou poliarquia, segundo Robert Dahl (1989): autoridades eleitas; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; o direito de se candidatar aos cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; e liberdade de associação. Outro parâmetro para aferir um país como democrático é o índice compilado pelo *Economist Intelligence Unit Democracy (EIU)* pertencente ao grupo *The Economist*, que mede o grau democrático de aproximadamente 167 países, dos quais, 166 são estados soberanos e 165 membros das Nações Unidas, com base nos seguintes atributos: processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política; e liberdades civis. (http://www.eiu.com/topic/democracy-index)

engendrada pelos partidos de oposição e o então Presidente da Câmara dos Deputados (PCD), Eduardo Cunha, acusa Dilma de ter cometido crimes contra as leis de responsabilidade fiscal e orçamentária: atrasos no repasse de recursos devidos aos bancos oficiais ("pedaladas fiscais") e abertura de créditos suplementares em desconformidade com a meta de resultado primário vigente. Meras tecnicalidades contábeis, mas que, sob o aspecto formal, poderiam dar respaldo a um processo de *impeachment*. A questão virou uma guerra de interpretações quanto ao enquadramento ou não das referidas sistemáticas como crimes de responsabilidade. Tais condutas, praticadas também em governos anteriores,[3] não haviam sido, até então, contestadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nem pelo Congresso ou por qualquer outra agência estatal de controle.

A partir de investigação solicitada pelo Ministério Público de Contas (MPC), o TCU decidiu e firmou jurisprudência no sentido de que os atrasos dos pagamentos devidos pelo Tesouro aos bancos estatais sem autorização legal – "pedaladas fiscais" – configuravam operação de crédito proibida pela lei de responsabilidade fiscal (LRF)[4]. Da mesma forma, o Tribunal também considerou que a abertura de crédito suplementar sem observância da meta de resultado primário em vigor fere as leis orçamentárias. Além disso, o Tribunal constatou que tais irregularidades foram praticadas não apenas em 2014, mas também no novo mandato. Essa manifestação da Corte de Contas – da ocorrência de tais irregularidades em 2015 – era aguardada com bastante interesse pelos partidos de oposição ao governo petista. Com base nas decisões do Tribunal de Contas, os cidadãos Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal, orientados e coordenados pelas oposições no Congresso, elaboraram o pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff. A denúncia foi aceita por Eduardo Cunha em 2 de dezembro de 2015 em reação à negativa petista de salvá-lo no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Com esse ato, estava deflagrado o processo.

Ao final de longos quatro meses de debates e embates, políticos e judiciais, a Câmara dos Deputados aprova, em 17 de abril de 2016, a autorização para o Senado Federal processar e julgar a Presidente. Depois de um extenso e conturbado

[3] Ver https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1757921-pedaladas-fiscais-dispararam-sob-dilma-diz-relatorio-do-banco-central.shtml Acesso em 15/11/2018.

[4] Lei Complementar nº 101, de 2002, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

processo, Dilma Rousseff perde o cargo em 31 de agosto de 2016. Dilma, irresignada, protesta acusando as oposições e Eduardo Cunha de terem perpetrado um golpe parlamentar. Discussão que chegou a adentrar os espaços acadêmicos de várias universidades[5] brasileiras para estudar o processo de destituição da Presidente.

O impedimento de Dilma Rousseff – diferentemente do caso Fernando Collor de Mello, envolvido em escândalo de corrupção, cuja denúncia se respaldou em conclusões de comissão parlamentar de inquérito – foi deflagrado, individual e pessoalmente, pelo seu principal opositor no Congresso Nacional, Eduardo Cunha. Até chegar a esse ponto - aceitação monocrática da denúncia e início do processo -, ocorre uma série de atos e fatos que viabilizaram a construção e aceitação do pedido de *impeachment*: contestação do resultado eleitoral de outubro de 2014; eleição de Eduardo Cunha para Presidente da Câmara dos Deputados; rompimento de Cunha com o governo; processo de cassação de Cunha; atuação de Cunha e dos partidos de oposição na construção da denúncia; ações do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para investigar as "pedaladas fiscais" e decretos suplementares incompatíveis com as metas de resultado primário; rejeição pelo TCU das contas do governo de 2014, confirmando as referidas irregularidades, bem como a realização de novas investigações sobre possível reincidência de tais ilicitudes no novo mandato.

Elaborada a denúncia, aceito o pedido e desencadeado o processo, há que se considerar outros fatores que influenciaram na decisão dos deputados e senadores na destituição de Dilma Rousseff. Por exemplo, protestos populares; comportamento da mídia; Operação Lava Jato e escândalos de corrupção na Petrobras; perda da sustentação parlamentar (escudo legislativo); impopularidade e comportamento da Presidente; eleições municipais de 2016. Além disso, variáveis institucionais como as regras constitucionais, a configuração do sistema partidário e a relação de Dilma Rousseff com o Congresso são indispensáveis na análise do caso. Por essa razão é que o presente estudo se concentra nesses últimos aspectos.

O *impeachment* de Dilma Rousseff envolveu um processo complexo, ou seja, a estratégia para sua realização transcorreu em duas etapas: a primeira se refere a uma engenharia técnica e burocrática, provocada e conduzida no interior do Ministério

[5] Ver: Disciplina sobre 'golpe de 2016' entra nos planos de 13 universidades públicas. Disponível em: https://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2018-03-02/13-universidades-golpe-2016.html Acesso em: 15/11/2018.

Público de Contas e TCU, de onde surgiram os fundamentos para a construção e formalização da denúncia; a segunda diz respeito a um engenho político, concebido pelos partidos de oposição e Eduardo Cunha na Câmara dos Deputados. Com efeito, a pesquisa, para melhor compreensão do percurso até a remoção da Presidente, foi dividida em dois blocos de análise. O primeiro trata do movimento de construção e aceitação da denúncia de *impeachment* de Dilma Rousseff, condição necessária para o processo (Capítulo 3), e o segundo trata dos determinantes institucionais que influenciaram no processo de impedimento da mandatária petista (Capítulo 4). A análise institucional está circunscrita ao âmbito do MPC, TCU e Congresso.

O papel do Judiciário, apesar de relevante, não será analisado tendo em vista que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[6] já se consolidou no sentido de que o referido poder não interfere no mérito da denúncia de impedimento, mas apenas se pronuncia sobre o aspecto formal (rito) do processo de *impeachment*. Todas as decisões da Corte têm sido nessa direção, o que foi ratificado no caso Rousseff.[7]

A pesquisa, além das partes introdutória e conclusiva, compõe-se de quatro capítulos, conforme a seguir discriminados. No capítulo primeiro, apresento os principais aspectos da literatura sobre o tema: inicialmente faço breves apontamentos sobre a abordagem de Juan Linz sobre os riscos do presidencialismo para o regime democrático; no tópico seguinte discorro sobre as diversas presidências interrompidas na América Latina; em sequência discuto as principais causas desencadeantes do impedimento presidencial, bem como trato do escudo legislativo do chefe do Executivo e do caráter político do *impeachment*; por fim, abordo duas correntes de interpretação segundo as quais o *impeachment* seria um equivalente funcional do parlamentarismo, equiparado ao voto de desconfiança (flexibilização *de facto* do presidencialismo) ou um modelo horizontal de *accountability* espasmódico (freios e contrapesos intermitentes). Esse mecanismo de controle esporádico seria utilizado apenas em situações extremas sem preocupação do congresso com fiscalizar o governo de forma sistemática e contínua para assim dissuadir o chefe do Executivo de cometer abusos frequentes.

---

[6] Mandado de Segurança 20941-DF, Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça de 31/08/1992.
[7] ADPF 378-MC, Ministro Roberto Barroso, DJE de 08/03/2016.

O capítulo segundo trata da metodologia. A abordagem utilizada é eminentemente qualitativa centrada no método de estudo de caso único. O terceiro capítulo trata do movimento que resultou na construção e aceitação da denúncia de *impeachment* contra Dilma Rousseff. O objetivo é analisar o contexto em que surgiram as investigações no âmbito do Tribunal de Contas sobre as "pedaladas fiscais" e os decretos suplementares considerados incompatíveis com as metas fiscais. Além disso, busco demonstrar como as duas questões se tornaram os principais argumentos utilizados pela oposição no processo de impedimento de Dilma Rousseff. Para tanto, dividi o capítulo em três seções: a primeira trata do papel do Tribunal de Contas como agência de *accountability* horizontal na apuração das denúncias do procurador do Ministério Público de Contas, a partir de notícias veiculadas na imprensa, surgindo dessa interação as investigações conduzidas pelo Tribunal; a segunda discorre sobre o papel dos partidos de oposição no sentido de denunciar a Presidente; na terceira, analiso o contexto e a razão pela qual o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, deflagrou o processo.

O quarto capítulo trata dos determinantes institucionais do *impeachment* em duas seções. A primeira versa sobre o arranjo constitucional do impedimento presidencial, onde discorro a respeito das principais regras e procedimentos do processo. Discuto também sobre se elas são ou não flexíveis e faço comparação com as regras de algumas democracias presidencialistas. Nesse contexto, analiso o caso Dilma Rousseff no sentido de que o recente episódio brasileiro pode ser classificado como um equivalente funcional do voto de desconfiança do parlamentarismo, em que haveria uma flexibilização *de facto* do sistema presidencialista. Finalizo a primeira seção com a análise do escudo legislativo (sustentação parlamentar) e apresento os diversos atores com poder de veto que o compõem, bem como discorro sobre as regras que buscam conferir isenção e equilíbrio ao processo de *impeachment*, como a tramitação bicameral e as votações que exigem supermaiorias.

A segunda seção do capítulo quarto trata inicialmente do sistema partidário para analisar o impacto da fragmentação partidária no processo de impedimento de Dilma Rousseff. Em seguida, examino a relação da Presidente com o Congresso, tendo como base sua performance legislativa – índice de aprovação das propostas do governo – entre o início do primeiro mandato até sua remoção definitiva, bem como o grau de sucesso de seus governos na manutenção dos vetos. Teço também

considerações sobre o espectro ideológico dos partidos no processo de *impeachment* para verificar até que ponto essa questão contribuiu para a erosão da coalizão de governo e abandono da Presidente. Ainda nesta seção, faço breve abordagem sobre a hipótese de Tsebelis (1995) segundo a qual o imobilismo decisório (*policy stability*), isto é, a estabilidade do *status quo* pode levar à instabilidade de governos e de regimes. No caso, aplico o pressuposto do autor à instituição presidencial e considero que ele também pode explicar o movimento articulado para remover Dilma Rousseff da presidência da república com o objetivo imprimir a agenda de reformas do governo sucessor, ancorada no programa de governo de Michel Temer intitulado "*Uma ponte para o futuro*".[8]

O movimento de construção e formalização da denúncia contra Dilma Rousseff necessitava de argumentos técnicos e jurídicos com respaldo institucional e argumento de autoridade. O Tribunal de Contas foi a fonte desses argumentos. Entretanto, a partir do momento em que Eduardo Cunha aceita o pedido até a remoção da Presidente, esse traumático evento corrobora o verniz político que envolve um processo de impedimento presidencial.

O presente trabalho tem como objetivo principal apontar as principais causas institucionais, circunscritas aos domínios da Corte de Contas e do Congresso, que motivaram o impedimento da Presidente, levando-se em consideração as hipóteses a seguir.

No capítulo terceiro:

> H_1: A fundamentação da denúncia de *impeachment* – "pedaladas fiscais" e decretos orçamentários incompatíveis com as metas fiscais – decorreu de um processo natural de *accountability* envolvendo a interação das dimensões vertical, por meio da imprensa, e horizontal, mediante a (re)ação das agências estatais de controle: Ministério Público e Tribunal de Contas.

No capítulo quarto:

> H_2: O *impeachment* propriamente dito – da abertura do processo até a condenação de Dilma Rousseff – equipara-se ao voto de censura ou de desconfiança, ou seja, um

[8] Esse programa foi divulgado pelo então PMDB em 29 de outubro de 2015. Note-se que a segunda denúncia de *impeachment*, assinada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal e patrocinada pelos partidos de oposição e fundamentada nas decisões do TCU, foi apresentada no dia 21. O programa de governo de Temer era sinal de que o Vice-Presidente já havia embarcado, sem passagem de volta, na ideia do *impeachment* da mandatária. Ver https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf.

equivalente funcional do parlamentarismo e uma flexibilização *de facto* do presidencialismo.

H_3: A decisão política pelo *impeachment* e remoção da mandatária foi resultado do puro e simples abandono da Presidente pelos partidos da coalizão governista posicionados à direita do espectro ideológico (PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB)[9] para, sob o comando de Michel Temer e orientados por seu programa de governo, "*Uma ponte para o futuro*", romper o *status quo* com a destituição de Dilma Rousseff e implementar as reformas de cunho neoliberal.

De antemão posso afirmar que é possível concluir pela ocorrência das referidas hipóteses. É o que pretendo demonstrar com o presente caso e assinalar na conclusão da pesquisa.

[9] Na Câmara dos Deputados, esses partidos contribuíram com 188 votos dos 342 necessários à autorização da abertura do processo de *impeachment*, o que representa 55% desse total e 51,2% do número de votos favoráveis (367). A tabela abaixo ilustra a direção do voto por bancada, confirmando a tendência majoritário-ideológica à direita dos votos:

Votação na Câmara dos Deputados

	Partido	Bancada	Favorável	Contrário	Abstenção	Ausente
Coalizão de governo	**PT**	60	0	60	0	0
	PCdoB	10	0	10	0	0
	PDT	19	6	12	1	0
	PR	39	26	10	3	0
	PMDB	67	59	7	0	1
	PSD	38	29	8	0	1
	PP	45	38	4	3	0
	PROS	6	4	2	0	0
	PTB	20	14	6	0	0
	PRB	22	22	0	0	0
Oposição	**PSB**	32	29	3	0	0
	PSDB	52	52	0	0	0
	DEM	28	28	0	0	0
	PPS	8	8	0	0	0
	SD	14	14	0	0	0
	Outros	53	38	15	0	0
	Total	**513**	**367**	**137**	**7**	**2**

Nota: Elaborado a partir do resultado da votação disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao Sessão Extraordinária nº 091 de 17/04/2016. Acesso em 20/11/2018.

Fonte: O autor, 2018.

1 **CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS**

A transição para a democracia e a estabilização de regimes democráticos a partir da década de 1980 em países presidencialistas, sobretudo da América Latina, estimularam amplo debate acadêmico sobre sua dinâmica, características e funcionamento. O impedimento presidencial, como parte desse empreendimento, constitui aspecto importante dada sua relevância teórica e política. Se antes do referido período, crises envolvendo os presidentes latino-americanos eram debeladas por meio de intervenção militar e consequente implantação de regimes autoritários, com a onda democrática elas passaram a ser resolvidas dentro dos marcos legais. O *impeachment* de Dilma Rousseff é parte desse fenômeno: um novo padrão de instabilidade que se caracteriza pelo surgimento de crises políticas que levam à destituição ou renúncia de presidentes sem que isso implique ruptura democrática (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

De fato, ditaduras eram a norma no período entre 1960 e 1970, mas nas décadas seguintes governos eleitos, à exceção de Cuba,[10] passaram a dominar a cena política em todos os países latino-americanos (VALENZUELA, 2008). Houve exceções, contudo. De acordo com estudo de Jonathan Powell e Clayton Thyne (2011), nos idos de 1980 ocorreram golpes nos seguintes países da região: Bolívia (1980 e 1981), Guatemala (1982 e 1983), Haiti (1986, 1988 e 1991), Honduras (2009) e Paraguai (1989). São exemplos de investidas de remoção forçada de presidentes de 1980 até então: Argentina (1988), Bolívia (1981 e 1984), Equador (1986 e 2000), Guatemala (1988 e 1989), Haiti (1989 e 1991), Honduras (1999), Panamá (1988 e 1989), Paraguai (2000), Peru (1992 e 2000) e Venezuela (1992 e 2002).

Há vários casos de ameaças ou golpes plenos em outras partes do mundo, sobretudo na África, onde entre 1974 e 2003, várias presidências foram interrompidas prematuramente por golpes militares (KIM, 2008). Na pesquisa de Powell e Thyne[11] aparecem outras regiões do globo que experimentaram tentativas e golpes efetivos. São exemplos de ocorrências na década de 2000: Fiji, Madagascar, Maldivas,

[10] O Haiti, apesar de franquear liberdade eleitoral – votar e ser votado –, é considerado um país de democracia híbrida, em razão de falhas e irregularidades nas eleições. Ver https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/

[11] Disponível em: http://www.uky.edu/~clthyn2/coup_data/powell_thyne_coups_final.txt Acesso em: 10/09/2018.

Tailândia, Ucrânia e Turquia. Os casos em todo o mundo foram muitos. Segundo os dois pesquisadores, houve aproximadamente 190 tentativas e golpes de 1980 a 2017, e os países africanos predominam a lista. Nesse continente, ao contrário da América Latina, as crises têm sido resolvidas com rupturas, ou seja, sem utilização de mecanismo constitucional, como o *impeachment*, o que pode ser explicado pelo baixo ou inexistente nível democrático desses países.

Na América Latina, exceto Cuba e Haiti, todos os países foram apanhados pela terceira onda democrática (HUNTINGTON, 1991). Democracia e voto são aspectos democráticos imprescindíveis (re)conquistados pelos latino-americanos. Valenzuela (2004) adverte, porém, que a euforia que acompanhou o crescimento da democracia na região começou a declinar a partir de 1990. O alerta do autor feito no início do século XXI ainda continua válido. É o que revela pesquisa recente do *Latinobarómetro*[12] em que se verifica queda de apoio à democracia na maioria dos países da América Latina, sendo o Brasil um dos mais pessimistas. Apesar do descontentamento com a democracia, o estudo também demonstra que a maioria dos latino-americanos prefere o regime democrático a ditaduras.

Todavia é crescente a insatisfação e predisposição para questionar os benefícios e o desempenho dos governos democráticos. Isso daria lugar a crises que afetariam a governabilidade e a estabilidade dos mandatos presidenciais. Em vários países os presidentes viram seus níveis de aprovação despencar enquanto o apoio aos legisladores e lideranças partidárias declinou ainda mais abruptamente, num retumbante *¡Que se vayan todos!*[13] O recolhimento das forças armadas à caserna não significa um tempo de governos presidenciais exitosos. Instabilidade política e crises

[12] "*Desde el inicio de la transición a la democracia América Latina pocas veces había vivido un período más convulsionado de su historia como el actual. No se trata de revoluciones o de grandes acontecimientos sociales, sino mas bien de la suma de hechos significativos que van conformando un cuadro muy nítido*. *Estas convulsiones no se han producido por protestas como fue al inicio de esta década, sino mas bien por los resultados de las contiendas electorales, las acusaciones de corrupción, los presidentes presos, las empresas corruptas, las migraciones masivas más altas de la historia. Todo aquello nos indica que en 2018 hemos presenciado como espectadores el fin de la tercera ola de democracias*" (LAGOS, 2018). Os retrocessos nas ondas democráticas (*backsliding*) precisam ser vistos como alertas ao surgimento de salvadores da pátria que, em nome de nacionalismos exacerbados, impõem restrições a valores caros da democracia, como a liberdade de expressão (LAGOS, 2018). Relatório Latinobarometro 2018. Disponível em: www.latinobarometro.org. Acesso em: 12/11/2018.

[13] Máxima que emergiu espontaneamente no curso de protestos populares, piquetes e "*cacerolazos*" ("panelaços") que caracterizaram a crise de dezembro de 2001 na Argentina.

nos países latino-americanos são persistentes – e o *impeachment* tem sido utilizado como solução constitucional e desmilitarizada para o problema.

Nesse contexto, apresento os principais aspectos da literatura sobre o tema. Inicialmente faço breves apontamentos sobre a abordagem de Juan Linz acerca dos riscos do presidencialismo para o regime democrático. No tópico seguinte discorro sobre as diversas presidências interrompidas na América Latina. Em sequência apresento as principais causas desencadeantes do impedimento presidencial, bem como trato do escudo legislativo do chefe do Executivo e do cunho político do *impeachment*. Por fim, abordo duas correntes de interpretação segundo as quais o *impeachment* seria um equivalente funcional do parlamentarismo, equiparado ao voto de desconfiança (flexibilização *de facto* do presidencialismo) ou um modelo horizontal de *accountability* espasmódico (freios e contrapesos intermitentes). Esse mecanismo de controle esporádico seria utilizado apenas em situações extremas sem preocupação do congresso com fiscalizar o governo de forma sistemática e contínua para assim dissuadir o chefe do Executivo de cometer abusos frequentes.

1.1 **Juan Linz e os riscos do presidencialismo para a democracia**

Juan Linz (1990) argumenta que as características institucionais do presidencialismo colocam em perigo o regime democrático. Com efeito, a chave da instabilidade das democracias presidenciais residiria no sistema presidencialista, ao passo que a adoção de governos parlamentaristas promoveria democracias hígidas, ou de outra forma, observa que poucas democracias estáveis têm sistemas presidencialistas de governo. Para explicar os riscos do regime, Linz coloca em perspectiva dois de seus pressupostos: a rigidez do mandato e a legitimidade dual, que seriam as principais debilidades do sistema presidencial.

Segundo o autor, a primeira questão significa que os mandatos presidenciais são determinados de antemão pela constituição e não há possibilidade de encurtá-los, ainda que diante de crises econômicas e sociais. Ou seja, a rigidez implica que não é possível realizar mudanças nos processos políticos segundo as circunstâncias, não havendo válvula de escape que supere os conflitos, pois, para Linz, o presidente

não pode dissolver o congresso nem este pode destituir[14] o presidente. A legitimidade dual se refere à plenitude democrática ao mesmo tempo do chefe do Executivo e dos membros do Legislativo em razão da origem popular dos mandatos. Isso ocorre porque o presidente e o congresso têm independência mútua que se origina de eleições distintas. Assim, a sobrevivência de ambos não dependeria um do outro, mas para governar, a cooperação é necessária, sobretudo em democracias pluripartidárias.

Ainda de acordo com Linz, o problema se evidencia quando a maioria parlamentar tem objetivos antagônicos aos do presidente, fazendo com que a paralisia e o conflito sejam latentes. Ademais, o sistema presidencial não incentiva a participação dos partidos de oposição, que não se veem motivados a cooperar, pois, em caso de êxito, todo o crédito vai para o presidente e seu partido. Se fracassa, a responsabilidade é de todos. Entretanto, é necessário cooperação já que o arranjo presidencial é suscetível a gerar paralisia. José Antônio Cheibub contesta essa visão ao dizer que a separação dos poderes própria do presidencialismo não está associada invariavelmente a conflitos, governos divididos e impasses. Acrescenta o autor que tais circunstâncias geralmente não fazem diferença à sobrevivência do regime presidencial ou de presidentes no cargo, ao contrário do que tem ressaltado a literatura comparada[15]: "*these studies offer little evidence to the effect that divided government and deadlock are frequent in presidential regimes, or that these regimes' performance is indeed affected by the alleged pervasiveness of divided governments and deadlock*" (CHEIBUB, 2002, p. 106).

Linz ressalta as vantagens do sistema parlamentarista em relação ao sistema presidencialista. Para ele, os dois sistemas são propensos a crises, mas a crise do parlamentarismo seria apenas de governo, mais facilmente resolvida com a troca do chefe do Executivo, enquanto no sistema presidencial a crise pode colocar em risco a estabilidade do regime democrático. Mainwaring e Shugart (1993), embora concordem

[14] Quanto à possibilidade de destituição do chefe do Executivo, Linz estranhamente não considerou a vetusta figura do *impeachment*, presente em várias constituições de diversas democracias presidencialistas. Nos Estados Unidos, o mecanismo é previsto desde 1788. Nesse país, também ocorreu o primeiro processo de *impeachment* contra o chefe do Executivo de uma democracia presidencialista, o de Andrew Johnson, em 1868. Portanto, o assunto não era novo, e Juan Linz não levou em conta o *impeachment* como uma saída institucional para as vicissitudes e impasses do sistema presidencialista.

[15] Cheibub faz alusão aos seguintes autores: MAINWARING (1993); JONES (1995); CAREY (1997); MAINWARING; SHUGART (1997)

basicamente com o pressuposto linziano, ressaltam que, em certas condições (presidentes com reduzido poder de legislar, menor fragmentação partidária e partidos mais disciplinados), o presidencialismo não ameaça a estabilidade democrática. Cheibub (2007) faz duras críticas a Linz e defende que os entraves do presidencialismo podem ser superados via coalizões. Diz que, apesar de as coalizões de governo formais serem menos usuais, as coalizões legislativas funcionais (*ad hoc*) podem superar problemas de governabilidade.

Ademais, o problema pode não residir no presidencialismo em si mesmo, mas em fatores tais como sua combinação com o multipartidarismo (MAINWARING, 1993), presidentes com fortes poderes institucionais (SHUGART; CAREY, 1992) ou sistemas eleitorais que dificultam ao presidente a obtenção de maiorias legislativas. Com efeito, instabilidade e crises latentes podem vir à tona em conjunturas críticas, o que pode criar incentivos aos militares para intervir e tomar o poder, sendo a ruptura do regime democrático por golpes o principal perigo à sobrevivência da democracia (LINZ, 1990). Todavia, esse temor tem sido superado desde a democratização dos países latino-americanos. Os militares, constrangidos pela comunidade internacional e pela lamentável experiência do regime militar na década de 1970, se recusam a intervir na política, ou falharam nas poucas ocasiões em que tentaram (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Os golpes de estado e governos militares podem ter ficado no passado, mas tensões e instabilidades entre o executivo e o congresso permanecem. Assim, a ausência de mecanismos para a solução de conflitos entre o presidente e o legislativo dentro do arcabouço constitucional existente pode gerar incentivos na busca de formas extraconstitucionais para resolver suas divergências. A diferença agora é que nas democracias presidencialistas, depois do fim da Guerra Fria e sem poder recorrer à intervenção militar, as elites civis se viram compelidas a suplantar as crises pela utilização de mecanismos legais como o *impeachment.* Procedimento ignorado por Linz, mas reputado por Pérez-Liñán como arma institucional para solução de crises presidenciais, sobretudo ante um congresso beligerante. Essa válvula de escape constitucional se contrapõe a concepção linziana da rigidez ou inflexibilidade do mandato presidencial, pois, apesar do mandato fixo, vários mandatários tiveram que deixar seus cargos prematuramente. O *impeachment* aparece, assim, como instrumento útil para superar crises entre executivo e legislativo sem que a ordem constitucional vigente seja ameaçada.

No tópico a seguir faço breve análise sobre interrupções presidenciais e apresento a relação de todas as remoções a partir de 1985, seja por *impeachment*, renúncia, incapacidade mental ou abandono do cargo. São muitos os casos. Foram muitos os traumas e dúvidas sobre o processo, mas a democracia, ainda que chamuscada, restou preservada.

1.2 **Presidências interrompidas: tipos, conceitos e casos**

Sob o ponto de vista conceitual, interrupção de presidências situa-se no contexto de instabilidade ou crise de presidências (VALENZUELA, 2004; NEGRETTO, 2006; KIM; BAHRY, 2008; MARSTEINTREDET, 2009). Presidência interrompida é definida por Arturo Valenzuela (2004) como a situação em que o chefe do Executivo não logra terminar o mandato presidencial constitucionalmente definido. Valenzuela também chama esse procedimento de presidências falidas/fracassadas (*failed presidencies*). Com a mesma acepção, Hochestetler e Edwards (2009) denominam de fracasso presidencial (*presidential failure*). Kathryn Hochstetler (2006) usa o termo queda presidencial (*presidential fall*) para identificar episódios em que presidentes eleitos deixaram o cargo prematuramente, seja por meio de renúncia, *impeachment* ou quando são removidos por força. Esse mesmo termo também é utilizado por Llanos e Margherits (2006) e Weyland (1993).

María Ollier (2008) chama de instabilidade presidencial (*inestabilidad presidencial*). Pérez-Liñán (2007) denomina de crise presidencial (*presidential crisis*) ou remoção presidencial (*presidential removal*), o que também é referido por ele como crise constitucional (*constitutional crisis*) (2005). Já Gretchen Helmke (2007, 2017) usa o termo instabilidade institucional (*institutional instability*). Llanos e Marsteintredet (2010), além de presidência interrompida e queda presidencial, respectivamente, utilizam a expressão colapso presidencial (*presidential breakdown*).

Independentemente dos termos ou expressões utilizadas pelos autores, o que não caracteriza divergência na literatura, todos podem ser utilizados com a mesma acepção, ou seja, trata-se de remoção prematura e extraordinária do cargo de

presidentes eleitos diretamente pelo voto popular em eleições livres e periódicas sem, contudo, haver ruptura democrática (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013). De outra forma, os referidos termos ou expressões podem significar situação pela qual um poder popularmente eleito numa democracia decide destituir o outro, eleito nas mesmas condições (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). As formas utilizadas no presidencialismo para o afastamento do mandatário são: *impeachment*, declaração de incapacidade ou abandono do cargo e *recall*. A perda do mandato, por óbvio, pode ocorrer igualmente por renúncia, ato de vontade unilateral, mas que geralmente acontece de forma forçada, em razão de algum escândalo de corrupção e forte pressão política ou popular.

Pérez-Liñán (2007) investiga em perspectiva comparada diversos fatores que contribuíram para os casos de *impeachment* ocorridos na América Latina entre 1992 e 2004. O período está relativamente defasado, mas os casos que sobrevieram àqueles foram motivados por fatores que se repetem ou são muito semelhantes, excetuando-se em maior gravidade o caso de Manuel Zelaya (Honduras, 2009), tido como golpe pela Organização dos Estados Americanos (OEA)[16] e, em gravidade menor, o episódio de Fernando Lugo (Paraguai, 2012), não considerado golpe pela OEA, mas altamente contestado no âmbito latino-americano.[17] A recorrência do impedimento presidencial em países latino-americanos é o ponto de partida dos estudos comparativos do autor argentino, para quem *impeachment* ou *juicio político* é "*todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo* (PÉREZ-LIÑÁN, 2000, p. 68). Uma forma extrema para destituir presidentes sem, contudo, macular a ordem constitucional.

O *impeachment*, segundo Pérez-Liñán, pode ocorrer quando a mídia investiga e expõe sistematicamente escândalos políticos envolvendo o presidente ou seu governo e quando o chefe do Executivo prescinde de base parlamentar suficientemente forte para evitar sua remoção (2007, p. 3). Trata-se de procedimento previsto nas constituições das democracias presidenciais segundo o qual a câmara baixa acusa e a câmara alta julga o presidente em caso de cometimento de qualquer dos crimes definidos na Constituição e nas leis pertinentes. Esse é o modelo que

[16] Ver https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/07/090705_honduras_suspende_pu Acesso em 14/12/2018.
[17] Ver http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/mercosul-suspende-paraguai-e-anuncia-adesao-da-venezuela.html Acesso em 14/12/2018.

predomina em congressos bicamerais. Como se verá adiante, o mecanismo, por ser conduzido nas casas legislativas, tem natureza eminentemente política. A expressão em espanhol traduz com mais clareza o caráter político do mecanismo – *juicio político* ou julgamento político.

De acordo com Pérez-Liñán (2007), os doze anos entre 1992 e 2004 representam um ponto de inflexão para as democracias presidencialistas da América Latina, onde ocorreram no referido período várias experiências de processo de impedimento presidencial. Alguns tiveram os mandatos interrompidos: Fernando Collor (Brazil, 1992), por corrupção; Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), por peculato e malversação de verbas públicas; Raúl Cubas Grau (Paraguai, 1999), acusado de mau desempenho de suas funções por não cumprir ordem judicial para prender o general Lino César Oviedo; e Abdalá Bucaram (Equador, 1997), por incapacidade mental. Outros foram submetidos ao processo, mas resistiram no cargo: Ernesto Samper (Colômbia, 1996) e Luis González Macchi (Paraguai, 2001 e 2003).

As circunstâncias particulares de cada crise representam apenas parte de um fenômeno mais amplo – uma forma inédita de instabilidade política emergente na América Latina por meio de destituição de presidentes sem ameaçar a manutenção do regime democrático. Vários presidentes enfrentaram graves crises políticas e tiveram que deixar prematuramente os respectivos mandatos por meio do impedimento presidencial. Tal instrumento político emerge como a mais poderosa ferramenta para remover presidentes "indesejáveis" ao mesmo tempo em que a ordem democrática é preservada (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010). Esse novo padrão de instabilidade política surge no Brasil, paradoxalmente, depois da redemocratização, com o processo de *impeachment* e consequente renúncia[18] de Fernando Collor de Mello em 1992.

Crises presidenciais são definidas como episódios em que um poder eleito, executivo ou legislativo, decide destituir o outro (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; HELMKE, 2017). Tais crises ocorrem no contexto de democratização na América Latina, em que

[18] O *impeachment* se refere à formulação da acusação, geralmente atribuição da câmara baixa, como ocorre nos Estados Unidos e em grande parte dos países presidencialistas. No Brasil, a Câmara dos Deputados apenas autoriza o Senado a processar/acusar (*impeachment*) e julgar. A segunda etapa não ocorreu no caso Fernando Collor de Mello, que renunciou antes do julgamento. A despeito da renúncia, o processo foi à frente para que Collor de Mello perdesse os direitos políticos. O afastamento do cargo já não era mais o objetivo dos senadores, mas sim declarar a inelegibilidade de Collor por oito anos.

os presidentes passam a ser regularmente eleitos, as legislaturas são reabertas e os conflitos entre o executivo e o legislativo tornam-se parte da vida política cotidiana (PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2013).

Desde a queda do presidente boliviano Hernán Siles Zuazo em 1985, mediante saída negociada em meio a colapso econômico, uma longa lista de presidentes latino-americanos não logrou completar seus mandatos constitucionais. De Siles Zuazo até o momento (dezembro/2018) houve 21 destituições de mandatários eleitos pelo voto popular, conforme ilustrado a seguir (Tabela 1.1). Dessas duas dezenas de casos, apenas em um deles – a deposição do presidente hondurenho Manuel Zelaya – houve participação de militares, o que foi condenado pelo Grupo do Rio, que reúne os governos de 22 países da América Latina.[19] Powell e Thyne (2011) classificam esse caso como golpe. Llanos e Marsteintredet (2010) o classificam como golpe cívico-militar, considerando o envolvimento das forças armadas como uma forma de "poder moderador" no processo de remoção de Zelaya.

Tabela 1.1: Presidências Interrompidas na América Latina (1989-2018) (Continua)

País	Ano	Presidente	Forma de interrupção
Argentina	1989	Raúl Alfonsín	Saída negociada.
Argentina	2001	Adolfo Rodriguez de Saá	Renúncia.
Argentina	2001	Fernando de la Rúa	Renúncia.
Argentina	2003	Eduardo Duhalde	Saída negociada.
Bolívia	1985	Hernán Siles Zuazo	Saída negociada.
Bolívia	2003	Gonzalo Sánchez de Lozada	Renúncia.
Bolívia	2005	Carlos Mesa	Renúncia.
Brasil	1992	Fernando Collor de Mello	*Impeachment*. Renunciou antes do julgamento, porém o Senado continuou com o processo e fez a votação, o que resultou apenas na perda dos direitos políticos.
Brasil	2016	Dilma Rousseff	*Impeachment* e remoção. Diferentemente de Collor, Dilma perdeu o mandato, mas o Senado votou separadamente a perda dos direitos políticos, que lhe foram preservados.
Equador	1997	Abdalá Bucaram Ortiz	*Impeachment*? Declarado mentalmente incapacitado pelo Congresso.
Equador	2000	Jamil Mahuad	*Impeachment*? Removido da presidência por alegado abandono do cargo. Houve intervenção militar no processo.
Equador	2005	Lúcio Gutiérrez	*Impeachment*? Removido da presidência por suposto abandono do cargo.
Guatemala	1993	José Serrano Elías	Renúncia em meio a intervenção militar.
Guatemala	2015	Otto Pérez Molina	Renúncia.

[19] Ver: https://news.un.org/es/story/2009/06/1167831 Acesso em: 10/09/2018.

Tabela 1.1: Presidências Interrompidas na América Latina (1989-2018) (Conclusão)

País	Ano	Presidente	Forma de interrupção
Honduras	2009	Manuel Zelaya	Golpe/intervenção militar (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; POWELL; THYNE, 2011).
Paraguai	1999	Raúl Cubas Grau	*Impeachment*. Renunciou antes do julgamento pelo Senado.
Paraguai	2012	Fernando Lugo	*Impeachment?*[20] Condenado por "*mau desempenho das funções presidenciais*" em processo altamente questionado pela comunidade internacional.
Peru	2000	Alberto Fujimori	Renúncia.
Peru	2018	Pedro Pablo Kuczynski	Renúncia.
República Dominicana	1996	Joaquín Balaguer	Saída negociada.
Venezuela	1993	Carlos Andrés Pérez	*Impeachment* e remoção.

Nota: Elaborado a partir de PÉREZ-LIÑÁN (2007) e LLANOS; MARSTEINTREDET (2010).
Fonte: O autor, 2018.

Os casos citados ilustram o novo paradigma da instabilidade política na América Latina – destituições de presidentes eleitos sem ruptura – que se confirma com o impedimento de Dilma Rousseff em 2016, no Brasil, e com a renúncia de Pedro Pablo Kuczynski em 2018, no Peru. Fora da região, mas dentro do mesmo conceito, tem-se o *impeachment* de Park Geun-hye na Coreia do Sul em 2017. A percepção – ou constatação – é de que os regimes presidenciais são naturalmente suscetíveis a instabilidades e coloca desafios às instituições na busca de soluções para crises envolvendo o chefe do Executivo.

Os recentes casos de crises nas democracias presidencialistas corroboram essa visão. Entretanto, o sistema presidencialista, contradizendo Linz, buscou no antigo mecanismo do *impeachment* a saída para crises sem colapsos do regime democrático. Não há rupturas, mas tal remédio não deixa de criar elevado grau de insegurança para os mandatários latino-americanos, o que é visto por Pérez-Liñán

[20] A interrupção do mandato de Fernando Lugo é altamente controversa em razão da rapidez (durou apenas 24 horas) e das pertinentes alegações de não ter havido garantia ao devido processo legal e ao amplo direito de defesa. A corte eleitoral do país considerou o processo constitucional, já a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (órgão autônomo da Organização dos Estados Americanos - OEA) o considerou ilegal e ilegítimo. O Mercosul suspendeu o Paraguai de alguns direitos concedidos pelos tratados constitutivos do bloco. Entretanto, a OEA, como fez em relação ao golpe no Haiti em 1991 que depôs o presidente Jean-Bertrand Aristide, não questionou o episódio nos termos da Resolução 1080/1991, que instrui seu Secretário-Geral solicitar "*a convocação imediata do Conselho Permanente caso ocorram fatos que causem interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito, em qualquer dos Estados membros da Organização para, no contexto da Carta, examinar a situação, decidir e convocar urna reunião ad hoc de Ministros das Relações Exteriores, ou um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, tudo isso no prazo de 10 dias*". Isso significa que o organismo, integrado pelos 35 países das Américas, considerou o processo constitucional, o que não ocorreu com a destituição de Manuel Zelaya em Honduras em 2009. Nesse caso, o país hondurenho foi suspenso da OEA por unanimidade, mas foi reintegrado em 2011.

(2007) como paradoxo da estabilidade do regime democrático em meio à instabilidade do governo. As causas que motivam a interrupção de mandatos do chefe do Executivo são várias e recorrentes. As mais comuns são escândalos de corrupção ou abuso de poder, ou ambos ao mesmo tempo. O tópico seguinte aprofunda o assunto.

1.3 **Causas determinantes do *impeachment***

Segundo Pérez-Liñán (2007), o impedimento presidencial se tornou a principal ferramenta constitucional empregada pelas elites civis para destituir presidentes impopulares. O declínio da popularidade ocorre por causa de escândalos de corrupção revelados por uma imprensa bem aparelhada e investigativa, por mobilização social/protestos generalizados, pela implantação de políticas públicas ortodoxas, pela formação de coalizões hostis no congresso. Esses são aspectos que incidem no processo e podem contribuir decisivamente para que o *impeachment* seja bem-sucedido. Entretanto, para que isso aconteça, é necessária acusação fundamentada de prática de crime por parte do presidente. As condições formais devem estar previstas nas constituições e preenchidas no momento da denúncia. Embora um impedimento exitoso dependa de fatores políticos, o processo somente pode ser deflagrado e finalizado se as condições e os procedimentos formais estabelecidos forem devidamente observados (FIGUEIREDO, 2010, p. 112).

María Ollier (2008) atribui a existência de instabilidades e crises presidenciais não ao presidencialismo *per se*, como argumenta Linz, mas às características do próprio presidente, o que a autora denomina de instabilidade presidencial (*inestabilidad presidencial*). Isso acontece em face da excessiva preponderância do presidente e da baixa institucionalização democrática, pois quanto menor a institucionalização da democracia, maior a influência presidencial na dinâmica política (OLLIER, 2008). Faces de uma mesma moeda que, numa situação de eventual debilidade institucional combinada com fraca liderança presidencial, criam incentivos aos adversários do presidente para forjar sua queda. Para a autora,

> […] cada vez que las democracias de baja institucionalización atraviesan contextos críticos, un presidente portador de un liderazgo débil, sin suficientes recursos objetivos y subjetivos [21] para ejercer el poder concentrado propio de esas democracias, motoriza las condiciones que pueden acabar en su destitución cuando, ante una movilización social heterogénea contra él, la oposición, al encontrarse en condiciones de garantizar su sucesión, decide reemplazarlo. Así, el liderazgo presidencial débil deviene la causa motora, mientras dos tipos de oposiciones se convierten en las causas que promocionan la caída: política (causa decisoria) y social (causa demandante) (OLLIER, 2008, p.74).

As instituições brasileiras são legítimas, reconhecidas e consolidadas. Com efeito, pode-se inferir, a partir do caso Dilma Rousseff e das observações de Ollier, que não é necessária a presença ao mesmo tempo de baixa institucionalização e debilidade presidencial para potencializar a queda do presidente. Sua destituição pode ocorrer num contexto de alta institucionalidade. A queda do chefe do Executivo ocorreria, assim, em razão de seu isolamento, frágil liderança, falta ou má gestão dos recursos políticos a sua disposição, como base parlamentar (escudo legislativo), atores e instituições sobre os quais o presidente tem algum controle (escudo social).

Pérez-Liñán (2007) também ressalta a importância da liderança e comportamento do presidente em caso de *impeachment*, sendo essa questão fundamental para o resultado do processo: sobrevivência ou condenação do mandatário. Liñán defende que uma estratégia de aproximação e interação com os congressistas logo no início do mandato aumenta a probabilidade de apoio quando crises de *impeachment* explodem (idem, pp. 147, 148). Caso contrário, presidentes que se insulam nos palácios – confrontando ou ignorando o Congresso – dificilmente conseguem evitar as referidas crises e o impedimento. Em situações em que o Congresso se torna hostil, o pesquisador nota serem três as possíveis atitudes que os presidentes podem tomar: isolamento, confronto ou negociação. No primeiro caso, o presidente se recusa a negociar com o Legislativo, impondo suas políticas por meio de decreto, a exemplo de Fernando Collor, que abusou na edição de medidas provisórias. No segundo, o presidente opta por colocar a opinião pública contra os legisladores, desafiando o Congresso, como foi o caso de Abdalá Bucaram no Equador (1997), que acabou sendo declarado mentalmente incapacitado. No terceiro,

---

[21] Segundo Ollier (2008, p. 77): "*Los recursos objetivos se despliegan en el marco político-institucional en el cual se halla inmerso, esto es: el partido o coalición de gobierno, las diversas instituciones y dimensiones donde se expresa y los actores e instituciones sobre los que posee algún control (sindicatos, indígenas, Fuerzas Armadas, gobernadores). Los recursos subjetivos se definen a partir del uso que el presidente hace de los recursos objetivos y de su capacidad para generar nuevos.*"

a postura do presidente é de negociar com os líderes partidários regularmente, mesmo que isso signifique concessões em termos de distribuição de recursos orçamentários ou cargos no governo. O colombiano Ernesto Samper conseguiu evitar o *impeachment* em 1996 porque teve postura negocial com o Legislativo desde o início de seu governo.

Analisando a instabilidade presidencial na Argentina no período 1999-2003, María Ollier (2008) observa que o caso argentino confirma o pressuposto de que, em contextos de persistentes dificuldades econômicas, uma liderança presidencial com escassos recursos se tornou o principal vetor da instabilidade presidencial, ao passo que as causas decisória (comportamento da oposição) e demandante (mobilização social) se combinam de diferentes maneiras de acordo com o estilo do presidente. Para Ollier "*la sospecha sobre las dificultades económicas como el principal factor externo que impacta negativamente en el liderazgo presidencial parece robustecida*" (ídem, p. 99).

A presença de escândalos de corrupção aliada ao fraco desempenho da economia é fator que pode ameaçar o cargo presidencial. Pérez-Liñán (2007) também considera haver claro vínculo causal entre o baixo desempenho econômico, a presença de escândalos e o conseguinte descontentamento de diversos setores sociais para desencadear e acelerar o processo de impedimento presidencial. Esse é um contexto de tempestade perfeita (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010): ao mesmo tempo ocorre a conjunção e combinação de crise econômica, protestos sociais generalizados e constantes, revelação e ampla difusão de escândalos pela mídia, forte oposição e perda de sustentação parlamentar (idem).

Vários são os casos de presidentes latino-americanos removidos do cargo antes do término dos respectivos mandatos (ver Tabela 1.1). Vários são os meios de remoção antecipada de presidentes democraticamente eleitos: ou pelo recurso constitucional do *impeachment* ou declaração de incapacidade física ou mental, ou pela alternativa traumática e inconstitucional do golpe de estado, civil ou militar (coup *d'état*), ou ainda por renúncia forçada, provocada por forte pressão popular (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Vários são os motivos que podem culminar com o impedimento presidencial.

De acordo com Pérez-Liñán (2007), a probabilidade de juízo político do presidente – *impeachment* – resulta da convergência de pelo menos quatro fatores:

(i) reduzida influência militar, (ii) maior capacidade dos meios de comunicação de massa para investigar e documentar casos de corrupção e uso indevido do poder presidencial, (iii) reação e protestos generalizados de diversos setores sociais e (iv) um congresso com capacidade para conformar uma maioria de oposição para remover o presidente.

Além disso, o autor mostra que a precipitação das crises presidenciais está associada à imposição de reformas econômicas de corte neoliberal, ao pobre desempenho macroeconômico, aos altos níveis de desemprego e, consequentemente, à erosão da popularidade presidencial. Ao mesmo tempo, Pérez-Liñán considera que algumas variáveis institucionais importantes – regras constitucionais, sistema partidário e a relação do presidente com o congresso – podem estar associadas ao novo padrão de instabilidade presidencial. Ressalta o autor que a capacidade ou habilidade do chefe do Executivo em edificar proteção legislativa mediante apoio de seu próprio partido ou coalizão pode explicar a sobrevivência ou não do mandatário no cargo quando a crise se instala.

Escândalos de corrupção como arma política para desacreditar o chefe do Poder Executivo, sobretudo quando envolvido diretamente, é campo fértil para os meios de comunicação, que aperfeiçoaram sua capacidade para investigar casos de uso impróprio do poder público. Ademais, a remoção do presidente é mais provável quando o declínio da aprovação presidencial é acompanhado por uma mobilização social significativa. Imprensa e mobilização social se tornaram atores-chave na política do *impeachment*: a mídia fornecendo os motivos para iniciar o processo de impedimento, os movimentos sociais ativando os protestos nas ruas para desestabilizar o governo e forçar a ação legislativa contra o chefe do Executivo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Naoko Kada (2003) argumenta que o impedimento do presidente é pouco provável sem um forte apoio popular, e cita como exemplos clássicos de demandas populares os processos de Fernando Collor e de Carlos Andrés Pérez da Venezuela. Kathryn Hochstetler (2006) também considera os protestos como fator determinante à queda de presidentes, sendo decisivos sobretudo nas etapas finais do processo. Assim, as “ruas” cumpririam o papel de “poder moderador”, o que era atribuído às forças armadas (Hochstetler, 2006).

A mobilização popular e os protestos nas ruas potencializam as chances de *impeachment* ou até mesmo de renúncia ao mandato presidencial, mas para tanto a

mobilização social precisa ser intensa e permear vários setores da sociedade. É o que pensa Pérez-Liñán ao dizer que "*not every form of mobilization constitutes a serious challenge to presidential survival. Protests can be destructive when they constitute what I have called a 'popular uprising' against the president – a broad multiclass coalition united by a common desire to oust the chief executive*" (2007, pp. 123 e 124).

A tese dos protestos populares e queda de presidentes é relativizada por André Luiz Coelho (2014), ao citar o caso da destituição de Fernando Lugo no Paraguai em 22 de junho de 2012, cujo processo de impedimento durou pouco mais de 24 horas. O exemplo de Fernando Lugo demonstra que a condição da presença de protestos para a queda de presidentes não é regra, mas a ausência de mobilização popular no caso do mandatário paraguaio pode ser explicada pela rapidez do processo que o sacou do poder. Por essa razão o procedimento que culminou com sua deposição é denominado *juicio político express*, em espanhol, ou *impeachment relâmpago*, em português.

Outro caso recente que relativiza a mobilização social como arma letal de quedas de presidentes são os intensos e longos protestos[22] na Nicarágua pelo fim do mandato de Daniel Ortega na maior crise em quase 40 anos, desde a Revolução Sandinista, que terminou com a ditadura da dinastia Somoza em 1979. A razão que explica a resistência e manutenção no poder do líder sandinista, a despeito do levante popular, é que Ortega possui intransponível escudo parlamentar. O partido do presidente, a *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN) detém 71 (77%) das 92 cadeiras na *Asamblea Nacional*. São necessários dois terços (62 deputados) de seus membros para autorizar o processo de impedimento do chefe do Executivo, uma tarefa impossível. Talvez seja por essa razão que nunca houve interrupção presidencial desde que os sandinistas depuseram Somoza em 1985. Em casos como esse, geralmente a renúncia é o meio para a solução da crise, para o que é imprescindível a pressão popular.

Os fatores que causam quedas de presidentes são vários, mas não operam isoladamente. Na grande maioria das interrupções presidenciais na América Latina concorreram para tanto os protestos populares, escândalos de corrupção e baixo

[22] Ver: Cem dias de protestos e repressão na Nicarágua. Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/25/internacional/1532533355_700173.html. Acesso em 10/11/2018.

apoio parlamentar no congresso. Dois exemplos recentes de *impeachment* em que esses fatores estiveram presentes são os casos de Park Geun-hy (Coreia do Sul, 2017) e Pedro Pablo Kuczynski (Peru, 2018). A literatura, em síntese, identifica a existência de razões institucionais e não institucionais, fatores desencadeantes e subjacentes (MARSTEINTREDET, 2009), que podem conduzir à interrupção prematura de presidências na América Latina, aplicável também a democracias presidenciais de outros continentes, como África e Coreia do Sul (KIM, 2008).

Dentre as variáveis institucionais, estariam a baixa representação parlamentar do partido do presidente ou de sua coalizão no congresso (PÉREZ-LIÑÁN, 2007; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; MUSTAPIC, 2010), impasses e conflitos (NEGRETTO, 2006), desequilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo (COX; MORGENSTERN, 2001), alta fragmentação do sistema partidário (MAINWARING, 1993; JONES, 1995; SAMUELS; EATON, 2002; VALENZUELA, 2004; KIM; BARRY, 2008).

No rol das variáveis não institucionais, estariam o baixo número de votos no primeiro turno da eleição presidencial (KIM; BARRY, 2008), escândalos de corrupção envolvendo os presidentes (MAINWARING; PÉREZ-LIÑÁN, 2005; HOCHSTETLER, 2006; MARSTEINTREDET, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010), recessão econômica prolongada, adoção de políticas neoliberais, mobilização social, protestos e demonstrações contrárias ao presidente nas ruas (HOCHSTETLER, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; KIM; BARRY, 2008; HOCHSTTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010). Violação das leis e envolvimento pessoal em corrupção, bem como uso indevido dos fundos governamentais e tráfico de influência podem ensejar quedas presidenciais (KIM, 2008).

As remoções de presidentes, como visto, são determinadas por múltiplas variáveis e contextos distintos. Entretanto, mesmo que enfrentem a ameaça de serem destituídos em razão de escândalos ou problemas de ordem econômica ou social, há meios de os presidentes impediram o *impeachment* se conseguirem construir barreiras eficientes no congresso para bloqueá-lo. A proteção mais eficiente reside no “escudo legislativo”, o poder de veto do congresso, que se traduz no apoio parlamentar necessário e suficiente para proteger o chefe do Executivo.

1.4 **O escudo legislativo contra o *impeachment***

A despeito de contextos críticos – permeados por protestos e escândalos – o poder legislativo pode ser decisivo para permitir ou impedir o juízo político de presidentes nessas situações. A decisão do Congresso de proteger ou castigar o presidente depende da interação de quatro fatores: das regras constitucionais, do sistema partidário e da relação do chefe do Executivo com as casas legislativas, bem como da natureza do contexto político envolvendo escândalos ou proximidade do calendário eleitoral (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). No que tange a essa questão, Pérez-Liñán assinala que,

> Even when they are besieged by accusations and protests, presidents may avoid an impeachment if they can rely on loyal legislators. […] Under real conditions, members of Congress would impeach the president only if there were sufficient proof of a "high crime" and would refrain from doing so if accusations were merely grounded in partisan or personal motivations. In reality, however, legislators are hardly able to detach themselves from the broader social and political context in which a presidential crisis takes place (Kada 2000; 2003b, 148-149). On the one hand, a partisan Congress may protect the chief executive even when – as in the case of Colombia – there are important reasons to pursue an in-depth investigation. On the other hand, legislators may press charges against the president even when there is no real proof or public sentiment in favor of impeachment – as in the cases of Panama in 1955 and the United States in 1998 (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 132).

O comportamento do Congresso, alerta o pesquisador, é crucial para sua imagem como instituição democrática. Dessa forma, deve agir de maneira a fortalecer sua credibilidade e posição pública. Individualmente, entretanto, os congressistas podem encontrar incentivos pessoais diferentes dos interesses do corpo de legisladores, coletivamente. Preocupados com suas próprias carreiras, os membros do partido do presidente ou da coalizão de governo podem tentar protegê-lo de quaisquer acusações, enquanto os membros da oposição podem perseguir o *impeachment* ainda que frágil a suspeita contra o presidente (KADA, 2003).

Por outro lado, independentemente da existência de escândalos no governo e baixa popularidade, ao apresentar conquistas econômicas pujantes, o presidente fortalece sua liderança e aumenta sua popularidade, afastando o risco de ser deposto. É o que constata Ollier quando informa que "*Varios presidentes sufrieron escándalos de corrupción, pero al exhibir logros económicos ni fueron depuestos ni llegaron a ser*

extremadamente impopulares (Menem y Kirchner en la Argentina, Lula da Silva en Brasil). Más todavía, algunos consiguieron su reelección (Menem y Da Silva)" (2008, p. 99). Outro aspecto que pode proteger o presidente em situação de risco é seu estilo de liderança, que pode ou não influenciar na predisposição dos legisladores em protegê-lo de um processo de impedimento. Presidentes que estabelecem um padrão de negociação com o congresso ainda no início do mandato têm mais possibilidades de sobreviver a escândalos de corrupção e quedas de popularidade do que presidentes que se isolaram ou confrontaram o legislativo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Por ter sempre mantido um estilo negocial com o congresso, o presidente interino do Paraguai, Gonzalez Macchi, envolvido em escândalos de corrupção e popularidade baixa, escapou do *impeachment*, ao passo que seu antecessor, Cubas Grau, não.

Na análise do papel das casas políticas da América Latina, Pérez-Liñán (2007) objetiva compreender o comportamento dos parlamentares nos processos de crises presidenciais e do consequente *impeachment* do mandatário executivo. Considera o legislativo como um "*veto player*" ou "escudo" contra processos de *impeachment*. Pondera também que essa nova possibilidade "quase parlamentarista" do Congresso para interromper precocemente o mandato presidencial ocorre quando o presidente perde o apoio de seu escudo legislativo ("*legislative shield*"). A força da proteção legislativa pode ser determinada, por exemplo, pelo equilíbrio de poder entre o presidente e o Congresso, pela composição e disciplina dos partidos ou da coalizão de governo e pela capacidade do presidente para conquistar apoio dentro da oposição (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Por outro lado, a incapacidade do presidente para construir e ampliar coalizões e a adoção de estratégias de isolamento podem ser letais uma vez iniciado o processo de *impeachment* – são exemplos dessa inabilidade para construir apoio parlamentar o brasileiro Fernando Collor de Mello e o venezuelano Carlos Andrés Pérez. Fato que justifica o argumento de Pérez-Liñán, para quem "*there is a causal relationship between the style of presidential leadership and the strength of the legislative shield*" (idem, pp. 171-175). Isso porque, se o presidente for inábil no arranjo institucional de sua proteção, o *impeachment* se torna inevitável quando se inicia.

Dilma Rousseff não era afeita à política de contato com o Congresso, delegava essa função aos seus líderes nas casas legislativas e aos ministros da articulação política. A despeito dessa idiossincrasia, foi bem-sucedida em sua agenda legislativa,

pois havia construído e ampliado sua coalizão desde o primeiro governo. Ao ser deflagrado seu processo de *impeachment*, contudo, os partidos de centro-direita e direita da aliança governista (PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB) já estavam politicamente comprometidos com sua destituição, sendo praticamente irreversíveis os votos desse conjunto de partidos. A Presidente e sua articulação política atuaram junto às referidas legendas para reverter o processo, mas os respectivos líderes já não detinham mais o controle de suas bancadas. A decisão política já havia sido tomada.[23] No caso, a discussão sobre a existência ou não de crimes, de inocência ou culpa, passou a ser irrelevante – o que contava era o comportamento dos legisladores, cujo cálculo racional levou em conta a equação política do processo. Sobre a natureza política do processo de *impeachment* trata o próximo tópico.

1.5 **O caráter político do *impeachment***

No Brasil, paradoxalmente, ainda que diante de eventual "tempestade perfeita' (crise econômica, protestos intensos nas ruas e escândalos no governo), o chefe do Executivo somente pode estar sujeito a processo de *impeachment* se violar as leis e cometer o que a Constituição brasileira denomina de crime de responsabilidade. E foi por acusação de violação das leis orçamentária e de responsabilidade fiscal que Dilma Rousseff acabou sendo removida do cargo presidencial, confirmando as duas hipóteses assinaladas por Kim (2008) – "violação da leis" e "uso indevido dos fundos governamentais".[24] Fato que corrobora a natureza política preponderante em processo de remoção de presidentes, ainda mais quando o chefe do Executivo não está envolvido direta e pessoalmente em escândalos de corrupção. O trauma nesse caso é ainda mais agudo, aproximando o *impeachment* da solução parlamentarista do voto de desconfiança.

---

[23] Ver https://oglobo.globo.com/brasil/dilma-reune-aliados-lider-do-pt-admite-que-governo-nao-tem-votos-para-barrar-impeachment-19083368 Acesso em 14/12/2018.

[24] No caso Dilma Rousseff, a acusação de violação da lei e o uso indevido dos recursos não se referem à percepção de vantagens indevidas ou de apropriação indébita do erário público, mas de métodos contábeis discrepantes das leis de responsabilidade fiscal e orçamentária que repercutiram no resultado fiscal.

Jody C. Baumgartner (2003) diz que o *impeachment* presidencial equivale a um terremoto político, pois convulsiona, causa rupturas e divisões no ambiente político, capazes de arruinar carreiras públicas não só do presidente, como também de outras lideranças políticas importantes.[25] O abalo e propagação políticos de sismo de tal magnitude, atingindo pessoas e instituições para além do epicentro, demonstra de fato que o impedimento do chefe do Poder Executivo é um evento político extraordinário (BAUMGARTNER, 2003). Extraordinário não no sentido de ser admirável, esplêndido ou sensacional, mas com o significado de excepcional, extremo, anômalo ou incomum.

A destituição de presidentes, sobretudo quando respaldados pelo voto popular, não deve ser visto como algo banal, a serviço de querelas político-partidárias ou para reverter resultados eleitorais. É elemento que faz parte do sistema de freios e contrapesos para responsabilizar presidentes que negaram o juramento constitucional feito no ato da posse perante os representantes do povo reunidos no Congresso. *Impeachment* é remédio a ser utilizado como o último dos recursos para solucionar crises, um instrumento disponível ao Congresso para proteger o governo constitucional e a sociedade contra presidentes que cometeram crimes[26] ou abusaram do poder durante o exercício de suas funções (BERGER, 1973).[27] Afinal, a máxima própria dos reis, de que seriam insuscetíveis a erro, portanto, irresponsáveis, não pode ser aplicada ao chefe do Executivo.

Com relação à extensão e gravidade do crime que possa justificar freio presidencial de tal magnitude, Thomas I. Emerson, acadêmico e teórico da área jurídica e um dos principais arquitetos das leis de liberdades civis nos Estados Unidos e professor na universidade de Yale por três décadas, assinala que a utilização do

---

[25] Baumgartner (2003, p. 1) cita como exemplo a derrocada de dois ex-presidentes da Casa dos Representantes dos Estados Unidos, Newt Gingrich e Bob Livingston no final de 1998, durante o processo de impedimento de Bill Clinton, que foi salvo pelo Senado. Coincidência ou não, no Brasil foram também removidos da seara política dois ex-presidentes da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro e Eduardo Cunha, que presidiram o processo de autorização para o Senado Federal processar e julgar, respectivamente, Collor e Dilma. Por fim, os presidentes das comissões especiais do *impeachment* na Câmara e no Senado e os relatores do processo em ambas as casas ficaram de fora do Congresso ou foram malsucedidos nas eleições de 2018.

[26] No Brasil, o presidente pode ser submetido a processo de *impeachment* e remoção do mandato se cometer qualquer dos crimes de responsabilidade definidos no art. 85 da Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 1.079, de 1950.

[27] Para abertura de processo de *impeachment*, Raoul Berger (1973) considera que a gravidade do crime deve ser superlativa: *great injuries* ou *great misdemeanors* (p. 88) ou ainda *great offenses* (p. 92); e não trivial: *petty misconduct* (p. 90).

impeachment deve ser feita quando envolver falta grave que afronte os princípios básicos da ordem constitucional, não apenas com fundamento em mera aplicação incorreta da lei, discordância na política, ou mesmo ação baseada em uma interpretação razoavelmente discutível da Constituição. Nem uma violação isolada de um direito constitucional seria suficiente. Teria que ser má conduta tão escandalosa a ponto de subverter as regras básicas de uma sociedade democrática (EMERSON, 1974). Para Wrisley Brown (1913), o impedimento se justifica quando há violação intencional da lei, de forma pessoal e deliberada, em prejuízo do interesse público, uma violação grave da obrigação moral e de conduta pessoal que, nas suas consequências naturais, tende a trazer a autoridade presidencial ao desprezo e descrédito (BROWN, 1913).

Nota-se que Emerson e Brown, autores e acadêmicos da área jurídica e constitucional, defendem contornos jurídicos aos crimes de responsabilidade. De outro lado, porém, em 1970, o então congressista e mais tarde presidente dos Estados Unidos, Gerald Ford, relativizou essa questão ao se pronunciar em defesa do impedimento de William O. Douglas, juiz adjunto da Suprema Corte americana:

> What, then, is an impeachable offense? The only honest answer is that an impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers to be at a given moment in history; conviction results from whatever offense or offenses two-thirds of the other body considers to be sufficiently serious to require removal of the accused from office… (BERGER, 1973, p. 53).

O discurso de Ford aborda o caráter político tanto do *impeachment*, como do respectivo julgamento do presidente[28]: o que conta são os votos. Não poderia ser diferente, pois se o lugar do processo são as casas legislativas, o caráter político é inescapável aos congressistas. Aliás, o primeiro caso de *impeachment* da história dos Estados Unidos, o de Andrew Johnson,[29] ocorreu em face de acusação

[28] Nos Estados Unidos, a remoção do presidente é realizada em duas etapas claramente definidas: o *impeachment* (definição dos crimes cometidos, equivalente à acusação no Brasil), na Casa dos Representantes, e o julgamento do *impeachment* (dos crimes contidos na acusação), no Senado. Nos EUA o *impeachment* em si não afasta o presidente (no Brasil, sim, quando o Senado aprova a admissibilidade da denúncia e instaura o processo), tem apenas a finalidade de dizer que crimes foram cometidos pelo presidente (equivale à fase de acusação/pronúncia no Brasil), aprovando uma resolução nesse sentido, que é encaminhada ao Senado para o julgamento. Até a Constituição de 1967, e sua respectiva Emenda 1/1969, o rito brasileiro seguia o modelo dos EUA: *impeachment* (acusação) na Câmara Baixa e julgamento na Câmara Alta, mas a Constituição de 1988 reservou à Câmara dos Deputados apenas a prerrogativa de autorizar o Senado a processar (*impeachment*) e julgar o chefe do Poder Executivo.

[29] Com o assassinato de Abraham Lincoln, do partido Republicano, o vice-presidente Andrew Johnson, do partido Democrata, assumiu o cargo presidencial (à época, eleições para presidente e vice nos EUA

exclusivamente política, o descumprimento de uma lei[30] que fora aprovada por questões também políticas.[31]

Alexander Hamilton (1788), no ensaio *O Federalista nº 65*, antevia e reconhecia a índole política do *impeachment*, porém chama a atenção para o perigo de a decisão sobre ele ser desvirtuada com o objetivo muito mais relacionado à disputa política entre os partidos rivais e muito menos para provar a real culpa ou inocência do acusado. Na mesma linha de Ford e Hamilton, Jody Baumgartner ressalta a feição política do mecanismo, a despeito das motivações que o deflagram: "*impeachment is a political, rather than a legal proceeding*" (2003, p. 2). Paulo Brossard, o jurista e político brasileiro mais adepto da natureza política do processo, é mais contundente em sua definição ao dizer que "*o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos*" (1992, p. 76). O aspecto jurídico, para Brossard, estaria relacionado apenas à forma e ao rito do processo, entendimento abraçado também pelo Supremo Tribunal Federal.

---

eram separadas). Na Casa dos Representantes, o *impeachment* de Andrew Johnson passou com folga (126 votos favoráveis e 47 contrários). A *House* compunha-se de 74% de republicanos, percentual muito superior à maioria simples necessária para aprovar o *impeachment* (formulação da acusação). No senado, os Republicanos eram aproximadamente 78%, também margem muito além dos 2/3 necessários para condenação e remoção do presidente. Entretanto, o incumbente democrata foi absolvido pela falta de um voto apenas. Estavam presentes todos os 54 senadores. Eram 42 republicanos (77,8%) e 12 (22,2%) democratas: 35 votaram pela condenação, e 19 pela absolvição. Sete republicanos votaram contra a condenação de Johnson. Eram necessários 36 votos favoráveis (2/3 de 54) para destituir Johnson. Nos Estados Unidos, o quórum mínimo para acusar (*impeachment*), condenar e remover o presidente tem como base o total de presentes na sessão.

[30] Trata-se da lei *Tenure of Office Act*. Em tradução livre, Lei de Duração/Estabilidade no Cargo. Proibia Andrew Johnson demitir qualquer funcionário federal indicado pelo Senado sem consentimento deste. Previa também que os membros do gabinete presidencial (equivalente a ministros) ocupassem o cargo até um mês subsequente ao fim do mandato do presidente que os nomeou. O Congresso aprovou essa lei para limitar os poderes do presidente e impedir que Andrew Johnson demitisse os republicanos radicais. Eles esperavam que a referida lei assegurasse a continuidade de Edwin M. Stanton, um republicano radical, no cargo de Secretário de Guerra. Edwin Stanton se opunha abertamente ao presidente Johnson. Johnson acreditava que a lei era inconstitucional e tentou, sem sucesso, vetá-la. Não conseguindo, ignorou-a e demitiu Edwin Stanton, que se recusou a sair do cargo, alegando que a lei o protegia. Dominada pelos Republicanos, a Câmara dos Representantes iniciou um processo de *impeachment* contra o presidente Johnson alegando o descumprimento da lei.

[31] O Presidente Johnson demitiu o Secretário de Guerra, Edwin Stanton, depois de uma série de desentendimentos sobre a Reconstrução que se seguiu à Guerra Civil americana (1861-1865). Os republicanos radicais, que eram ampla maioria em ambas as casas do Congresso, tentaram proteger Edwin Stanton, que se opunha abertamente à política de reconstrução do presidente Johnson, aprovando o *Tenure of Office Act*, que dispunha que o presidente dos Estados Unidos não poderia remover funcionário originalmente designado com o consentimento do Senado, sem primeiro obter a aprovação deste.

Ainda que o fenômeno político prevaleça, os reflexos de um *impeachment*, ou até mesmo de sua ameaça ou da abertura do processo, pode ser de tal magnitude que, para evitar impasses nas instituições e danos à sociedade, é preferível às vezes evitá-lo, conforme recomendava Rui Barbosa (*apud* FERREIRA FILHO, 1992) ao dizer que "*muitas vezes, reconhecendo mesmo a existência de faltas, de erros e de violações das leis, o Congresso terá de recuar ante as consequências de fazer sentar o Chefe de Estado no banco dos réus*". Marcus Faver (2008, p. 2) também alerta que "*não se pode, todavia, pensar no impeachment como um veículo de incrustação ou exacerbação de crise ou vendetas políticas, mas sim como um remédio institucional e heroico para debelar graves crises políticas [...]. Ele deve representar um aperfeiçoamento do regime democrático. Só assim e com essa filosofia ele se justifica*". Convergindo com essa abordagem, Pérez-Liñán (2007) diz que o impedimento de presidentes somente pode ser tido como procedimento político exitoso apenas se for capaz de desestimular ou desencorajar a perpetuação de malfeitos. Nesse caso ("*conventional impeachment*"), funcionaria como mecanismo genuinamente de *accountability* horizontal. Caso contrário, poderá ser interpretado como equivalente funcional do parlamentarismo ("*quasi-parliamentary procedure/device*").

1.6 ***Impeachment*: equivalente funcional do parlamentarismo (voto de desconfiança) ou instrumento efetivo de *accountability* (freios e contrapesos)?**

Flexibilização *de facto* do presidencialismo

Teóricos que discutem a parlamentarização do presidencialismo defendem que as diversas crises presidenciais que redundaram em afastamento dos presidentes na América Latina foram solucionadas pela utilização de instrumentos que se assemelham ao voto de censura do parlamentarismo (CAREY, 2002; MARSTEINTREDET, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010). Exemplos desse arranjo seriam os dois casos ocorridos no Equador, onde foram destituídos os presidentes Abdalá Bucaram (1997) e Lúcio Gutiérrez (2005), respectivamente, por incapacidade mental e abandono do cargo. Até mesmo o *impeachment* de Fernando

Lugo (2012) é considerado um caso de flexibilização *de facto* (*de facto flexibilization*) do presidencialismo (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013). Para essa corrente de pensamento, as reiteradas interrupções de mandatos presidenciais nos países latino-americanos são instâncias que simulam e emulam instrumentos do parlamentarismo, flexibilizando característica própria do sistema presidencialista, qual seja, a "origem" e "sobrevivência" dos poderes executivo e legislativo.

Sob o sistema parlamentarista, segundo Carey (2002), apenas a assembleia resulta de voto popular, de modo que a origem do executivo é derivada de seus membros. A exigência de confiança parlamentar significa que a sobrevivência do executivo depende da aprovação da maioria daquele colegiado legislativo. Ademais, na maioria dos sistemas parlamentaristas, essa dependência é mútua, significando com isso que o executivo pode dissolver a assembleia e convocar novas eleições antecipadamente. Assim, o parlamentarismo se diferencia do presidencialismo por ter os poderes fundidos ao invés de separados (idem). No presidencialismo, as origens dos dois poderes advêm de eleições distintas, com o chefe do Executivo sendo eleito separadamente dos representantes das casas legislativas (idem).

Outra vertente teórica considera os reiterados casos de *impeachment* na América Latina como um modelo de *accountability* horizontal errático, que pode ser melhor definido como espasmódico, ou seja, o impedimento é ativado de forma intermitente, ao invés de configurar um mecanismo de freios e contrapesos efetivo e constante em tempos "normais" (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). As inconstâncias e deficiências das agências de controle horizontal sinalizam para Pérez-Liñán que,

> The elites used impeachments as a way to control presidents who had become too unpopular, too unpredictable, or too unwilling to compromise. But institutional checks were activated intermittently in order to dethrone undesirable presidents rather than to prevent presidential dominance and misdemeanors at an early stage. […] Impeachments proved that legislators were strong enough to hold the president accountable when media scandals and popular protest gave them enough leverage, but not strong enough to discourage the occurrence of presidential abuse on a regular basis (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 209).

O impedimento de Fernando Collor (1992), entretanto, é tido por Argelina Figueiredo (2010) como um exemplo bem-sucedido de controle horizontal, em que as instituições funcionaram como órgãos efetivos de fiscalização, visto que a denúncia contra Collor emergiu de uma comissão parlamentar de inquérito, e o processo seguiu

o rito constitucional, atestado inclusive pelo Supremo Tribunal Federal.[32] O caso Dilma Rousseff também desfaz a impressão negativa de Pérez-Liñán? Na abordagem dos fatores institucionais do *impeachment* de Dilma Rousseff, aprofundo a análise dessa linha de interpretação – *accountability* horizontal intermitente – e da corrente que vê no impedimento presidencial um simulacro do voto de desconfiança do parlamentarismo – flexibilização *de facto* do presidencialismo.

O *impeachment* como instrumento de *accountability* horizontal

A noção básica de responsabilidade (*accountability*) implica uma relação entre pelo menos dois tipos de atores, um dos quais (o principal) delega a outro (o agente) a possibilidade de agir em seu nome. Este ato de delegação geralmente envolve algum tipo de correspondência pelo qual está implícito que o agente é responsável (*accountable*) por seus atos (KIEWIET; McCUBBINS, 1991). Sendo assim, numa democracia, os agentes públicos e políticos devem prestar contas, e suas ações devem ser abertas ao escrutínio público.

Num cenário democrático, a maioria das instituições políticas formais oferece mecanismos de sanção claros para assegurar que os políticos sejam responsabilizados por suas ações em face do interesse público. Nesse sentido, as eleições oferecem a forma mais simples e institucionalizada de prestação de contas (*accountability* vertical/eleitoral) num ambiente democrático, em que os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele na eleição seguinte (O'DONNEL, 1997; STOKES, 1999). Os partidos políticos e legislaturas também possuem mecanismos punitivos, incluindo instrumentos constitucionais como o *recall* de mandatos, referendos e autorização de procedimentos de *impeachment* para responsabilizar mandatários por corrupção, outros ilícitos ou irregularidades cometidos no cargo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O *impeachment*, a despeito da manutenção dos valores democráticos (e.g., eleições, liberdade de expressão), não seria o equivalente funcional de golpes militares tradicionais ou do parlamentarismo em que maiorias eventuais descartam a

[32] Mandados de Segurança do caso Collor: MS 21.564 (Med. Liminar – Q. Ordem); MS 21.564 (Pleno); MS 21.623; MS 21.628; MS 21.633; MS 21.689.

decisão das urnas? Não estaria o legislativo ignorando o outro polo da dualidade da legitimidade popular ressaltada por Juan Linz? Ou as interrupções presidenciais demonstram a presença de um efetivo sistema de freios e contrapesos nas democracias presidencialistas, nutrindo e preservando as instituições democráticas?

Talvez o impedimento presidencial tenha sido a resposta para a imagem estereotipada do presidencialismo latino-americano segundo a qual haveria excessivo predomínio do executivo, ou seja, presidentes com traços de cesarismo governariam sem controles ou com poucas restrições institucionais. Presidentes dominantes e legislativos submissos remetem ao debate sobre democracia delegativa (governar como convém ao mandatário) feito na década de 1990 por Guillermo O'Donnell.[33]

Nessa perspectiva, faz-se oportuna a reflexão sobre o conceito de *accountability* horizontal também pensado por O'Donnell. O dever de *prestar contas* está relacionado ao que O'Donnell (2004) chama de *accountability*, forma de controle do poder público mediante o qual estruturas formais e institucionalizadas (e.g., controle pelo congresso, tribunais de contas) fiscalizam suas ações, obrigando-o a prestar contas e a tornar transparente sua administração. Essa é a dimensão horizontal desse atributo (*horizontal accountability*).[34] Nela está ínsita uma relação de mútua vigilância entre os Poderes do Estado por meio de vários mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*). A sociedade civil também é chamada a atuar por meio dos diversos instrumentos de participação popular no transcurso do mandato de seus representantes, principalmente por meio de eleições periódicas e livres. Nesse caso, tem-se a dimensão vertical apresentada por O'Donnell (*vertical accountability*).[35]

---

[33] O'Donnell argumentava em 1994 que muitas democracias recentes adotavam a premissa segundo a qual o vencedor das eleições presidenciais tinha o direito de governar a seu modo, limitado apenas pela relação entre os poderes e pela periodicidade do mandato (1994, p. 59).

[34] O'Donnell define *accountability* horizontal como "*a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas [empowered] para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas*" (1998, p. 40). Ponderando sobre o que pode ser feito para adquirir *accountability* horizontal, O'Donnell oferece algumas sugestões, dentre elas, cito o que respeita a este trabalho: (i) conferir aos partidos de oposição papel importante, senão o principal, na investigação de supostos casos de corrupção; (ii) existência de (a) agências que desempenham papel essencialmente preventivo, como os tribunais de contas, altamente profissionalizadas, dotadas de recursos suficientes e independentes do governo, e de (b) um Judiciário também altamente profissionalizado, autônomo e independente dos demais poderes e dotado de independência orçamentária.

[35] O conceito de *accountability* vertical, para O'Donnell, compreende "*eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela*

Nessa dimensão, O'Donnell (2004) ressalta a importância do conceito proposto por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, chamado *accountability* social,[36] para os quais é insuficiente limitar o conceito de *accountability* vertical às eleições, somente, pois existem numerosas ações, individuais e coletivas, que ocorrem na sociedade a qualquer momento entre as eleições (ONGs, movimentos sociais, associações civis ou mídia independente), guiadas pelo desejo de aprimorar a transparência e a *accountability* da ação governamental. Entre uma eleição e outra, é possível e necessário impor às autoridades públicas a regular e transparente prestação de contas de suas atividades enquanto detentor da confiança popular. Caso nesse interim resulte insustentável a manutenção do mandatário no cargo, o *impeachment* se apresenta como solução legal, sendo, com efeito, o meio constitucional de *accountability* mais drástico para afastar do cargo presidentes corruptos ou que violaram as leis, traindo a confiança popular.

Assinalando que todos os tipos de *accountability* são importantes para o bom funcionamento do regime democrático, O'Donnell (idem) reconhece que a dimensão social aperfeiçoa seus modelos horizontal e vertical de responsabilização dos agentes públicos e destaca a importância das inter-relações entre as três dimensões.

O autor considera que as debilidades das novas democracias ocorrem em virtude da ausência de *accountability*, tanto horizontal, como vertical. Pérez-Liñán, entretanto, refuta essa compreensão, ao apontar a ocorrência de múltiplas remoções de presidentes por meio de *impeachment* no início da década de 1990: "*In the absence of horizontal accountability, how could Congress have challenged presidential dominance, held the president accountable, and removed him from office time after*

---

mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas" (1998, p. 28). O autor observa que as eleições, o principal canal de *accountability* vertical, permitem que os cidadãos, ainda que sazonal ou relativamente, possam punir ou premiar seus mandatários nas urnas. Ainda na dimensão vertical, o autor diz que "*o impacto das reivindicações sociais na mídia, quando denunciam e/ou exigem destituição ou punição por atos alegadamente ilícitos de autoridades públicas, depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e finalmente punir os delitos*" (1998, p. 29).

[36] Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti assim definem *accountability* social (*apud* O'DONNELL, 2004, p. 24):

> *La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de accountability. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales y exposés ilustran las no institucionales.*

time?" (2007, p. 208). Liñán considera o impedimento presidencial uma espécie responsabilização horizontal dos presidentes fruto de fiscalização parlamentar, mas ao mesmo tempo reconhece que os episódios latino-americanos sinalizam uma forma circunstancial e politizada de *accountability* horizontal, ou seja, não institucionalizada, diferentemente do que em tese se verifica em democracias estabilizadas. Com efeito, Liñán sublinha que a surpresa e ceticismo com que os latino-americanos acompanharam os desdobramentos dos processos de impedimento presidencial revelam que o controle horizontal não configurava atributo institucionalizado das democracias da região, o que pode ser explicado pelo posicionamento estratégico dos legisladores:

> Thus, when legislators failed to exercise their oversight, they may have done so for strategic reasons rather than as a result of institutional impotence. Congressional leaders may have realized that challenging a popular president would not help their political careers, or they may have wanted the executive branch to take sole responsibility for unpopular policies. Yet, when confronted with popular demands [by the mass media and the streets] to do so, they were fully capable of [investigating] and removing the president from office. (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 208)

A leitura de Pérez-Liñán é reveladora do comportamento racional do legislativo – estratégico e de sobrevivência política. Além disso, põe em perspectiva as duas formas de *accountability* – horizontal e vertical/social – a que podem ser submetidas as autoridades públicas e que certamente estiveram presentes em algumas quedas presidenciais. Interessante observar o efeito da opinião pública (protestos e mídia) na conduta parlamentar. Sociedade alerta e razoavelmente organizada e meios de comunicação que denunciem casos de transgressão e corrupção fornecem informações cruciais, apoio e incentivos políticos para as batalhas difíceis que as agências formais do Estado podem tomar contra transgressores poderosos ou corruptos, ou relapsos ante a coisa pública (O'DONNELL, 2004).

Liñán observa que, assim como o controle horizontal exercido pelos legisladores pode ser esporádico e movido por circunstâncias políticas, o controle vertical provocado pelos movimentos sociais pode ocorrer pelos mesmos motivos. Citando Pallares (2006), o teórico argentino diz que as insurreições populares não acontecem isoladamente, mas que elas são moldadas por complexas interações entre forças sociais emergentes e estruturas políticas – e burocráticas, acrescente-se – convencionais. Essa percepção remete ao caso Dilma Rousseff, que, reputo, envolve uma teia complexa do controle horizontal e vertical – imprensa e agências estatais –,

ou vice-versa, que alimentou e retroalimentou um ao outro no processo de impedimento da Presidente.

1.7 **Conclusão**

O novo paradigma de instabilidade política que emergiu na América Latina – destituição de presidentes sem macular o regime democrático – buscou no *impeachment* sua maior expressão institucional, relativizando a concepção de Juan Linz de que o presidencialismo *per se* representa um perigo à estabilidade do regime democrático.

Neste capítulo, procurei abordar as questões principais que envolvem o fenômeno. Coloquei em perspectiva as formulações de Juan Linz, bem como a de autores que pensam de outra maneira, a exemplo de José Cheibub, como forma de abrir a discussão sobre as interrupções presidenciais, sendo o *impeachment* o ponto central da abordagem. Nesse sentido, discuti sobre as diversas interrupções de presidentes latino-americanos e sobre os fatores que as motivam.

Além disso, trouxe à discussão um elemento essencial na relação do chefe do Executivo com as casas legislativas – o escudo legislativo, indispensável quando o presidente se encontra envolvido em crises com força para ameaçar seu mandato. Discorri também sobre o caráter político do *impeachment*, pois, a despeito do trauma que o mecanismo possa causar, ele tem sido utilizado nas democracias presidencialistas com ingredientes, acima de tudo, políticos. Por fim, abordei o impedimento presidencial segundo duas correntes teóricas sobre o fenômeno – uma forma de parlamentarização do presidencialismo (flexibilização *de facto*) ou de um mecanismo de controle horizontal exercido pelo legislativo sobre o executivo, assim como sua dimensão vertical, a cargo do controle social (mídia e movimentos sociais). Considero que, a partir desses elementos teóricos, a análise do caso Dilma Rousseff possa ser desenvolvida no sentido de apontar os fatores institucionais mais relevantes que possam explicar o impedimento da Presidente. No capítulo a seguir trato da metodologia da pesquisa, cuja abordagem é essencialmente qualitativa e circunscrita ao estudo de caso único.

2 METODOLOGIA

O presente trabalho analisa um caso específico, composto essencialmente de duas etapas: a primeira, sobre o movimento de construção e aceitação da denúncia de *impeachment* contra Dilma Rousseff; a segunda, sobre os aspectos políticos-institucionais que influenciaram o processo depois da aceitação da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados. No que tange à primeira etapa, a abordagem utilizada é a técnica explicação de resultados (*explaining-outcome*) do método *Process Tracing* (rastreamento ou mapeamento de processo). As informações referentes a essa parte, sobretudo no que tange às "pedaladas fiscais" e decretos orçamentários, foram colhidas na imprensa, nos diversos relatórios do Ministério Público e Tribunal de Contas e de outros órgãos públicos, como o Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento. Também foram utilizados os relatórios do processo de *impeachment* produzidos nas duas casas legislativas. Os dados referentes às diversas denúncias contra presidentes brasileiros tiveram como fonte os arquivos da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Quanto à etapa referente à decisão política, desde a autorização do processo de *impeachment* à condenação, a análise se dá com base na relação da Presidente com o Congresso e nos impactos da fragmentação partidária e dos reflexos do comportamento ideológico dos partidos, ou seja, o quanto esses fatores contribuíram para enfraquecer o escudo legislativo de Dilma Rousseff.

A avaliação do relacionamento da mandatária com o Congresso ba seou-se na performance de sua agenda legislativa nos dois períodos de governo. O grau de fragmentação partidária foi aferido pelo conceito do número efetivo de partidos (NEP), introduzido por Markku Laakso e Rein Taagepera (1979). Os dados referentes ao espectro ideológico dos partidos foram extraídos de pesquisas realizadas com especialistas (*Expert Surveys*), por Nina Wiesehomeier and Kenneth Benoit (2007) e pela Associação Brasileira de Ciência Política – ABCP (2010), e com os próprios parlamentaras, pela Pesquisa Legislativa Brasileira – PLB (POWER; ZUCCO JR., 2011). Também foram usados os resultados de votações nominais das reformas mais importantes do governo Michel Temer, bem como de propostas referentes aos costumes, com o objetivo de cotejar a tendência ideológica esquerda-direita dessas

votações com os votos da autorização do *impeachment* na Câmara dos Deputados. A análise é intuitiva, mas o resultado é congruente com a tendência ideológica verificada pelas PLB 2013 e 2017, qual seja, de deslocamento para a direita de forças políticas que se aglomeravam no centro, e do reposicionamento dos partidos progressistas à esquerda.

A metodologia utilizada é eminentemente qualitativa, mas são utilizados recursos quantitativos na confecção de tabelas ou gráficos para ilustrar alguns fatores que contribuíram para a ocorrência do resultado.

Sobre o método estudo de caso

A escolha do desenho de pesquisa é fundamental para os seus resultados, o que significa levar em consideração aspectos ontológicos e epistemológicos indispensáveis na prospecção e análise dos dados e informações pelo pesquisador. Se a finalidade do estudo é mensurar, quantificar, aspectos relacionados a opiniões, hábitos, atitudes e reações por meio de determinada amostra representativa do universo investigado, a pesquisa será conduzida com uso de técnicas e métodos estatísticos por meio da abordagem quantitativa. Se o objetivo é identificar fatores que contribuam para determinado acontecimento, ou seja, explicar e interpretar o fenômeno objeto de estudo, cujas características sejam complexas, ontológicas e de difícil mensuração, o pesquisador escolherá a metodologia qualitativa.

Pontos positivos e negativos são destacados em relação às duas perspectivas metodológicas. Em relação à abordagem qualitativa, a principal vantagem reside na profundidade e abrangência, quer dizer, no "*valor das evidências que podem ser obtidas e trianguladas por meio de múltiplas fontes, como entrevistas, observações, análise de documentos, permitindo ao pesquisador detalhes informais e relevantes dificilmente alcançados com o enfoque quantitativo, admitindo também uma relação bem mais próxima e sistêmica do objeto de estudo, diferentemente da abordagem quantitativa, que procura interpretar determinado objeto de estudo a partir da definição de variáveis, que às vezes, não podem ser totalmente identificadas e analisadas com a aplicação de ferramentas estatísticas*" (FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 10). Ademais,

o método qualitativo proporciona diálogo e conexão "*entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números*" (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). O resultado não seria o alvo da abordagem, mas o processo e seu significado, é dizer, o objetivo principal é interpretar o fenômeno objeto de estudo (GODOY, 1995; SILVA; MENEZES, 2005). De outra forma, o interesse do pesquisador é desvendar os fatores que explicam o fenômeno pesquisado, não reside em *quanto,* mas em *como* e *por que*, ou seja, compreender como as coisas acontecem e não dimensionar o fenômeno.

A crítica ao método qualitativo é no sentido de que pesquisas desse tipo prescindem de rigor e não produzem explicações e resultados válidos generalizáveis para os fenômenos sociais (GERRING, 2004; HEBLING, 2014), e que procedimentos para análise do objeto pesquisado não seriam bem estabelecidos (NEVES, 1996). Ademais, a pesquisa qualitativa exigiria muito trabalho e esforço na coleta e análise de variedade extensa de dados e informações demandando do pesquisador considerável disponibilidade de tempo (MILES, 1979). Essa vulnerabilidade do método qualitativo não passa, contudo, de conservadorismo de parte de pesquisadores quantitativistas que veem as pesquisas qualitativas apenas como coadjuvantes da abordagem quantitativa, incidindo apenas em sua fase inicial e conceitual (GUMMESSON, 2007).

Todavia, as duas abordagens não são excludentes, rivais ou dicotômicas, mas complementares, divergindo quanto aos objetivos. O pesquisador pode adotar ambas metodologias em estudos de caso, combinando os dois métodos no que se denomina triangulação metodológica (*mixed-methodology*) como base para validação e confirmação da pesquisa qualitativa (STAKE, 1995; CRESWELL, 1998). É que "*evidências quantitativas em estudos de caso, por exemplo, podem trazer à tona relações que não são claras ao pesquisador a partir de simples observações de comportamentos. Neste caso, o processo de triangulação permite não minimizar a falsa interpretação de fenômenos quando dados qualitativos são associados ao emprego de dados quantitativos*" (MAFFEZZOLLI; BOEHS, 2008, p. 104). Além disso, a triangulação, segundo Kathleen M. Eisenhardt (1989), enseja a ocorrência de *insights* e observações complementares na pesquisa.

Para Eisenhardt (idem), estudo de caso é estratégia de pesquisa que se foca em compreender a dinâmica apresentada dentro de contextos específicos. John

Creswell (1998) define o estudo de caso como a exploração de um sistema limitado a um ou mais casos envolvendo coleta de dados em profundidade e múltiplas fontes de informação em um contexto, como observação, entrevistas, documentos e relatórios. No mesmo sentido Sylvia Vergara (1997) diz que o estudo de caso tem caráter de profundidade e detalhamento. É método preferencial quando se necessita descrever de maneira ampla e profunda fenômeno social complexo com o intuito de desvendar *como* e *por que* tal episódio ocorreu (YIN, 2005), o que possibilita entendimento e compreensão sobre eventos reais e contemporâneos (MIGUEL, 2007).

A metodologia de estudo de caso, apesar de vista com certa parcimônia, seu uso tem sido debatido na Ciência Política contemporânea, pois se tem mostrado bastante útil na construção e no avanço do conhecimento dentro da área por sua capacidade de produção de inferências causais fortes, de aprofundamento das unidades estudadas e, principalmente, seu potencial de teorização *vis à vis* sua característica particular de problematizar o fenômeno estudado (EV; GOMES, 2014). De acordo com Flávio Rezende (2011), a partir das contribuições de King, Keohane e Verba em meados dos anos 1990, surgem ricos debates metodológicos sobre a adoção de metodologia qualitativa na Ciência Política comparada. A despeito de o ramo ser intensamente marcado pelo uso intensivo de modelos formais e métodos quantitativos para a produção do conhecimento, "*os estudos de casos, que tradicionalmente são considerados como os desenhos de pesquisa mais críticos e problemáticos quando se trata da questão de inferência causal nas ciências sociais, passam a ser considerados seriamente como possibilidades metodológicas frutíferas para a geração de conhecimento na Ciência Política*" (REZENDE, 2011, p. 298).

Leonardo Ev e Aline Gomes (2014) citam como exemplos bem-sucedidos de estudos investigativos que se utilizaram da metodologia de estudo de caso e que se tornaram grandes clássicos da Ciência Política e das ciências sociais as obras de Grahan Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises* (1971), e de Robert Dahl, *Who governs? Democracy and Power in an American City*, sobre poder e representação em New Haven, Connecticut, os estudos de E. P. Thompson, *The Making of the English Working Class* (1963), e de Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies* (2001). Por serem intrínsecos ao campo metodológico de estudo de caso, essas pesquisas também utilizaram técnicas de mapeamento ou rastreamento de processo (*process tracing*). A seguir faço breves apontamentos conceituais sobre

esse método, que será utilizado na primeira etapa da pesquisa – o movimento de construção e aceitação da denúncia de *impeachment* de Dilma Rousseff.

Elementos conceituais do método Process Tracing

Nas últimas décadas, as técnicas de *process tracing* alcançaram reconhecimento e uso crescentes por cientistas e sociólogos políticos em pesquisas as mais variadas (GEORGE; BENNETT, 2005). O termo, que significa rastreamento ou mapeamento de processos, foi desenvolvido no campo da psicologia cognitiva nos Estados Unidos, entre as décadas de 1960 e 1970, para designar as técnicas utilizadas no exame dos passos intermediários em processos mentais com o objetivo de compreender como as pessoas tomam decisões (BENNETT; CHECKEL, 2015). Segundo David Waldner (2012), o *process tracing* também está relacionado ao conceito de explicações genéticas de Ernest Nagel[37] que identifica a sequência de eventos através dos quais um sistema é transformado. Em 1979, o termo foi apropriado pelo cientista político da Universidade de Stanford, Alexander L. George, para descrever o uso de estudos de caso para fazer inferências sobre explicações históricas (GEORGE, 1979 *apud* BENNETT; CHECKEL, 2015).

De acordo com Andrew Bennett e Jeffrey Checkel (2015), o significado essencial que se apreende do termo *process tracing* desde sua origem se refere ao exame de etapas intermediárias em um processo para fazer inferências a respeito de hipóteses sobre como esse processo ocorreu e *se* e *como* ele gerou o resultado de interesse. Para Alexander George e Andrew Bennett (2005), o método busca identificar o processo causal interativo – a cadeia causal e o mecanismo causal – entre uma variável ou variáveis independentes (causa) e o resultado da variável dependente (efeito), abordagem compartilhada por Peter Hall (2008) e Checkel (2008). O referido método permite analisar evidências em processos, sequências e conjunturas de eventos dentro de um caso com o propósito de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar o fenômeno pesquisado (BENNETT;

[37] NAGEL, Ernest. 1961. *The Structure of Science: Problems in the Logic of Scientific Explanation*. New York: Harcourt.

CHECKEL, 2015). É ferramenta de análise d0e evidências dentro de um caso individual, ou uma instância vinculada espacial e temporalmente a um fenômeno específico, para derivar e/ou testar explicações alternativas do aludido caso (BENNETT, 2010).

Timothy McKeown (2004) compara o rastreamento de processos aos procedimentos usados por juízes e jurados para chegar a uma sentença com base exclusivamente em um único caso. Visão compartilhada por David Collier (2011), para quem *process tracing* é abordagem de fundamental importância para análise qualitativa em estudo de caso único, e James Mahoney (2012), que o considera instrumento para avaliar hipóteses sobre causas de um resultado específico centrado num caso particular. No mesmo sentido, Dereck Beach e Ramus Pedersen (2013) definem *process tracing* como ferramenta para estudar mecanismos causais em um projeto de pesquisa de caso único. Assinalam Beach e Pedersen que o método não deve ser visto como panaceia, mas quando utilizado em desenho de pesquisa de forma adequada, permite fazer inferências fortes sobre mecanismos causais por meio de análise em profundidade de estudos de caso único, o que não é possível com outros métodos de ciências sociais (idem). Ingo Rohlfing (2012) situa o *process tracing* no centro dos estudos de caso considerando o método como recurso indispensável para inferência causal, ou seja, a percepção 0e compreensão das causas que produzem determinado resultado.

O rastreamento de processos é um termo genérico que engloba uma variedade de abordagens (WALDNER, 2012), ou seja, o pesquisador pode adotar tanto a perspectiva centrada na teoria (*theory-centric*), quanto aquela cujo enfoque é o caso (*case-centric*) (BEACH; PEDERSEN, 2016). O objetivo de pesquisa que privilegia essa abordagem é contribuir para debates teóricos mais amplos, mapeando mecanismos em casos únicos para deles generalizar a outras situações. Já trabalhos centrados no caso, o propósito é aprofundar a análise de experiências específicas para melhor compreendê-las sem a pretensão de generalizar, ou seja, aplicar as observações detectadas a população mais ampla de casos. Beach e Pedersen (idem) desmembram o método em quatro variações: *theory-testing* (teste de teoria); *theory-building* (construção de teoria), *theory-refining* (refino de teoria) e *explaining-outcome* (explicação de resultado).

Pelo emprego da variante *theory-testing process tracing* o pesquisador almeja testar teoria no intuito de verificar se as evidências empíricas demonstram que um mecanismo está presente no caso conforme explícito na teoria e se funciona de acordo com o esperado. Material empírico é coletado para conferir se a evidência conjecturada estava ou não presente em cada parte do mecanismo no caso estudado.

Quando o objetivo é formular explicação teórica extensível a outras situações pela descrição de mecanismo causal mais geral observado em um caso particular, usa-se a variação *theory-building process tracing*. No caso, existe relação causal entre X e Y, mas ela carece de formulação teórica que explicite o mecanismo ali presente. Sabe-se que pode haver relação entre uma causa e o respectivo resultado, mas desconhecemos os mecanismos potenciais que conectam os dois. A intenção é suprir essa lacuna.

Ao se utilizar da variante *theory-refining process tracing* busca-se detectar condições ou contextos causais omitidos e requeridos para um mecanismo funcionar, o foco analítico é o de revisar e refinar teorias causais.

Finalmente, quando se procura formular explicação referente a resultado de um caso particular, ou seja, esclarecer como os mecanismos causais e suas interações produziram resultados num caso específico, utiliza-se a variação *explaining-outcome process tracing*. A finalidade é rastrear mecanismos causais para explicar detalhadamente como e por que o resultado (Y) ocorreu.

As três primeiras variações estão centradas na teoria e objetivam verificar por dedução se um mecanismo generalizável está presente em um caso específico. A última, centrada no caso, busca explicação minimamente suficiente para determinado resultado de evento histórico específico (e.g., Crise dos Mísseis Cubanos, ALLISON, 1971).

O presente estudo busca identificar as principais causas que resultaram no impedimento de Dilma Rousseff, com efeito, adota como unidade de análise um único caso. Sua utilização é adequada, portanto, porque o esquema metodológico permite alcançar as pretensões da pesquisa, ou seja, identificar, mapear ou rastrear a cadeia causal e a conexão entre os mecanismos causais que provocaram o resultado. Utilizo, para tanto, a variante do mapeamento de processo explicação de resultados

(*explaining-outcome*). A análise explicativa ocorre em duas etapas: a primeira, quando discuto o movimento de construção da denúncia de *impeachment* (Capítulo 3); a segunda, quando abordo o processo de deflagração e consumação do *impeachment* (Capítulo 4).

No capítulo terceiro, que vem a seguir, faço análise do papel do Tribunal de Contas, dos partidos de oposição ao governo Dilma Rousseff e do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, no movimento que viabilizou a construção e aceitação da denúncia de *impeachment* contra a Presidente. Nele, ressalto a importância da interação entre *accountability* horizontal e *accountability* vertical/social exercida pela ativação do Ministério Público e do Tribunal de Contas pela imprensa, o que foi decisivo na elaboração pelos partidos de oposição da denúncia de *impeachment* contra Dilma Rousseff. A análise do processo simbiótico de *accountability* – horizontal e vertical – entre agências estatais de controle e imprensa faz-se pertinente para o caso.

3 **O MOVIMENTO DE CONSTRUÇÃO E ACEITAÇÃO DA DENÚNCIA DE *IMPEACHMENT***

> All democracies have to cope with a contradiction which is inherent in power itself; if used, it may be abused. How does one provide for the former and prevent the latter?
>
> *Leslie Lipson*[38]

Guillermo O'Donnell, um dos principais teóricos da política de *accountability*, pensando as instituições e seus mecanismos de controle nas novas democracias, indaga, em seu artigo *Accountability Horizontal e Novas Poliarquias* (1998), sobre o que poderia ser feito para os governos adquirirem *accountability* horizontal. Tal mecanismo de controle é definido por ele como a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas, presumivelmente ilegais (O'DONNELL, 1998, p. 40). O'Donnell, quando ponderou sobre tal questão, não via essa possibilidade com muito otimismo no curto prazo, mas fez algumas sugestões. Dentre outras, empoderar os partidos de oposição e fortalecer agências de controle que exerçam papel essencialmente preventivo, tais como um Tribunal de Contas altamente profissionalizado, independente e o mais isolado possível do Executivo.

As ações ou omissões supostamente ilícitas podem afetar, segundo O'Donnell, três importantes esferas: a *democracia*, pela supressão, por exemplo, da liberdade de associação ou fraude nas eleições; a *liberal*, pela violação de liberdades e garantias fundamentais; e o *republicanismo*, pela desconsideração da lei e/ou do interesse público em prol dos interesses privados (idem, p. 41).

A questão central para O'Donnell – que repercute na análise dessa parte do caso Dilma Rousseff: movimento de construção e aceitação da denúncia – diz respeito à definição de *accountability* horizontal proposta pelo cientista político argentino, para quem esse tipo de controle somente se faz efetivo se houver agências estatais

[38] The Democratic Civilization (LIPSON, 1964).

legalmente autorizadas, autônomas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais (idem, p. 43). Trata-se da concepção pioneira de John Locke (1632-1704) da divisão do poder político e de Montesquieu (1689-1755), que a reformulou por meio da chamada teoria dos três poderes. Esse arranjo institucional estabeleceu o mecanismo de freios e contrapesos, de controle e equilíbrios entre as referidas dimensões políticas. Nesse contexto, Pérez-Liñán (2007) diz que os partidos políticos e assembleias legislativas também oferecem dispositivos sancionatórios, como *recall* de mandatos, referendos e procedimentos de *impeachment* para responsabilizar governos por violação das leis.

Freios e contrapesos compreendem as clássicas instituições do Executivo, Legislativo e Judiciário, porém nas democracias contemporâneas se estendem a várias agências de supervisão, como ouvidorias, controladorias e instâncias responsáveis pela fiscalização da prestação de contas. O Ministério Público de Contas (MPC), o Tribunal de Contas e a Controladoria-Geral da União (CGU) são exemplos da estrutura ampliada de *accountability* horizontal no Brasil. Essas esferas de controle, com o advento da Constituição de 1988, possibilitaram mecanismos institucionais acessíveis e abertos às reivindicações cidadãs, fomentando um notável crescimento do uso dessas agências por parte da sociedade civil (PERUZZOTTI, 2010).

Entretanto, para que elas funcionem de forma adequada, geralmente dependem das decisões tomadas por outras instâncias como os tribunais ou, eventualmente, pelos legisladores dispostos a, por exemplo, considerar o *impeachment*, ou ainda, aprovar ou não as contas anuais do governo. *Accountability* horizontal efetiva, ressalta O'Donnell (1998), não é o produto de agências isoladas, mas de redes de agências que se localizam no topo da estrutura de controle, porque é aí que o sistema constitucional "se fecha" mediante decisões últimas. É que, para o autor, há sempre a possibilidade de que um presidente autoritário, um partido de vanguarda ou um caudilho possam agir discricionariamente, ignorando a legislação existente.

Como já ressaltado, os mecanismos de *accountability* horizontal dependem de uma teia de agências estatais capazes, dispostas e comprometidas com suas ações de controle e de responsabilização dos agentes públicos, sobretudo quando envolvem autoridades de posição elevada (presidentes, legisladores, autoridades de alto escalão). Essa efetividade das agências estatais, ainda que integradas em rede,

depende, além de eleições periódicas que somente as poliarquias fornecem, de outros tipos de *accountability* vertical, como uma mídia razoavelmente independente. Imprensa autônoma é outra sugestão de O'Donnell quando ponderou sobre os arranjos necessários para fomentar as ações de controle horizontal pelas agências estatais: ao lado de notícias jornalísticas, essas ações descortinam as ações ilícitas que de outro modo passariam despercebidas, e proveem aliados potenciais para agências estatais de fiscalização e controle (O'DONNELL, 1998). Aqui, o autor defende a interação entre as formas de *accountability* horizontal e *accountability* vertical, com a intenção implícita de a última fortalecer a primeira. Smulovitz e Peruzzotti (2002), no mesmo sentido, introduzem o conceito de *accountability* social, justamente para que outros atores da sociedade possam atuar ativando o funcionamento das agências horizontais de controle.

Nesse contexto, o jornalismo independente, de denúncia ou investigação propriamente dito, obtém informações confidenciais e, consequentemente, denuncia e expõe casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, cumprindo uma função de ativação de mecanismos de prestação de contas (PERUZZOTTI, 2010). Essa é a mesma percepção de Pérez-Liñán (2007), para quem a imprensa investigativa e especializada se tornou um ator-chave na política do *impeachment*, municiando agências de controle horizontal com informações capazes de sustentar a abertura de um processo de impedimento presidencial.

A literatura aqui abordada oferece elementos que contribuem para explicar a dinâmica das investigações processadas no âmbito do MPC e TCU e que revelaram a prática excessiva de contabilidade criativa por parte do governo Dilma Rousseff, chamadas de "pedaladas fiscais", bem como de abertura de créditos orçamentários considerados incompatíveis com a meta de resultado primário.

Os teóricos citados foram intencionalmente articulados para ilustrar a importância e a pertinência da interação dos mecanismos de controle estatal e social, respectivamente, *accountability* horizontal e *accountability* vertical, nessa primeira etapa do processo que contribuiu para o impedimento de Dilma Rousseff: movimento de construção e aceitação da denúncia de *impeachment*. A predisposição do Ministério Público e da Corte de Contas para investigar e suas respectivas decisões se transformaram, sob o aspecto formal, em elemento chave – a fundamentação legal – para a elaboração da denúncia de crime de responsabilidade contra a Presidente.

Acompanhando com muita atenção os desdobramentos das investigações na Corte de Contas, os partidos de oposição no Congresso, que também integram a dimensão horizontal de controle, aproveitaram as decisões do Tribunal para imediatamente formalizar acusação de crime de responsabilidade contra a Presidente.

O objetivo deste capítulo é proporcionar uma explicação razoavelmente suficiente, por meio de estudo de caso único, do contexto em que surgiram as investigações no âmbito do Tribunal de Contas sobre as "pedaladas fiscais" e os decretos orçamentários, bem assim demonstrar como as duas questões se tornaram os argumentos centrais utilizados pela oposição no processo de impedimento de Dilma Rousseff. Com efeito, o movimento de construção e aceitação da denúncia de *impeachment* da Presidente configura etapa imprescindível do processo e tem como base a seguinte hipótese:

> H_1: A fundamentação da denúncia de *impeachment* – "pedaladas fiscais" e decretos orçamentários incompatíveis com as metas fiscais – decorreu de um processo natural de *accountability* envolvendo a interação das dimensões vertical, por meio da imprensa, e horizontal, mediante a (re)ação das agências estatais de controle: Ministério Público e Tribunal de Contas.

É certo que o papel desempenhado pelo MPC e TCU resultou de um procedimento típico de *accountability* horizontal, ativado por um efetivo mecanismo de *accountability* vertical no papel investigativo e informacional da imprensa. Já o comportamento da oposição em denunciar a Presidente e a decisão de Eduardo Cunha em aceitar o pedido envolvem aspectos de ordem meramente política. Cunha agiu num contexto em que estava em jogo tanto sua sobrevivência política, quanto o destino da primeira mandatária eleita no Brasil. A intenção do ex-presidente da Câmara não era dar sequência ao processo de *accountability* deflagrado pelo MPC e TCU, mas apenas punir uma presidente que se tornou "indesejável" e não disposta a "transigir" para salvá-lo da cassação. Agindo assim, o comportamento de Cunha se aproxima muito mais do modelo intermitente, "politizado" e "espasmódico" de *accountability*, acionado apenas em momentos críticos, do que de um sistemático e contínuo exercício congressual de freios e contrapesos para prevenir e dissuadir abusos de mandatários durante tempos normais (PÉREZ-LIÑÁN, 2007), ou seja, ao preterir e negligenciar a prevenção, o Congresso prescreveu e aplicou o remédio mais amargo – o impedimento presidencial.

O capítulo divide-se em três seções. A primeira trata do papel do Tribunal de Contas como agência de *accountability* horizontal na apuração das denúncias do procurador do Ministério Público de Contas, a partir de notícias veiculadas pela imprensa. Dessa interação surgiram as investigações solicitadas pelo MPC e conduzidas pelo TCU, cujas decisões despertaram os partidos de oposição para denunciar a Presidente por crime de responsabilidade, assunto que trato na segunda seção. Na última, analiso o contexto e a razão pela qual o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, deflagrou o processo.

3.1 **O papel do Tribunal de Contas**

O Tribunal de Contas da União tem, conforme a Constituição Federal, a função de auxiliar o Congresso no controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial dos órgãos dos Poderes da União, do próprio Legislativo, Executivo e Judiciário, no que tange à legalidade, legitimidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos. Dentre suas atribuições, cabe ao Tribunal examinar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio conclusivo, que deverá ser submetido ao Congresso para apreciação final.

Com efeito, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. É o que diz a Carta Política de 1988.[39] O papel do Tribunal na análise das contas do governo constitui etapa fundamental no processo de *accountability* da atuação governamental.

[39] Ver os artigos 70 a 75 da Constituição Federal.

3.1.1 Investigando as “pedaladas fiscais”

O *impeachment* de Dilma Rousseff tem características semelhantes, mas ao mesmo tempo singulares em relação a outros casos de queda de presidentes. Tomando como exemplos os episódios envolvendo Richard Nixon, Fernando Collor, Alberto Fujimori e a sul-coreana Park Geun-hye, percebe-se que o papel da imprensa se revelou decisivo em todos eles. A partir de apurações e descobertas do jornalismo investigativo é que surgiram denúncias de cometimento de atos ilícitos contra os referidos mandatários.

O controle social exercido pela imprensa, um dos apelos de O’Donnell para impulsionar a ações de *accountability* horizontal, fez com que os legisladores dos respectivos países buscassem meios para responsabilizar os presidentes citados – a forma escolhida foi o impedimento presidencial. Alguns foram submetidos ao processo até o final (Dilma e Park), outros renunciaram antes da abertura (Nixon e Fujimori) ou do final dos procedimentos (Collor). Todos os mandatários e mandatárias citados deixaram prematuramente seus cargos.

Pérez-Liñán (2007), em pesquisa sobre quedas de vários presidentes latino-americanos, incluindo a de Collor, mostra que os escândalos políticos divulgados pela mídia tem sido o denominador comum em todos os casos de *impeachment*. Em relação ao papel da imprensa, o caso Dilma Rousseff não foge desse padrão. A lupa do jornalismo investigativo não procurava escândalos de corrupção envolvendo específica e diretamente Dilma, o alvo era as manobras criativas na condução da política fiscal do governo.

Nesse contexto, o intercâmbio e o fluxo de informações entre imprensa-órgãos de fiscalização-imprensa (*accountability* vertical-*accountability* horizontal-*accountability* vertical) abriram o caminho para a construção do pedido de impedimento da Presidente. A gênese do processo começou de forma despretensiosa em agosto de 2014, quando, em meio às incertezas do resultado eleitoral para Presidente da República e ainda distante das turbulências do segundo mandato de Dilma Rousseff, um procurador do Ministério Público de Contas decidiu solicitar investigação sobre prática contábil duvidosa nas contas do governo petista, apelidada de “pedalada fiscal”. Após breve contextualização e abordagem conceitual, procedo à

análise de como as manobras contábeis vieram à tona e chegaram ao Tribunal de Contas.

Contabilidade criativa e as "pedaladas fiscais"

"Pedalada fiscal" é expressão cunhada pela imprensa para designar expediente do Tesouro Nacional que consiste no atraso intencional de repasse de recursos para bancos públicos e privados com o objetivo de melhorar artificialmente as contas públicas. Essa prática tem como referência o que se denomina "contabilidade criativa" (*earnings management* ou *creative accounting*), espécie de gerenciamento de resultados pela aplicação de sofisticação contábil, cujo objetivo é aproveitar as brechas na regulamentação de alguns aspectos contábeis para melhor estruturar as finanças das empresas, ou seja, gerenciamento ou manuseio de resultados para alavancar a imagem da entidade. Esse comportamento despertou o interesse de especialistas[40] e da imprensa, nacional[41] e estrangeira,[42] que começaram a questionar a referida prática.

---

[40] José Roberto Afonso (UNICAMP) e Gabriel Leal de Barros (IBRE/FGV) publicaram o artigo intitulado *Receitas de Dividendos, Atipicidades e (Des)Capitalização* (2013) dizendo que "Os dividendos recolhidos ao Tesouro Nacional por empresas e bancos por ele controlados cresceram muito nos últimos anos, em particular depois da crise global de 2008/2009, e se tornaram uma das receitas mais importantes do orçamento da União e variável decisiva para o cumprimento das metas de superávit primário desse governo e do setor público."

[41] Em 2012 e 2013 a imprensa brasileira fazia alertas sobre como as contas do governo estavam sendo impropriamente compostas com vultosa antecipação de dividendos, prática não recomendada pelo mercado, pois isso leva a descrédito da política fiscal. Ver:

O Estado de S. Paulo (05/09/2012): *Governo manobra contas públicas com antecipação de dividendos de 2013* Disponível em https://economia.estadao.com.br/noticias/negocios,governo-manobra-contas-publicas-com-antecipacao-de-dividendos-de-2013,125672e Acesso em 01/10/2018

Veja (01/12/2012): *Para atingir superávit, BNDES e Caixa anteciparão dividendos à União*. Disponível em https://veja.abril.com.br/economia/para-atingir-superavit-bndes-e-caixa-anteciparao-dividendos-a-uniao/ Acesso em 01/10/2018

[42] Em 6 de dezembro de 2011, o *Financial Times* já vislumbrava tempos ruins para a situação fiscal do Brasil e fazia menção a manobras contábeis criativas para impulsionar o resultado fiscal:

> *Indeed, long-term fiscal adjustment is the main macroeconomic challenge for Brazil over the next 10 years, despite our very good position relative to other countries. Brazil has maintained a solid primary surplus for many years – notwithstanding sizeable doses of creative accounting in recent years – and net debt has been falling steadily. Nevertheless, the fiscal accounts will tend to deteriorate in the long run.*

Disponível em https://www.ft.com/content/3c19a8fb-be57-39fd-85f7-3b1e7cd72bd5 Acesso em 01/10/2018

Em 19 de janeiro de 2013, a revista britânica *The Economist* publicou artigo em que fez duras críticas à contabilidade criativa nas contas públicas brasileiras. O título do artigo é sugestivo: *Wrong numbers*. Disponível em https://www.economist.com/the-americas/2013/01/19/wrong-numbers Acesso em 01/10/2018.

O experiente economista e ex-ministro Delfim Netto, segundo Afonso e Barros (2013, p. 27), adverte que, "*mais do que uma alquimia contábil inútil, o que se fez foi construir uma relação incestuosa entre governo, bancos e empresas estatais – e, poderíamos acrescentar, sob comando dos próprios pais. É premente reconhecer e desmanchar esse incesto*".

A prática de criatividade contábil foi objeto de alerta pelo TCU quando da apreciação das contas do governo de 2012. O jornal *Folha de S. Paulo* [43] já alertava, em 30 de maio do referido ano, que as manobras contábeis para garantir o cumprimento da meta de resultado primário daquele período receberam duras críticas do TCU, que considerou a chamada contabilidade criativa um dos principais problemas das contas do segundo ano do governo Dilma Rousseff. Conforme o jornal, para o TCU houve intenção deliberada de mascarar as contas públicas com a criação de receitas atípicas, danificando a credibilidade da política fiscal junto a agentes do mercado.

As manobras contábeis de 2012 eram fruto de uma série de operações triangulares – antecipação de dividendos – envolvendo as principais instituições financeiras do governo (Caixa, Banco do Brasil e BNDES) e o Fundo Soberano. Fato que levou o TCU a aprovar as contas de Dilma Rousseff daquele exercício com 22 ressalvas. A revista britânica *The Economist*[44] diz, em janeiro de 2013, que seria preferível à contabilidade criativa o Brasil mudar a meta de resultado primário para baixo para não arriscar sua reputação de sobriedade fiscal. Esse conselho, entretanto, foi ignorado pelo Tesouro. Os atrasos sistemáticos de repasses devidos pelo governo aos bancos oficiais passaram a fazer parte da engenharia fiscal governativa, o que acabou sendo revelado pelo jornal *O Estado de S. Paulo* e pelo serviço de tempo real da *Agência Estado* no primeiro semestre de 2014 (VILLAVERDE, 2016).

Esse retrospecto e abordagens conceituais servem para ilustrar que os artifícios contábeis do governo Dilma Rousseff para alcançar as metas fiscais continuaram a ser motivo de críticas por parte da imprensa. Agindo assim, segundo Peruzzotti (2010), os meios de comunicação atuam como canais para denunciar e

---

[43] Ver: *TCU critica contabilidade criativa do governo federal*. *Folha de S. Paulo*. Disponível em https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/111482-tcu-critica-contabilidade-criativa-do-governo-federal.shtml Acesso em 10/10/2018.

[44] Ver: *Wrong numbers*. Disponível em https://www.economist.com/the-americas/2013/01/19/wrong-numbers Acesso em 01/10/2018.

expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades, bem como para exercer pressão sobre as agências estatais de controle para que ativem os mecanismos de investigação e sanção apropriados. De fato, as reiteradas matérias sobre o assunto, publicadas nos principais veículos de comunicação do país, acabaram despertando o interesse do MPC, que prontamente solicitou ao Tribunal de Contas que investigasse a "criatividade" do governo para cumprir as metas fiscais.

A data é 21 de agosto de 2014. Nesse dia, o procurador do MPC, Júlio Marcelo de Oliveira, com base em informações publicadas em jornais e revistas de circulação ampla no país, solicitou ao TCU que investigasse possíveis irregularidades em repasses financeiros entre o Tesouro Nacional e bancos públicos e privados, com vistas a apurar a conformidade da prática com a legislação fiscal. O rastreamento das "pedaladas fiscais" por um organismo de controle estatal começa com esse ato do procurador objetivando apurar se o artifício contábil extrapolava os limites da lei.

Segundo o procurador, notícias divulgadas pela imprensa[45] haviam detectado atrasos de pagamentos devidos pelo Tesouro a diversas instituições financeiras referentes a verbas destinadas, dentre outros, a benefícios sociais e previdenciários, ao Bolsa Família, ao abono e seguro-desemprego e a subsídios de financiamentos agrícolas. Assinala que bancos, no papel de agentes financeiros, efetuavam os pagamentos de tais valores aos respectivos beneficiários, mas não recebiam tempestivamente do Tesouro o repasse dos recursos. Diz que a manobra do governo tinha o objetivo de "melhorar" o resultado primário (poupança) do governo federal para enquadrá-lo nos parâmetros definidos pelas diretrizes orçamentárias. Enfatiza que a imprensa acusava o governo de burlar as contas públicas para cumprir a meta de resultado fiscal.

Para o procurador, tais artifícios "tocariam pontos sensíveis das finanças públicas", pois estariam em descompasso com a legislação vigente. Sendo assim, propõe a realização de inspeção juntos às instituições bancárias credoras e ao próprio Tesouro Nacional para identificar a natureza, os montantes, as datas e demais dados relativos a cada uma das operações realizadas entre Tesouro e bancos desde 2012,

[45] A notícia base para a representação do procurador foi publicada no jornal *Valor Econômico* de 21/08/2014, intitulada *A questão é saber se houve crime fiscal*, por Ribamar Oliveira. Ver https://www.valor.com.br/brasil/3662124/questao-e-saber-se-houve-crime-fiscal. Processo TC-021.643/2014-8. Acórdão AC-825-13/15-P.

a fim de responsabilizar os autores. Solicita também verificar se o Banco Central registrava as operações no cálculo do resultado fiscal e do endividamento do setor público. Caso contrário, determina identificar os responsáveis para adequada responsabilização e providenciar as medidas corretivas necessárias.

Com relação às *"*pedaladas fiscais*"*, a investigação deveria responder, dentre outros questionamentos, à seguinte pergunta: "*os eventuais atrasos na cobertura, pela União, dos montantes devidos às instituições financeiras em decorrência das operações relacionadas à equalização de taxas de juros e ao pagamento de dispêndios de responsabilidade da União representam uma operação de crédito?* "[46]

A auditoria, conduzida no período de 22/09/2014 e 21/11/2014, identificou que as subvenções econômicas, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, foram pagas pelo BNDES e Banco do Brasil, mas cujos repasses a esses bancos não foram feitos em prazos razoáveis pelo Tesouro Nacional. Ademais, anota o relatório de inspeção que os passivos criados por essas operações não haviam sido registrados pelo Banco Central no rol de obrigações da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), acarretando distorções significativas no resultado fiscal primário e no montante da dívida pública, não compatível com a diligência e transparência esperadas no desempenho da autoridade monetária máxima do sistema financeiro nacional.

Com relação à pergunta – se os pagamentos intempestivos aos bancos estatais pelo Tesouro Nacional configurariam operações de crédito – o relator do processo (TC-021.643/2014-8), ministro José Múcio Monteiro, conclui positivamente, ou seja, que as instituições financeiras públicas, ao receberem com atrasos excessivos os pagamentos devidos pelo Tesouro, efetuaram na realidade operação de crédito à União, o que ocorrera à margem da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Isso porque a LRF proíbe operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo, sem autorização prévia e expressa na lei orçamentária.[47]

---

[46] Acórdão nº AC-0825-13/15-P, de 15/04/2015, item 16. Processo nº TC 021.643/2014-8.

[47] De acordo com o relatório de inspeção, adotado pelo item 7 do processo TC 021.643/2014-8, relator ministro José Múcio Monteiro, "*A contratação de operações de crédito deve obedecer a uma série de condições, tais como: autorização legislativa para contratação, consignar os recursos no orçamento, verificar o cumprimento da 'regra de ouro'. E também a uma série de vedações, como a que proíbe instituição financeira pública de financiar seu ente controlador. Existem vedações específicas para as*

Salienta o relator que as dívidas acumuladas em todo o período inspecionado atingiram a cifra de aproximadamente R$ 40 bilhões, valor que a partir da decisão do Tribunal teria que ser devidamente registrado no rol de passivos da União na Dívida Líquida do Setor Público. Determinou também que fossem refeitos os cálculos mensais do resultado primário referentes ao ano de 2014, considerando os valores pendentes ou pagos em atraso para que fosse possível verificar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o referido exercício.

Submetido a votos, o plenário do Tribunal de Contas aprovou à unanimidade o relatório e o voto do ministro Monteiro em 15 de abril de 2015.[48] Contra essa decisão, o governo Rousseff apresentou vários recursos,[49] mas o Tribunal rejeitou todos, mantendo o entendimento de que o governo teria praticado as chamadas *"*pedaladas fiscais*"*,[50] enquadrando-as como operações de crédito proibidas pela LRF e legislação fiscal.

Outra data importante é 19 de maio de 2009. Nessa data já se tinha, dentro do próprio governo, resposta à pergunta feita pelo procurador do MPC cinco anos depois. Em parecer[51] da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda,

---

de natureza extra orçamentária, como aquela que proíbe a contratação de tais operações no último ano de mandato" (item 61, p. 68). A regra de ouro estabelece que, ao final de um exercício financeiro, o total das receitas com operações de crédito (de natureza orçamentária) não pode ser superior ao total das despesas de capital, pois, se assim ocorrer, o ente federado estará evidenciando que, para o financiamento de parcela de seus dispêndios correntes, depende de recursos de terceiros (item 66, p. 10). A regra de ouro decorre do inciso III do art. 167 da Constituição Federal, segundo o qual é proibida: "*a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta*".

[48] A decisão do Tribunal de Contas foi proferida no Acórdão nº AC-825-13/15-P no âmbito do Processo nº 021.643/2014-8.

[49] Decisões nos acórdãos: AC-992/2015 de 29/04/2015; AC-3297/2015 de 09/12/2015; AC-2575/2016 de 05/10/2016; AC-1824/2018 de 08/08/2018.

[50] Em sua manifestação no processo, acolhida pelo relator, o procurador do Ministério Público de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira, é taxativo a esse respeito: "*Importante salientar que, além de os citados atrasos nos repasses de recursos federais estarem contribuindo para 'maquiar' as contas públicas, no mecanismo conhecido como "pedaladas fiscais", em muitos dos casos analisados também está ocorrendo patente violação a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/2000), conforme bem registrado pela equipe de auditoria*" (TC 021.643/2014-8, p. 80).

[51] Parecer PGFN/CAF/Nº 996/2009 (Nota nº 621/2009/GEFUP/COFIS/STN, de 15 de maio de 2009), em resposta à Consulta da STN, sobre a possibilidade de o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), assumir integralmente, em um primeiro momento, o pagamento do auxílio financeiro a ser concedido pela União para financiar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), tal como previsto na Medida Provisória nº 459/2009. A dúvida do governo era sobre a legalidade da operação, ou seja, se adiantamentos de recursos do FGTS, em nome do governo federal, violaria a Lei de Responsabilidade Fiscal. O parecer da PGFN foi em sentido negativo, afirmando que "*12. Entretanto, não há, a nosso ver, conflitos entre o adiantamento de recursos do FGTS para a operacionalização do PMCMV e a LRF, pois tal Fundo tem personalidade jurídica e patrimônio próprios, e se constitui em*

foi consignado o entendimento de que os artigos 35 e 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) proíbem instituição financeira pública conceder adiantamentos à União (VILLAVERDE, 2016, pp. 23, 25). "*Estava claro para a PGFN [e] para o Tesouro [que] crime de responsabilidade fiscal haveria somente se o [banco público] adiantasse ou emprestasse recursos ao Tesouro Nacional, seu controlador*" (idem, p. 26).

Essa compreensão era de conhecimento tanto do Secretário do Tesouro, Arno Augustin, quanto do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Luís Inácio Adams,[52] mais tarde alçado ao cargo de Advogado-Geral da União. Não apenas a cúpula do Tesouro e da PGFN tinha ciência, o escalão inferior também. Tanto que a situação provocou "momentos de tensão" entre os coordenadores-gerais do Tesouro, subsecretários e assessores mais próximos do secretário Augustin. Para os técnicos estava claro que "*ao final de 2015 o TN estaria com um passivo de R$ 41 bilhões*" por conta da contabilidade criativa, o que poderia afetar seriamente "*a credibilidade da política fiscal*". Esse aviso foi dado em julho e setembro de 2013.[53]

Para suavizar os efeitos da situação fiscal declinante, o governo Dilma Rousseff, além da contabilidade criativa e das *"*pedaladas*"*, adotou, nos anos 2014 e 2015, outros mecanismos para ajustar as contas públicas. Talvez seguindo a sugestão da revista britânica *The Economist*, passou a adotar a política de alteração da meta fiscal para baixo. Essa prática sofreu críticas contundentes dos partidos de oposição e veio a se tornar outro calcanhar de Aquiles de Dilma Rousseff. O próximo tópico discorre sobre essa questão, e sobre como o entendimento do Tribunal de Contas, assim como no caso das *"*pedaladas*"*, se revelou prova técnica essencial para a deflagração do processo de *impeachment* no Congresso Nacional.

---

uma entidade privada, sendo a CAIXA apenas um agente intermediário na operação. Em nossa opinião, conflito haveria se a Caixa, na qualidade de agente financeiro, utilizasse de suas disponibilidades para antecipar recursos, em nome da União" (item da Nota nº 621/2009/GEFUP/COFIS/STN, adotada no parecer PGFN/CAF/Nº 996/2009, p. 3). Os itens 5, 6 e 7, do referido parecer, deixam claro que os artigos 35 e 36 da LRF seriam descumpridos se os recursos utilizados nos adiantamentos fossem emprestados por um banco público (no caso, a Caixa). Vale lembrar que a política habitacional do PMCMV foi concebida no âmbito da Casa Civil, cuja titular era Dilma Rousseff.

[52] Luís Inácio Adams, na condição de Advogado-Geral da União, foi responsável pela defesa da Presidente nos julgamentos das "pedaladas fiscais" e das contas de seu governo no Tribunal de Contas da União.

[53] In: O aviso foi dado: pedalar faz mal, por Leandra Peres. Disponível em: https://www.valor.com.br/pedaladas Acesso em: 22/10/2018.

3.1.2 Investigando os decretos suplementares e sua incompatibilidade com a meta fiscal

Antes de analisar o assunto é preciso destacar alguns conceitos. Créditos suplementares são espécies do gênero créditos adicionais. Créditos adicionais são instrumentos de ajuste orçamentário para corrigir distorções durante a execução do orçamento. São autorizações para realização de despesas que não foram consideradas ou insuficientemente computadas na lei orçamentária anual (LOA). Os créditos adicionais classificam-se em suplementar, especial e extraordinário. Crédito suplementar, que interessa para a análise, é modalidade de crédito adicional destinada a reforçar, complementar, verba orçamentária já prevista, mas que se revelou insuficiente durante a execução do orçamento. Crédito especial é a modalidade utilizada para despesas em relação às quais não existe dotação orçamentária específica, ou seja, verba prevista como despesa no orçamento e destinada a fins determinados. Crédito extraordinário é destinado, como o nome sugere, ao atendimento de despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Em princípio, todos os créditos adicionais devem ser autorizados por lei específica e abertos por decreto expedido pelo titular do Poder Executivo. Há exceção apenas para o caso de crédito suplementar, que pode vir excepcionalmente autorizado na LOA.[54] Todavia, as alterações promovidas na programação orçamentária do referido crédito devem estar, no ato de sua publicação, compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário (meta fiscal) vigente estabelecida para o período. O resultado primário pode ser superavitário ou deficitário. Apresenta superávit quando o resultado entre receitas e despesas é positivo, e déficit, quando negativo. Não se incluem nessa equação os gastos com pagamentos de juros devidos pela União.

O cumprimento da meta fiscal – seja ela positiva ou negativa – demonstra controle sobre as contas públicas. O ideal e recomendável é que o resultado seja

[54] Pelo princípio da exclusividade da lei orçamentária, nela somente poderá conter assunto pertinente à previsão da receita e fixação da despesa. Entretanto faz-se exceção para permitir a previsão de abertura de crédito suplementar, além de contratação de operações de crédito (CF, art. 165, § 8º).

sempre superavitário.[55] Assim, o governo emite sinais à sociedade de que está comprometido com o equilíbrio das contas públicas. Resultados primários ruins significam menor credibilidade do governo para cumprir seus compromissos e mais altos juros que serão pagos para financiar suas dívidas.

A programação orçamentária (previsão dos gastos) e financeira (execução dos gastos) são os instrumentos utilizados pelo governo para gerenciar o cumprimento das metas. Com efeito, ao longo do ano as receitas e despesas são avaliadas no que diz respeito ao alcance dos resultados predefinidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Na ocorrência de baixa arrecadação de receitas (tributos), os gastos devem ser limitados, o que tecnicamente é denominado de limitação de empenho e movimentação financeira, mais comumente chamado de contingenciamento.

Apresentados os aspectos conceituais, examino a seguir a questão dos decretos orçamentários e sua incompatibilidade com a meta fiscal, também objeto de várias notícias na mídia especializada.[56]

Abertura de crédito suplementar, cumprimento da meta fiscal e contingenciamento (corte/limitação de gastos não obrigatórios) são temas que tiveram grave importância no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Os anos 2014 e 2015 são simbólicos na história recente da gestão das contas públicas brasileiras. Arranjos não ortodoxos na execução da política fiscal com finalidades políticas colocaram em xeque a credibilidade e o destino da Presidente.

O ano de 2014 inaugura esse simbolismo, pois foi o primeiro a apresentar déficit primário para o período de 12 meses desde 1997, ano em que o Banco Central começou a registrar os saldos primários do governo federal/central.[57] Além de simbólico o referido ano também foi sintomático, visto que apresentou profunda queda no resultado primário do governo. A diferença entre a meta originalmente calculada pelo governo e o resultado alcançado foi gigantesca. A meta cheia inicial para 2014

[55] O governo envia o projeto de diretrizes orçamentárias (PLDO) estipulando uma meta de superávit primário, valor que indica quanto o governo almeja arrecadar a mais do que gastar, sem incluir nessa equação as despesas com juros da dívida. A sobra serve para reduzir o volume total da dívida ao longo do tempo. A meta fiscal foi criada na década de 1990 como parte da política de tripé macroeconômico: metas fiscais, política de câmbio flutuante e metas de inflação. Essas medidas constituíram a base da política econômica dos governos FHC e Lula.

[56] Ver: https://www.valor.com.br/politica/4263842/dilma-repete-pratica-condenada-por-tribunal

[57] O governo central compreende as contas do governo federal, previdência social e Banco Central. O outro é o resultado do setor público consolidado, que engloba o governo federal/central, estados e municípios, cuja série se inicia em 2001.

encaminhada pelo Executivo e aprovada pelo Congresso era de R$ 116,1 bilhões, podendo chegar a R$ 49,1 bilhões, considerada a redução permitida no valor de R$ 67,0 bilhões, referente a gastos com obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC)[58]. O resultado que se verificou, porém, foi déficit de R$ -20,5 bilhões,[59] muito aquém da meta cheia original e da meta reduzida.

Em 2013 o governo havia obtido superávit primário de R$ 75,3 bilhões.[60] Daí por diante, a deterioração da situação fiscal se torna mais aguda, o que impôs ao governo Dilma revisar para baixo a meta de resultado primário nos anos 2014 e 2015. O mesmo ocorreu no governo Temer, que lhe sucedeu.

Em novembro de 2014, ao reconhecer que o desempenho da economia não acompanhava o ritmo previsto, e que a meta fiscal não seria cumprida, o governo resolveu encaminhar proposta ao Congresso Nacional alterando[61] o valor fixado inicialmente na LDO daquele ano. Quais foram as causas para seguidas revisões da meta fiscal?

---

[58] "*Criado em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável*." (http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac)

[59] A meta de resultado primário para 2014, no valor de R$ 49,1 bilhões (Lei nº 12.919/2013), foi alterada em dezembro do referido ano para déficit de R$ -45,7 bilhões (Lei nº 13.053/2014). Considerando-se a modificação, o governo teria cumprido a meta, pois o resultado primário verificado foi de R$ -20,5 bilhões, mas o entendimento do Tribunal de Contas é de que o parâmetro para aferição do resultado primário é o valor vigente no exato momento da publicação do decreto de abertura de crédito suplementar. Sendo assim, o valor referencial teria que ser a meta inicialmente aprovada (LDO-2014), no valor de R$ 49,1 bilhões.

[60] Originalmente, previa-se meta cheia de superávit primário para o ano de 2013 no valor de R$ 108,09 bilhões, mas foi modificada para R$ 73 bilhões com o argumento do governo de que era necessário "*abrir espaço para o aumento dos gastos públicos e para as reduções de tributos usadas para estimular a economia*" no referido ano. Ver http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/01/superavit-primario-do-governo-central-supera-previsoes-e-atinge-r-77-bi-em-2013 Acesso em 10/10/2018.

[61] A revisão de meta de economia de recursos públicos não é incomum. De 2003 a 2014, a meta havia sido alterada sete vezes, em cinco oportunidades a meta foi modificada para baixo; em duas ocasiões, a meta foi revisada para cima. Isso ocorreu em vários anos desde 2003. Mas foi no governo Dilma Rousseff que a prática foi elevada ao extremo, com a modificação da meta fiscal para níveis negativos. Revisões da meta fiscal indicam previsões sem consistência, que o governo leu o cenário econômico-fiscal de forma equivocada. Isso leva a queda na confiança e prejudica a previsibilidade do futuro, o que provoca hesitação em empresários, nacionais e estrangeiros, que retraem seus investimentos e nas famílias que postergam suas compras de produtos e serviços.

A resposta dada pelo governo está na exposição de motivos[62] que acompanhou o projeto de lei (PLN nº 36/2014) para modificar o resultado primário originalmente previsto. Justifica o governo que a alteração era necessária porque:

> A redução do ritmo de crescimento da economia brasileira afetou as receitas orçamentárias de forma que se faz necessário garantir espaço fiscal para preservar investimentos prioritários e garantir a manutenção da competitividade da economia nacional por meio de desonerações de tributos. As políticas de incentivos fiscais e a manutenção do investimento tornaram-se imprescindíveis para minimizar os impactos do cenário externo adverso e garantir a retomada do crescimento da economia nacional.

O projeto foi aprovado depois de intensa e tumultuada disputa entre governo e oposição no Congresso Nacional no início de dezembro de 2014. A meta de resultado primário foi alterada. Entretanto, os partidos oposicionistas questionaram a mudança da meta fiscal junto ao Tribunal de Contas alegando que o governo, ao invés disso, teria que ter feito o devido corte de despesas (contingenciamento). Isso porque a lei de responsabilidade fiscal determina que, em situação em que haja risco de descumprimento da meta inicialmente prevista, deve-se promover a limitação de empenho e movimentação financeira (redução de gastos) por meio de decreto. Para a oposição, o governo fez o contrário. Não providenciou o contingenciamento e ampliou os gastos, mesmo tendo conhecimento, já em novembro de 2014, de que não se alcançaria a meta de resultado primário anunciada no início do referido ano. Argumentavam as lideranças oposicionistas que a aprovação da nova meta fiscal não era salvo-conduto para o governo se eximir das ilicitudes praticadas. Além disso, acusavam o governo de ter condicionado[63] a votação da mudança da nova meta de

---

[62] EM nº 00206/2014 MP assinada em 05/11/2014 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PLN/2014/Exposi%C3%A7%C3%A3o%20de%20motivos/206.html)

[63] A condição a que se referiam os líderes oposicionistas seria o disposto no Decreto nº 8.367/2014, segundo o qual: "*A distribuição e a utilização do valor da ampliação a que se referem os arts. 1º e 2º deste Decreto ficam condicionadas à publicação da lei resultante da aprovação do PLN no 36, de 2014 - CN, em tramitação no Congresso Nacional*". Para eles, a expressão "condicionada à publicação" violaria o art. 118 da Lei nº 12.919/2013: "*A execução da Lei Orçamentária de 2014 e dos créditos adicionais obedecerá aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal, não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional*" (grifei).
O então deputado federal (e recém-eleito senador) Ronaldo Caiado (DEM/GO) ingressou no Supremo Tribunal Federal (STF) com ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 329 de 02/12/2014)) para tentar suspender os efeitos do decreto. Na ação, o parlamentar pedia medida cautelar para suspender o decreto, alegando que a norma carregava desvio de finalidade. O desvio, segundo Caiado, residia no fato de o decreto presidencial ter o objetivo de apenas pressionar o Congresso a aprovar a nova meta fiscal. A ADPF foi arquivada porque não era a forma adequada para questionar o decreto. Foi relator o ministro Celso de Mello. Ver http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=282367

resultado primário à liberação de emendas parlamentares individuais, o que é proibido pela lei orçamentária.

No sentido de apurar tais irregularidades, os líderes da oposição[64] apresentaram, em 18 de dezembro de 2014, denúncia[65] ao Tribunal de Contas acusando Dilma Rousseff de ter cometido infração à lei de responsabilidade fiscal e à lei orçamentária. A referia denúncia não foi autuada em processo específico no Tribunal, mas o assunto foi analisado pela Corte quando da apreciação das contas do governo daquele ano.

3.1.3 Contas do governo de 2014: TCU ratifica a ilegalidade das “pedaladas” e dos decretos

De acordo com a Constituição, o Presidente da República deve prestar contas[66] ao Congresso Nacional sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. Entretanto, não são as casas legislativas, os parlamentares, que fazem a análise técnica das contas. Essa tarefa é atribuição do Tribunal de Contas da União, cuja decisão se materializa em relatório e parecer prévio conclusivo. A manifestação do TCU constitui etapa fundamental do processo de *accountability* da ação governamental, transparência e controle na gestão dos recursos públicos. A análise empreendida pela Corte subsidia o Congresso Nacional com elementos técnicos para que os parlamentares profiram seu julgamento. A deliberação congressual é de natureza política e pode, inclusive, divergir das recomendações do Tribunal.

O papel constitucional do TCU pela busca efetiva de fiscalização horizontal das instituições públicas brasileiras preenche lacuna identificada por Guillermo O’Donnell, quando, em meados da década de 1990, expressou preocupação sobre a carência

[64]Autores da denúncia: Sen. José Agripino, Presidente do DEM; Senador Aécio Neves, Presidente do PSDB; Deputado Roberto Freire, Presidente do PPS; e do Deputado Beto Albuquerque, Líder do PSB.
[65] A denúncia foi registrada no Tribunal de Contas sob o protocolo 52.261.129-6.
[66] As contas prestadas pelo Presidente da República consistem no Balanço Geral da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos da União (§ 5º do art. 165 da Constituição Federal). A análise empreendida pelo Tribunal deve exprimir se o Balanço Geral da União representa adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do ente federado no encerramento do exercício, bem como se a gestão dos recursos públicos observou os princípios e as normas constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

desse tipo de controle nas então recentes democracias políticas ou poliarquias (O'DONNELL, 1994; 1998), dentre elas o Brasil. Apesar de sua composição ser majoritariamente indicada por critérios políticos,[67] o Tribunal vem desempenhando suas funções com o objetivo de robustecer a *accountability* horizontal brasileira. Naquela época, o autor dizia que essa dimensão de controle somente seria possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre e independente, capaz de produzir informação confiável e adequada no sentido de dar visibilidade às ações ilícitas e denúncias contra autoridades e o governo que de outro modo passariam despercebidas.

O caso Dilma Rousseff reúne essas duas dimensões de controle (horizontal/vertical), sobretudo com relação à identificação dos crimes de reponsabilidade contra a Presidente. As decisões do Tribunal legitimaram e deram vigor às oposições no Congresso no movimento de construção da denúncia. Um dessas decisões se refere às contas do governo de 2014, que foram rejeitadas, o que ocorreu pela segunda vez na história do país num intervalo de oitenta anos. O parecer do TCU ratificou seu entendimento quanto à ilicitude das "pedaladas fiscais" e assinalou outra prática do governo considerada também irregular pelo Tribunal, qual seja, abertura de créditos suplementares sem observância da meta fiscal vigente e sem autorização legislativa. Dito isso, passo a examinar de forma sucinta o relatório da Corte sobre as contas do referido ano.

Em junho de 2015, o TCU, após análise preliminar, emitiu relatório em que se aponta a existência de várias irregularidades nas contas do governo referentes ao exercício de 2014 e comunicou tal fato à Presidente da República para apresentar suas contrarrazões (defesa). Dentre as irregularidades, o Tribunal confirmou a existência das *"*pedaladas fiscais*"* nesse período e anos anteriores, considerando-as operações de crédito sem amparo na lei, como já o fizera em decisão proferida em 15 de abril de 2015 (AC-825/2015), alusiva à investigação solicitada em 21 de agosto de 2014 pelo procurador do Ministério Público. Outra irregularidade apontada no relatório diz respeito à edição de decretos suplementares para ampliar os gastos do governo.

[67] O Tribunal é composto por nove ministros. Sete deles foram indicações eminentemente políticas: cinco ministros são ex-parlamentares (José Múcio Monteiro, Aroldo Cedraz, Ana Arraes e Vital do Rêgo) e dois ex-servidores do Senado Federal, indicados pelo PMDB (Raimundo Carreiro e Bruno Dantas), respectivamente apoiados por José Sarney e Renan Calheiros. Os outros dois são egressos dos quadros técnicos do Tribunal e do Ministério Público (Benjamin Zymler e Walton Rodrigues).

Segundo o TCU, isso foi feito com base em meta fiscal futura, ainda pendente de votação no Congresso. Para o Tribunal, o governo teria duas opções para não desrespeitar a meta fiscal. A primeira seria cortar gastos para não comprometer a meta em vigor. A segunda seria ampliar as despesas somente depois de sancionada a lei modificadora da meta de resultado primário.

As irregularidades assinaladas no parecer preliminar das contas de 2014 são as mesmas denunciadas pelos líderes da oposição em dezembro do mesmo ano. São elas: deixar de fazer a redução de despesas (contingenciamento) em montante suficiente ao cumprimento da meta fiscal em vigor e também por condicionar a execução orçamentária de 2014 à aprovação da nova meta fiscal.

Diante disso, o Tribunal comunicou Dilma Rousseff sobre as irregularidades em junho de 2015 e fez vários alertas, ressaltando que as ilicitudes apontadas eram de responsabilidade direta da Presidente da República. Argumentou que é competência privativa do titular do Executivo a expedição dos atos necessários à fiel execução da lei. Ao se referir à "responsabilidade direta" de Dilma Rousseff, o TCU indiretamente fez alusão a possível incidência de crime de responsabilidade por parte da Presidente. Nas palavras da Corte de Contas:

> À luz dos fatos apontados, vê-se que o Poder Executivo deixou de indicar e promover a limitação de empenho e movimentação financeira, a despeito da constatação de que a realização da receita verificada ao final do segundo quadrimestre de 2014 não comportaria o atingimento da meta fiscal. [...] Assim, tem-se que a irregularidade em foco, consistente em omissão no dever de limitação de empenho e movimentação financeira (falta contingenciamento de despesas discricionárias da União) [...] é de **responsabilidade direta da Presidente da República**, [...], haja vista o disposto no art. 84, inciso V, da Constituição Federal, segundo o qual compete privativamente à Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução da lei (CG 2014, p. 194.[68] Sublinhado no original. Negrito do autor).

Após Dilma já ter sido avisada para apresentar defesa sobre as citadas irregularidades, o procurador Oliveira detectou que o Tribunal não havia se manifestado no relatório preliminar sobre outras duas possíveis ilicitudes: a expedição pela Presidente de dois decretos de créditos suplementares[69] que estariam em

[68] Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república. Exercício de 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf Acesso em: 15/10/2018.

[69] Decretos não numerados abertos em 03/12/2014, identificados pelos códigos sequencias: 14040, valor R$ 409,096 milhões, e 14063, valor R$ 15.021,7 bilhões. Esse tipo de decreto pode ser expedido

desacordo com a lei orçamentária daquele ano. Ressaltou o procurador que a alteração na programação orçamentária contidas em ambos os decretos eram incompatíveis com o cumprimento da meta de resultado primário vigente quando foram expedidos. Sendo assim, a mudança na programação orçamentária deveria ter sido submetida ao Congresso Nacional. Essa foi a mesma conclusão da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) do TCU, que recomendou incluir os dois decretos na prestação de contas de 2014 dizendo que, se comprovados os fatos, descumpririam a lei orçamentária e a Constituição, hipótese configurada pela Carta Política como crime de responsabilidade.

Alguns congressistas também estavam atentos a essas supostas irregularidades, contidas nos dois decretos. Praticamente na mesma data, o senador Otto Alencar (PSD/BA),[70] e conjuntamente os deputados Pauderney Avelino (DEM/AM) e Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO)[71] solicitaram ao TCU, respectivamente, em 11 e 12 de agosto de 2015, que esses fatos novos fossem apurados na prestação de contas de 2014. O senador Otto Alencar, então presidente da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), justificou o pedido ao TCU dizendo que não podia "*acreditar que a Presidência da República, com o Ministério do Planejamento, com tanta assessoria que tem, possa abrir crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional. Isso seria crime de responsabilidade, é uma coisa muito grave, por isso o requerimento*".[72] Na mesma linha do TCU, o senador Alencar ressalta a hipótese de crime de responsabilidade. O relator das contas, ministro Augusto Nardes, acolheu os pedidos do procurador do MPC e dos congressistas, e a Presidente foi novamente instada a prestar esclarecimentos em 12 de agosto de 2015.

O parecer preliminar do Tribunal de Contas sobre as contas do governo de 2014, anotando diversas irregularidades, despertou o interesse dos líderes dos principais partidos de oposição. Defenderam que o entendimento do TCU constituía

---

pelo Chefe do Poder Executivo desde que o impacto seja neutro do ponto de vista fiscal, ou seja, não afete a obtenção da meta de resultado primário.

[70] Requerimento nº 74/2015, de 11/08/2015, registrado no TCU no processo TC 019.649/2015-0, acórdão nº AC-2140-34/15-P.

[71] Requerimento nº 12/2015, de 12/08/2015, registro no TCU no processo TC 020.737/2015-7, acórdão AC-2429-39/15-P.

[72] IN: Otto Alencar justifica requerimento ao TCU sobre contas do governo de 2014. Disponível em https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/18/otto-alencar-justifica-requerimento-ao-tcu-sobre-contas-do-governo-de-2014 Acesso em 10/10/2018.

argumento suficiente para abertura de processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff: era "*a 'fundamentação jurídica' que faltava para que a Oposição pudesse entrar com o pedido de afastamento da Presidente*".[73] Era o "corpo de delito", a prova do "crime" a que se referia o deputado Jarbas Vasconcellos (PMDB/PE) em entrevista a Mário Sérgio Conti[74] em 20 de agosto de 2015. Nessa ocasião, o jornalista indagou ao deputado por que Dilma Rousseff deveria ser afastada, já que não havia crime configurado. Jarbas respondeu, retoricamente, dizendo que teria que achar um "corpo de delito" (motivo): "*Esse corpo de delito vai ter que ser achado. Tem que ser buscado. Tem que ser achado*. " E dizia que o "corpo de delito" estava nas mãos do TCU: "*Ela [Dilma] deveria sair se o Tribunal de Contas julgar as contas dela [de 2014] irregulares*". A expectativa do experiente parlamentar pernambucano – rejeição das contas – era compartilhada pelo procurador do Ministério Público de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira, que denunciou as *"*pedaladas fiscais*"* em agosto de 2014.

A atuação do procurador Oliveira, assessorado pelo à época auditor do TCU, Antônio Carlos Costa D'Ávila de Carvalho Junior,[75] se revelou imprescindível nas investigações das "pedaladas fiscais" e dos decretos no episódio Dilma Rousseff. O comportamento proativo do procurador encontrou respaldo no TCU, que aprovou a realização de todas as auditorias por ele sugeridas. Esse arranjo institucional vem ao encontro das preocupações de O'Donnell (1998), que recomendava em seu comentado artigo a existência na estrutura do Estado de órgãos altamente profissionalizados. O TCU e o MPC são exemplos da institucionalização da *accountability* horizontal concebida pelo autor, que também tinha receios de interferências políticas nessa esfera. Como precaução, sugeria que as agências estatais de controle fossem dotadas de orçamento próprio e totalmente autônomas

[73] As lideranças da Oposição defendiam endossar pedido de impeachment com base na decisão do TCU: os líderes do PSDB, senadores Cássio Cunha Lima (PB) e Aécio Neves (MG), e o líder do Democratas (GO), Ronaldo Caiado. Ver: Líderes da oposição dizem que decisão do TCU abre caminho para impeachment. Disponível em https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lideres-de-oposicao-dizem-que-decisao-do-tcu-abre-caminho-para-pedido-impeachment,1671183 Acesso em 10/10/2018.

[74] Ver https://www.youtube.com/watch?v=ueP-9DfIOdI. Acesso em 10/10/2018. O tema *impeachment* começa a partir de 14m06s. A declaração sobre o "corpo de delito", a prova do crime de responsabilidade, ocorre em 18m33s em diante. Sobre o "corpo de delito" estar no TCU em 16m18s. Na realidade, o deputado Jarbas Vasconcellos apostava que Dilma Rousseff iria renunciar ou a Operação Lava Jato descobrir algum crime que pudesse ser imputado à Presidente.

[75] Antônio Carlos D'Ávila de Carvalho Junior é Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados desde 22 agosto de 2016. Foi uma das principais testemunhas de acusação no processo de *impeachment* no Senado Federal. Carvalho Junior foi designado pelo TCU para coordenar e conduzir as investigações sobre as "pedaladas fiscais" (VILLAVERDE, 2016, Capítulo 5 – *O governo sob investigação*).

em suas decisões em relação aos poderes Executivo e Legislativo. Esses atores – MPC e TCU – desfazem a ideia de Pérez-Liñán (2007) de que presidentes latino-americanos são insuscetíveis a constrangimentos por ausência de controles na estrutura de governo.

Nesse sentido, o procurador do MPC operou intensamente para que as contas do governo de 2014 fossem reprovadas. Além de outros expedientes, encaminhou aos ministros da Corte de Contas, na véspera da votação do relatório e parecer prévio, extensa carta[76] apelando aos magistrados para que rejeitassem as contas da Presidente Dilma Rousseff.

Na mensagem aos ministros, a despeito de serem pertinentes ou não seus apontamentos, o procurador, com o intuito de convencer o colegiado, vai além de suas atribuições eminentemente técnicas e faz considerações de natureza política. Diz que o Tribunal não deveria ter receios de reprovar as contas do governo, pois seria inimaginável pensar que um parecer nessa direção teria "*impacto negativo sobre a credibilidade da economia brasileira no mundo. Bem ao contrário, o rigoroso funcionamento das instituições é o maior sinal de credibilidade que uma nação pode emitir quanto a sua confiabilidade, quanto à solidez de sua democracia, quanto à segurança de que os atores da economia precisam para investir e promover o desenvolvimento do país*".[77]

Ainda em tom político, diz: "*O que a nação assistiu, perplexa, foi a uma verdadeira política de irresponsabilidade fiscal, marcada pela deformação de regras para favorecer os interesses da Chefe do Poder Executivo em ano eleitoral e não os interesses da coletividade no equilíbrio das contas públicas*. "[78] Acusa a Presidente de se utilizar dos artifícios contábeis com o único objetivo de manter políticas expansivas de gastos sem sustentabilidade fiscal para escamotear a real situação do país em ano eleitoral. Na mesma toada política, sugestiona que Dilma Rousseff teria cometido ilicitudes passíveis de responsabilização política (*impeachment*). Chega até mesmo a apontar quais crimes a Presidente teria perpetrado, como que falando também para

[76] Carta aos Ministros do TCU de 15/06/2015, registrada no e-TCU sob o número de documento 53.100.542-0 e registro de entrada nº 52.994.269-0.
[77] Idem, parágrafos 9 e 10.
[78] Idem, parágrafo 65.

fora do Tribunal. Seus possíveis destinatários: imprensa, movimentos sociais e partidos de oposição no Congresso Nacional.

Importante ressaltar que as oposições estavam atentas para as decisões do Tribunal e para as manifestações do procurador do Ministério Público de Contas. Àquela altura, junho de 2015, o movimento em favor do *impeachment* de Dilma Rousseff tinha angariado o reforço do Tribunal pela condenação das "pedaladas fiscais" em abril daquele ano.

Tanto as manobras contábeis, quanto as contas do governo, se referiam a ilícitos do antigo mandato, o que não poderia ser usado para condenar a chefe do Executivo no novo período de governo. Entretanto, para a oposição e respectivos juristas, o entendimento sobre as "pedaladas" e o carimbo reprovador do TCU nas contas de Dilma Rousseff, pela segunda vez na história republicana, era componente político forte para desgastar o governo e fortalecer a tese do impedimento da Presidente. Pela importância do trecho, e teor político da manifestação do procurador, vale a transcrição fidedigna de seu apelo aos ministros da Corte de Contas:[79]

> Não se trata, pois, de questões triviais ou meramente formais. Fosse assim, o artigo 85 da Constituição da República não proibiria tais práticas, configurando crime de responsabilidade ato do Presidente da República que atente contra a Constituição e, especialmente, contra "**a probidade na administração**" (V) ou "**a lei orçamentária**" (VI). Nesse mesmo sentido, o artigo 73 da LRF estabelece que as infrações aos seus dispositivos serão punidas segundo o Código Penal, a Lei de Crime de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 1953), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), dentre outras normas. (Grifos originais)

[79] Idem, parágrafo 75.

Com relação aos crimes comuns, agora dialogando com seus domínios,[80] o Ministério Público da União (MPU), o procurador sugere o seguinte enquadramento penal para possível abertura de processo contra Dilma Rousseff:[81]

> Em face do elevado potencial ofensivo da realização de operações irregulares e inobservância da lei orçamentária, em 2000, a Lei de Crimes Fiscais inseriu no Código Penal os artigos 359-A e 359-D. O primeiro prevê a pena de 1 a 2 anos de reclusão para "*quem **ordenar**, **autorizar** ou **realizar** operação de crédito interno ou externo com inobservância de limite, **condição** ou montante estabelecido em lei ou em resolução do Senado Federal*" (parágrafo único, inciso I). Já o segundo dispositivo estabelece a pena de 1 a 4 anos de reclusão para quem ordenar **despesa não-autorizada** em lei, de forma a assegurar o cumprimento das condições fixadas nos artigos 15 e 16 da LRF. (Grifos e itálico no original)

Nos parágrafos finais de sua carta, o procurador Oliveira faz alusão à postura independente do Tribunal de Contas na era Vargas. Destaca que, em 1937, a Corte aprovou parecer do então ministro Francisco Thompson Flores que recomendava a rejeição das contas de Getúlio Vargas referentes ao ano anterior. Todavia, a Câmara dos Deputados de então, contrariando a decisão da Corte, aprovou as contas governamentais daquele exercício. Oito anos mais tarde, Vargas afasta Thompson Flores de seu cargo público.

Ainda em estilo retórico, o procurador do MPC diz que os tempos atuais são de democracia e que os magistrados têm independência funcional garantida pela Constituição, que os protege de represálias como a que sofreu, nas palavras do procurador, o "*corajoso gaúcho*" Thompson Flores. Isso para dizer que os ministros fariam história e que não havia nada a temer se o Tribunal rejeitasse as contas de Dilma Rousseff. A carta do procurador foi considerada pertinente pelo Tribunal e

---

[80] Foi instaurado o Procedimento Investigatório Criminal nº 1.16.000.001686/2015-25 pela Procuradoria da República no Distrito Federal para apurar eventual prática dos crimes previstos nos artigos 359-A e 359-D do Código Penal. Em duas oportunidades, em 14/07/2016 (*"*pedaladas*"* de 2014) e 08/07/2016 (*"*pedaladas*"* de 2015), o relator desse processo, o procurador da república Ivan Cláudio Marx, entendeu que as *"*pedaladas fiscais*"* não constituíam operações de crédito, mas apenas inadimplementos contratuais. Sendo assim, não poderiam ser capitulados como infrações penais, mas como improbidade administrativa. Esse entendimento foi revogado pela juíza federal substituta Pollyanna Kelly Maciel Medeiros Martins Alves em 27/09/2016 (Processo nº 0041553-85.2016.4.01.3400 - 12ª Vara Federal). O procurador Ivan Cláudio Marx recorreu da decisão da juíza, mas o entendimento da magistrada foi mantido pelo Subprocurador-Geral da República, Marcelo Antonio Muscogliati, em 09/08/2017. Muscogliati determinou que o procedimento investigatório criminal (PIC) fosse encaminhado para outro procurador da república, para que prosseguisse na apuração e imputação dos fatos, ou seja, apurar se as *"*pedaladas fiscais*"* eram infrações penais e identificar e punir os responsáveis.

[81] Carta do procurador Júlio Marcelo de Oliveira aos Ministros do TCU de 15/06/2015, registrada no e-TCU sob o número de documento 53.100.542-0 e registro de entrada nº 52.994.269-0, parágrafo 76.

anexada nos autos do processo das contas do governo de 2014, que somente foram julgadas no segundo semestre de 2015.

3.1.4 TCU rejeita as Contas do Governo de 2014

Entre julho e setembro de 2015, Dilma Rousseff apresentou sua defesa rechaçando as irregularidades apontadas em suas contas de 2014. Em síntese, argumentou que, em relação às "pedaladas fiscais", o vínculo do governo com seus bancos era apenas de prestação de serviços, e que a referida prática era comum em outros governos. No que tange à abertura de créditos suplementares e sua respectiva compatibilidade com a meta de resultado primário, alegou precedente ocorrido em 2009 e defendeu que o cumprimento da meta poderia ocorrer até o final do exercício de 2014. Nesse contexto, ressaltou que, durante a gestão do orçamento público, cabe ao governante avaliar a forma e o momento adequado para corrigir distorções, mas sempre levando em conta o princípio constitucional que impõe a continuidade do serviço público.

A Presidente chamou a atenção para o fato de que, apesar de existirem precedentes, o Tribunal jamais havia analisado atrasos de repasses aos bancos públicos nem a compatibilidade entre a abertura de créditos suplementares e a meta de resultado primário. O tratamento dado a essas questões nas contas do governo de 2014 era inédita no Tribunal. Por esse motivo, fez apelo, em nome da segurança jurídica e da boa-fé, para que o Tribunal levasse em conta a técnica de modulação temporal[82] dos efeitos de sua decisão para prevalecer e alcançar apenas situações futuras.

O Tribunal rejeitou as contrarrazões da Presidente e disse que modular os efeitos do entendimento sobre as contas de 2014 representaria espécie de salvo-

[82] A Presidente pede que, por analogia, o TCU adote a modulação dos efeitos de sua decisão conforme o Supremo Tribunal Federal o faz quando julga ações de inconstitucionalidades. Essa possibilidade está prevista no art. 27 da Lei nº 9.868/1999: "*Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado*".

conduto às infrações às leis orçamentária e de responsabilidade fiscal. Na visão da Corte, amenizar o problema criaria grave risco moral na Administração Pública em toda a federação, pois incentivaria os gestores a negligenciar as regras de controle dos gastos públicos, acreditando em possível perdão pela via da modulação dos efeitos. O próprio relator das contas, ministro Augusto Nardes, fez declaração à imprensa, em junho de 2015, dizendo que não dava mais para "*passar a mão na cabeça do Governo*". Para o ministro,[83] rejeitar as contas era uma "*nova jurisprudência e um novo paradigma para o país*", era uma *"resposta da corte às demandas da sociedade"*.

Essa era a virada jurisprudencial ou comportamental da Corte de Contas, que, até então, fazia jus às preocupações de O'Donnell (1998), no sentido de que as agências estatais de controle das novas democracias latino-americanas, quando existiam, apresentavam *accountability* fraca e intermitente. Percepção que também se encaixa nos termos postos por Pérez-Liñán, para quem "*the model of horizontal accountability that emerged in this context can best characterized as politicized and spasmodic*" (2007, p. 209). Liñán se refere ao paradigma de crises presidenciais solucionadas sem ruptura democrática por meio do *impeachment*. Esse padrão, para o autor, é consistente com o modelo circunstancial de *accountability* na América Latina, ativado apenas quando a crise chega a pontos irreversíveis. Tal solução extrema, diz Liñán, ocorre por falta de "*more continuous exercise of congressional oversight during 'normal' times*" (idem).

As percepções dos dois pesquisadores argentinos condizem com o tratamento dispensado pelo TCU na apreciação das contas de governos anteriores. Para ilustrar, apresento alguns exemplos de que até pouco tempo o Tribunal "passava as mãos na cabeça do Governo", aprovando suas contas com várias "ressalvas". Ressalvas que, no entendimento do próprio Tribunal, caracterizavam descumprimento de normas constitucionais e infraconstitucionais. Comparando com o caso Dilma Rousseff, tais ressalvas são crimes tão graves quanto àqueles imputados à Presidente na denúncia patrocinada pelos partidos de oposição ao seu governo.

[83] IN: Relator do TCU: "Não dá mais para passar a mão na cabeça do Governo". Disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/18/politica/1434659587_785476.html Acesso em 10/10/2018.

Tabela 3.1.1 – Irregularidades ou ressalvas?

Presidente	Ano	Irregularidade apontada como ressalva pelo TCU	Ou crime de responsabilidade?
FHC	**1999**[84]	a) [in]observância do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, quanto à aplicação dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, objetivando à erradicação do analfabetismo e à universalização do ensino fundamental; b) [des]cumprimento do inciso II do art. 167 da Constituição Federal quanto aos limites orçamentários estabelecidos nos orçamentos de investimento das empresas estatais; c) [In]observância do art. 42 do ADCT quanto à aplicação dos recursos destinados à irrigação (50% destinados à irrigação na Região Nordeste e 20% na Região Centro-Oeste); e) [des]cumprimento do art. 36 da Lei n.º 4.320/64, que estabelece a distinção dos Restos a Pagar em processados e não processados; g) [in]observância do disposto na Emenda Constitucional n.º 12, de 16.8.1996, determinando que o produto da arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF seja destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde – FNS, para financiamento das ações e serviços de saúde. (CG1999, p. 356)	As irregularidades indicadas pelas letras “a”, “b”, ‘c” e “g” se referem a determinações constitucionais. O descumprimento delas configura crime de responsabilidade, pois é crime de responsabilidade “os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição”, conforme seu art. 85. A irregularidade mencionada na letra “e” diz respeito a violação de lei. O não cumprimento das leis também é crime de responsabilidade, conforme definido pelo inciso VII, art. 85, CF.
FHC	**2002**[85]	f) alteração para mais, mediante o Decreto nº 4.120/2002, dos Programas Estratégicos definidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002; (CG2002, p. 539)	Descumprimento de lei orçamentária, previsto na Constituição, art. 85, inciso VI, e LCR nº 1.079/1950, art. 10, item 4: 4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
LULA	**2010**[86]	III. execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento; V. descumprimento do inciso I do art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determina a aplicação, na Região Centro-Oeste, nos vinte e cinco anos subsequentes à promulgação da Carta Magna, do mínimo de 20% dos recursos destinados à irrigação; (CG2010, p. 478)	Descumprimento de norma constitucional. Atentar contra a Constituição é crime de responsabilidade (CF/88, art. 85).

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-do-governo-da-republica/ Acesso em 10/11/2018.

Fonte: O autor, 2018.

[84] Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas1999.pdf Acesso em 10/11/2018

[85] Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas2002.pdf Acesso em 10/11/2018.

[86] Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/CG%202010%20Relat%C3%B3rio.pdf Acesso em 10/11/2018

Essa pequena amostra é suficiente para corroborar a natureza espasmódica (PÉREZ-LIÑÁN, 2007) ou fraca e intermitente (O'DONNELL, 1998) do *modus operandi* do Tribunal de Contas em épocas passadas na fiscalização das contas governamentais. Por que houve complacência com governos anteriores? Talvez a resposta esteja nestas palavras de O'Donnell, que disse estar: "*convencido [de] que muitas das deficiências da accountability horizontal são o produto de uma infinidade de ações cujos protagonistas e aqueles que a elas estão de alguma forma relacionados veem como natural que as injunções republicanas sejam algo a que no melhor dos casos se deve, para evitar consequências perniciosas, homenagear da boca para fora*" (1998, p. 42).

Uma solução oferecida pelo pesquisador, já antes mencionada, para evitar o faz de conta no controle horizontal é a existência de agências profissionalizadas e independentes, mas também dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Pérez-Liñán também procura responder ao dizer que "*The elites used impeachment as a way to control presidents who had become too unpopular, too unpredictable, or too unwilling to compromise. But institutional checks were activated intermittently in order to dethrone undesirable presidents rather than to prevent presidential dominance and misdemeanors at an early stage*" (2007, p. 209). Dizendo de outra forma, a transigência do Tribunal de Contas com presidências passadas pode ter sido em razão de conjunturas políticas, econômicas e sociais satisfatórias, além da relativa opinião pública favorável aos governos FHC e Lula.

A guinada jurisprudencial da Corte de Contas era um caminho sem volta, pelo menos em relação ao segundo governo Dilma Rousseff. Nesse sentido, em 7 de outubro de 2015, em deliberação unânime, a Corte decide que "*as Contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, [...] não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional*". [87]

[87] Tribunal de Contas da União. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república de 2014. Min. Augusto Nardes. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/docs/CG%202014_RelatorioParecerPrevioFinal.pdf Acesso em 10/10/2018.

A decisão do Tribunal foi emblemática, categórica, e injetou combustível no movimento favorável à abertura do processo de impedimento da Presidente da República. Com o entendimento sobre as contas do governo de 2014, a jurisprudência do Tribunal em relação às "pedaladas fiscais" e aos decretos orçamentários estava consolidada, ou seja, os repasses aos bancos teriam que ser feitos em prazos razoáveis,[88] e a abertura de créditos suplementares deveria observar, no ato da edição dos decretos, a meta de resultado primário vigente.

Independentemente da robustez do entendimento do TCU, todos os fatos revelados pela análise das contas do governo de 2014 diziam respeito ao mandato anterior. Esse marco temporal tornava as irregularidades ou ilícitos apontados pelo Tribunal simbólicos e politicamente relevantes, mas inúteis para constar de denúncia contra Dilma Rousseff por crime de responsabilidade. Isso porque a Constituição brasileira diz que o titular do Poder Executivo somente pode ser responsabilizado por crimes cometidos durante o mandato em curso.[89] Essa era a mesma opinião do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, manifestada por ele à imprensa[90] em 19 de abril de 2015: "*Qualquer coisa que chegar a gente vai examinar com atenção e respeito. Mas, na minha opinião, o que saiu em relação a isso foi no mandato anterior. Não vejo como possa se aplicar em responsabilidade no atual mandato*".

Cunha reiterou esse entendimento quando se pronunciou, em 1º de outubro de 2015, sobre a primeira denúncia popular[91] de *impeachment* baseada nas *"*pedaladas fiscais*"* ocorridas no primeiro mandato (2011-2014). Considerando que o Presidente da Câmara dos Deputados é o agente que inaugura o processo de impedimento presidencial, essa barreira temporal teria que ser ultrapassada. O "corpo de delito" a que se referia Jarbas Vasconcellos tinha que ser encontrado no novo mandato. A

---

[88] Dilma Rousseff, percebendo que o Tribunal iria rejeitar as contas de 2014, expede o Decreto nº 8.535, em 1º/10/2015, proibindo atrasos nos repasses aos bancos públicos (*"pedaladas"*) em prazo superior a cinco dias úteis, mas o Tribunal não se sensibilizou e rejeitou as contas em 07/10/2015.

[89] CF/88, art. 86, § 4º.

[90] IN: Cunha rejeita tese de impeachment de Dilma por 'pedaladas fiscais'. Disponível em https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-rejeita-tese-de-impeachment-de-dilma-por-pedaladas-fiscais,1672754 Acesso em 10/10/2018.

[91] Denúncia apresentada pelo cidadão Rafael Francisco Carvalho em 22/04/2015. O pedido tinha como fundamentação e apresentava como prova de crime de responsabilidade a decisão do Tribunal de Contas da União de 15/04/2015 no acórdão AC-825/2015, processo TC-021.643/2014, referente às "pedaladas fiscais".

decisão do TCU sobre as contas de 2014 fragilizou o governo e motivou a oposição, mas era preciso o selo de 2015 em algum crime de responsabilidade.

3.1.5 Novo mandato, velhas práticas

A almejada consolidação da *accountability* horizontal por O'Donnell e Pérez-Liñán nas novas poliarquias para se pôr fim ao modelo "espasmódico e intermitente" desse controle encontrou resistência no segundo governo Dilma Rousseff, que insistiu em repetir velhas práticas já condenadas pelo Ministério Público e Tribunal de Contas. O MPC e o TCU foram categóricos ao concluir que ferem a legislação fiscal: (i) operações de créditos com bancos oficiais sem autorização em lei ("pedaladas fiscais"), e (ii) ampliação da programação orçamentária sem compatibilidade com a meta fiscal vigente e sem a respectiva autorização do Congresso Nacional. As conclusões dos relatórios sobre o processo das "pedaladas fiscais" (AC-825/2015) e sobre as contas do governo de 2014 (AC-1464/2015, relatório preliminar; AC-2461/2015, relatório final) não deixam dúvidas quanto à posição do Ministério Público e da Corte de Contas.

Diante disso, o procurador do MPC, no pedido para investigar a recorrência das "pedaladas", ou seja, de sua prática no novo mandato, chegou a dizer que "*O gestor prudente, ante tão clara e categórica indicação de ilegalidade de uma conduta pela Corte de Contas, deve promover de imediato todas as medidas a seu alcance para restauração da legalidade no âmbito da Administração, para o exato cumprimento da lei*". O comportamento do governo, ao desafiar as decisões do TCU, remete à postura de presidentes delegativos, cuja tendência é ignorar as agências de *accountability* horizontal e considerar as imposições republicanas apenas da "boca para fora" (O'DONNELL, 1994; 1998). Agindo assim, a burocracia governamental negligenciou o fato de que, ao longo do tempo, em caso de conflitos interinstitucionais, o Congresso prevalece mais frequentemente do que os presidentes (PÉREZ-LIÑÁN, 2005).

Além disso, havia pressão por parte da mídia especializada no sentido de relacionar o buraco fiscal das contas governamentais com as "pedaladas" e com a sistemática dos decretos orçamentários. Com efeito, suspeitas sobre a possibilidade

de reincidência das referidas ilicitudes no mandato que se iniciava em 2015 foram levantadas pelo ministro Augusto Nardes,[92] relator das contas de 2014, quando ele tecia comentários em entrevista à imprensa, dia 8 de outubro de 2015, sobre os motivos que levaram o Tribunal a rejeitar as referidas contas. Diz a matéria:

> Um dia após o Tribunal de Contas da União (TCU) ter votado pela rejeição das contas do governo de 2014, o relator do processo, ministro Augusto Nardes, afirmou nesta quinta-feira [08/10/2015] que uma análise em curso na corte analisa a adoção das chamadas "pedaladas fiscais" pelo Executivo em 2015. Questionado pelo *G1* se há indícios de que as irregularidades continuaram ao longo deste ano, Nardes disse que sim.

A "análise em curso" mencionada pelo ministro Nardes se referia a duas investigações[93] solicitadas ao TCU pelo procurador do Ministério Público de Contas, Júlio Marcelo de Oliveira. Uma para apurar a existência de novas "pedaladas fiscais", assinada em 8 de outubro de 2015, e outra, assinada no dia seguinte, para verificar se houve reincidência na abertura de créditos suplementares sem observância das metas fiscais vigentes.

Sem entrar no mérito de possíveis tendências antigovernistas ou antipetistas dos meios de comunicação, essas duas novas investigações configuram outro exemplo da interação entre as modalidades de controle horizontal (MPC e TCU) e vertical/social (imprensa), conforme observam os teóricos aqui referenciados (O'DONNEL, 1997; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; PERUZZOTTI, 2010). Interessante observar que o controle horizontal exercido pelo procurador do MPC em relação aos decretos de 2015 foi ativado pelo mesmo veículo e mesmo jornalista[94] como fonte de informação para fundamentar suas ações.

A auditoria sobre as novas "pedaladas" era na realidade sequência da primeira investigação solicitada em 21 de agosto de 2014 (julgada pelo Tribunal de Contas no Acórdão 825/2015, de 15/04/2015). Após o TCU decidir por unanimidade, em abril de

---

[92] Ver: Há indícios de que 'pedaladas' continuaram em 2015, aponta Nardes. Disponível em http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/ha-indicios-de-que-pedaladas-continuaram-em-2015-aponta-nardes.html Acesso em 10/10/2018

[93] A representação sobre as *"*pedaladas*"* de 2015 está registrada sob o nº TC-027.923/2015-0 e a referente aos decretos de créditos suplementares de 2015 sob o nº TC-031.742/2015-7. A situação de tramitação que consta do processo das duas representações é: "Estado: ABERTO", o que significa dizer que até o momento (dezembro de 2018) o Tribunal de Contas ainda não se manifestou especificamente sobre as duas representações do Ministério Público de Contas.

[94] Ver: "Dilma repete prática condenada por Tribunal". Disponível em https://www.valor.com.br/politica/4263842/dilma-repete-pratica-condenada-por-tribunal Acesso em 10/11/2018.

2015, que essa prática fere as leis fiscais, o procurador Oliveira passou a monitorar o fluxo de caixa do governo nos bancos oficiais com o objetivo de verificar se as determinações do Tribunal e da legislação estavam sendo cumpridas. Nesse sentido, recorreu às demonstrações contábeis do Banco do Brasil do ano de 2015 para verificar se os atrasos nos repasses do Tesouro aos bancos ("pedaladas") haviam adentrado o novo mandato de Dilma Rousseff. Examinando as demonstrações contábeis do Banco do Brasil de 2015, o procurador constata ter havido novamente inadimplência nas transferências devidas pelo Tesouro Nacional oriundas de equalizações de taxas de juros do Plano Safra, operações relacionadas a subvenções econômicas[95] (subsídios) a produtores rurais.

No que tange aos decretos orçamentários e sua incongruência com a meta fiscal vigente, o procurador, com base nas informações colhidas na imprensa, afirma que Dilma Rousseff havia repetido em 2015, assim como no caso das "pedaladas", praxe já condenada pelo Tribunal quando julgou as contas do governo de 2014. O procurador Oliveira aponta que o governo federal realizou sua programação orçamentária e financeira de 2015 com base em proposta de meta fiscal virtual, inexistente, ainda pendente de votação no Congresso Nacional (PLN 5/2015), ao invés de basear tais atos na meta válida no momento da abertura dos créditos, como determina a lei orçamentária anual.

As informações constantes das duas novas representações do MPC foram integral e prontamente utilizadas pela oposição na elaboração da segunda denúncia de *impeachment* contra Dilma Rousseff apresentada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal. Os signatários da denúncia e os partidos de oposição ao governo Dilma, ou vice-versa, agiram de forma coordenada e sinérgica com as decisões do Tribunal de Contas da União na busca pela fundamentação do pedido de impedimento da Presidente. A oposição teve a função de coordenar e organizar a construção da peça acusatória dos crimes de responsabilidade a ser apresentada à Câmara dos Deputados.

---

[95] Segundo art. 18 da Lei 4.320/1964, subvenções econômicas são bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais. As subvenções econômicas no âmbito do Plano Safra são concedidas sob a forma de empréstimos aos produtores rurais a taxa de juros inferiores à de mercado. Para que as instituições financeiras não tenham prejuízo com as operações, o Tesouro Nacional, a quem compete conceder as subvenções, deve pagar aos bancos públicos a diferença entre os juros cobrados dos produtores e os juros de mercado (equalização de taxas).

3.2 **O papel da Oposição**

Assim que a imprensa[96] divulgou, em 13/10/2015, que o procurador Oliveira havia formalizado ao TCU as duas investigações, os partidos de oposição mobilizaram os juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e a advogada Janaína Paschoal para incorporar os argumentos do procurador em nova denúncia[97] de *impeachment* contra Dilma Rousseff. O novo pedido foi assinado dois dias depois, em 15/10/2015, e protocolado na Câmara dos Deputados no dia 21/10/2015, em ato simbólico, no gabinete do então presidente Eduardo Cunha, com a presença dos autores, exceto Hélio Bicudo (representado por uma de suas filhas), líderes da oposição e de movimentos sociais.

A agilidade com que as informações chegaram às mãos dos juristas e da oposição leva a crer que havia algum canal de diálogo entre o procurador do Ministério Público de Contas, a imprensa e as lideranças oposicionistas no Congresso. Demonstração disso são os requerimentos apresentados na Câmara e Senado para realização de audiências públicas[98] sobre o assunto no mesmo dia do protocolo da investigação sobre novas “pedaladas” no Tribunal de Contas. O procurador foi convocado para participar de todas as audiências. As oposições viam nele e na Corte de Contas a chave principal na prospecção do crime de responsabilidade para instruir denúncia viável.

Curioso notar que o documento referente à investigação sobre supostos ilícitos na abertura de créditos suplementares foi assinado pelo procurador no dia 9 de outubro de 2015, mas o início de sua tramitação formal no TCU, quando passa a

---

[96] Ver: 'Pedaladas fiscais' continuaram em 2015, diz MP ao Tribunal de Contas. Disponível em http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/10/pedaladas-fiscais-continuaram-em-2015-diz-mp-ao-tribunal-de-contas.html Acesso em 10/10/2018.
Ver: MP pede ao TCU investigação sobre decretos de 2015. Disponível em https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20151013/281685433679434 Acesso em 10/10/2108.

[97] Ver: https://jornalggn.com.br/noticia/oposicao-entrega-novo-pedido-de-impeachment-de-dilma-a-eduardo-cunha Acesso em 10/10/2018

[98] Câmara dos Deputados: REQ 21/2015, do deputado Elmar Nascimento (DEM/BA) e REQ 158/2015, do deputado Pauderney Avelino (DEM/AM). Senado Federal: RQE 43/2015, do senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e RQE 44/2015, dos senadores Cristovam Buarque (PDT/DF), Hélio José (PROS/DF) e Tasso Jereissati (PSDB/CE). Todos esses requerimentos foram apresentados em 13/10/2015, mesma data em que a representação sobre as *pedaladas fiscais* foi protocolada no Tribunal de Contas da União.

existir, ocorreu apenas em 17 de novembro sob o registro TC-031.742/2015-7.[99] Entretanto, já era noticiado pela imprensa que o conteúdo do referido documento[100] já havia sido utilizado para fundamentar a denúncia de *impeachment* da oposição um mês antes, em 21 de outubro, o que sugere possível diálogo, um canal de comunicação, entre o procurador, a imprensa e as oposições no Congresso.

Os referidos pedidos de investigação foram feitos separadamente e ainda tramitam no TCU. Os processos constam como pendentes (dez/2018), mas os assuntos, "pedaladas fiscais" e abertura de créditos suplementares incompatíveis com a meta de resultado primário vigente foram examinados durante a análise das contas governamentais em 2015, conforme aponta o relatório preliminar, aprovado pelo Tribunal em 15 de junho de 2016:

> Em 2015, além dos efeitos decorrentes do resultado fiscal negativo da gestão pregressa, algumas condutas consideradas irregulares pelo Tribunal quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2014 foram novamente praticadas: imposição de financiamento pelos bancos públicos de despesas próprias da União, o que é vedado pela LRF, edição de decretos de crédito suplementar em desacordo com as condicionantes fixadas na Lei Orçamentária Anual e contingenciamento insuficiente para atingimento da meta fiscal vigente em alguns períodos de referência (TC-008.389/2016-0; AC-1497-22/16-P).

Como já dito, os juristas e líderes da oposição apostaram na atuação do Tribunal de Contas para que dele surgisse a fundamentação jurídica necessária e suficiente para constar de seu pedido de *impeachment*. A denúncia viável, enfim, estava formalmente construída. E sua construção somente foi possível em razão do empenho do procurador do MPC, Júlio Marcelo de Oliveira, e do então auditor do TCU, Antônio Carlos D'Ávila de Carvalho Junior. Ambos foram os principais atores das investigações das irregularidades fiscais e orçamentárias atribuídas a Dilma Rousseff e acabaram sendo testemunhas centrais no processo e no julgamento da Presidente Dilma Rousseff no Senado Federal.[101]

---

[99] Ver: https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=31742&p2=2015&p3=7 Acesso em 10/10/2018.

[100] Os autores da denúncia – Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal – copiaram do pedido de investigação do procurador tabela com os seis decretos de créditos suplementares considerados irregulares. Ver: https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-integra-do-novo-pedido-de-impeachment-apoiado-pela-oposicao/ e https://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/10/art20151016-01.pdf Acesso em 10/10/2018.

[101] A defesa de Dilma Rousseff questionou a isenção do procurador Júlio Marcelo de Oliveira pelo fato de ele ter-se manifestado em veículo de mídia social em favor da rejeição das contas da Presidente. O procurador passou da condição de testemunha para a de informante. Ver:

As investigações de Oliveira chamaram a atenção da oposição para o fato de que as supostas ilicitudes poderiam configurar crime de responsabilidade da Presidente. Ademais, tais irregularidades, na visão das lideranças oposicionistas, estavam diretamente relacionadas à grave situação econômica do país. Acreditavam que associar os artifícios contábeis do governo à recessão econômica poderia influenciar as ruas e congressistas em prol do impedimento de Dilma Rousseff.

O empenho e desempenho do Tribunal de Contas se revelaram parte imprescindível na construção da denúncia viável, ou seja, aquela que contenha pelo menos um crime previsto na legislação pertinente e cometido no mandato atual, além de subscrita por personalidades com relevância política e jurídica. Essa última particularidade era indispensável para os oposicionistas porque são os autores do pedido de *impeachment* que atuam na acusação do chefe do Executivo perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Assim, eram necessários especialistas com desenvoltura política e jurídica para subir à tribuna legislativa e convencer os parlamentares, além de alertar a opinião pública.

O'Donnell considerava importante a participação de personalidades na realização de *accountability* horizontal. Dizia que era um fator difícil de estabelecer, mas pertinente: "*indivíduos, especialmente políticos e outros líderes institucionais, são de fato relevantes. Mesmo em países com uma tradição de ampla corrupção..., o bom exemplo de indivíduos bem posicionados que agem convincentemente de acordo com as injunções liberais e republicanas pode gerar um apoio, talvez difuso, mas ainda assim valioso, da opinião pública..., essas atitudes podem encorajar outros indivíduos ou agências estrategicamente colocados a tomar posições semelhantes*" (1998, p. 51). Essa estratégia foi usada no caso Collor, cuja denúncia foi assinada por um dos mais respeitados políticos brasileiros, Barbosa Lima Sobrinho, ex-deputado federal e ex-governador de Pernambuco, e pelo então presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcello Lavenère Machado.

Seguindo esse mesmo esquema, os partidos de oposição escolheram como autores da denúncia contra Dilma um dos mais importantes fundadores do Partido dos Trabalhadores, Hélio Bicudo, a jurista e professora da USP, Janaína Paschoal, e o ex-

https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/25/impeachment-procurador-julio-marcelo-passa-de-testemunha-a-informante Acesso em 10/10/2018.

ministro da Justiça no governo Fernando Henrique Cardoso, Miguel Reale Junior, renomado jurista que também redigiu a acusação de impedimento contra Fernando Collor de Mello. O simbolismo ético, político, acadêmico e jurídico da autoria e o argumento de autoridade implícito na acusação eram ingredientes que fortaleciam a narrativa da coalizão oposicionista na construção da denúncia. Dessa vez, contudo, a oposição e os juristas incluíram no novo pedido a reincidência em 2015 de "pedaladas fiscais" e decretos orçamentários considerados incompatíveis com a meta vigente de resultado primário.

De fato, a segunda denúncia da oposição foi engendrada com base nas instruções e informações do procurador do MPC, contidas nos dois pedidos de investigação feitos por ele ao TCU, no início de outubro de 2015. A denúncia viável estava finalizada e pronta para análise do então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, mas isso ainda não era o suficiente. A despeito desse passo fundamental para o processo, os partidos de oposição ponderavam sobre o momento ideal para formalizar a denúncia.

Essa preocupação oposicionista foi aventada em 25 de abril de 2015 por um dos principais consultores da oposição na construção do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, o jurista Ives Gandra Martins.[102] Gandra Martins foi autor do primeiro parecer em prol do impedimento da Presidente, cuja solicitação foi feita pelo conselheiro da Fundação FHC antes do início do novo mandato. Nessa ocasião o jurista, agora no papel de mentor político, alerta para a natureza política do processo de impedimento presidencial, ponderando que "*do ponto de vista jurídico já existem elementos para pedir o impeachment. Mas, do ponto de vista político, a presidente ainda conta com mais de um terço do Congresso. Portanto, não haveria muita chance. Não é o momento ainda*".[103] Dizia o advogado que o argumento jurídico era insuficiente. Era necessário maior desgaste do governo. Calculava que o momento ideal para apresentar a denúncia seria quando o país estivesse "*ingovernável*".[104]

A ingovernabilidade surge com Eduardo Cunha, cuja atuação foi determinante para a deflagração do processo, tanto na construção da denúncia, quanto na do clima

[102] IN: Juristas do PSDB pedem paciência a políticos. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,juristas-do-psdb-pedem-paciencia-a-politicos,1676003 Acesso em: 15/08/2018.
[103] Idem.
[104] Idem.

político instável para justificar o seu ato de aceitação do pedido, o que será detalhado a seguir.

3.3 **O papel de Eduardo Cunha**

Para o ato inaugural do processo – aceitação do pedido de *impeachment* – não bastava a denúncia viável, parte fundamental da engenharia jurídica das oposições em direção ao impedimento de Dilma Rousseff. Era necessário aguardar o *timing* político para desencadear o processo, o que já tinha sido ressaltado pelos juristas e pelo presidente do oposicionista PPS, Roberto Freire, quando disse que o PPS considerava não haver condições objetivas para o *impeachment*: "*Este assunto deve ser tratado com cautela. É preciso a análise de uma correlação de forças para isso. O principal deles é a ingovernabilidade, o que, neste momento, não existe* ".[105]

Era final de abril de 2015 quando os juristas e Freire fizeram essa avaliação, e a ingovernabilidade a que se referiam começa três meses mais tarde, em 17 de julho. Nessa data, Eduardo Cunha rompe com o governo[106] após ser citado na Operação Lava Jato, e vir a público denúncia de que ele teria cobrado vultosa propina para viabilizar aquisição de navios-sonda para a Petrobras.[107] Cunha acreditava que o Palácio Planalto e o então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, se articulavam para incriminá-lo na Operação Lava Jato.

Reativo, Cunha, naquele mesmo dia, envia sinais hostis para o governo: manda instalar comissão parlamentar de inquérito para investigar irregularidades no BNDES;[108] notifica os autores das denúncias pendentes de decisão até aquele

---

[105] IN: Juristas do PSDB pedem paciência a políticos. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,juristas-do-psdb-pedem-paciencia-a-politicos,1676003 Acesso em: 15/08/2018.

[106] IN: Eduardo Cunha anuncia rompimento com o governo e diz que é 'oposição'. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/eduardo-cunha-anuncia-rompimento-politico-com-o-governo-dilma.html Acesso em: 20/08/2018.

[107] IN: Acuado por denúncia de delator, Cunha rompe com Dilma e abre CPIs. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-cira-cpi-do-bndes-apos-romper-com-governo,1727327 Acesso em: 20/08/2018.

[108] IN: Eduardo Cunha autoriza CPI do BNDES após romper com governo. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/horas-apos-romper-com-governo-cunha-autoriza-cpi-do-bndes.html Acesso em: 20/08/2018.

momento para que fizessem os "devidos ajustes"[109] a fim de evitar falhas formais e enquadrar corretamente os crimes nos termos da lei especial[110] do *impeachment* e da Constituição, bem como autoriza a criação de outra CPI,[111] agora para investigar irregularidades na gestão de fundos de previdência complementar de funcionários de estatais e servidores públicos. Além disso, passou a incluir na agenda legislativa da Câmara proposições que impactavam negativamente as contas públicas, as chamadas "pautas-bomba",[112] o que certamente dificultaria a condução fiscal e orçamentária do governo e o cumprimento das metas fiscais.[113] As votações das propostas da referida pauta colocavam em teste toda semana a fidelidade da coalizão de governo. O fato de matérias polêmicas terem sido postas à votação não significava que elas seriam aprovadas, mas a estratégia de Cunha certamente gerava custos ao governo na gestão da coalizão, desgastando a articulação política de Dilma Rousseff.

Fora do Congresso, movimentos sociais[114] – coordenados e financiados pelos partidos oposicionistas e Fiesp – agitavam as ruas em busca de legitimidade popular

---

[109] IN: Exclusivo: Cunha libera 11 ofícios de impeachment. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/exclusivo-cunha-despacha-11-oficios-de-impeachment/ Acesso em: 20/08/2018.

[110] Lei nº 1.079 de 1950.

[111] IN: Câmara dos Deputados instala nesta tarde a CPI dos Fundos de Pensão. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2015/08/12/interna_politica,494327/camara-dos-deputados-instala-nesta-tarde-a-cpi-dos-fundos-de-pensao.shtml Acesso em: 20/08/2018.

[112] "Pautas-bomba" eram proposições legislativas – projetos de lei e propostas de emendas à Constituição – que aumentavam as despesas públicas, impactando significativa e negativamente as contas do governo, sobretudo num contexto de forte baixa na arrecadação, fato que fez o Executivo mudar a meta de superávit primário para o ano de 2015, assim como o fizera em 2014. Ver: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/07/congresso-pode-ter-pautas-bomba-e-projetos-polemicos-no-2-semestre.html e http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/08/entenda-o-que-sao-chamadas-pautas-bombas-que-podem-ser-votadas-pelo. As propostas que mais preocupavam o governo eram aumentos salariais de algumas carreiras do serviço público, cuja forma escolhida para ser submetida às Casas congressuais foi por meio de emendas à Constituição, que, se aprovadas, não poderiam ser vetadas pela Presidente, como ocorre com projetos de lei. Ver impacto dos aumentos salariais em: http://www.planejamento.gov.br/noticias/impacto-das-pecs-que-vinculam-a-remuneracao-de-carreiras-do-executivo-a-remuneracao-de-ministro-do-stf

[113] O governo, em face de queda acentuada na arrecadação, encaminhou projeto de lei (PLN nº 5/2015) ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015 modificando a meta de resultado primário, o que significa dizer que as contas públicas não suportariam agregar mais gastos, ainda mais de natureza permanente.

[114] Dois dos movimentos sociais mais atuantes no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff – Movimento Brasil Livre (MBL) e Movimento Vem pra Rua (MVPR) – foram criados no final de 2014, logo depois da reeleição da Presidente. Aos dois se juntaram o Movimento Nas Ruas, criado em 2011, e Revoltados On Line, fundado em 2006. Os quatro movimentos adotaram discurso essencialmente liberal e antipetista. O antipetismo e o *impeachment* de Dilma foram a principal bandeira desses movimentos durante os protestos. Os seus líderes, respectivamente, Kim Kataguiri, Rogério Chequer, Carla Zambelli e Marcelo Reis, ingressaram na política partidária e disputaram cargos nas eleições de 2018. Kataguiri e Zambelli filiaram-se, respectivamente ao DEM e PSL, e elegeram-se deputados federais por São Paulo. Chequer foi candidato a governador de São Paulo pelo partido Novo, sendo o sexto mais votado dos dez candidatos que disputaram a eleição paulista. Marcelo Reis filiou-se ao PSL

ao impedimento da Presidente. Em 2015, até a data do registro da denúncia viável (21/10), patrocinada pelas agremiações de oposição, ocorreram três grandes manifestações contra o governo Dilma Rousseff e o PT, fim da corrupção e em favor do *impeachment* da Presidente.[115] Excetuado o caso do paraguaio Fernando Lugo em 2012, todos os casos de impedimento presidencial na América Latina tiveram mobilização social. Esse padrão é constatado por Pérez-Liñán, para quem os protestos, amplos e massificados, motivam políticos estratégicos a agir contra o chefe do Executivo. Segundo ele, "*In all cases, scandals, public outrage, and legislative politics powerfully interacted to shape the dynamics of the crisis*" (2007, p. 37). Assim como a mídia influencia as agências estatais em sua função de *accountability* horizontal, os protestos e movimentos sociais podem exercer o mesmo papel (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

No caso Dilma Rousseff, a imprensa cumpriu o papel de revelar as irregularidades contábeis e orçamentárias, o que provocou o Ministério Público a investigar as denúncias. Já os protestos exerceram papel coadjuvante para conferir legitimidade popular ao processo de destituição da Presidente. Pérez-Liñán diz que os protestos, ao invés da ação legislativa, são a principal força por trás das quedas de presidentes eleitos, sendo a ação do Congresso meramente reativa (2007, p. 206). Esse padrão não se verifica no episódio brasileiro de 2015/2016, caso Dilma Rousseff. Considero o oposto: as oposições tiveram papel ativo, as ruas é que foram reativas. Os protestos não foram a força motriz a impulsionar o movimento das oposições no Congresso em prol do *impeachment* de Dilma Rousseff.

O inconformismo da oposição com o resultado eleitoral de 2014, a altíssima impopularidade da Presidente e as investigações do TCU e da Operação Lava Jato é que deram fôlego ao PSDB e demais partidos oposicionistas a denunciar a mandatária por crime de responsabilidade. A ação dos partidos de oposição, em busca dos crimes de responsabilidade e da elaboração da denúncia viável, foi determinante para viabilizar a denúncia. Os protestos também foram engendrados pelas oposições que,

---

e disputou o cargo de deputado estadual por São Paulo, mas não foi eleito. Antes, na eleição municipal de 2016, um dos líderes do MBL, Fernando Holiday, filiou-se ao DEM e elegeu-se vereador pela cidade de São Paulo.

[115] As três grandes manifestações aconteceram nas seguintes datas: 15 de março de 2015 (2.400.000 — 3.000.000 manifestantes), 12 de abril de 2015 (701.000 – 1.500.000 de manifestantes) e 16 de agosto de 2015 (879.000 - 2.000.000 de manifestantes). Ver: https://pt.wikipedia.org/wiki/Protestos_contra_o_governo_Dilma_Rousseff. Acesso em: 20/08/2018.

juntamente com setores empresariais (e.g., Fiesp), instigaram as ruas – o movimento ocorreu de dentro para fora do Congresso, mas que depois o retroalimentou.

De qualquer forma, a denúncia viável de *impeachment*, cuja construção teve apoio fundamental da imprensa, estava à disposição de Eduardo Cunha, que agora tinha nas manifestações estímulos para deflagrar a abertura do processo. O momento oportuno havia chegado: denúncia viável pronta, e crise de governabilidade instalada.

3.3.1 Eduardo Cunha e o Conselho de Ética

Todavia, surge um fato novo, e o tempo político cedeu lugar a outro embate entre Eduardo Cunha e o Planalto, intensificando a crise. Isso porque os Partidos Socialismo e Liberdade (PSOL) e Rede Sustentabilidade (REDE) apresentaram, em 14 de outubro de 2015, representação[116] ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados para cassar o mandato de Eduardo Cunha, por quebra de decoro parlamentar. Cunha havia sido denunciado perante o Supremo Tribunal Federal por crimes de corrupção e lavagem de dinheiro, além de prestar declaração falsa na CPI da Petrobras ao negar ser possuidor de contas em bancos no exterior. Cunha, que antes vinha articulando com as oposições esquemas e o momento certo para aceitar o processo contra Dilma, suspendeu esse movimento e começou a articular outro – o de sua própria salvação.

Eduardo Cunha até então controlava o jogo e determinava suas regras. Reinava absoluto nos domínios da casa que presidia e neutralizava a agenda do governo. Com o advento da representação para suprimir seu mandato, o processo se inverteu. Cunha estava diante do seguinte dilema: evitar seu próprio "*impeachment*" ou deflagrar o *impeachment* de Dilma Rousseff. Ocorre que, de um lado, os partidos de oposição buscavam a todo custo a queda da Presidente e, de outro, os líderes dos

[116] De acordo com o Código de Ética, representação subscrita por partido político representado no Congresso Nacional será encaminhada pela Mesa da Câmara dos Deputados diretamente ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar no prazo de três sessões (art. 9º, § 3º) para imediato processamento. A Representação do PSOL e REDE contra Eduardo Cunha foi protocolada na Secretaria-Geral da Mesa da Casa em 14 de outubro de 2015, mas Eduardo Cunha protelou o envio ao Conselho de Ética por uma semana, registrando o documento apenas dia 28 de outubro de 2015. Essa é a data oficial do registro da representação. O processo foi instaurado em 3 de novembro de 2015 e finalizado em 12 de setembro de 2016, com a perda do mandato do deputado.

partidos da base governista[117] tentavam frear esse movimento, pelo menos aparentemente. Se Cunha recusasse o pedido de *impeachment*, a oposição poderia votar em favor de sua cassação. Se ocorresse o contrário, aceitasse o pedido, a base do governo faria a mesma coisa. Esse era o impasse e o dilema de Cunha. Para sair dele precisava arquivar o processo de sua cassação no nascedouro, em sua fase preliminar de admissibilidade no Conselho de Ética. Nessa etapa a representação é avaliada para verificar se há embasamento suficiente para o seguimento do processo, ou seja, se estão presentes na acusação os requisitos exigidos na lei.[118] Os mesmos pressupostos que ele teria que avaliar no pedido de impedimento de Dilma Rousseff.

O processo contra Eduardo Cunha foi apresentado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 14 de outubro de 2015 para receber numeração e ser devolvido ao Conselho de Ética para o trâmite regular, mas só foi numerado no dia 28 do mesmo mês e instaurado no Conselho em 3 de novembro de 2015. Com a demora em liberar a representação, nota-se que Eduardo Cunha já sinalizava que iria usar o cargo de presidente para travar seu processo o máximo possível. Com efeito, passou a adotar manobras para obstruir o funcionamento do Conselho de Ética, tais como: requerimentos protelatórios e chicanas regimentais; anulação da primeira votação preliminar de admissibilidade;[119] destituição do primeiro relator sorteado para forçar o reinício do processo;[120] recurso protelatório contra a segunda votação preliminar de

---

[117] Na realidade, da coalizão de governo, apenas o PT, PC do B e PDT combatiam o movimento em favor do *impeachment* de Dilma Rousseff. Os demais partidos governistas: PMDB, PR, PP, PSD, PRB, PTB, PROS mantinham postura apenas formal de defesa da Presidente, pois, como a história demonstra, abandonaram o governo e aliaram-se a Eduardo Cunha para destituir Dilma Rousseff.

[118] "*O juízo de admissibilidade no Conselho de Ética assemelha-se ao recebimento da denúncia ou queixa no juízo penal. É uma etapa em que se analisam as condições exigidas pela lei e pelo Código de Ética e Decoro Parlamentar para o exercício da Representação. Tal qual no processo penal, são analisadas as condições, os pressupostos processuais e demais requisitos legais exigidos. O Conselho apenas verifica se a Representação está apta a prosseguir [e não] provar a existência irrefutável dos fatos imputados...*" (REP 1/2015 – Parecer de Admissibilidade – Relator: Deputado Marcos Rogério (PDT/RO), p. 9). Ver: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1438606&filename=PRL+2+COETICA+%3D%3E+REP+1/2015

[119] O novo relator sorteado, o Deputado Marcos Rogério (DEM/RO), mantém literalmente o relatório do primeiro relator, cujo pedido de vistas já havia ocorrido. Entretanto, os deputados aliados do Presidente, chamados de "tropa do Cunha", pedem novas vistas, que são recusadas pelo Presidente do Conselho, prosseguindo-se com a votação do relatório. Aprovado o seguimento do processo, Eduardo Cunha questionou o procedimento, o que foi indeferido pelo Presidente do Conselho. Cunha recorreu novamente, e o Primeiro-Vice-Presidente, Waldir Maranhão, aceitou o recurso e anulou todos os procedimentos até então executados, reiniciando-se o processo em março do ano seguinte.

[120] Quando ficou evidente que o relator original, Deputado Fausto Pinato (PRB/SP), iria concluir o relatório pela continuidade do processo, Eduardo Cunha, por meio de seu advogado, contestou o sorteio do Deputado Pinato para relatoria do processo alegando que ele pertencia ao mesmo bloco parlamentar que Cunha. É que de acordo com o Código de Ética, o relator designado não poderá

admissibilidade;[121] realização de sessões no plenário no mesmo dia e horário das reuniões do Conselho de Ética para forçar a paralização do órgão e impedir o trâmite regular da representação;[122] interferência na composição do Conselho;[123] retaliação a deputados do PSOL, partido autor do pedido de cassação,[124] dentre outros mecanismos para retardar o processo.

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados compõe-se de 21 membros titulares e número igual de suplentes, cuja designação é feita conforme o tamanho dos partidos, ou seja, pelo critério proporcional. Os conselheiros têm mandato de dois anos, que somente se interrompe, antes do prazo, em caso de renúncia, incapacidade física ou mental, falecimento ou perda de mandato. Sendo assim, os membros não podem ser trocados pelos líderes, a qualquer momento, como é permitido nas comissões permanentes e temporárias da Casa.

---

pertencer ao mesmo partido ou bloco parlamentar do deputado processado no Conselho de Ética (art. 13, I, *a*). No início da legislatura, o PRB compunha o mesmo bloco que o PMDB, mas à época da designação do Deputado Fausto Pinato como relator, o PRB já havia saído do aludido bloco. Cunha, entretanto, defendeu que o parâmetro a ser adotado como referência para a verificação da referida incompatibilidade deveria ser a data de formação do bloco. O Presidente do Conselho, contudo, recusou o questionamento do defensor de Cunha, que recorreu dessa decisão. Como o recurso é resolvido pelo Presidente da Casa (Eduardo Cunha estava impedido), o Primeiro-Vice-Presidente, Waldir Maranhão (PP/MA), aliado de Cunha, acatou o recurso, e o processo voltou à estaca zero.

[121] Aprovado o relatório de admissibilidade do novo relator, Deputado Marcos Rogério, em 1º/03/2016, Eduardo Cunha apresenta recurso à Comissão de Constituição e de Justiça (CCJC) da decisão do Conselho de Ética alegando falhas no processo. Tratava-se de mais uma manobra de Cunha, pois não há previsão de recurso à CCJC contra decisão do Conselho em parecer de admissibilidade, somente ao parecer de mérito. O recurso (REC 114/2016) foi apresentado em 07/03/2016 e somente decidido em 14/07/2016, quando a CCJC rejeitou a pretensão de Cunha. Resultado: a manobra protelou o processo por longos quatro meses. Esse era, na realidade, o objetivo de Cunha.

[122] De acordo com as regras internas, nenhum colegiado da Câmara dos Deputados pode deliberar ao mesmo tempo em que o plenário realiza a Ordem do Dia (fase de discussão e votação das matérias legislativas).

[123] A tentativa de influir na composição do Conselho de Ética ocorreu em duas situações: (i) no dia da votação do parecer preliminar do novo relator, em 1º/03/2016, estava ausente de Brasília o Deputado Vinícius Gurgel (PR/AP), membro titular do Conselho e voto favorável a Eduardo Cunha. Nesse caso, o suplente era do Partido dos Trabalhadores, voto contrário a Cunha. Para impedir o suplente petista de votar, Cunha manteve a sessão do plenário em curso, evitando o funcionamento do Conselho de Ética, até que o deputado faltoso fizesse chegar à Casa sua carta de renúncia à vaga no colegiado. Com a renúncia, o PR indicaria o substituto. O líder da bancada, Deputado Maurício Quintella Lessa (AL), aliado de Cunha, indicou a si próprio para a vaga. Cunha travou o processo por quase 23 horas até que a carta de renúncia chegasse ao Conselho. A votação foi acirrada, e o relatório foi aprovado com o voto de minerva do Presidente do Conselho, Deputado José Carlos Araújo (PR/BA); (ii) em razão do troca-troca partidário permitido pela janela aberta em 18/01/2016 pela Emenda Constitucional 91, Eduardo Cunha apresentou proposta para redistribuir as vagas em todos os colegiados da Casa. Pelas projeções feitas à época, três membros contrários a Cunha, inclusive o Presidente do Conselho de Ética e o relator do processo, Deputado Marcos Rogério, teriam que deixar o Conselho, sendo substituídos por aliados do acusado. Essa era a principal estratégia de Cunha, deixar de fora o presidente e o relator de sua cassação. Entretanto, houve forte rebelião na Casa contra a proposta de Cunha, que teve que recuar, modificando o projeto para valer somente para o futuro.

[124] Eduardo Cunha passou a retaliar membros da bancada do PSOL, responsáveis por apresentar junto com o partido Rede Sustentabilidade, representação por sua cassação perante o Conselho de Ética.

Ademais, o presidente eleito do Conselho, Deputado José Carlos Araújo (PSD/BA), não pertencia ao círculo político dominado por Cunha. Mandato fixo dos conselheiros e presidente independente significa dizer que Cunha teria relativa dificuldade para controlar o Conselho.

Apesar disso, na primeira configuração do colegiado, fixada em 12 de março de 2015, pelo menos em tese e tomando como base os conselheiros de partidos de seu bloco parlamentar (PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, SD) e de oposição ao governo Dilma (PSDB, PSB, PPS) que o elegeram Presidente da Câmara, é razoável inferir que Eduardo Cunha poderia sair ileso do processo. Todavia, em razão das várias denúncias de corrupção feitas pelo Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, Cunha perdeu o apoio do PSDB, DEM, PPS e PSB, que já haviam defendido o afastamento dele da presidência em 10 de outubro de 2015. Com o surgimento da representação do PSOL e REDE, no dia 14 do referido mês, o PSDB divulgou nota à imprensa[125] em 11 de novembro de 2015 reiterando a posição do partido pelo afastamento de Cunha da presidência. No decorrer do processo os demais partidos oposicionistas, exceto o Solidariedade e PSC, seguiram a posição tucana. A aliança tática entre a Oposição e Cunha não resistiu ao peso das denúncias. Assim, a correlação de forças no âmbito do Conselho ficou desfavorável a Cunha. Em favor dele apenas oito dos 21 votos.

Entretanto, contando com o poder em suas mãos para disparar o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, Cunha jogava com a possibilidade de obter os três votos dos conselheiros petistas na Comissão de Ética. Com esses votos, Cunha conseguiria a maioria absoluta (11 votos) e estaria totalmente blindado, ou seja, o relatório preliminar de admissibilidade seria arquivado,[126] e Dilma Rousseff, por enquanto, poupada.

---

[125] No mesmo dia (11/11/2015), em reação ao rompimento do PSDB, Eduardo Cunha articula a redação e divulgação de nota de apoio a ele assinada pelos oposicionistas SD e PSC e alguns partidos governistas (PMDB, PR, PP, PSD, PRP, PT do B, PEN, PHS e PTB). A nota foi lida em plenário pelo líder do PSC e da "tropa do Cunha", Deputado André Moura (SE) (Jornal da Câmara, 12/11/2015, p. 4, disponível em https://www.camara.leg.br/internet/Jornal/JC20151112.pdf)

[126] O parecer do Conselho de Ética é definitivo, a não ser que haja recurso, subscrito por no mínimo 52 deputados, para que o plenário da Casa decida sobre o seguimento do processo (Código de Ética, art. 14, § 4º, III). Acontece que, para ser votado, o recurso precisava ir para a pauta deliberativa do plenário. Essa prerrogativa é exclusiva do Presidente da Casa (RICD, art. 17, I, *t*; art. 86). Ora, como Eduardo Cunha era o Presidente na ocasião, significa dizer que o recurso para que seu processo fosse admitido pelo plenário jamais seria pautado.

3.3.2 Petistas votam contra Eduardo Cunha no Conselho de Ética

Os votos dos conselheiros petistas ainda faziam parte de um cenário turvo, pois a militância petista era contra qualquer espécie de *trade-off* envolvendo os processos de Eduardo Cunha e Dilma Rousseff. O custo e o risco de poupar Cunha poderia não compensar o benefício de salvar Dilma. O futuro do PT estava em jogo. Era preciso ouvir a militância e a direção do partido.

A leitura do relatório preliminar de admissibilidade – que opinava pela continuação do processo disciplinar contra Cunha – havia sido feita em 24 de novembro, e a votação marcada para o dia 1º de dezembro de 2015. Até lá os três deputados petistas no Conselho de Ética precisavam se decidir. Mas como é tradição no PT tomar decisão unificada no Congresso Nacional, ainda mais em relação a questão de tamanha complexidade para o governo e partido petistas, os três conselheiros se reuniram na referida data para decidir qual seria o rumo a seguir: o de Cunha e Dilma, votando em favor de Cunha, ou o do partido, prosseguindo com as investigações contra ele no Conselho de Ética.

Enquanto isso, Jaques Wagner e Ricardo Berzoini, respectivamente, ministros da Casa Civil e da Secretaria de Governo, trabalhavam nos bastidores para que o PT não entrasse em confronto com Eduardo Cunha. De outro lado, a segunda corrente mais forte da agremiação petista, a Mensagem ao Partido, recolhia assinaturas em abaixo-assinado[127] pelo afastamento de Cunha da presidência da Casa e seguimento do processo.

A reunião para decidir o voto dos três deputados do PT estava marcada para o início da tarde de 1º de dezembro de 2015, mas no final da manhã desse dia o presidente do partido, Rui Falcão, havia publicado em sua conta particular no *Twitter* apelo aos três petistas dizendo: "*Confio em que nossos deputados, no Conselho de*

[127] Trinta e um dos 60 deputados da bancada petista assinaram o abaixo-assinado em que diziam no segundo parágrafo do documento: "*Nós, deputados federais abaixo-assinados demandamos, mais uma vez, o imediato afastamento do deputado Eduardo Cunha da Presidência da Câmara, bem como a admissão e prosseguimento da representação contra ele ajuizada no Conselho de Ética*" (https://oglobo.globo.com/brasil/deputados-do-pt-fazem-abaixo-assinado-pela-saida-de-cunha-18190752).

Ética, votem pela admissibilidade [do processo]".[128] O sinal foi dado. Depois de longa negociação, a bancada do PT capitulou à pressão e clamor da militância e do presidente da legenda para que os conselheiros petistas votassem pela continuidade do processo. Essa decisão contrariava o Planalto, mas a avaliação da cúpula petista era de que um "acordão" com Eduardo Cunha poderia esgarçar prospectivamente ainda mais a imagem do partido.

Na manhã do dia seguinte, a bancada do Partido dos Trabalhadores anunciou que os três votos petistas seriam dados pelo prosseguimento da investigação disciplinar de Cunha. Reativo, assim como o fizera quando rompeu com o governo em julho de 2015, Cunha, no fim da tarde do mesmo dia, convocou a imprensa para entrevista coletiva no salão verde da Câmara dos Deputados para comunicar que havia decidido dar continuidade ao pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, numa clara retaliação ao PT e ao Planalto por não terem assegurado o arquivamento de seu processo no Conselho de Ética. Cunha nega essa versão e diz que decidiu naquele dia e hora porque na noite do mesmo dia seria votada a mudança da meta fiscal para o ano de 2015. Segundo ele era preciso aceitar o pedido antes da aprovação da nova meta fiscal[129] para não municiar o governo com argumentos que poderiam enfraquecer o movimento em prol do *impeachment*.[130]

Michel Temer contradiz essa versão em entrevista[131] à TV Bandeirantes em abril de 2017, quando, espontaneamente, revela que o próprio Cunha o havia procurado, em 1º/12/2015, dizendo que iria arquivar todos os pedidos de *impeachment* contra Dilma Rousseff porque lhe haviam prometido em seu favor os três votos petistas no Conselho de Ética. Temer diz que levou ao conhecimento da Presidente essa informação "*em uma reunião dos governadores com a então senhora presidente Dilma Rousseff*"[132] no referido dia. Entretanto, depois de vir a público qual seria a

---

[128] Ver: Rui Falcão orienta deputados do PT a votar a favor de parecer sobre Cunha. Disponível em http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/falcao-orienta-deputados-do-pt-votar-favor-de-parecer-sobre-cunha.html Acesso em 10/10/2018.

[129] Votação do Projeto de Lei-CN nº 5, de 2015. Esse projeto, além de mudar a meta fiscal, tinha o objetivo de convalidar as *pedaladas fiscais* de 2014. Para Eduardo Cunha, a aprovação do projeto antes de ele aceitar o pedido de *impeachment* poderia atrapalhar os planos dele e da Oposição.

[130] Ver: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1771385-presidente-dilma-disse-que-poderia-me-ajudar-no-stf-diz-eduardo-cunha.shtml Acesso em 20/09/2018.

[131] Ver: https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-porque-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara/ Acesso em 20/09/2018.

[132] Michel Temer se equivocou com relação ao objeto da reunião. Na realidade, a reunião de 1º/12/2015 ocorreu com os líderes da base aliada na Câmara dos Deputados e Senado Federal. A reunião com os governadores se realizou em data próxima, em 08/12/2015. Ver:

decisão do PT no Conselho de Ética, Temer assegura que, no meio da tarde do dia seguinte (02/12/2015), Cunha o telefonou afirmando que iria "*chamar a imprensa e dar início ao processo de impedimento*".[133] Temer chega a especular dizendo que se o PT tivesse votado em favor de Cunha no Conselho, Dilma muito provavelmente teria preservado seu mandato.

Certeza essa que o PT não tinha, afirmaram os três deputados conselheiros petistas em entrevista à imprensa[134] na véspera do julgamento final de Dilma no Senado. Para eles nada impediria que, uma vez salvo do processo no Conselho de Ética, Cunha voltasse a usar o impedimento da Presidente como barganha para escapar de outras situações semelhantes. Os três admitem que não havia clima no PT e na esquerda para transigir e fazer qualquer acordo de salvação de Cunha.

3.4 **Conclusão**

Este capítulo analisou os principais aspectos no movimento de construção e aceitação da denúncia de *impeachment* de Dilma Rousseff. Após breves considerações sobre a teoria atinente às atividades de *accountability* horizontal e *accountability* vertical, passei à análise do papel do Tribunal de Contas no processo de produção dos fundamentos da denúncia contra a Presidente. Exercendo atribuição essencialmente de controle horizontal, em interação com a imprensa, o Tribunal investigou denúncias sobre supostos atos ilegais na condução da política fiscal e gestão orçamentária nos governos da Presidente. Ao final, o TCU chegou à conclusão de que os atrasos nos repasses devidos pelo Tesouro aos bancos oficiais (Caixa Econômica, Banco do Brasil e BNDES), as chamadas "pedaladas fiscais", configuram operação de crédito, o que, sem autorização legal, viola as leis fiscais. Da mesma

---

http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/agenda/agenda-da-presidenta/2015-12-01?month:int=12&year:int=2015 e http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/agenda/agenda-da-presidenta/2015-12-08?month:int=12&year:int=2015 Acesso em 20/09/2018.

133 Ver: https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-porque-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara/ Acesso em 20/09/2018.

134 IN: Petistas repetiriam voto contra Cunha que acelerou o *impeachment*. Disponível em https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/08/30/petistas-repetiriam-voto-contra-cunha-que-acelerou-impeachment/ Acesso em 20/09/2018.

forma, concluiu o Tribunal que a abertura de créditos suplementares sem observância da meta fiscal vigente e sem autorização legislativa é crime contra a lei orçamentária. Fato que caracterizaria crime de responsabilidade, ensejando cenários favoráveis à denúncia de *impeachment* contra a incumbente petista.

Com base nessas decisões do Tribunal de Contas, os partidos de oposição imediatamente procederam à elaboração da denúncia de impedimento de Dilma Rousseff, utilizando as referidas irregularidades como fundamento da acusação. Em reação aos votos dos deputados petistas no Conselho de Ética, favoráveis à cassação de seu mandato por quebra de decoro parlamentar, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, acatou o pedido de *impeachment* da Presidente, deflagrando o processo. Entretanto, pela frente ainda havia o obstáculo de 2/3 dos membros da Câmara. Esse número é o mínimo necessário para a casa representativa autorizar o seguimento do processo para o Senado Federal. Na casa federativa, a mesma barreira de 2/3 teria que ser ultrapassada para remover a Presidente definitivamente do cargo. Num primeiro momento, quórum tão elevado poderia não ser ultrapassado. A mandatária precisava apenas de 172 votos em seu favor na Câmara para bloquear o processo. Entretanto, as duas barreiras de 2/3 numa e noutra Casa foram vencidas com facilidade.

De tudo, uma certeza: desde as publicações na imprensa sobre as irregularidades fiscais e orçamentárias, passando pelas investigações do Ministério Público de Contas e pela auditoria do Tribunal de Contas sobre as referidas práticas, a estruturação da fundamentação da denúncia no âmbito do TCU resultou, pelo menos pontualmente,[135] de uma bem-sucedida interação de *accountability* vertical (imprensa) e *accountability* horizontal (órgão estatais de controle) e vice-versa, o que confirma a hipótese (H_1) levantada para esta parte da pesquisa.

O movimento articulado entre imprensa e agências estatais de controle encontrou nos partidos de oposição o canal necessário para a construção da denúncia

[135] Refiro-me ao aspecto pontual, excepcional, porque até o caso Dilma Rousseff o Tribunal de Contas adotava outra postura, qual seja, de considerar certas irregularidades apenas como "ressalvas", recomendando que fossem devidamente corrigidas, regularizadas. Como se pode notar na Tabela 3.1.1, outros governos cometeram ilegalidades equivalentes às "pedaladas" e aos decretos orçamentários considerados ilícitos, mas tais atos tiveram do Tribunal o tratamento de ressalvas. Essa virada jurisprudencial do TCU ao analisar o episódio da mandatária petista pode sinalizar mudança de comportamento da Corte de Contas. Caso contrário, a postura do Tribunal terá sido meramente casuística e parte intencional em prol do impedimento da Presidente.

e em Eduardo Cunha o catalizador ideal para viabilizar a abertura do processo de impedimento de Dilma Rousseff na Câmara e sua consequente remoção no Senado. Sem desconsiderar a importância de outros fatores que influenciaram a abertura e contribuíram para o desfecho do processo de impedimento de Dilma Rousseff, como o papel da mídia e dos protestos nas ruas, bem como razões de ordem econômica, ética e social, passo a examinar, no próximo capítulo, os aspectos institucionais que contribuíram para o *impeachment* da Presidente, concentrando minha análise nas seguintes dimensões: regras constitucionais, sistema partidário (fragmentação e espectro ideológico) e relação de Dilma Rousseff com o Congresso.

4 ASPECTOS INSTITUCIONAIS DO *IMPEACHMENT*

> Even when they are besieged by accusations and protests, presidents may avoid an impeachment if they can rely on loyal legislators.
>
> *Aníbal Pérez-Liñán*

As quedas de presidentes sem ruptura democrática[136] na América Latina a partir da década de 1990 despertaram a atenção da comunidade acadêmica para estudar as causas que provocam esse fenômeno. De acordo com esse paradigma as novas poliarquias latino-americanas passaram a resolver suas crises por meio da destituição do chefe do Executivo sem intervenção militar – caem os mandatários, mas o regime democrático sobrevive. Nesse contexto, os teóricos desse novo padrão de solução de crises presidenciais refutam, a partir dessa nova realidade, os argumentos de Juan Linz e Valenzuela de que o presidencialismo é por si só um perigo ao regime democrático.

De 1985 a 2018, vinte e um presidentes latino-americanos foram removidos de seus respectivos cargos, por razões de ordem ética e pessoal, econômica, social, política e institucional. Estudos de Valenzuela (2004) apontam que presidentes minoritários[137] fracos (incapazes de construir coalizões) seriam o denominador comum dos colapsos presidenciais (*apud* LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010). Outros pesquisadores corroboram essa percepção, assinalando que apoio parlamentar insuficiente é uma variável que explica a destituição de presidentes (HOCHESTETLER, 2006; KIM; BAHRY, 2008; ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010). Nesse sentido, Pérez-Liñán (2007) defende que os presidentes caem por falta

[136] A não ruptura democrática significa dizer que permanecem intactas as condições que caracterizam uma democracia ou poliarquia, segundo Robert Dahl (1989): autoridades eleitas; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; o direito de se candidatar aos cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; e liberdade de associação. Outro parâmetro para aferir um país como democrático é o índice compilado pelo *Economist Intelligence Unit Democracy (EIU)* pertencente ao grupo *The Economist*, que mede o grau democrático de aproximadamente 167 países, dos quais, 166 são estados soberanos e 165 membros das Nações Unidas, com base nos seguintes atributos: processo eleitoral e pluralismo; funcionamento do governo; participação política; cultura política; e liberdades civis. (http://www.eiu.com/topic/democracy-index)

[137] São exceções a essa regra as quedas de Carlos Andrés Pérez, na Venezuela; Raúl Cubas, no Paraguai; e Gonzalo Sánchez de Lozada, na Bolívia. Esses presidentes caíram a despeito de terem maioria no congresso (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010)

de um escudo legislativo suficiente para impedir tentativas de *impeachment*, o que depende do tamanho e coesão de seus partidos e da capacidade de o presidente adquirir apoio da oposição por meio de coalizões (AMORIM-NETO, 2006; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH, 2002). Por outro ângulo, a política de coalizão para suprir deficiências de presidentes minoritários pode-se revelar frágil em situações de crise presidencial, caso em que é provável ocorrer uma rápida erosão da coalizão legislativa (MEJÍA ACOSTA; POLGA-HECIMOVICH, 2010). Essa abordagem – de coalizões instáveis e quedas presidenciais – remete ao episódio Dilma Rousseff.

Para outros autores, o denominador comum de quedas presidenciais seriam os protestos generalizados e os escândalos de corrupção amplamente investigados e divulgados pela imprensa envolvendo os mandatários (HOCHSTETLER, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; HOCHESTETLER; EDWARDS, 2009), o que seria potencializado por uma conjuntura de estagnação econômica com graves repercussões sociais.

Como esse breve retrospecto assinala, as causas de interrupções de mandatos presidenciais são diversas. Entretanto, elas não acontecem isoladamente. Em alguns casos estão presentes ao mesmo tempo, como se fora uma "tempestade perfeita": "*presidential breakdowns seem to be caused by the combined effect of a set or a conjunction of causal factors that intersect at a particular moment in time, creating a 'perfect storm' that hits a president*" (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, p. 213). Pérez-Liñán (2007) aponta quatro aspectos necessários para o impedimento presidencial: crise econômica, grave escândalo de corrupção, protestos amplos e generalizados e falta de apoio no Congresso (ausência de escudo legislativo). Como consequência, o presidente pode cair por meio de renúncia ou processo de impedimento presidencial. Em algumas situações a destituição pode ocorrer por incapacidade física ou mental ou ainda por abandono do cargo.

Seriam as interrupções presidenciais por meio de renúncia e de *impeachment* exemplos de flexibilização do presidencialismo? Ou seriam tais instrumentos parte de um modelo de freios e contrapesos tardio e espasmódico? Ou, pelo contrário, estaríamos diante de exemplos efetivos de *accountability* horizontal ativados pela sociedade? Para Marsteintredet e Berntzen (2008), as remoções de presidentes dos últimos vinte e cinco anos na América Latina relativizam o argumento Juan Linz de que o presidencialismo ameaça o regime democrático. Assim, o presidencialismo

latino-americano não teria mais a marca da rigidez e os problemas da legitimidade democrática dual. Marsteintredet e Berntzen reputam os casos de impedimento de Collor (1992, Brasil), Pérez (1993, Venezuela) e Cubas (1999, Paraguai) como flexibilização do presidencialismo e não necessariamente uma crise do regime democrático. Ambos também consideram os casos mencionados como aumento do poder congressual em face do chefe do Executivo e aperfeiçoamento da *accountability* horizontal: "*the consequence of an increased use of impeachment is a flexibilization of a president's fixed terms and a higher degree of horizontal accountability*" (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008, p. 97).

A região, quatro anos depois que os autores fizeram essa ponderação, presenciou o *impeachment* de Fernando Lugo (2012, Paraguai) e, transcorrido outros quatro anos, testemunhou o impedimento de Dilma Rousseff em 2016. Além desses episódios, houve a deposição de Zelaya (2009, Honduras), com participação militar, mas com restabelecimento democrático imediato, e as renúncias de Molina (2015, Guatemala) e de Kuczynski (2018, Peru). A proliferação de *impeachments* é considerada por Pérez-Liñán (2007) resultado de um modelo de controle horizontal intermitente e suscetível a injunções políticas, ativado em situações limites sem um exercício cotidiano e sistemático de fiscalização preventiva. Argelina Figueiredo (2010) se filia aos argumentos de Marsteintredet e Berntzen (2008) e exclui o caso Collor dessa linha de interpretação, visto que o processo de impedimento do político alagoano resultou de uma comissão parlamentar de inquérito, instrumento clássico de *accountability* horizontal das casas legislativas.

O *impeachment* de Dilma Rousseff apresenta vários aspectos de outros casos apresentados pela literatura. Entretanto, concentro minha análise apenas na dimensão institucional do processo, conforme destaca Pérez-Liñán (2007) em outros casos de impedimento presidencial, quais sejam: (i) as regras constitucionais, (ii) o sistema partidário e (iii) a relação do chefe do Executivo com o Congresso.

Ponderando sobre até que ponto a disposição normativa constitucional pode facilitar ou restringir o processo de impedimento presidencial, Liñán defende que as normas constitucionais interagem com a configuração partidária do Congresso, com a capacidade de o presidente formar coalizões e com o contexto político (e.g.: escândalos e o calendário eleitoral) para criar um escudo legislativo para proteger o presidente (2007, p. 12).

No que tange à questão da flexibilização do presidencialismo, o caso Dilma obedeceu ao rito e às regras constitucionais – o atributo formal do processo foi considerado íntegro pelo Supremo Tribunal Federal quando julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378. Em relação ao mérito, o entendimento da Corte é de que essa etapa compete exclusivamente ao Congresso, o que envolve absoluta carga política. Tendo isso em mente, faço considerações sobre o grau de flexibilidade do arranjo constitucional brasileiro no que diz respeito à possibilidade de supressão do mandato presidencial mediante o *impeachment*. Com relação ao modelo de *accountability*, a fundamentação das denúncias referentes a Collor e Dilma originou-se do diálogo entre os controles horizontal e vertical, em que a imprensa estimulou os órgãos estatais de controle a investigar os dois mandatários.

O comportamento imprudente do governo Dilma relacionado às "pedaladas fiscais" e aos decretos orçamentários no primeiro mandato, sobretudo a repetição também incauta de tais atos em 2015, pode ser fruto da cultura homologatória das contas do governo pelo Tribunal de Contas e Congresso. Ambos vinham aprovando as contas dos presidentes anteriores a despeito de haver situações em desconformidade com a lei, mas tidas apenas como "ressalvas" pelo TCU (ver Tabela 3.1.1). Essa postura permissiva dos órgãos de controle e atitude passiva do Legislativo deixaram os presidentes brasileiros à vontade para cometer alguns abusos, pois sempre apostaram na aprovação de suas contas pelo Tribunal e Congresso. Ademais, na grande maioria dos casos, ou as contas foram votadas intempestivamente pelo Congresso, quando o chefe do Executivo já não mais ocupava o cargo, ou sequer foram apreciadas pelo Legislativo.[138] Em aproximadamente oito décadas, todas as contas presidenciais haviam sido aprovadas pelo Tribunal de Contas. A rejeição das contas de Dilma Rousseff de 2014 e 2015 marcou um ponto de inflexão na jurisprudência da Corte de Contas.

[138] De Fernando Collor a Michel Temer, há várias contas governamentais pendentes de apreciação congressual, o que torna esse mecanismo de *accountability* um mero faz de conta. As contas de Dilma Rousseff dos anos 2014 e 2015, reprovadas pelo Tribunal de Contas, sequer foram votadas pela Comissão Mista de Orçamento (CMO) até a presenta data (dezembro/2018). Isso significa dizer que o processo de *impeachment* de Dilma pode ter sido uma precipitação do Legislativo, dado que, em tese, o Congresso poderia reverter a decisão do TCU aprovando as contas da Presidente referentes àqueles dois anos. Ver: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia.

Este capítulo está dividido em duas seções. A primeira versa sobre o arranjo constitucional do *impeachment*, suas principais regras e procedimentos. Nessa parte, discuto sobre se elas são ou não flexíveis, comparando-as com as de outros países. Nesse contexto, analiso o caso Dilma Rousseff levando em consideração a corrente teórica que classifica o *impeachment* como um equivalente funcional do voto de desconfiança do parlamentarismo, o que seria uma flexibilização *de facto* do sistema presidencialista. Na segunda seção, trato do escudo legislativo e apresento os diversos atores com poder de veto que o compõem, bem como discorro sobre as regras que buscam conferir isenção e equilíbrio ao processo de *impeachment*, como a tramitação bicameral e as votações que exigem supermaiorias. A análise que faço nesta seção admite a seguinte hipótese:

> H_2: O *impeachment* propriamente dito – da abertura do processo até a condenação de Dilma Rousseff – equipara-se ao voto de censura ou de desconfiança, ou seja, um equivalente funcional do parlamentarismo e uma flexibilização *de facto* do presidencialismo.

Na segunda seção, trato inicialmente do sistema partidário para analisar o impacto da fragmentação partidária no processo de impedimento de Dilma Rousseff. Em seguida, examino a relação de Dilma Rousseff com o Congresso, tendo como base de aferição sua performance legislativa – índice de aprovação das propostas do governo – entre o início do primeiro mandato até sua remoção definitiva, bem como o grau de sucesso de seus governos na manutenção dos vetos.

Teço também considerações sobre o espectro ideológico dos partidos no processo de *impeachment*, o que implica verificar os incentivos que determinaram a erosão da coalizão de governo e abandono da Presidente. Ainda nesta seção, faço breve abordagem do argumento de Tsebelis (1995) segundo o qual o imobilismo decisório (*policy stability*), isto é, a estabilidade do *status quo*, pode levar à instabilidade do regime democrático. Considero que nos tempos atuais a hipótese do autor não se aplica à sobrevivência da democracia, mas apenas à do cargo presidencial, que pode ser interrompido prematuramente se aquela situação ocorrer. No caso, a instabilidade é do cargo, não do regime. Assim, acredito que a referida postulação também pode explicar o movimento articulado das oposições para remover Dilma Rousseff e imprimir a agenda de reformas de interesse do mercado, encampadas pelo governo sucessor. Por fim, o exame que realizo nesta segunda seção assume o pressuposto a seguir:

> H_3: A decisão política pelo *impeachment* e remoção da mandatária foi resultado do puro e simples abandono da Presidente pelos partidos da coalizão governista posicionados à direita do espectro ideológico (PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB) para, sob o comando de Michel Temer e orientados por seu programa de governo, "*Uma ponte para o futuro*", romper o *status quo* com a destituição de Dilma Rousseff e implementar as reformas de cunho neoliberal.

4.1 O arranjo constitucional do *impeachment*: regras flexíveis ou freios e contrapesos eficientes?

A Constituição Federal define taxativamente que o sistema de governo brasileiro é presidencialista, e que o mandato do presidente é fixo pelo prazo ininterrupto de quatro anos, permitida a reeleição. O Brasil adotou o presidencialismo de mandato fixo, que foi ratificado pela maioria do eleitorado brasileiro mediante plebiscito realizado em abril 1993. Ao mesmo tempo em que estipulou a rigidez do mandato, a Constituição prevê que o chefe do Executivo pode ser removido do cargo por meio de impedimento presidencial, caso seja denunciado, processado e condenado pela prática de qualquer dos crimes de responsabilidade previstos na legislação pertinente.

Já na primeira constituição republicana de 1891, veio prescrita a possibilidade de responsabilização política do Presidente da República, com a perda do cargo, na hipótese de crime de responsabilidade. Os crimes de responsabilidade definidos na carta do século XIX se mantiveram praticamente inalterados nas constituições seguintes. A Constituição de 1988, assim como as anteriores, estipula grupos genéricos de crimes de responsabilidade (art. 85), cujos tipos ou espécies são detalhados em lei especial – a Lei dos Crimes de Responsabilidade (LCR) nº 1.079, de 1950. A denúncia de crime de responsabilidade (DCR) contra o Presidente da República, que pode ser apresentada por qualquer cidadão, é condição necessária para a abertura do processo de *impeachment*. A mera denúncia, contudo, não significa que o presidente será automaticamente processado. Há um rito a ser observado, cujos principais aspectos analiso a seguir.

4.1.1 Fase Câmara: autorização

Primeiro, o processo precisa ser desencadeado, o que ocorre com a aceitação da denúncia. Essa etapa é fundamental, pois sua execução depende da concordância do Presidente da Câmara dos Deputados (PCD). O pedido precisa cumprir determinadas formalidades, como identificação do denunciante e sua condição de cidadão, os crimes supostamente cometidos, testemunhas e provas. Além dos aspectos formais, é feita análise preliminar quanto à procedência da denúncia, ou seja, se existe plausibilidade no pedido, se há indícios mínimos de autoria e materialidade. Caso o PCD, em decisão monocrática, aceite a denúncia, o processo é deflagrado. Em seguida é distribuído para uma comissão especial para opinar sobre o pedido. O parecer da comissão, qualquer que seja sua conclusão, é apreciado pelo plenário em votação nominal pela chamada individual dos deputados. A autorização para o Senado Federal processar e julgar o chefe do Executivo é concedida se houver concordância de no mínimo dois terços (342) dos membros da Câmara dos Deputados. Caso contrário, a denúncia é arquivada.

4.1.2 Fase Senado: processo e julgamento

Se a Câmara aprovar a autorização, os autos seguem para o Senado, onde ocorre o processo e julgamento do chefe do Executivo. O processo é automaticamente distribuído a uma comissão específica, ou seja, o presidente da casa julgadora não opina preliminarmente sobre o andamento do processo. No Senado, ocorrem três votações. A primeira, sobre a admissibilidade da denúncia popular, quando se verifica se ela é passível de deliberação (se os indícios de materialidade e autoria são plausíveis e robustos). Se o parecer da comissão especial for rejeitado pelo plenário, ocorre a extinção do processo. Se for aprovado, o que ocorre por maioria simples do plenário, desde que presente pelo menos a maioria absoluta, o processo contra o Presidente da República é formalmente instaurado, sendo o mandatário imediatamente afastado do cargo pelo prazo de 180 dias.

A partir desse ato, o Presidente do Supremo Tribunal Federal passa a presidir o processo, que retorna à comissão especial para que opine agora sobre a procedência ou improcedência da acusação. Nessa etapa, o exame da denúncia é profundo e detalhado, com ampla instrução probatória e oportunidade de defesa do acusado. O parecer da comissão especial sobre a procedência ou improcedência da acusação é submetido a outra votação pelo plenário do Senado. Se rejeitado o parecer, o processo é arquivado. Se acolhido, também por maioria simples, a acusação é considerada procedente. Essa etapa, da formalização da acusação (imputação dos crimes de responsabilidade), é o *impeachment* propriamente dito. A fase seguinte é a de julgamento. O Presidente da República somente é removido do cargo se for considerado culpado por no mínimo dois terços dos membros do Senado (54 votos).

Em síntese, são esses os principais pontos relacionados ao trâmite do processo de impedimento presidencial no Brasil.

4.1.3 As regras brasileiras são flexíveis?

Os requisitos para abertura de *impeachment* no Brasil não são intransponíveis. O Presidente da República brasileira pode ser submetido a processo de impedimento se qualquer de seus atos descumprir a Constituição. Os crimes de responsabilidade estão divididos em sete grandes grupos. São ofensas (i) à existência da União; (ii) ao livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; (iii) ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; (iv) à segurança interna do País; (v) à probidade na administração; (vi) à lei orçamentária; e (vii) ao cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Com o intuito de exaurir e restringir as hipóteses configuradoras de crime de responsabilidade, a Lei dos Crimes de Responsabilidade detalhou os gêneros estipulados na Constituição em várias espécies. São 65 os tipos de crimes de responsabilidade que podem ser imputados contra o chefe do Executivo. Dentre eles, cito os que se referem ao caso Dilma Rousseff: *infringir, patentemente, e de qualquer*

modo, dispositivo da lei orçamentária (LCR, art. 10, item 4), que foi utilizado para incriminar a Presidente pela abertura de créditos suplementares por suposta inobservância da lei orçamentária anual, e *efetuar operação de crédito sem autorização legal* (LCR, art. 11, item 3), usado para enquadrar a prática das "pedaladas fiscais". A previsão desses dois delitos vem de longa data, desde 1891. A regulamentação dos crimes de responsabilidade da primeira carta republicana, pelo Decreto nº 30/1892, prevê essas mesmas hipóteses de responsabilização política do presidente: abrir créditos sem as formalidades ou fora dos casos em que as leis os facultam (art. 49, § 3º) e contrair empréstimos ou efetuar outras operações de crédito sem autorização legislativa (art. 49, § 5º).

Aparentemente, seria exagero destituir o chefe da nação, eleito pelo voto popular, com base em tecnicalidades contábeis, ainda que discordantes da lei. Independentemente da magnitude do ato ilícito, os partidos de oposição recorrem ao *impeachment* ainda que as evidências sejam fracas e não haja mobilização popular em favor do afastamento do presidente (PÉREZ-LIÑÁN, 2007), como ocorreu com o paraguaio Fernando Lugo em 2012.

Comparando com alguns países, percebe-se que o legislador brasileiro buscou maior rigidez na definição dos crimes de responsabilidade em regulamentação infraconstitucional, quando tentou esgotar todas as hipóteses delitivas possíveis. Porém, basta passar os olhos no art. 85 do texto constitucional para perceber que um simples atentado à Constituição (e.g., descumprir a lei orçamentária e decisões judiciais) é suficiente para que se apresente denúncia popular contra o Presidente da República. Nesse caso, as regras brasileiras são tão flexíveis quanto às de outros países, conforme alguns exemplos: na Argentina[139] e Paraguai,[140] o presidente pode ser processado politicamente por mau desempenho no cargo; no Chile,[141] a responsabilização do mandatário pode ocorrer por atos que comprometam gravemente a honra da nação ou violação da Constituição e das leis; no Uruguai,[142] o processo de impedimento pode ser aberto em caso de violação da Constituição ou de outros delitos graves; no Equador,[143] são casos de impedimento, além de outras

[139] Constituição de 1994, artigos 53 e 59.
[140] Constituição de 1992, artigo 225.
[141] Constituição de 1980, artigos 48(2) e 49(1).
[142] Constituição de 1997, artigos 93, 102 e 172.
[143] Constituição de 2008, art. 145.

hipóteses, abandono do cargo e incapacidade física e mental permanente; nos Estados Unidos,[144] cabe o impedimento em casos de "*traição, corrupção e outros crimes e delitos graves*", tradução de Paulo Brossard (1992, p. 34) para a expressão "*treason, bribery, and other high crimes and misdemeanors*".

Com relação à apresentação do pedido de *impeachment*, o modelo brasileiro permite a qualquer cidadão[145] – e somente ao cidadão – denunciar o Presidente da República. É um modelo exclusivamente vertical de *accountabililty* quanto ao agente provocador do processo, cuja sequência, entretanto, depende de agentes de controle horizontal: Presidente da Câmara dos Deputados para deflagrar o processo; comissão especial e líderes para indicar os respectivos membros; e dos plenários das duas casas legislativas.

Nos Estados Unidos, o modelo é horizontal, cuja atribuição de denunciar é reservada apenas aos congressistas, individual ou coletivamente, o que é feito por meio de petição específica (*resolution of impeachment*). O julgamento da abertura do processo compete ao plenário da casa representativa (*House*). Se acatada a denúncia, a Comissão de Justiça (*Committee on the Judiciary*) elabora parecer sobre a procedência ou improcedência da acusação (*impeachment*), que depois é submetido ao plenário em votação por maioria simples dos presentes. Aprovada a acusação na *House*, o *impeachment* segue para o Senado, que julga se condena ou absolve o presidente. A condenação requer votos favoráveis de pelo menos 2/3 dos senadores presentes.

No Brasil, o seguimento da denúncia de *impeachment* para a comissão especial ocorria automaticamente, sem o juízo prévio do Presidente da Câmara Baixa, conforme a redação original da LCR[146] de 1950. Esse procedimento era semelhante

---

144 Constituição de 1787, artigo 1, seção 2, cláusula 5; seção 3, cláusula 6.

145 "*É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados*" (LCR, art. 14). (Grifei). Não é à toa que a denúncia de *impeachment* no Brasil é chamada de *denúncia popular*.

146 "*Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma* (LCR, art. 19). Ou seja, de acordo com a lei especial, recebida pelo protocolo da Câmara dos Deputados, a denúncia teria que ser despachada automaticamente à comissão especial para opinar sobre a matéria, sem juízo de valor do Presidente da Casa. Entretanto, essa prerrogativa foi-lhe concedida no âmbito do julgamento do Mandado de Segurança 20.941 (ver próxima nota de rodapé).

ao dos Estados Unidos, mas desde 1989,[147] o Presidente da Câmara dos Deputados passou a ter a prerrogativa de analisar os requisitos mínimos de procedência da denúncia antes de encaminhá-la à comissão especial, em caso positivo.

O início do processo de *impeachment* no Brasil depende da relação política entre o titular da Câmara dos Deputados e o chefe do Executivo. Se o primeiro for aliado do Presidente da República, é consideravelmente remota a deflagração do processo. Das mais de duzentas denúncias[148] já apresentadas contra mandatários brasileiros desde 1988, apenas duas foram acatadas pelos presidentes da Câmara dos Deputados. Nos dois casos, os presidentes perderam os mandatos: Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016). Nos Estados Unidos, dois sofreram *impeachment* na Câmara Baixa: Andrew Johnson (1868) e Bill Clinton (1998), mas ambos foram absolvidos pelo Senado. No Paraguai, três presidentes passaram por processo de *impeachment*, González Macchi (2001, 2003), Raúl Cubas Grau (1999) e o controverso caso de Fernando Lugo (2012). O primeiro foi absolvido nas duas ocasiões, os demais perderam o cargo. A tabela abaixo, além dos Estados Unidos, mostra casos de processos de *impeachment* na América Latina em que alguns presidentes foram acusados e condenados; outros acusados, mas absolvidos ou que renunciaram antes da votação no congresso, ou na fase de acusação (Câmara) ou de julgamento (Senado).

---

[147] A possibilidade de o Presidente da Câmara dos Deputados julgar preliminar e monocraticamente os requisitos mínimos de materialidade da denúncia surgiu quando do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Mandado de Segurança 20.941 contra decisão da Presidência da Câmara que havia deixado de receber denúncia oferecida em desfavor de José Sarney. Segundo a decisão do STF, é lícita a "*c) competência do Presidente da Câmara dos Deputados, no processo do impeachment, para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciantes e denunciados, mas se pode estender, segundo os votos vencedores, à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do plenário da Casa, mediante recurso, não interposto no caso*."
Ver: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1487388. Esse entendimento foi mantido no caso Fernando Collor de Mello (MS 21.564 – ver: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1546718).

[148] Esse número se refere às denúncias apresentadas até 10/12/2018 (ver Tabela 4.1.3).

Tabela 4.1.1 - Casos de *impeachment* na América Latina e Estados Unidos (Continua)

País	Ano	Presidente	Resultado
Brasil	1992	Fernando Collor de Mello	Mandato interrompido. Sofreu *impeachment*, mas não chegou a ser condenado por crime de responsabilidade porque renunciou ao mandato antes do julgamento. Foi, porém, condenado à perda dos direitos políticos por oito anos.
Brasil	2016	Dilma Rousseff	Mandato interrompido. Sofreu *impeachment* e condenação à perda do cargo presidencial. Entretanto, o Senado preservou-lhe os direitos políticos.
Colômbia	1996	Ernesto Samper	Absolvido da acusação por 111 a 43.
Equador	1997	Abdalá Bucaram Ortiz	Mandato interrompido. Afastado do cargo por ser considerado mentalmente incapacitado pelo congresso.
Equador	2000	Jamil Mahuad	Mandato interrompido. Removido da presidência por alegado abandono do cargo. Nesse caso, houve intervenção militar no processo.
Equador	2005	Lúcio Gutiérrez	Mandato interrompido. Removido da presidência por suposto abandono do cargo. Gutiérrez recebeu asilo diplomático no Brasil.
Estados Unidos	1974	Richard Nixon	Mandato interrompido. Renunciou ao cargo pouco antes da votação do *impeachment* na Casa dos Representantes.
Estados Unidos	1868	Andrew Johnson	Absolvido. Foi acusado pela Casa dos Representantes (*impeachment*), mas no julgamento foi absolvido pelo Senado, por um voto apenas.
Estados Unidos	1998	Bill Clinton	Absolvido. Sofreu *impeachment* em duas ocasiões pela Casa dos Representantes, porém o Senado o absolveu em ambas as situações.
Guatemala	2015	Otto Pérez Molina	Mandato interrompido. Renunciou após o congresso retirar-lhe a imunidade presidencial para ser investigado.
Paraguai	1999	Raúl Cubas Grau	Mandato interrompido. A Câmara aprovou o impeachment, porém renunciou ao mandato antes do julgamento pelo Senado.
Paraguai	2001 2003	González Macchi	Absolvido. Houve duas tentativas de interromper o mandato de Macchi. Na primeira tentativa (2001), a Câmara rejeitou a denúncia. Na segunda (2003), a Câmara aprovou o impedimento, mas o Senado arquivou o processo.
Paraguai	2012	Fernando Lugo	Mandato interrompido. Foi acusado (impeachment) pela Câmara dos Deputados no dia 20 e condenado pela Câmara de Senadores no dia 22/06/2012. Esse processo foi altamente questionado pela comunidade internacional, sobretudo pelos governos da América do Sul.

Tabela 4.1.1 - Casos de *impeachment* na América Latina e Estados Unidos (Conclusão)

País	Ano	Presidente	Resultado
Peru	2017	Pedro Pablo Kuczynski	Absolvido. Processo arquivado por não ter havido votos suficientes para condená-lo por "incapacidade moral". Eram necessários 87 votos, mas somente 78 votaram a favor da remoção. Entretanto, no ano seguinte foi submetido a outro processo e não resistiu, teve que renunciar.
Peru	2018	Pedro Pablo Kuczynski	Mandato interrompido. Renunciou ao mandato antes da votação do processo no Congresso da República, órgão legislativo unicameral do Peru. Assim como em 2017, Kuczynski, acusado de envolvimento em escândalo de corrupção com Odebrecht, cai após ser revelado vídeo sobre compra de votos no processo de *impeachment* de 2017 em que foi absolvido.
Venezuela	1993	Carlos Andrés Pérez	Mandato interrompido. Em 21 de maio de 1993, é julgado culpado pelo Senado (à época o legislativo venezuelano era bicameral) das acusações de peculato e malversação de verbas públicas. [149]

Nota: Elaborado a partir de BAUMGARTNER; KADA (2003), PÉREZ-LIÑÁN (2007) e LLANOS; MARSTEINTREDET (2010).

Fonte: O autor, 2018.

Em todos esses casos, os crimes imputados são demasiadamente abertos. O Brasil, na regulamentação dos gêneros delitivos previstos na Constituição, tentou elencar todas as hipóteses de crimes de responsabilidade em lei especial, mas todos os tipos definidos na LCR de 1950 são meramente exemplificativos. Quando na Carta Política brasileira é dito que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, por exemplo, contra o cumprimento das leis, é possível enquadrar aí um leque amplíssimo de possibilidade, como bem disse o ex-ministro do STF e parlamentar, Paulo Brossard, em sua reconhecida monografia "O Impeachment": "*Não é preciso grande esforço exegético para verificar que, na amplitude da norma legal..., cujos confins são entregues à discrição [de dois terços] da Câmara e de dois terços do Senado, cabem todas as faltas possíveis, ainda que não tenham, nem remotamente, feição criminal*" (1992, p. 56).

Em todos os modelos citados constata-se que a essência do processo de *impeachment* é política, como bem resumiu Galdino Siqueira, lá em 1932, ao assinalar que "*embora tome por motivo da decisão alguns desses crimes, e no julgamento*

[149] IN: Impeachment substitui golpes nos anos 90. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/2/07/mundo/7.html Acesso em: 15/12/2018.

observe as formalidades processuais previamente estabelecidas, o 'impeachment', pelo sistema brasileiro, não deixa de ser uma providência de ordem política, um ato disciplinar, pois outro intuito não visa, determinando a perda do cargo ou esta e a incapacidade de exercer qualquer outro, senão desembaraçar sem demora a nação do funcionário que, por seus crimes e pela má gestão dos negócios públicos, a está prejudicando" (*apud* BROSSARD, 1992, pp. 53 e 54). Frise-se: "*má gestão dos negócios públicos*". Expressão elástica e que pode se encaixar em várias das hipóteses da LCR, dentre elas, crimes de responsabilidade por violação das leis orçamentária e de responsabilidade fiscal.

O caráter flexível do *impeachment* está na natureza política do fenômeno. E é assim desde 7 de março de 1788, quando Hamilton, no *Federalista nº 65*, disse que "*[Impeachments] are of a nature which may with peculiar propriety be denominated POLITICAL,*[150] *as they relate chiefly to injuries done immediately to the society itself*". A partir dessas referências pode-se concluir que o *impeachment* presidencial é um processo eminentemente político, sendo concebido e desenhado desde sua origem como tal.

Com efeito, as leis brasileiras não se distanciam quanto à flexibilidade das dos demais países presidencialistas aqui mencionados. O que vai determinar a abertura ou não do processo é a racionalidade política dos legisladores e o contexto em que se encontram. E o que determina o resultado final – pela condenação ou absolvição – também é o atributo político do processo. A posição política dos congressistas pode ser influenciada por fatores políticos e sociais externos (gravidade econômica, escândalos, baixa popularidade, protestos generalizados), situação de que os legisladores dificilmente conseguem se desvencilhar quando ocorre a crise presidencial (KADA, 2003). Por outro lado, partidos oposicionistas podem pressionar o Congresso para destituir o chefe do Executivo ainda que não haja evidência suficientemente forte para iniciar o processo (idem). As oposições apostam no desgaste do governo e do presidente no transcurso do processo e jogam com a possibilidade de os supostos crimes – ainda não evidenciados de forma satisfatória na denúncia inicial – serem robustecidos e provados durante o julgamento.

[150] O termo está registrado em letras maiúsculas no texto original, numa clara indicação de que as motivações para o impedimento presidencial dificilmente escapam da natureza política do processo. O traço político faz parte da gênese do mecanismo, reitero.

A despeito das motivações pessoais de Eduardo Cunha, o caso Dilma Rousseff foi deflagrado tendo como base formal tecnicalidades contábeis consideradas ilícitas pelo TCU, que em tempos outros não passavam de meras “ressalvas” no entendimento do tribunal (ver Tabela 3.1.1). O contexto político, social e econômico (pressão dos partidos de oposição, baixa popularidade, economia debilitada, proximidade das eleições municipais, atuação da mídia no escândalo da Lava Jato e os protestos) certamente exerceu forte influência tanto na postura da Corte de Contas, quanto na do Congresso Nacional. O comportamento dos congressistas no episódio Rousseff mais se assemelha ao voto de desconfiança do parlamentarismo para destituir a Presidente por suas escolhas políticas e métodos de gestão, já que as manobras contábeis irregulares poderiam ter sido debeladas por meio de instrumentos do próprio Legislativo, sem necessidade de recorrer-se à pena máxima. Com efeito, a rigidez do mandato presidencial não se apresenta absoluta como pensava Juan Linz. É flexível.

4.1.4 Flexibilização *de facto* ou *accountability* espasmódica?

Sendo flexível, não haveria risco generalizado de o impedimento presidencial ser utilizado como uma forma disfarçada de golpe? Não haveria o perigo de o *impeachment* – mecanismo excepcional e extremo de *accountability* horizontal de democracias presidencialistas – ser transformado numa espécie de voto de desconfiança típico do parlamentarismo? Há o risco e o perigo.

Aníbal Pérez-Liñán,[151] comentando o caso Dilma Rousseff, assim que a abertura do processo de seu impedimento foi autorizada pela Câmara dos Deputados, usa a metáfora do gênio da lâmpada para ilustrar o caráter flexível do *impeachment*: “*O PMDB libertou o gênio do impeachment da lâmpada constitucional, e o gênio não será fácil de controlar*”. Na ocasião, alertava que o mecanismo é útil para superar crises quando o chefe do Executivo comete crimes relevantes (*high crimes*), mas

[151] IN: O gênio está solto, e não será fácil controlá-lo, diz pesquisador de impeachments na América Latina. Disponível em: matéria: https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2016/04/24/O-g%C3%AAnio-est%C3%A1-solto-e-n%C3%A3o-ser%C3%A1-f%C3%A1cil-control%C3%A1-lo-diz-pesquisador-de-impeachments-na-Am%C3%A9rica-Latina. Acesso em 10/11/2018.

indesejável quando utilizado para punir governos fracos, copiando o voto de desconfiança do parlamentarismo, o que transformaria o *impeachment* em arma política disponível a maiorias circunstanciais no congresso: "*...ouster of the chief executive not for high crimes and misdemeanors but over a policy disagreement, a step down the road toward a quasi-parliamentary system of government, in which the executive serves at the pleasure of the legislative majority*" (LINDBERG, 2000, p. 16). *Impeachment* nessas circunstâncias pode gerar ciclos de instabilidade, segundo Pérez-Liñán.

Essa questão remete a dois atributos próprios do presidencialismo que se convencionou chamar de *origem* e *sobrevivência* independentes tanto do chefe do Executivo, quanto da legislatura. Isso significa dizer que o presidente, salvo raríssimos casos, não tem a prerrogativa de dissolver o Congresso nem este o direito de mudar o chefe de governo, como ocorre no parlamentarismo. Será que é assim mesmo em relação à última hipótese? A sobrevivência do presidente não estaria nas mãos dos legisladores no que tange a sua função de fiscalizador dos atos do mandatário presidencial? Assim, essa atribuição – quando resulta em *impeachment* – não emularia característica inerente ao parlamentarismo no sentido de mudar ou formar o governo? Seria o impedimento presidencial uma forma de flexibilização *de facto* do sistema presidencialista ou um instrumento de *accountability* circunstancial, usado em situações em que o presidente se vê combalido e conflagrado em crises?

Ana María Mustapic (2010) argumenta que as quedas prematuras de presidentes na América Latina depois da terceira onda democrática relativizam aqueles conceitos (origem e sobrevivência independentes), e a possibilidade de *impeachment* seria prova de que o chefe do Executivo depende do Congresso para permanecer no poder, o que não se verifica no caso contrário. Assim, a sobrevivência independente do presidente não seria um dado irrefutável. O *impeachment* e outras formas expressamente previstas na Constituição para remover mandatários (e.g., incapacidade física e mental; abandono do cargo) configurariam a dependência *de jure* (formal) do presidente em relação ao Legislativo. A outra forma de dependência seria *de facto* (informal), referente à necessidade de apoio parlamentar para governar e subsistir no poder.

Tendo isso em mente, considero que só é possível aproximar o *impeachment* do voto de censura ou de desconfiança do parlamentarismo quando a motivação para

abrir o processo contra o presidente resultar de evidente e insolúvel perda de base parlamentar decorrente de pura disputa pelo poder, sobretudo quando o vice-presidente ou o primeiro da linha sucessória pertencer a partido integrante da aliança adversária no Congresso. Em situação como essa, a maioria oposicionista buscará formular interpretações criativas da Constituição para enquadrar o presidente em algum dos crimes ali previstos.[152] Nesse caso, a motivação para afastar o mandatário é acima de tudo política. Por outro lado, se o presidente cometer crimes graves como traição e suborno, ou crimes hediondos, a sobrevivência do presidente no cargo não é uma questão de sustentação ou correlação de força parlamentar, mas, sim, de defesa da ordem jurídica, dos princípios republicanos e da soberania do país. Nessas circunstâncias, de gravidade extrema, o próprio partido do presidente pode abandoná-lo. Em casos assim, o *impeachment* não se equivale ao voto de desconfiança, funciona como o instrumento constitucional único e necessário para solucionar o problema, afastando o presidente do cargo.

O impedimento de Dilma Rousseff, considerando o primeiro raciocínio (perda de maioria e mera disputa pelo poder), pode ser tido como um exemplo de flexibilização *de facto* do presidencialismo. Reputo assim porque a decisão de remover a Presidente se deu em função da erosão de sua base parlamentar e formação circunstancial de uma aliança majoritária oposicionista, e porque o Vice-Presidente, Michel Temer, se engajou no processo: "*It should be noted that, depending on the case in question, the greater influence of Congress is also linked with the role played by the vice presidency. […] the loyalty of a vice president is also relevant for government stability. When the vice president has his or her own ambitions, they almost inevitably use Congress to boost their own position*" (MUSTAPIC, 2010, p. 32).

Além disso, os crimes de responsabilidade utilizados para fundamentar a denúncia contra Rousseff – "pedaladas fiscais" e decretos orçamentários incompatíveis com a meta fiscal vigente – tiveram forte carga interpretativa sobre o grau delitivo desses atos. Todos eles poderiam ter sido coibidos por medidas de controle e fiscalização rotineiras, menos extremadas. Com relação aos decretos de

[152] Assim como ocorreu no *impeachment* do 17º presidente dos Estados Unidos, Andrew Johnson, em 1868, segundo John R. Labovitz (*apud* LINDBERG, 2000, p. 16): "*The Johnson case is the prime example in our history of an impeachment based on a pretextual issue*". Andrew Johnson sofreu *impeachment* (acusação formal/juízo de acusação) pela Casa dos Representantes, mas foi absolvido pelo Senado.

créditos suplementares (decretos executivos), o próprio Congresso poderia tê-los suspendido por meio de decreto legislativo, cuja tramitação é rápida e o mérito decidido por maioria simples. As “pedaladas fiscais” poderiam ter sido tratadas da mesma forma ou mediante pressão contra o governo por meio de comissão parlamentar de inquérito, para citar outro exemplo.

Formas de *accountability* horizontal preventivas e menos radicais serviriam como fator de dissuasão de práticas consideradas abusivas por parte do chefe do Executivo. Agindo assim o Congresso estaria exercendo efetivamente uma de suas principais funções – fiscalização sistemática e contínua do governo. O *impeachment* como forma de responsabilização radical com base em irregularidades burocráticas contornáveis por outros métodos de controle demonstra que Aníbal Pérez-Liñán (2007) tem razão quando diz que o impedimento tem sido utilizado na América Latina como um modelo de controle horizontal politizado e espasmódico, ou seja, sem uma preocupação de realizar fiscalização congressual preventiva de forma sistêmica e ininterrupta.

Utilizado como recurso extremo e circunstancial, o *impeachment*, segundo Pérez-Liñán “*is consistent with a model of spasmodic accountability in which institutional controls are activated only when an administration has fallen in disgrace*” (2007, p. 13). Além disso, as motivações para punir o presidente emergem em razão de clivagens puramente partidárias e de disputa pelo poder, quando o mandatário incumbente se torna “indesejável”. Além de um modelo intermitente e espasmódico de *accountability* institucional, o *impeachment*, nessas condições, pode estar sendo utilizado como um equivalente funcional do parlamentarismo, semelhante a um voto de desconfiança, numa típica flexibilização *de facto* do presidencialismo.

4.1.5 Flexibilidade *versus* freios e contrapesos

Quanto aos riscos e abusos do uso do mecanismo, Alexander Hamilton advertia em 1788 que o *impeachment* poderia ser utilizado em situações de animosidades, parcialidades, influência e interesses de um lado ou de outro, casos em que sempre haverá o grande perigo de que a decisão seja mais orientada pela correlação de forças

entre os partidos na disputa pelo poder do que pelas reais demonstrações de inocência ou culpa do presidente (*O Federalista, nº 65*).

É fato que o impedimento presidencial é potencialmente desestabilizador. Entretanto, ao mesmo tempo em que as constituições oferecem instrumentos flexíveis para responsabilizar o presidente, as mesmas garantem mecanismos que tornam o processo equilibrado. Um deles pode ser visto nas palavras de Teori Zavascki quando se pronunciou em ação[153] no STF sobre o processo de impedimento de Dilma Rousseff: "*A garantia da imparcialidade estaria no alto quórum exigido para a votação*". Realmente, há contrapesos: votação em duas câmaras e quórum elevado. No Brasil, há vários crivos institucionais: o Presidente da Câmara dos Deputados, os líderes partidários e os plenários das duas casas legislativas. Somente no Senado são três votações: duas de maioria simples (admissibilidade e juízo de procedência de acusação) e uma por supermaioria (julgamento), que depende de dois terços dos membros da Câmara Alta para condenar o Presidente da República.

Na grande maioria dos países presidencialistas e bicamerais, há pelo menos duas votações que exigem o quórum qualificado mínimo de dois terços, numa e noutra casa, para viabilizar o processo. No caso de congressos bicamerais, a Câmara Baixa necessita do quórum para aprovar o decreto de acusação; já a Câmara Alta o determina para condenar e remover o presidente. No Brasil, a Constituição de 1988 conferiu à Câmara apenas a possibilidade de *autorizar* o Senado a *processar* e *julgar* o chefe do Executivo, o que reúne nesta casa as fases de *admissibilidade*, *acusação* e *julgamento*. A tabela abaixo relaciona o quórum requerido no processo de impedimento nos Estados Unidos, Brasil e noutros países da América Latina.

Tabela 4.1.2 – Quórum no processo de *impeachment* (Continua)

País	Câmara	Senado
Argentina	≥2/3 dos membros presentes	≥2/3 dos membros presentes
Brasil	≥2/3 dos membros	Admissibilidade: >½ dos membros presentes Acusação: >½ dos membros presentes Julgamento/remoção: ≥2/3 dos membros
Chile	≥2/3 dos membros em exercício	≥2/3 dos membros em exercício
Colômbia	>1/2 dos membros presentes	≥2/3 dos membros presentes
Equador	Unicameral: ≥2/3 dos membros	

[153] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5498.

Tabela 4.1.2 – Quórum no processo de *impeachment* (Conclusão)

País	Câmara	Senado
Estados Unidos	>½ dos membros presentes	≥2/3 dos membros presentes
Guatemala	Unicameral: autorização de ≥2/3 dos membros para a Corte Suprema julgar.	
Paraguai	≥2/3 dos membros	≥2/3 dos membros
Peru	Unicameral: de >1/2 dos membros presentes	
Uruguai	≥2/3 dos membros	≥2/3 dos membros
Venezuela	Unicameral: autorização de >1/2 dos membros presentes para a Corte Suprema julgar.	

Nota: Elaborado a partir de BAUMGARTNER; KADA (2003), PÉREZ-LIÑÁN (2007) e das Constituições dos respectivos países, vigentes em 2018.
Fonte: O autor, 2018.

No que tange ao equilíbrio, aos freios e contrapesos e possibilidades de defesa do presidente denunciado por crimes políticos ou crimes de responsabilidade, há, no Brasil, várias etapas de bloqueio que compõem o escudo legislativo da autoridade presidencial denunciada. No tópico a seguir analiso essa questão.

4.1.6 O escudo legislativo

4.1.6.1 O poder de veto do Presidente da Câmara dos Deputados

Diferentemente dos países citados acima, a denúncia de *impeachment*, no Brasil, passa antes pela análise monocrática do Presidente da Câmara Baixa, o que não está expressamente previsto no texto da Lei dos Crimes de Responsabilidade de 1950. Essa prerrogativa surge no âmbito da denúncia de *impeachment*, pouco conhecida, contra José Sarney em 1989.[154] O pedido, que resultou das conclusões de uma comissão parlamentar de inquérito, foi prontamente recusado pelo então PCD

[154] Serviu de base para o pedido de *impeachment* de José Sarney as conclusões do relatório da CPI da Corrupção no sentido do indiciamento do então presidente por crime de responsabilidade. A comissão de inquérito foi criada no Senado Federal por meio da Resolução n. 22, de 27/1/1988, "*destinada a investigar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na Administração Pública, ultimamente tornadas tão notórias pelos meios de comunicação*". Os dois primeiros signatários do Projeto de Resolução (PRS n. 22, de 19/1/1988) para criar a CPI foram os senadores Carlos Chiarelli (PFL/RS) e Fernando Henrique Cardoso (PMDB/SP). Um dos autores do pedido de *impeachment* foi o senador José Ignácio Ferreira (PMDB/ES), presidente da referida CPI. A denúncia foi liminarmente rejeitada pelo Presidente da Câmara dos Deputados em exercício, deputado Inocêncio Oliveira (PFL/PE). O presidente titular, deputado Paes de Andrade (PMDB/CE), estava no exercício da Presidência da República em razão de viagem de José Sarney ao exterior.

Inocêncio de Oliveira (PFL/PE). Os denunciantes questionaram o ato de Inocêncio no Supremo Tribunal Federal, alegando que ele não poderia unilateralmente impedir o seguimento do processo. Alegavam que a competência para decidir era do plenário, com base em parecer opinativo de comissão especial. O STF[155] julgou a questão firmando decisão no sentido de que as atribuições do PCD no processo de *impeachment* não se reduziam a tão-somente verificar as formalidades protocolares. A Corte resolveu ampliar o poder do PCD para aferir *a priori* os pressupostos fáticos mínimos da acusação, e dizer se os crimes estão corretamente tipificados na denúncia. Assim, o início do processo passou a depender dessa análise preliminar. Mais tarde, em 1992, em razão do entendimento do STF, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) foi alterado para conferir essa atribuição ao presidente da Casa.

No que tange à atribuição do Presidente da Câmara dos Deputados na análise preliminar de denúncia de *impeachment*, tem-se em síntese o seguinte quadro normativo-jurisprudencial. A Lei dos Crimes de Responsabilidade diz que "*recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma*" (LCR 1.079/1950, art. 19). De acordo com o Supremo Tribunal Federal "*a competência do Presidente da Câmara dos Deputados, no processo do impeachment, para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciantes e denunciados, mas pode-se estender à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa [sem indícios mínimos de autoria e materialidade], sujeitando-se ao controle do plenário da Casa, mediante recurso*" (MS 20.941). Já o Regimento da Câmara dos Deputados, alterado para ajustar-se ao entendimento do STF, prevê o seguinte: "*recebida a denúncia pelo Presidente [da Câmara dos Deputados], verificada a existência dos requisitos [regimentais], será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos*" (RICD, art. 218, § 2º). A LCR, entretanto, permanece inalterada.

[155] Mandado de Segurança nº 20.941/DF

O entendimento do STF colocou o Presidente da Câmara dos Deputados em posição privilegiada no jogo político e na relação entre os poderes Executivo e Legislativo. O que era para ser atribuição do plenário da Casa passou para o âmbito individual do PCD. Visto por outro ângulo, a intervenção do STF fortaleceu o escudo legislativo do Presidente da República, transformando o PCD no principal ator com poder de veto em processo de *impeachment*. Isso está evidenciado quando se verifica que, das mais de 200 denúncias apresentadas contra os presidentes brasileiros desde a redemocratização, somente duas – contra Fernando Collor e Dilma Rousseff – foram aceitas pelos então presidentes da Câmara dos Deputados. Um percentual relativamente baixo (1%) e num intervalo razoavelmente longo de quase vinte e cinco anos entre um caso e o outro. Com esse histórico, fica evidenciado que o PCD tem sido o *veto player* mais importante, o mais eficaz escudo legislativo contra tentativas de *impeachment* do chefe do Executivo. A tabela abaixo sintetiza todas as denúncias apresentadas até o momento (dezembro/2018) com as respectivas decisões do presidente da Câmara.

Tabela 4.1.3 - Denúncias de *Impeachment* pós-Constituição de 1988

Presidente que proferiu a decisão	Apresentadas	Arquivadas	Acatadas	Sub judice	Pendentes
FERNANDO COLLOR DE MELLO (PRN)					
Paes de Andrade (PMDB)	2	2	0	0	0
Ibsen Pinheiro (PMDB)	27	26	1	0	0
Total	**29**	**28**	**1**	**0**	**0**
ITAMAR FRANCO (PMDB)					
Inocêncio Oliveira (PFL)	4	4	0	0	0
Total	**4**	**4**	**0**	**0**	**0**
FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (PSDB)					
Luís Eduardo (PFL)	1	1	0	0	0
Michel Temer (PMDB)	12	12	0	0	0
Aécio Neves (PSDB)	13	13	0	0	0
Total	**26**	**26**	**0**	**0**	**0**
LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA (PT)					
João Paulo Cunha (PT)	2	2	0	0	0
Severino Cavalcanti (PP)	8	8	0	0	0
Aldo Rebelo (PC d B)	19	19	0	0	0
Arlindo Chinaglia (PT)	8	8	0	0	0
Total	**37**	**37**	**0**	**0**	**0**
DILMA ROUSSEFF (PT)					
Marco Maia (PT)	3	3	0	0	0
Henrique Eduardo Alves (PMDB)	11	11	0	0	0
Eduardo Cunha (PMDB)	54	53	1	0	0
Total	**68**	**67**	**1**	**0**	0
Vice-Presidente MICHEL TEMER (PMDB)					
Eduardo Cunha (PMDB)	6	5	0	1	0
Total	**6**	**5**	**0**	**1**	0
Presidente MICHEL TEMER (PMDB/MDB)					
Rodrigo Maia (DEM)	31	1	0	0	30
Total	**31**	**1**	**0**	**0**	30
Total Geral	**201**	**168**	**2**	**1**	**30**

Nota: Elaborado a partir de registros da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Dados recebidos em 10/12/2018.
Fonte: O autor, 2018.

A posição estratégica do Presidente da Câmara dos Deputados – poder de agenda e de deflagrar ou arquivar o processo de *impeachment* – precisa ser considerada pelo candidato a chefe do Executivo desde as negociações para a formação da coligação eleitoral e, consequentemente, na organização da coalizão de governo. Numa democracia pluripartidária e fragmentada, a governabilidade – e até mesmo a sobrevivência do presidente – impõe que posições estratégicas no Congresso sejam ocupadas por parlamentares leais ao governo. O Presidente da República e a governabilidade estarão resguardados se o PCD for escolhido dentre membros do partido do presidente, ou de partido da coalizão com forte alinhamento programático e ideológico ao governo. No caso Dilma Rousseff, o titular da Câmara dos Deputados deveria ter sido um deputado do PT, do PCdoB ou até mesmo do PDT. Esse critério não foi observado pelo segundo governo Dilma Rousseff, quando perdeu a cadeira principal da Câmara dos Deputados para Eduardo Cunha. Cunha pertencia ao PMDB, integrante da coalizão governista e partido do Vice-Presidente da República, Michel Temer. Em tese, Dilma estaria protegida por um aliado político, mas Cunha sempre se mostrou independente em sua relação com os governos petistas.

Eduardo Cunha, na realidade, era tido como porta-voz da ala rebelde do então PMDB, cuja metade da bancada na Câmara compunha-se de deputados hostis ao governo. No final do primeiro governo Dilma, o índice de fidelidade de Cunha, que no início do primeiro mandato chegou a mais de 90%, caíra para 69% em 2014[156]. A tendência de descolamento de Cunha do governo Dilma era visível. Bem antes, em 2007, o político fluminense foi o principal artífice da não prorrogação da CPMF,[157] retirando do orçamento do governo Lula cerca de R$ 40 bilhões em valores da época. O parlamentar desde cedo demonstrou ser um “aliado” cujo apoio custaria caro aos governos petistas. Cunha, por assim dizer, foi literalmente o cavalo de Tróia dos governos petistas. Permitir sua chegada à presidência da Câmara dos Deputados em 2015 foi o grande e fatal erro de Dilma Rousseff.

---

[156] IN: Governismo de Cunha cai ano a ano. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governismo-de-cunha-cai-ano-a-ano,1625988 Acesso em: 20/11/2018

[157] Em 2007, Eduardo Cunha foi o relator na CCJC da proposta de prorrogação da CMPF do governo Lula (PEC nº 50/2007, apensada à PEC nº 558/2006). Cunha reteve o parecer por mais de dois meses até que o Presidente Lula nomeasse Luiz Paulo Conde para a presidir Furnas. A PEC foi aprovada na Câmara, mas não chegou a tempo de a prorrogação da CPMF ser negociada e aprovada no Senado. O prazo do referido tributo terminava no final de dezembro de 2007. Ver: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,apos-nomeacao-relator-quer-votar-logo-cpmf,29063.

4.1.6.2 O poder de veto dos Líderes Partidários

O escudo legislativo vai além do Presidente da Câmara dos Deputados. Caso essa barreira falhe, o processo pode ficar suspenso por ação dos líderes dos partidos ou blocos partidários alinhados ao governo. Isso pode ocorrer caso os referidos líderes se recusem a indicar os membros para compor a comissão especial do *impeachment*. Os integrantes da comissão são eleitos pelo plenário, mas segundo a LCR e o STF, a indicação é atribuição única e exclusiva dos líderes partidários.[158] O exemplo mais recente, e único, é o caso da denúncia contra o então Vice-Presidente Michel Temer.

A situação é *sui generis*. Eduardo Cunha rejeitou, em janeiro de 2016, denúncia de impedimento contra Michel Temer, que teria cometido crime de responsabilidade enquanto na interinidade da Presidência da República. Diante da recusa de Cunha, o autor da denúncia[159] recorreu ao STF para que a comissão fosse instalada. Em abril daquele ano, o ministro Marco Aurélio acatou o pedido e mandou Cunha instalar a comissão para analisar o caso. Segundo o denunciante, Temer também havia expedido decretos orçamentários sem compatibilidade com a meta de resultado primário. Para o ministro Marco Aurélio, não é facultado ao PCD arquivar o processo com base em análise de mérito do pedido, não lhe cabendo avaliar se houve ou não crime de responsabilidade. O magistrado ressaltou que a prerrogativa do Presidente da Câmara é de apenas analisar se os requisitos formais para abrir o processo de impedimento foram cumpridos. Na prática, a decisão de Marco Aurélio modifica o entendimento do STF firmado no caso Sarney em 1989. Sendo assim, é necessário seguir o texto literal da Lei dos Crimes de Responsabilidade, pois, segundo o Ministro, "*Entender-se em sentido contrário implica validar nefasta concentração de poder, em prejuízo do papel do colegiado, formado por agremiações políticas diversas*".[160]

Atendendo à determinação do STF, Cunha solicitou que as lideranças partidárias encaminhassem os nomes dos integrantes da comissão especial para serem submetidos à eleição no plenário. Eduardo Cunha foi obrigado a fazer a solicitação, mas os líderes da base governista, aliados a Michel Temer, se recusaram

[158] Em relação às demais comissões da Câmara dos Deputados, na omissão dos líderes, o PCD designa os nomes para comporem o colegiado.
[159] Advogado Mariel Marley Marra
[160] Mandado de Segurança nº MS 34.087, relator Ministro Marco Aurélio.

a fazer as indicações. Somente os líderes dos partidos ou bloco de oposição a Temer as fizeram.[161] Com a recusa dos líderes aliados a Temer, a comissão especial para analisar seu processo de impedimento até a presente data (dezembro/2018) não foi instalada. O processo encontra-se suspenso, bloqueado, mas deverá ser arquivado por perda de objeto com o fim do mandato de Temer e posse do novo mandatário eleito.

Os líderes funcionaram como efetivos *veto players*, impossibilitando a abertura de processo de *impeachment* contra Michel Temer. Disso se conclui que, mesmo falhando o escudo do PCD, os líderes partidários podem evitar o processo. Dilma Rousseff e sua articulação política poderiam ter utilizado dessa estratégia junto aos líderes de sua base aliada, mas tanto a Presidente, quanto seus articuladores políticos superestimaram a fidelidade da coalizão governista. Acreditaram que teriam o número mínimo necessário e suficiente no plenário (172 deputados) para arquivar o processo. Esse foi mais um erro de estratégia da Presidente e de sua frente de articulação no Congresso.

Até aqui fiz análise de dois *veto players* que compõem o escudo legislativo do chefe do Executivo em caso de *impeachment*: o PCD e os líderes partidários. Apresentei exemplos que comprovam a efetividade de ambos. O último recurso de proteção legislativa na Câmara dos Deputados é a base de apoio do presidente (partido ou coalizão) nas votações em plenário. Nesse caso, aplica-se o conceito de Pérez-Liñán (2007, 2014), para quem o escudo legislativo contra o *impeachment* é a situação em que o partido do governo ou sua coalizão tem número maior ou igual ao limite constitucional mínimo para bloquear o processo em pelo menos uma das casas do Congresso. Minha definição de escudo legislativo, tendo em vista as características do processo de *impeachment* brasileiro, leva em consideração o encadeamento decisório do processo, incluindo, além da base partidária ou da coalizão, o PCD e os líderes partidários, como já examinei. Esquematicamente, os *veto players* que compõem o escudo do chefe do Executivo para obstar processo de responsabilidade no Congresso tem a seguinte configuração, nesta sequência.

[161] Ver http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/recebendo-indicacoes

Tabela 4.1.4 – *Veto players* e o escudo legislativo

Veto Player	Casa Legislativa	Etapa	Magnitude do Escudo Legislativo
Presidente da Câmara dos Deputados[162]	Câmara	Análise preliminar da denúncia.	Monocrática. PCD aliado e leal ao chefe do Executivo.
Líderes Partidários	Câmara	Indicação dos membros para compor a Comissão Especial.	Necessário que os Líderes (aliados e leais ao Presidente da República) que representem mais da metade da composição da Comissão Especial não indiquem os respectivos membros. Se não fizeram a indicação, a comissão nunca terá quórum para funcionar.
Partido do Presidente ou coalizão	Câmara (Plenário)	Autorização para o Senado processar e julgar o chefe do Executivo.	Necessário e suficiente 1/3 + 1 dos membros da Casa (172 deputados).
Partido do Presidente ou coalizão	Senado (Plenário)	Admissibilidade da denúncia.	Maioria simples dos presentes.
Partido do Presidente ou coalizão	Senado (Plenário)	Procedência da acusação.	Maioria simples dos presentes.
Partido do Presidente ou coalizão	Senado (Plenário)	Julgamento.	Necessário e suficiente 1/3 + 1 dos membros da Casa (28 senadores).

Nota: Elaborado a partir de consultas à Constituição de 1988 e à ADPF 378.
Fonte: O autor, 2018.

[162] De acordo com o Regimento da Câmara dos Deputados (RICD), havendo rejeição de denúncia de *impeachment* pelo Presidente da Casa, é permitido a qualquer deputado recorrer ao plenário para que este decida em última instância sobre o seguimento ou não do processo (art. 218, § 3º). Esse procedimento já foi adotado em abril de 1999. Trata-se do Recurso nº 20, de 6 de maio de 1999, contra indeferimento de recebimento de denúncia de crime de responsabilidade (*impeachment*) contra Fernando Henrique Cardoso, apresentado pelos autores do pedido, deputados da oposição Milton Temer (RJ), José Dirceu (SP) e Arlindo Chinaglia (SP), todos do Partido dos Trabalhadores (PT). FHC foi acusado por deputados oposicionistas de irregularidades na execução do Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional (Proer) que teriam ocorrido em seu primeiro mandato e de ter constrangido o Ministério Público e parlamentares membros da CPI dos Bancos em suas investigações sobre o processo. O recurso foi submetido ao plenário pelo então PCD Michel Temer e derrotado por 342 votos, exatamente o quórum de dois terços necessário para aprovar autorização de processo de impeachment na Câmara dos Deputados. Não é comum haver recurso ao plenário quando os presidentes da Câmara rejeitam denúncias de crime de responsabilidade, muito menos comum ainda os presidentes pautarem o recurso quando apresentados. Temer colocou em votação o recurso, que em princípio colocaria em risco o mandato de FHC, talvez para demonstrar força política do mandatário tucano e lealdade de sua base de sustentação na Câmara dos Deputados. (Ver http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25803)
Em relação a Dilma Rousseff, o Deputado Jair Bolsonaro chegou a recorrer ao plenário (Recurso nº 76/2015) quando teve sua denúncia de *impeachment*, de 13/03/2015, rejeitada por Eduardo Cunha em 07/10/2015. Inicialmente, a estratégia de Cunha e da Oposição era submeter o recurso de Bolsonaro ao Plenário para diluir o ônus político de deflagrar pessoalmente o processo. Entretanto, Cunha resolveu não pautar o recurso e decidiu aguardar os desdobramentos de seu processo de cassação no Conselho de Ética. (Ver http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2017440)

De forma sintética, o escudo legislativo em processo de *impeachment* no Brasil pode ser representado da seguinte forma, nesta ordem:

PCD aliado ➔ Líderes Partidários aliados ➔Partido do Presidente/Coalizão ≥ Quórum mínimo de bloqueio

4.1.6.3 O poder de veto da coalizão

O escudo legislativo para impedir o processo de *impeachment* depende da força política dos atores com poder de veto no Congresso. De acordo com Tsebelis (1995, 2009), *veto player*s são agentes individuais ou coletivos (por maioria qualificada ou não) cujo acordo é necessário para a alteração do *status quo*. Adaptando o conceito para o caso de *impeachment*, *veto players* são os atores necessários e suficientes para evitar o processo de impedimento presidencial em qualquer de suas etapas. O arranjo institucional brasileiro confere várias instâncias em que um ou mais atores com poder de veto podem atuar para bloquear o processo. Já citei que o primeiro e principal deles é o Presidente da Câmara dos Deputados, depois os líderes partidários e, por fim, o partido do presidente e/ou sua coalizão parlamentar. Se o PCD rejeitar a denúncia, o processo é arquivado, mas pode haver recurso ao plenário da decisão denegatória. Se o PCD acatar o pedido (ou se o plenário o fizer pela via recursal), mas os líderes não indicarem os integrantes da comissão especial para serem submetidos à eleição pelo plenário, o processo fica suspenso. Se houver aceitação da denúncia pelo PCD, ou pelo plenário em caso de recurso, o processo segue para as fases seguintes: comissão especial (parecer) e plenário da Câmara (autorização) e Senado (admissibilidade, acusação e julgamento). No âmbito dos plenários das duas casas legislativas, o *impeachment* somente pode ser detido se o Presidente da República contar com votos suficientes, de seu partido ou de sua coalizão, para impedir o processo.

Pérez-Liñán (2007, p. 144-145) utiliza a seguinte equação para calcular o escudo legislativo do presidente: $L = dS + A - v$, onde ***L*** representa a distância entre os votos contrários ao *impeachment* e o quórum mínimo para evitá-lo, ***d*** corresponde ao grau de disciplina do partido do presidente, variando de *0* (se nenhum membro do

partido apoia o presidente) a 1 (se todos o apoiam), ***S*** se refere ao número de votos do partido do presidente contra o impedimento, ***A*** equivale aos votos dos partidos aliados (coalizão) contrários ao *impeachment*, e ***v*** significa o quórum mínimo necessário para impedir o processo. O resultado da equação equivale ao tamanho do escudo legislativo do presidente no Congresso.

Vejamos qual o tamanho da proteção de Dilma Rousseff na votação da autorização do processo na Câmara dos Deputados. No caso, considero votos contrários tanto as abstenções, quanto as ausências, já que a proporção de votos para impedir o processo tem como referência todos os membros da Casa (1/3 de 513 + 1 = 172). Considerando que toda bancada petista votou contra a autorização do processo (60 deputados) e os 86 deputados da coalizão que se posicionaram contra o *impeachment* (77 votos contrários, 7 abstenções e 2 ausências) e o quórum mínimo para bloquear o processo (*v*=172) chega-se ao seguinte resultado:

$$L = 1*60 + 86 – 172 = \mathbf{-26}$$

O escudo legislativo da Presidente (*L = -26*) foi insuficiente para deter o seguimento do processo por uma margem de apenas 26 votos, ou 5% dos membros da Casa. A distância para bloquear o *impeachment* foi relativamente pequena. Por que Dilma Rousseff não conseguiu suprir margem tão estreita de votos? Pode a razão ser explicada por seu comportamento refratário em relação ao Congresso, pela alta fragmentação partidária ou pelo distanciamento ideológico dos partidos que formalmente compunham a coalizão do governo petista? Seria também, em razão de tal incompatibilidade ideológica, a desistência ou abandono da coalizão Rousseff por parte dos partidos de centro-direita e direita (PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB) da base governista para com isso mudar o *status quo*, trocando a chefe do Executivo, e abrir caminho à implementação de reformas liberais? Segundo Tsebelis (1995, 2009), a estabilidade decisória (*status quo*) instabiliza regimes. Não considero que, depois da democratização dos países latino-americanos, haveria risco de ruptura democrática, mas apenas instabilidade presidencial, ou seja, os impasses decisórios colocariam em risco a cadeira do presidente e não a sobrevivência do regime.

Na próxima seção, examino o sistema partidário, a relação de Dilma Rousseff com o Congresso e o comportamento ideológico dos partidos em face do processo de *impeachment*. Discorro sobre como a hipótese de Tsebelis segundo a qual

estabilidade decisória – manutenção do *status quo* – pode causar instabilidade do regime presidencialista. Considerando remota a hipótese de ruptura do regime democrático no Brasil, substituo instabilidade do *regime* por instabilidade *presidencial*, na linha de Pérez-Liñán, Hochstetler, Marsteintredet e outros, para os quais nos países latino-americanos caem os presidentes e não mais o regime. Como aqueles aspectos – a fragmentação partidária, relação da Presidente com o Congresso, o espectro ideológico e a imutabilidade do *status quo* – influenciaram o *impeachment* de Dilma Rousseff?

4.2 **Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff: relação fragmentada e ideologicamente incompatível?**

O Brasil é uma democracia presidencialista, cuja representação é definida pelo voto popular. Assim sendo, a origem do chefe de governo e dos membros das casas legislativas emerge de eleições diretas.[163] Os mandatos de ambos – do Presidente da República e dos Congressistas – não se confundem, são independentes. Aliás, esse é o arquétipo do presidencialismo puro, que obedece à concepção de freios e contrapesos, de limites e vigilância mútua. O Presidente da República é o único integrante do Poder Executivo que acumula ao mesmo tempo as funções de chefe de governo e de estado. A composição do gabinete ministerial e de outras estruturas relevantes da administração pública é formada a *posteriori* e confiada ao mandatário eleito, que tem a prerrogativa exclusiva e discricionária de formar o gabinete executivo.

Entretanto, dada as características do sistema partidário brasileiro – pluripartidário e hiperfragmentado –, os presidentes, depois da redemocratização, sempre saíram das urnas minoritários, ou seja, os partidos pelos quais se elegeram conquistaram menos de um quinto das cadeiras legislativas. Número muito aquém da maioria absoluta ou do quórum de três quintos necessários para aprovar

[163] Essa regra não é absoluta. A origem do mandato presidencial pode surgir indiretamente do próprio Congresso se os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República tornarem-se vagos nos últimos dois anos do período presidencial. Nesse caso, a eleição para ambos os cargos será feita pelo Congresso Nacional trinta dias depois da última vaga (CF/88, art. 81, § 1º).

respectivamente reformas infraconstitucionais e constitucionais. Sendo assim, o diálogo entre presidentes e assembleias se faz necessário para a governabilidade. Executivo e Legislativo são poderes eleitos e independentes, mas a Constituição brasileira impõe a existência de harmonia entre os dois: "*São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*" (CF88, art. 2º). Com efeito, uma relação hostil, beligerante, entre o Executivo e o Legislativo afronta a Constituição. Assim, não há alternativa a não ser a cooperação, o que se coaduna com o mecanismo de alianças denominado "presidencialismo de coalizão", expressão criada por Sérgio Abranches (1988), que também leva em conta a natureza federativa do estado brasileiro. Assim, a formação das coalizões não escaparia à lógica constitucional, partidária e regional. O primeiro sinal dessa dinâmica se reflete já na formação das alianças eleitorais de mandatários executivos. Com efeito, os partidos que as compõem são geralmente os escolhidos para indicar os integrantes do gabinete governamental, sem desconsiderar a coerência federativa.[164]

Não é o objetivo desta seção discutir o presidencialismo de coalizão, cujas visões pessimistas (MAINWARING, 1993; AMES, 2001) e otimistas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, 2001, 2007, 2009) já foram amplamente discutidas. Dentre as duas linhas de pensamento, a prevalência, pelo menos no caso brasileiro, pende para a segunda corrente. A despeito da preponderância legislativa do Executivo, decorrente do arranjo constitucional de 1988, o Congresso tem demonstrado, nos quase trinta

---

[164] A esse respeito – coerência federativa na distribuição dos ministérios – o governo Dilma Rousseff recebeu críticas ao privilegiar figuras paulistas na composição de suas pastas em detrimento de outras regiões, como o Nordeste, de onde vieram a maioria dos votos dos governos petistas. Em 4 de novembro de 2014, o colunista Inaldo Sampaio (*CBN*, Recife) chamava a atenção para a insatisfação com o chamado "paulistério" (excesso de ministros paulistas) no governo Rousseff:

> "O alerta do líder contra o 'paulistério'
> *O ministério de Dilma Rousseff é majoritariamente de São Paulo, onde o PT foi fragorosamente derrotado no 1º e no 2º turnos da eleição presidencial*
> Em ótima entrevista dada a esta Folha, o senador Humberto Costa declarou o que poucas lideranças do seu partido têm coragem de dizer sobre o futuro governo de Dilma Rousseff: que o PT do Nordeste não é só Jaques Wagner, governador da Bahia que fez o sucessor no primeiro turno (Rui Costa). E que também é necessário 'despaulistizar' o ministério. De fato, embora a atual presidente tenha vencido a eleição em todos os estados nordestinos, apenas o governador da Bahia foi chamado por ela para uma troca de opiniões sobre o futuro governo. Ademais, diz o senador pernambucano, convém montar um ministério mais democrático do ponto de vista da federação porque o atual é majoritariamente de São Paulo, onde o PT foi derrotado no primeiro e no segundo turnos. Basta dizer que são de lá os ministros da Fazenda, Planejamento, Saúde, Educação, Justiça, Casa Civil, Esporte, Cultura e Transportes, e o 'coringa' Gilberto Carvalho."

Disponível em: http://www.inaldosampaio.com.br/o-alerta-do-lider-contra-o-paulisterio/ Acesso em: 20/11/2018

anos do regime governativo de alianças, que atua de forma cooperativa e disciplinada, aprovando em média 75% das propostas legislativas dos presidentes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2007). Esse percentual, apontado pela literatura especializada, é corroborado pela performance de Dilma Rousseff, que alcançou a média de 76% de sucesso legislativo durante seus governos, como será demonstrado adiante.

A ideia com esse preâmbulo é trazer à discussão a importância do comportamento do chefe do Executivo em face da governabilidade, bem como de sua sobrevivência no cargo presidencial em tempos de conjunturas críticas. Fernando Collor e Dilma Rousseff são marcos emblemáticos da história do presidencialismo brasileiro. O destino de ambos foi o mesmo – o *impeachment* – mas as condições políticas dos dois no Congresso foram distintas. Apesar sair das urnas também minoritária, Dilma, ao contrário de Collor, conseguiu formar larga aliança de governo. Essa diferença pode ser atribuída ao sucesso eleitoral do Partido dos Trabalhadores e do capital político dos governos petistas anteriores comandados por Lula da Silva, que privilegiou o modelo de coalizão. A base de apoio de Dilma respondeu satisfatoriamente à agenda legislativa de seus governos, porém de forma paradoxal recusou-se a escudar a Presidente quando deflagrado o processo para cassar o seu mandato.

Pérez-Liñán (2007), indagando sobre o que influencia os congressistas quando decidem aprovar o *impeachment* ou absolver o presidente, argumenta que essa questão depende da interação dos seguintes fatores: regras constitucionais, configuração partidária no Congresso, relação do presidente com o Legislativo e sua capacidade para formar coalizões, além do contexto político em geral (escândalos na mídia, protestos, calendário eleitoral). Levando em consideração esses aspectos, o presidente pode viabilizar proteção suficiente – escudo legislativo – para bloquear o processo.

No que tange às regras constitucionais, examinei essa questão na seção 5.1, quando discuti o arranjo constitucional brasileiro do *impeachment*. Nos tópicos a seguir, ao mesmo tempo em que faço breve abordagem sobre a fragmentação partidária e o espectro ideológico dos partidos brasileiros, analiso a relação de Dilma Rousseff com o Poder Legislativo utilizando como parâmetro de aferição o grau de sucesso de sua agenda legislativa. A intenção é avaliar até que ponto a arquitetura

partidária brasileira e seu viés ideológico posicionado à direita contribuíram para o impedimento de Dilma Rousseff.

4.2.1 O sistema partidário e sua fragmentação

Uma questão significativa que emerge da realidade partidária brasileira é seu caráter pluripartidário, que, em razão disso, torna o sistema excessivamente fragmentado. São trinta e cinco partidos registrados hoje (dezembro/2018) no Brasil. Desses, vinte e cinco estão no momento representados na Câmara dos Deputados, superando qualquer outra democracia. Para Jairo Nicolau (2017a) a quantidade de legendas por si só não denota a real natureza da competição política. É preciso ver como está distribuída a correlação de forças entre os partidos. O dimensionamento da dispersão de poder no legislativo é feito pelo índice denominado número efetivo de partidos (NEP). O NEP parlamentar denota o grau de dispersão da força política entre os partidos que compõem as casas congressuais. Por meio dessa referência é possível inferir quantos partidos podem influenciar efetivamente o processo legislativo.

Jairo Nicolau (idem) considera que a miríade de partidos no Brasil é resultado muito mais de fatores institucionais do que de divergências ideológicas e politização de clivagens sociais. As coligações eleitorais, que possibilitam aos partidos pequenos a eleição de deputados e acesso aos recursos do fundo partidário e aos meios de comunicação (direito de antena), seriam os maiores incentivos à proliferação de partidos pequenos, segundo o autor. Essa deformação do sistema eleitoral brasileiro foi sepultada pela Emenda Constitucional 97, promulgada em 4 de outubro de 2017. A nova disposição constitucional proíbe coligações em eleições proporcionais a partir de 2020. Outra restrição contida na EC 97 foi a criação da cláusula de barreira ou de desempenho,[165] critérios mínimos de representação proporcional em nível nacional

[165] A Emenda Constitucional 97/2017 estabeleceu critérios mínimos – cláusula de barreira ou de desempenho – a serem atingidos pelos partidos para terem direito de acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito no rádio e televisão. As regras serão aplicadas de forma progressiva entre 2018 e 2030. **"*Eleições de 2018*** *- Os partidos terão de obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo menos 1,5% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com um mínimo 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 9 deputados, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.*

necessários aos partidos para obterem o direito a recursos públicos do fundo partidário e a tempo gratuito no rádio e televisão. A cláusula de barreira/desempenho passou a valer a partir das eleições de 2018. Os critérios serão aplicados progressivamente até o pleito eleitoral de 2030, quando acaba a transição.

As restrições da emenda seriam ainda mais duras. Houve tentativa no sentido de se limitar também o funcionamento parlamentar dos partidos que não cumprissem os critérios da cláusula de barreira/desempenho, o que significaria impedir tais agremiações lograr estrutura própria e funcional nas casas legislativas, ou seja, direito a liderança partidária e a pessoal próprios, capital político e técnico-administrativo indispensável ao partido para sua atuação no Congresso. Essa proposta chegou a ser aprovada no Senado (PEC 36/2016), mas acabou sendo excluída pela Câmara dos Deputados (PEC 282/2016), poupando, assim, nove partidos (DC, Patriota, PC do B, PHS, PMN, PPL, PRP, PTC e REDE) que elegeram deputados, mas não cumpriram os requisitos da cláusula de barreira/desempenho. Outros cinco sequer elegeram deputados (PCB, PCO, PMB, PRTB, PSTU), dificultando ainda mais a continuação de tais legendas. Ao todo, catorze partidos ficaram situados aquém dos critérios mínimos exigidos pela emenda constitucional. Assim, dos 35 partidos registrados, 21 conseguiram ultrapassar a barreira exigida para as eleições de 2018.

Fim das coligações e implantação progressiva da cláusula de barreira ou de desempenho têm o claro objetivo de diminuir ou eliminar os partidos com pouca expressão representativa e consequentemente de reduzir a fragmentação partidária do sistema eleitoral brasileiro. Para não perderem o direito ao fundo partidário e ao tempo gratuito de rádio e TV, legendas menores e sem lastro eleitoral terão que fazer fusões e incorporações, adaptação inevitável por questão de sobrevivência.

Eleições de 2022 *- Os partidos terão de obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo menos 2% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com um mínimo 1% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 11 deputados, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.*

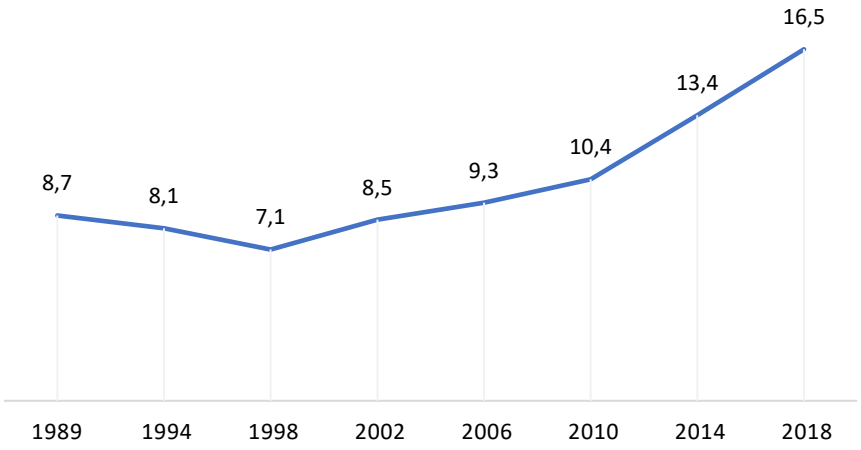
Eleições de 2026 *- Os partidos terão de obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo menos 2,5% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 1,5% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 13 deputados, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação.*

Eleições de 2030 *- Os partidos terão de obter, nas eleições para a Câmara dos Deputados, pelo menos 3% dos votos válidos, distribuídos em, no mínimo, um terço das unidades da federação, com ao menos 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou ter eleito pelo menos 15 deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da federação.* ”

Fonte: https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/10/09/14-partidos-devem-ser-enquadrados-na-clausula-de-barreira-e-ficar-sem-fundo-partidario-e-tempo-de-tv.ghtml Acesso em 15/11/2018

O impacto da minirreforma eleitoral será paulatino, mas poderá minimizar uma das mais graves idiossincrasias do sistema partidário brasileiro – a excessiva fragmentação partidária. Nos últimos anos, chega a níveis de hiperfragmentação (NICOLAU, 2017a), colocando o Brasil no ápice da dispersão partidária em todo o mundo. O gráfico a seguir ilustra o crescimento dessa distorção, que se agrava a partir de 2002. O método utilizado é o cálculo do número efetivo de partidos com base na equação de Markku Laakso e Rein Taagepera (1979).

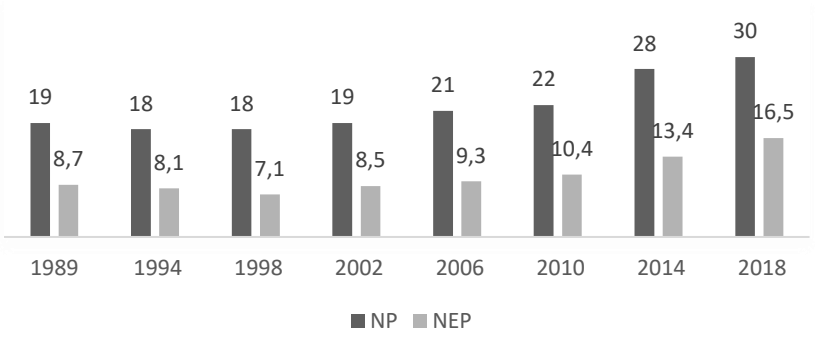
Gráfico 4.2.1 - Evolução do NEP brasileiro



Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br Acesso em: 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

Comparando o número de partidos representados na Câmara dos Deputados (NP) com o número efetivo de partidos (NEP), em face do resultado de cada eleição desde 1989, percebe-se que a quantidade de agremiações que elegem deputados não reflete a realidade do jogo político. Aproximadamente apenas a metade dos partidos representados na Câmara consegue influenciar o processo político-legislativo no Congresso. O gráfico a seguir demonstra a disparidade entre quantidade e qualidade política do sistema partidário brasileiro desde as primeiras eleições diretas no Brasil.

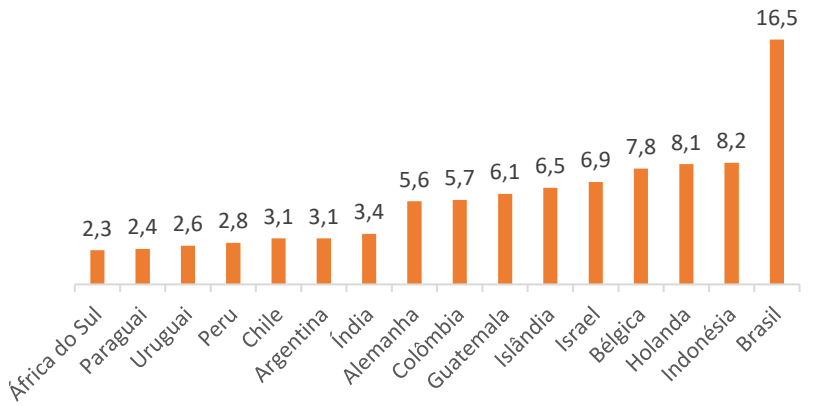
Gráfico 4.2.2 – Nº de Partidos na Câmara (NP) *versus* Nº de Partidos Efetivos (NEP)



Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br Acesso em: 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

Colocando a fragmentação partidária brasileira em perspectiva comparada com outros países que têm elevado grau de fragmentação, percebe-se que o Brasil é de longe o mais fragmentado dos fragmentados, independentemente do nível de desenvolvimento econômico. Nicolau diz que "*A Câmara dos Deputados eleita em 2014 bateu todos os recordes. Ela não é somente a que tem a maior dispersão do poder partidário da história brasileira, como também supera a dispersão partidária de qualquer eleição realizada para a Câmara Baixa em outras democracias*" (2017b, p. 90). Pelo visto a casa representativa brasileira continuará no topo por um bom tempo. As eleições de 2018 aumentaram o nível de fragmentação dos partidos no Brasil, distanciando ainda mais nossa realidade da de outras democracias, conforme se evidencia no seguinte gráfico.

Gráfico 4.2.3 - NEP Brasil em perspectiva comparada



Nota: Elaborado a partir de GALLAGHER (2018).
Fonte: O autor, 2018

4.2.1.1 Fragmentação partidária e governabilidade

"*Quais são as consequências de um sistema partidário hiperfragmentado para o funcionamento da democracia no Brasil?* " (NICOLAU, 2017b, p. 92). Responde o autor que o excesso de partidos aumenta os custos de formação e manutenção da coalizão governista, dado que as agremiações pequenas teriam peso desproporcional nas negociações, sobretudo em votações de temas controversos em que cada voto pode fazer a diferença. Essa visão mais conservadora e pessimista do sistema é compartilhada por Ames (2003) e Mainwaring (1993). Ames considera que as instituições brasileiras funcionam mal, que o nosso arranjo institucional estimula o personalismo, dificultando a formação de maiorias e a tomada de decisões, uma verdadeira fábrica de entraves à democracia. Mainwaring (1993) reputa o sistema partidário brasileiro pouco institucionalizado, instável competitivamente, com raízes sociais frágeis e baixa legitimidade e com fraca organização, ou seja, que o nosso sistema não é capaz de oferecer sustentabilidade à democracia. Mainwaring observa que essa deficiência é característica da "difícil combinação" do presidencialismo com o multipartidarismo. Para o autor o sistema bipartidário ofereceria mecanismos para reduzir a imobilidade ao passo que o multipartidarismo a exacerba. Na mesma linha, Power (2015) ressalta que a fragmentação partidária tem como consequência um presidencialismo permanentemente minoritário, fraqueza interna dos partidos, sistema eleitoral que desfavorece a *accountability*, federalismo robusto e um concomitante excesso de atores com poder de veto, o que acarreta a manutenção do *status quo* (Tsebelis, 2009). Ademais, a alta fragmentação partidária pode ser um fator de risco para o chefe do Executivo, pois aumentaria a probabilidade de *impeachment* (KIM, 2008), em razão da baixa coesão da coalizão presidencial (AMORIM NETO, 2002).

De outro lado, existe uma corrente pautada por uma visão mais otimista das instituições políticas e da governabilidade brasileiras. Figueiredo e Limongi (2001; 2007; 2009) assinalam que os poderes legislativos do chefe do Executivo foram consideravelmente ampliados com a Constituição de 1988, e as casas legislativas proporcionam recursos legislativos aos líderes partidários por meio de seus regimentos internos. Com efeito, o Executivo é preponderante, e o Congresso coopera

com a agenda do governo. Figueiredo e Limongi (2007) destacam que 83% das leis aprovadas depois da Carta de 1988 são de iniciativa do Presidente da República, e que 75%[166] das propostas do Executivo foram aprovadas durante o mandato. Na análise da relação de Dilma Rousseff e o Congresso, demonstro que a Presidente, do ponto de vista da aprovação de sua agenda legislativa, não apenas alcançou o referido patamar histórico de sucesso, mas o superou, ainda que por uma estreita margem, atingindo em média 76%[167] de êxito na conversão em leis das propostas de sua iniciativa encaminhadas ao Congresso nos dois períodos de governo.

4.2.2 Dilma e o Congresso

A despeito da alta fragmentação partidária brasileira e do perfil menos afeito ao diálogo direta e pessoalmente com o Congresso, Dilma Rousseff conseguiu formar ampla coalizão de governo nos três primeiros anos de seu primeiro mandato, caindo para menos de 3/5 no final de 2013 e permanecendo assim durante o ano de 2014. Essa queda foi resultado da saída do PSB da base governista. A debandada socialista ocorreu em razão da candidatura de Eduardo Campos à presidência da república nas eleições de 2014. Além disso, o descolamento do PSB da coalizão petista, em setembro de 2013, pode ter sido precipitado também pelos reflexos gerados pelos protestos ocorridos em junho do mesmo ano.

As manifestações de junho de 2013 e suas reivindicações ampliadas ecoaram dentro do Congresso Nacional fazendo com que as duas casas legislativas, Câmara e Senado, colocassem em sua pauta de votações[168] algumas das propostas reclamadas pelos protestos. Dentre elas, a PEC 37/2011, que buscava limitar o poder de investigação do Ministério Público, ficando essa atribuição – de apuração de

---

[166] Dilma Rousseff, no período de 2011 a 11/05/2016, obteve 76% de sucesso em sua agenda legislativa submetida à votação. Dilma encaminhou 568 propostas (projetos de lei, PEC e medidas provisórias). Foram apreciadas 527. Desse total, 400 proposições foram convertidas em lei. Grande parte das 168 restantes ou foram arquivadas ou ainda estão em tramitação (dez./2018). Desse número, 56 se referem a projetos de lei orçamentários que, se não votados dentro do ano respectivo, são automaticamente arquivados. Com relação aos projetos de lei e PEC, 61 ou foram prejudicados ou ainda tramitam no Congresso, nenhum foi formalmente rejeitado. Com relação às medidas provisórias, 1 foi rejeitada em votação, 2 revogadas, 1 devolvida pelo Presidente do Congresso (Renan Calheiros) e 47 perderam a validade por não terem sido votadas no prazo constitucional de 120 dias.

[167] Percentual obtido considerando-se apenas as proposições efetivamente levadas à votação, ou seja, o total de 527. Desse total, 400 foram transformadas em lei, o que significa 76% de sucesso (400/527=0,76 ou 76%).

[168] IN: Como ficou a 'agenda positiva'. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/08/como-ficou-agenda-positiva.html Acesso em: 20/11/2018.

investigações criminais – como atividade privativa da polícia judiciária. Na realidade, a pauta do movimento junino, que se iniciara contra o aumento das passagens de ônibus, incorporou a PEC 37 para pressionar sua rejeição, o que de fato aconteceu por 430 votos a nove.[169] Além do impacto sobre a agenda legislativa, os protestos de junho de 2013 respingaram na coalizão do governo Rousseff, que começa a refluir a partir daquele momento, a começar pelo PSB.

Tabela 4.2.1 - Coalizão Dilma I

Período	01/01/2011 a 01/03/2012	02/03/2012 a 02/10/2013	03/10/2013 a 31/12/2014
Partido	Bancada	Bancada	Bancada
PT	87	87	87
PMDB	78	78	78
PP	44	44	44
PR	40	40	40
PSB	34	34	Saiu
PDT	26	26	26
PCdoB	15	15	15
PRB	Fora	8	8
Total	324	332	298
% s/ 513	63%	65%	58%

Nota: Elaborado a partir de SCHEEFFER (2016), em relação aos partidos e às datas, e de dados disponíveis em www.camara.leg.br, relativamente ao quantitativo das bancadas na data da posse dos deputados (acesso em 20/11/2018).
Fonte: O autor, 2018.

Esse declínio na magnitude da coalizão, que poderia representar obstáculos a reformas constitucionais, não significou empecilho à aprovação da agenda legislativa infraconstitucional do primeiro período Rousseff, já que a Presidente não encaminhara propostas de emenda à Constituição naquele período. O tamanho da aliança com quase 3/5 era suficiente para aprovar legislação ordinária. No primeiro governo, o grau de sucesso legislativo de Dilma, em relação às propostas de sua iniciativa submetidas à votação, atingiu em média 73%, não muito longe da média histórica de outros governos (75%[170]). Além disso, foram mantidos 99% de seus vetos no mesmo período. Vale ressaltar que no final de 2014 a Presidente teve que alterar a meta de resultado

[169] IN: Câmara derruba PEC que tentava limitar o poder de investigação do MP. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-derruba-pec-que-tentava-limitar-o-poder-de-investigacao-do-mp.html Acesso em: 20/11/2018.
[170] FIGUEIREDO; LIMONGI (2007).

primário, por meio do Projeto de Lei-CN nº 36, de 2014, já comentado no capítulo terceiro. A votação do projeto foi extremamente polêmica, mas a base aliada correspondeu positivamente, aprovando a proposta.

Depois do conturbado e polarizado processo eleitoral de outubro de 2014, Dilma Rousseff saiu vitoriosa das eleições, vencendo o opositor tucano Aécio Neves no segundo turno por estreita margem de votos (51,6%). Dilma passou pelo crivo da *accountability* eleitoral, mas antes mesmo de sua diplomação havia o movimento do bloco oposicionista, composto principalmente por PSDB, DEM, PPS e SD, em busca de formas para impugnar o mandato da Presidente. Também antes da diplomação, a vitória de Dilma foi contestada na justiça eleitoral e no Ministério Público. Porém, foram as investigações no Tribunal de Contas e suas respectivas decisões que deram fôlego aos partidos de oposição no Congresso para denunciar Dilma por crime de responsabilidade. Inobstante esse quadro extremamente desfavorável – além da queda vertiginosa de sua popularidade e da conjuntura econômica recessiva – a Presidente recém-reeleita conseguiu engendrar uma coalizão semelhante à do início de seu primeiro governo. Dessa vez, integrada por três novos partidos: PTB e PSD até o final de 2015 e PROS apenas no início.

Tabela 4.2.2 - Coalizão Dilma II

Período	01/01/2015 a 18/03/2015	19/03/2015 -
Partido	Bancada	Bancada
PT	69	69
PMDB	65	65
PP	38	38
PSD	36	36
PR	34	34
PTB	25	25
PRB	21	21
PDT	20	20
PROS	11	Saiu
PCdoB	10	10
Total	329	318
% s/ 513	64%	62%

Nota: Elaborado a partir de SCHEEFFER (2016), em relação aos partidos e às datas, e de dados disponíveis em www.camara.leg.br, relativamente ao quantitativo das bancadas na data da posse dos deputados (acesso em 20/11/2018).
Fonte: O autor, 2018.

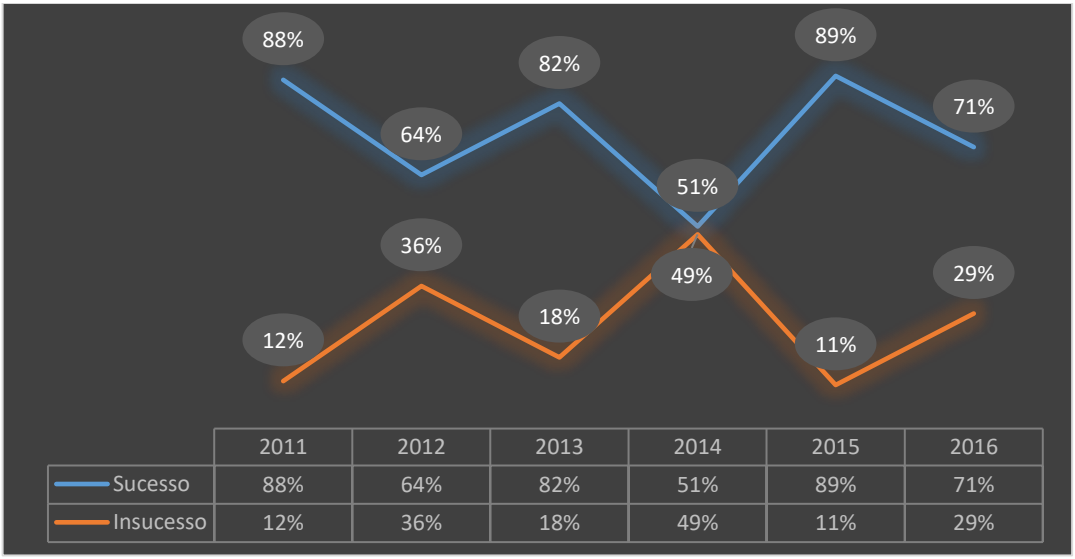
Essa conformação da base aliada possibilitou, contra todas as adversidades, que a agenda legislativa proposta por Dilma Rousseff, do início do segundo mandato até seu afastamento provisório em 12 de maio, obtivesse em média 84% de aprovação, índice que supera a média histórica de 75%[171] de governos anteriores. Além disso, o mesmo percentual de manutenção dos vetos (99%) foi alcançado no segundo mandato.

Vale destacar que, tal como 2014, a Presidente precisou alterar novamente a meta de resultado primário em 2015 mediante o Projeto de Lei-CN nº 5, de 2015. Dilma repetiu 2014, alterando a meta fiscal, e a base aliada votou novamente conforme a orientação do governo. Constava do referido projeto não apenas a mudança da meta fiscal, mas a autorização para o governo sanear o passivo referente às "pedaladas fiscais". Todavia, ao mesmo tempo em que solucionava um problema, outro foi apontado pelo Ministério Público de Contas no início de outubro de 2015 – o governo havia reincidido na prática das manobras contábeis ("pedaladas fiscais") e aberto crédito suplementar com base em parâmetro de resultado primário ainda pendente de votação pelo Congresso Nacional. Com efeito, o Ministério Público de Contas requisitou novas investigações ao TCU para apurar a ocorrência de novas "pedaladas fiscais" e de novos decretos incompatíveis com a meta fiscal em 2015 – sistemáticas já condenadas pelo Tribunal de Contas da União: quando considerou ilícitas as "pedaladas fiscais" em 15 de abril de 2015 (Processo TC 021.643/2014-8; Acórdão 825/2015) e quando rejeitou as Contas do Governo referentes a 2014 no começo de outubro de 2015 (Capítulo 3).

Sob a ótica legislativa, Dilma Rousseff obteve em todo seu período de governo a média de 76% de sucesso na aprovação das matérias de iniciativa do Executivo, superando levemente o percentual histórico (75%) de governos passados, apontado pelos estudos de Argelina Figueiredo e Fenando Limongi (2007). Grosso modo, pode-se dizer que a fragmentação partidária, se observado o desempenho legislativo exitoso de Rousseff, não representou obstáculo à governabilidade da Presidente. Entretanto, o período mais crítico no Congresso foi o ano de 2014, quando a Presidente conseguiu aprovar pouco mais da metade de sua agenda legislativa, conforme ilustra o gráfico abaixo.

[171] Idem.

Gráfico 4.2.4 - Performance Legislativa de Dilma Rousseff (2011 – a 11/5/2016)



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sucesso	88%	64%	82%	51%	89%	71%
Insucesso	12%	36%	18%	49%	11%	29%

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br. Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

Talvez esse baixo retorno da coalizão de governo tenha sido o reflexo do desgaste do primeiro mandato e por se tratar de ano eleitoral, época em que os parlamentares se dispersam e evitam pautas que lhes possam causar risco eleitoral. Inobstante esse declínio na aprovação de suas propostas legislativas no final do primeiro mandato, o início do segundo mostrava-se promissor, aprovando-se 89% das proposições de autoria do Poder Executivo submetidas à votação. Essa retomada do sucesso legislativo de Dilma, contudo, sofre abalos com a aceitação da denúncia de *impeachment* no final de 2015. Fato esperado, pois a base ideologicamente à direita, conservadora e liberal, que lhe dava sustentação começava a abandoná-la para aderir ao governo sucessor, cuja plataforma econômica abraçava as demandas do mercado.

Outro aspecto que merece ser sublinhado, no que tange à relação entre Dilma Rousseff e o Congresso, são as medidas provisórias editadas pela Presidente. Observa-se que a postura da mandatária petista foi comedida no uso dessa forma de proposição legislativa, o que significa dizer que Dilma não adotou atitude imperial perante o Legislativo. De fato, sua média mensal na edição de MP ficou abaixo da de Temer e de seus antecessores, Lula e FHC. O excesso de medidas provisórias geralmente é visto pelos congressistas, sobretudo os da oposição, como uma espécie de sequestro das prerrogativas originárias do Poder Legislativo. Não foi por menos que em 2009, por pressão dos grupos oposicionistas e independentes, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, mudou o rito de tramitação das

medidas provisórias, que passaram a trancar apenas a pauta dos trabalhos em sessões ordinárias.

Tabela 4.2.3 - Média mensal de edição de MP de set/2001 a 20/12/2018

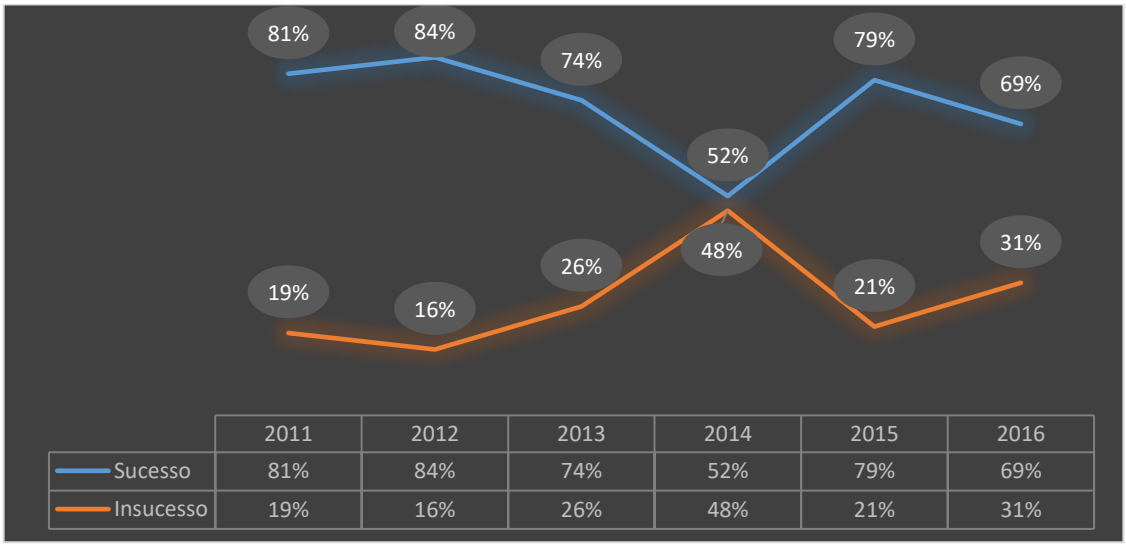
Governo	MPs editadas	t meses	Média mensal de MPs editadas	Governo
FHC2	102	15,9	**6,4**	FHC2
Lula1	240	48,7	**4,9**	Lula1
Lula2	179	48,7	**3,7**	Lula2
Dilma1	145	48,7	**3,0**	Dilma1
Dilma2	59	16,5	**3,6**	Dilma2
Temer	141	31,7	**4,4**	Temer
Total	866	210,2	**4,1**	Total

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br. Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

Em contrapartida, o Congresso colaborou com a agenda legislativa da Presidente. Nos dois governos Rousseff, 99% dos vetos foram mantidos, sobretudo os mais polêmicos como aumento do Judiciário, flexibilização do fator previdenciário, desaposentação e reajuste dos benefícios dos aposentados e pensionistas do INSS pelas mesmas regras da política de valorização do salário mínimo.

Especificamente em relação às MPs, o percentual médio de sucesso dos governos Dilma foi de 75%, percentual convergente com o resultado médio de todas as proposições (76%). O gráfico a seguir mostra o desempenho da Presidente nas votações de medidas provisórias.

Gráfico 4.2.5 - Desempenho na votação de Medidas Provisórias (2011 – a 11/5/2016)

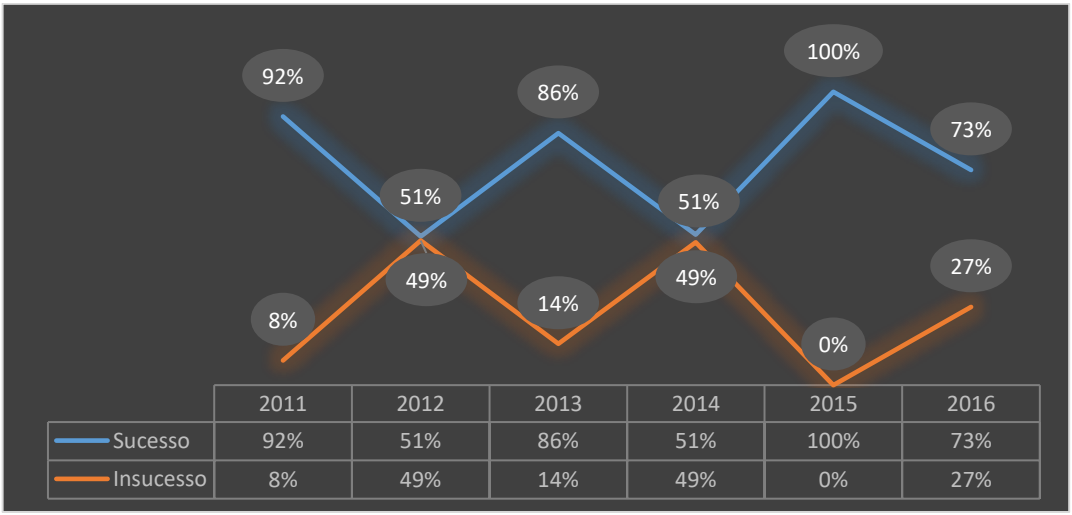


Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br. Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

As votações de medidas provisórias é um dos termômetros mais efetivos para aferir a fidelidade da coalizão à agenda legislativa do Executivo, dado que nessa forma de legislar concentram-se as principais propostas do governo (assuntos urgentes e relevantes) para viabilizar as políticas públicas e a governabilidade.

No que tange aos projetos de lei, o índice de aprovação médio foi de 77%, semelhante ao das medidas provisórias (75%) e ao percentual médio dos dois governos Rousseff (76%). A resposta negativa do Congresso à pauta legislativa governista de 2014, conforme ilustram os três gráficos, sinaliza, além do rombo fiscal no citado período, que aquele ano marca definitivamente o início do declínio da Presidente, fato que nem mesmo sua reeleição foi capaz de reverter.

Gráfico 4.2.6 - Desempenho na votação de Projetos de Lei (2011 – a 11/5/2016)



	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sucesso	92%	51%	86%	51%	100%	73%
Insucesso	8%	49%	14%	49%	0%	27%

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br. Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

Os dados da performance legislativa de Dilma Rousseff aqui apresentados demonstram que a Presidente conseguiu formar uma coalizão bem-sucedida, e que a relação de seus governos nesse aspecto com o Congresso foi correspondida de forma satisfatória, refletindo a tipologia *coalitional/workable* de Cox e Morgenstern (2001) no que tange ao comportamento do chefe do Executivo *vis à vis* o Poder Legislativo. No caso, Dilma usou de seu poder integrativo (*integrative power*), ao invés de imperial e dominante, e o Congresso reagiu de forma cooperativa e orientado pelas políticas governamentais de cunho nacional em troca de incentivos como *pork barrel* para atender suas demandas paroquiais (COX; MORGENSTERN, 2001, p. 178).

Abaixo, um quadro-síntese de todas as proposições legislativas encaminhadas pelos governos da Presidente com o indicativo da situação em que se encontravam

em meados de maio de 2016, quando Dilma Rousseff foi afastada do cargo em razão da instauração do processo de *impeachment* no Senado Federal.

Tabela 4.2.4 – Quadro de Proposições dos Governos Dilma Rousseff

			Proposições[172]					
	Ano	**Situação**	**PLN**	**PLP**	**PL**	**PEC**	**MP**	**$\sum_{ano}$**
Primeiro Governo	**2011**	**Lei**	56	1	19	2	29	107
		Pendentes	0	1	5	0	0	6
		Arquivadas	1	0	6	0	7	14
		$\sum_{proposição}$	**57**	**2**	**30**	**2**	**36**	**127**
	2012	**Lei**	22	0	15	0	38	75
		Pendentes	0	1	2	0	0	3
		Arquivadas	33	0	3	0	7	43
		$\sum_{proposição}$	**55**	**1**	**20**	**0**	**45**	**121**
	2013	**Lei**	39	1	15	0	26	81
		Pendentes	0	1	10	0	0	11
		Arquivadas	3	0	6	0	9	18
		$\sum_{proposição}$	**42**	**2**	**31**	**0**	**35**	**110**
	2014	**Lei**	18	0	2	0	15	35
		Pendentes	0	0	0	0	0	0
		Arquivadas	18	0	1	0	14	33
		$\sum_{proposição}$	**36**	**0**	**3**	**0**	**29**	**68**
Segundo Governo (Até 11/5/2016)	**2015**	**Lei**	32	0	14	0	34	80
		Pendentes	0	0	8	3	0	11
		Arquivadas	0	0	0	1	9	10
		$\sum_{proposição}$	**32**	**0**	**22**	**4**	**43**	**101**
	2016	**Lei**	3	1	7	0	11	22
		Pendentes	0	2	8	0	0	10
		Arquivadas	1	0	3	0	5	9
		$\sum_{proposição}$	**4**	**3**	**18**	**0**	**16**	**41**
		$\sum_{2011-2016}$	**226**	**8**	**124**	**6**	**204**	**568**

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

Esse quadro exitoso do governo Dilma no relacionamento com as casas legislativas camuflava um comportamento latente, errático e ambíguo, por parte dos partidos da coalizão, exceto PT, PCdoB e PDT, partidos com identidade programática e ideológica próximas. Com efeito, é de se indagar: por que Dilma Rousseff conseguiu

[172] **PLN** – Projeto de Lei do Congresso Nacional; **PLP** – Projeto de Lei Complementar; **PL** – Projeto de Lei Ordinária; **PEC** – Proposta de Emenda à Constituição; **MP** – Medida Provisória

edificar uma coalizão satisfatória para aprovar sua agenda legislativa e falhou em erigir um escudo legislativo suficiente para bloquear o processo de *impeachment*?

A coalizão dos governos Lula e Dilma foi bem-sucedida, mas a adesão dos demais partidos (centro-direita) à base governista não teve como incentivo a dimensão e o alcance dos programas governamentais. Houve menos ingredientes programáticos e muito mais elementos pragmáticos: "*A decisão dos deputados em participar de coalizões de apoio presidencial dependerá, portanto, não somente do grau de concordância com o programa de governo, mas também do acesso dado por essa cooperação a cargos políticos*" (SANTOS, 1997, p. s/n). Além dos cargos, a cooperação dos parlamentares é influenciada pela política de liberação dos recursos alocados por suas emendas orçamentárias (*pork barrel*). Essa característica marca o presidencialismo de coalizão brasileiro. O que conta não são afinidades ideológicas, mas os ganhos advindos de pertencer ou não à coalizão de governo.

Essa variável – vantagens em fazer parte da coalizão governista –, segundo Power e Zucco Jr., "*revela-se como o melhor preditor das orientações dos parlamentares com relação ao presidencialismo de coalizão*" (2011, p. 31). E o clientelismo seria a explicação desse comportamento paroquial: "*Os resultados indicam que as políticas de pork barrel são um elemento-chave do imaginário de representantes e eleitores. Os eleitores declaram que querem pork, os deputados federais e senadores acham que os eleitores querem pork e por isso investem tanto na apresentação de emendas orçamentárias quanto na obtenção de sua liberação pelo Poder Executivo*" (idem, p. 33).

Citando Michael Leiserson (1970),[173] Fabiano Santos (1997, p. s/n) diz que "*a coalizão por similitude ideológica só se sustenta enquanto o tamanho do grupo que concorda em todas as propostas de políticas for suficientemente grande para garantir vitórias parlamentares sistemáticas. Dado o multipartidarismo, é irreal supor que uma coalizão possa se sustentar única e exclusivamente com base na afinidade programática. [...] A combinação de ideologia e patronagem define a melhor estratégia para que o presidente forme sua base de sustentação parlamentar. Melhor dizendo, a utilização estratégica da patronagem é necessária para complementar a insuficiência*

[173] LEISERSON, Michael. (1970), "Power and Ideology in Coalition Behavior: An Experimental Study", in S. Groennings, E. W. Kelley e M. Leiserson (eds.), *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*. New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc.

da dimensão ideológica". As percepções de Zucco Jr. e Fabiano Santos explicam as bases sobre as quais as coalizões dos governos petistas foram construídas com os partidos posicionados à direita do espectro ideológico, como PMDB, PR, PP, PSD, PTB e PRB, em que prevaleceu a racionalidade e o pragmatismo.

Com a aceitação da denúncia de *impeachment* contra Dilma Rousseff e sua respectiva deflagração, forjou-se o ensejo para que esses partidos se alinhassem a outra possibilidade de governo, cujos líderes, Eduardo Cunha e Michel Temer, eram os catalizadores dessa nova configuração ideológica. A convergência para a direita era a janela de oportunidade para mudar o *status quo* – governo petista de viés social e progressista – e colocar na ordem do dia a agenda do mercado – governo Temer de cunho liberal e conservador. No tópico a seguir, faço algumas considerações acerca do quadro ideológico partidário e possíveis impactos no processo de impedimento de Dilma Rousseff.

4.2.3 O *impeachment* e a incompatibilidade ideológica da coalizão petista

A fragmentação partidária é uma marca do sistema partidário brasileiro e sua trajetória continua ascendente, a não ser que as cláusulas de barreira/desempenho, incluídas na pequena reforma eleitoral de 2017, consigam reverter essa tendência. Com relação à posição ideológica, Cesar Zucco Jr. (2011) aponta que tem havido "*bastante estabilidade nas posições relativas entre 1990 e 2009*". A despeito dessa invariabilidade, houve mudanças ao longo do tempo, conforme pode ser verificado adiante (ver Tabela 4.2.5). O quadro contempla dois métodos de pesquisa da posição ideológica dos partidos brasileiros. Os pesquisadores Wiesehomeier e Benoit e a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) utilizaram valores médios a partir de consultas a especialistas (*expert surveys*) em uma escala simples da esquerda para a direita. Power e Zucco Jr. realizaram entrevistas com os próprios parlamentares por meio da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), que tem sido feita desde 1990. As escalas usadas pelos autores para aferir a localização ideológica dos partidos também diferem. O parâmetro utilizado por Wiesehomeier e Benoit vai de 1 a 20, a ABCP usa a escala de 1 a 7, e Power e Zucco Jr., a de 1 a 10. Quanto mais aproximado do valor

mínimo da escala, o partido é classificado como de esquerda. Quanto mais próximo do valor máximo, o partido é considerado de direita. Quanto mais ao centro, o partido pode ser qualificado como de centro, centro-esquerda ou centro-direita.

Tabela 4.2.5 - Espectro ideológico dos partidos brasileiros

Autor	Esquerda								Centro	Centro							Direita
Wiesehomeier e Benoit (2007) *			**PSOL** (2,95)	**PCdoB** (4,96)	**PT** (6,37)	**PV** (7,36)	**PSB** (7,50)	**PDT** (8,38)	**PPS** (10,38)	**PMDB** (11,50)	**PTB** (13,60) **PSDB** (13,46)	**PR** (14,75)	**PSC** (15,62)	**PP** (16,78)	**DEM** (17,33)		
Power e Zucco Jr. (2009)**				**PSOL** (1,6)	**PCdoB** (2,6)	**PSB** (3,7) **PT** (3,6)	**PDT** (4,0)	**PV** (4,5)	**PPS** (4,8)	**PMDB** (5,9) **PSDB** (5,8)	**PTB** (6,5)	**PR** (6,9)	**PP** (7,6)	**DEM** (7,8)			
Survey ABCP (2010)***				**PSOL** (1,4)	**PCdoB** (2,3)	**PSB** (3,0) **PT** (2,9)	**PDT** (3,3)	**PV** (3,5)	**PPS** (4,0)	**PMDB** (4,2)	**PMN** (4,4)	**PSDB** (4,6)	**PRB** (5,1) **PTB** (5,0)	**PSC** (5,2)	**PR** (5,4)	**PP** (6,0)	**DEM** (6,2)
Power e Zucco Jr. (2013)**	**PCdoB** (1,4)	**PSOL** (2,0)	**PT** (2,6)	**PPS** (3,00)	**PSB** (3,4)	**PSDB** (4,1) **PTB** (4,00)	**PMDB** (4,6) **PR** (4,5) **PDT** (4,5)	**PMN** (5,00)	**PRB** (5,3)	**PSD** (6,00) **PSC** (6,00) **PP** (6,00)	**DEM** (6,4)						

Fonte: Elaboração própria, a partir de WIESEHOMEIER; BENOIT (2007), ZUCCO JR. (2011), ABCP (2010) e PLP (2013).

Nota: A disposição dos partidos empilhados significa não haver diferenças significativas entre suas posições. A linha escura no meio do retângulo representa o centro de cada distribuição no *continuum* esquerda-direita conforme a escala utilizada pelo autor. Os valores definidos para os partidos não devem ser o parâmetro comparativo entre eles. Para comparar, calculou-se o valor do centro de cada escala para separar os partidos à esquerda e à direita desse número. Os partidos que estão à esquerda da linha escura têm valor menor ou igual ao centro da escala. Os localizados à direita, valores maiores que o valor do centro da escala. Utilizando-se o valor do centro da escala como referência, pode-se visualizar a posição do partido no espectro ideológico esquerda-direita.

* Escala de 1 (esquerda) a 20 (direita) => Centro = 10,5

** Escala de 1 (esquerda) a 10 (direita => Centro = 5,5

*** Escala de 1 (esquerda) a 7 (direita => Centro = 4,00

A distribuição dos partidos na tabela retrata um quadro ideológico relativamente estável ao longo de quatro períodos e intervalo médio de dois anos de um para outro. Considerando o centro de cada escala como referência para se localizar o espectro ideológico do partido, pode-se se verificar que, entre 2007 e 2010, não há mudanças significativas com relação às agremiações tradicionalmente de esquerda (PSOL, PCdoB, PT) nem em relação aos partidos historicamente localizados em direção ao centro (PSB, PV, PDT, PPS, PMDB e PSDB) nem à direita (PTB, PSC, PR, PP e DEM). Entretanto, na pesquisa feita com os parlamentares no mesmo interregno de três anos (2010 e 2013), observam-se algumas mudanças interessantes. Vários partidos identificados como de centro-direita (PMDB, PSDB, PR) passaram a se identificar como de centro-esquerda. Os históricos esquerdistas (PSOL, PCdoB e PT) se consolidam no polo esquerdo do contínuo ideológico, e PP e DEM confirmam suas posições tradicionais do lado oposto.

Zucco Jr., com base na pesquisa realizada em 2009, publicada em 2011, ressalta a curiosa e persistente tendência de parlamentares brasileiros se identificarem à esquerda de onde "*realmente*" estão posicionados, fenômeno consagrado na literatura como a "*Direita Envergonhada*" (PIERUCCI, 1987 *apud* ZUCCO JR., 2011). A pesquisa de 2013 parece confirmar tal excentricidade, tendo em vista o deslocamento para o lado esquerdo do centro da escala de vários partidos cujos parlamentaras se viam do outro lado do espectro. Zucco Jr. especula que "*a direita envergonhada esteja associada às heranças da ditadura militar e ao desconforto que tais heranças podem causar ao político que abertamente se apresenta como de 'direita'"* (2011, p. 44). Observa ainda ser curioso tal comportamento ainda permanecer décadas depois da redemocratização.

À época da análise dos dados da pesquisa de 2009, que resultou no livro *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira* (POWER; ZUCCO JR., 2011), o referido pesquisador indagava que até então não se havia captado alteração significativa na "*conotação do termo 'direita'*", mas que seria "*interessante observar os resultados da próxima PLB, em 2013, para saber se o termo 'direita' adquiriu uma conotação mais positiva*" (idem). As posições indicativas da autoclassificação dos parlamentares na PLB 2013 demonstram que a direita continua envergonhada – ou pelo menos àquela altura continuava.

Depois de junho de 2013, o país mudou. Os dados podem já estar defasados. Movimentos à direita na sociedade e no Congresso parecem ter jogado por terra a vergonha da direita brasileira. Cidadãos e parlamentares agora se manifestam às claras sobre assuntos – de natureza moral, social ou econômica – inimagináveis até o ponto de inflexão junino: homofobia e misoginia às claras, xenofobia contra imigrantes venezuelanos, declarações racistas e diatribes contra valores progressistas colocaram o país sob outra perspectiva: polarização social, política e ideológica. O *impeachment* de Dilma Rousseff pode estar ligado a esse novo paradigma, antes velado, mas que hoje se manifesta abertamente.

O impedimento da Presidente aguçou esse comportamento e abriu portas para uma nova agenda econômica. O antipetismo e o escândalo da Lava Jato colocaram no poder, nas eleições de 2018, a expressão mais cabal de que a direita removeu definitivamente o manto da vergonha. Valores liberais e ultraconservadores,

nacionalismo exacerbado e apologia aos militares não mais envergonham – à cúpula máxima da república chegaram dois egressos dos quartéis.

O deslocamento dos partidos para a esquerda, na autopercepção dos parlamentares, observado na PLB 2013, pode ter sido revertido com o *impeachment* de Dilma Rousseff. Os resultados da próxima PLB deverá mostrar a mudança do retrato ideológico dos partidos brasileiros. As legendas da tradicional esquerda – PSOL, PCdoB, PT, PDT e, talvez, o PSB – permanecerão onde estão, retornando mais à esquerda, porém os demais partidos buscarão se posicionar mais à direita do *continuum* ideológico.

A tabela a seguir, ainda que sem rigor estatístico, sugere uma possível configuração partidário-ideológica no Brasil pós-*impeachment*. O cenário é intuitivo, mas é bastante plausível que ele venha a se confirmar. A linha vertical tracejada em negrito marca o cento (50) da média, em cinza claro, das votações do *impeachment*, das principais reformas do governo Temer (Teto dos Gastos, Terceirização, Reforma Trabalhista e flexibilização do Pré-Sal) e de medidas importantes referentes a costumes e de interesse da sociedade (redução da maioridade penal e de reservas ambientais, vaquejada, pacote anticorrupção, lei antiterrorismo). O resultado, sob o prisma da ideologia partidária, numa escala esquerda-direita de 0 a 100, é bastante real *vis à vis* o rumo que o impedimento de Dilma Rousseff, o programa de governo Temer "*Uma ponte para o futuro*" e as urnas de 2018 apontaram.

Tabela 4.2.6 - O *impeachment versus* reformas Temer *versus* medidas referentes aos costumes *versus* espectro ideológico dos partidos

	Esquerda				Centro	Centro														Direita
Fato/Partido	PSOL	PT	PCdoB	REDE	PDT	PROS	PPS	PV	PSB	PTB	PR	PSD	SD	PSC	PP	PSDB	PMDB	DEM	PRB
Reformas Temer	0	0	0	0	11	48	65	75	64	79	83	90	72	87	87	93	90	91	89
Costumes/Ideologia	0	51	56	11	80	65	46	44	67	84	91	81	82	76	86	75	89	87	90
Impeachment	0	0	0	50	33	67	100	100	91	70	72	78	100	100	90	100	89	100	100
Média	0	17	19	20	41	60	70	73	74	78	82	83	85	88	88	89	89	93	93
Fato/Partido	PSOL	PT	PCdoB	REDE	PDT	PROS	PPS	PV	PSB	PTB	PR	PSD	SD	PSC	PP	PSDB	PMDB	DEM	PRB

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br. Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

Essa configuração ideológica é razoavelmente compatível com a PLB 2017,[174] cujo resultado revelou a seguinte conformação.

Tabela 4.2.7 – Espectro ideológico autorreferenciado: PLB 2017[175]

Esquerda												Direita
PSOL	PCdoB	PT	REDE	PDT	PSB	PPS	PV	PROS SD PTB PODE	PMDB PSDB PSD PR	PRB	PSL PP	DEM

Nota: Elaborado a partir da PLB 2017. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43288018 Acesso em 10/11/2018
Fonte: O autor, 2018.

Segundo Timothy Power e Cesar Zucco Jr., o levantamento captou a ascensão do chamado Centrão, composto por legendas de centro: PSC, PROS, PTB, Podemos; centro-direita: MDB, PSDB, PSD, PR; e os partidos mais à direita: PRB, PP, PSL, DEM. Segundo os autores, a PLB 2017 retrata um Congresso polarizado, o que, segundo Power, seria reflexo do processo de *impeachment*, que teria rompido o ciclo de aproximação entre os partidos de esquerda e direita: "*Durante o governo FHC, os partidos de esquerda eram mais isolados. Nos anos 2000, eles se aliaram a partidos de centro e centro-direita para permitir a governabilidade de Lula. O impeachment cortou essa aliança*".[176] Segundo os pesquisadores, pelo menos da perspectiva teórica, mesmo havendo 25 legendas com representação na Câmara, o Legislativo comportaria apenas dois partidos, dada a congruência ideológica entre eles, sendo que o de centro-direita teria maior representação no Congresso.

A literatura diverge sobre o quanto o comportamento dos atores políticos é moldado por questões ideológicas. Para alguns, os parlamentares se pautam muito menos com base em ideologia e muito mais pelo pertencimento ao governo ou à oposição (ZUCCO JR., 2011; LUCAS; SAMUELS, 2011). Outros autores pensam de forma diferente, pois defendem que os representantes políticos ainda se comportam guiados pelos conteúdos programáticos e ideologias de seus respectivos partidos (KINZO, 1990; 1993; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995; LEONI, 2002; RODRIGUES, 2002; ROMA, 2006; MARENCO; SERNA, 2007; TAROUCO, 2011; MELO; CÂMARA, 2012; TAROUCO; MADEIRA, 2013).

[174] IN: Partidos brasileiros são mais do mesmo e poderiam ser reduzidos a 2, aponta pesquisa de Oxford. Disponível em https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43288018 Acesso em 10/11/2018.
[175] Idem
[176] Idem

Na realidade, manifestações de caráter ideológico em muitas situações dependem da agenda colocada em votação no Legislativo. Como grande parte das propostas legislativas pautadas nos plenários das duas casas congressuais é de origem do Poder Executivo e tratam de assuntos de gestão governamental, que transcendem questões ideológicas, sobretudo medidas provisórias, a postura dos parlamentares é mais visível quanto à dicotomia governo-oposição. Por essa razão é que se fazem necessários filtros mais refinados para se calibrar o real matiz ideológico dos políticos e partidos brasileiros. Por exemplo, nas comissões temáticas da Câmara e Senado, onde são pautadas matérias específicas de autoria dos próprios parlamentares e relacionadas aos costumes, a clivagem ideológica se apresenta mais ostensiva. No plenário, a postura ideológica pode ocorrer numa e noutra situação, como foram os casos da rejeição pela Câmara dos Deputados do decreto que visava criar a Política Nacional de Participação Social (PNPS),[177] proposta pelo governo Dilma Rousseff, e da votação da redução maioridade penal. Coincidência ou não, um dos relatores do projeto que cassou o PNPS foi o então líder do PMDB Eduardo Cunha, o mesmo que, presidente da Câmara, conduziu, com manobras antirregimentais, a tumultuada votação da PEC da maioridade penal.[178]

Para evitar distorções, as pesquisas para mapear a ideologia dos partidos precisam ser feitas também com base na atuação do parlamentar em outras instâncias legislativas e não apenas nas votações nominais em plenário. Caso contrário os resultados poderão sair enviesados, como pode ter sido o caso da pesquisa conduzida por Zucco Jr. das votações na Câmara dos Deputados realizadas no primeiro biênio da 53ª legislatura (2007-2011). De acordo com a pesquisa (ZUCCO, 2011, p. 56, 57) os dados analisados apontavam que "*a principal clivagem é mesmo governo-oposição, e não esquerda-direita. Esta evidência é compatível com a ideia de que, havendo conflito entre as preferências ideológicas dos parlamentares e os incentivos*

[177] Decreto nº 8.243/2014 que tinha o "*objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil*". A política foi cassada pela Câmara os Deputados no dia 28 de outubro de 2014 por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014, apresentado pelos deputados oposicionistas Mendonça Filho (DEM/PE) e Ronaldo Caiado (DEM/GO). O projeto seguiu para o Senado Federal, onde recebeu o número PDS nº 147/2014, mas a proposição acabou sendo arquivada, sem votação, ao final da legislatura, o que significa dizer que o decreto continua em vigor até o momento (dezembro/2018). Para sustá-lo, será necessário que novo projeto de decreto legislativo seja aprovado pelas duas Casas legislativas. É provável que o novo presidente eleito, Jair Bolsonaro, revogue o referido decreto.

[178] IN: Com manobra de Cunha, Câmara aprova redução da maioridade penal. Disponível em https://oglobo.globo.com/brasil/com-manobra-de-cunha-camara-aprova-reducao-da-maioridade-penal-16623458 Acesso em 10/11/2018.

políticos gerados pelo Executivo, estes últimos tendem a predominar". Lucas e Samuels (2011) compartilham dessa visão, mas discordam da afirmação do colega segundo a qual a matriz ideológica dos partidos brasileiros no Congresso tem permanecido estável nos últimos anos, colocando "*o PT na esquerda, o PSDB à direita do PT, mas levemente à esquerda do PMDB, e esses três à esquerda do PFL[/DEM] em diferentes graus*" (LUCAS; SAMUELS, 2011, p. 68).

Para os dois pesquisadores, "*a única afirmação que se pode fazer sobre a 'consolidação' do sistema partidário brasileiro é a seguinte: que o sistema é melhor descrito como 'o PT contra o resto'*" (idem, p. 79), premissa de que o PT se diferenciava ideologicamente dos demais partidos. Os autores ressaltam que com o tempo o PT se distanciou dos partidos de esquerda e se movimentou para o centro depois da chegada ao governo em 2003. O deslocamento do PT para o centro era esperado, pois, como governo, teria que dialogar com os partidos de centro e de direita a fim de conquistar votos para suas reformas. Esse movimento petista foi sinalizado pela "*Carta ao Povo Brasileiro*"[179] assinada em 22 de junho de 2002 pelo então candidato a Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva. Melo e Câmara (2013) discordam da máxima "*PT contra o resto*". Para eles, o mapa ideológico estava dividido em três blocos: à esquerda, PT, PDT, PSB, PCdoB e outros aliados, ao centro, PMDB, PP, PTB e PR, e à direita PSDB, DEM e PPS.

Essa divisão é coerente e parece lógica, mas o que havia eram três correntes: governo, oposição e independentes. No grupo oposicionista sempre estiveram o PSDB e PFL/DEM, aos quais posteriormente se juntaram o PPS, PSC e o SD. Na categoria independente, posicionavam-se o PSOL, PV e depois REDE. Do lado governista, PT, PCdoB, PDT, PSB (até o primeiro governo Dilma), PMDB, PR, PP, PTB, PSD, PRB. Em determinados momentos, o PDT e o PSB se colocaram como independentes. O PSB foi para a oposição no segundo governo Rousseff. Essa segmentação reforça a ideia de que o comportamento parlamentar é condicionado pela clivagem governo-oposição, ou seja, de que o sistema partidário brasileiro é incoerente sob a ótica ideológica.

[179] Disponível em: https://fpabramo.org.br/2006/05/10/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva/ Acesso em: 15/11/2018

Essa constatação pode ter sido relativizada ou até mesmo modificada pelos recentes acontecimentos. Tarouco e Madeira (2015) defendem que a localização dos partidos na dimensão esquerda-direita é suficientemente uniforme e que há identidade política no sistema partidário brasileiro. Para os especialistas, "*apesar das mazelas do processo de transição democrática e do processo conturbado de reconfiguração do multipartidarismo brasileiro, é possível identificar uma coerência digna de nota seja nas imagens partidárias, seja na posição relacional de cada partido no espectro ideológico*" (idem, p. e38).

Tomando como base a média das reformas de cunho econômico e consideradas neoliberais (Teto dos Gastos, Terceirização, Reforma Trabalhista e flexibilização do Pré-Sal) e das medidas que afetam os costumes da sociedade (redução da maioridade penal, supressão de reservas ambientais, vaquejada, pacote anticorrupção, lei antiterrorismo), e admitindo-se o intervalo esquerda-direita de 0 a 100 e o centro 50, pode-se perceber que os partidos à direita do centro da média, em destaque, apresentaram-se mais congruentes em suas posições ideológicas nas votações do que os partidos localizados à esquerda do marco central.

Tabela 4.2.8 - Coerência ideológica dos partidos brasileiros

	Esquerda					Centro	Centro												Direita
Fato/Partido	PSOL	REDE	PT	PCDOB	PDT	PPS	PROS	PV	PSB	SD	PSC	PTB	PSDB	PSD	PP	PR	PMDB	PRB	DEM
Reformas Temer	0	0	0	0	11	65	48	75	64	72	87	79	93	90	87	83	90	89	91
Costumes/Ideologia	0	11	51	56	80	46	65	44	67	82	76	84	75	81	86	91	89	90	87
Média	0	6	26	28	45	56	57	60	65	77	82	82	84	85	86	87	89	89	89
Fato/Partido	PSOL	REDE	PT	PCDOB	PDT	PPS	PROS	PV	PSB	SD	PSC	PTB	PSDB	PSD	PP	PR	DEM	PRB	PMDB

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br. Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018

A percepção é de que questões ideológicas adentraram o meio parlamentar com mais vigor com as jornadas de junho de 2013 e se intensificaram com o movimento antipetista daí por diante. A narrativa em detrimento do PT e dos valores da esquerda, associando o petismo ao bolivarianismo venezuelano e aos escândalos de corrupção descortinados pela Operação Lava Jato, colocou na agenda política, dentro e fora do parlamento, a clivagem esquerda-direita. O *impeachment* de Dilma Rousseff é o primeiro e forte sinal dessa onda, e o resultado das eleições de 2018 emerge como resposta definitiva da maioria do eleitorado brasileiro quanto a seu

posicionamento e a suas escolhas no que tange à dicotomia ideológica esquerda-direita.

4.2.4 O *impeachment* para mudar o *status quo*?

A elevada fragmentação é um traço que singulariza o sistema partidário brasileiro. Esse modelo pluripartidário, apesar de favorecer maior representatividade, dificulta a governabilidade e a relação do Executivo com o Legislativo, sobretudo quando o Presidente da República é minoritário *e* pertencente a um partido localizado do lado esquerdo do espectro. Ademais, a governabilidade e sobrevivência de um governo de esquerda são ainda mais complexas quando o sistema partidário é preponderantemente conservador e economicamente liberal. Na condição de minoritário e de esquerda, o presidente precisa buscar aliados no centro e na direita para formar a coalizão de governo e viabilizar a governabilidade, o que significa fazer concessões dos espaços de poder.

A despeito das adversidades da alta fragmentação do sistema partidário, o Brasil tem-se adaptado bem ao presidencialismo de coalizão. Fernando Henrique Cardoso conseguiu aprovar as reformas ortodoxas que apresentou ao Congresso e executar sua agenda de privatizações. O êxito legislativo de FHC pode ser atribuído à compatibilidade ideológica de seus programas de governo com o pensamento liberal e conservador da grande parte dos partidos brasileiros.

Nos governos Lula, o PT se aproximou do centro aliando-se a partidos de centro-direita e direita. A coalizão de governo foi bem-sucedida, e Lula conseguiu aprovar as reformas previdenciária e tributária, temas que interessavam ao mercado e aos partidos direitistas da coalizão. Aprovou as reformas inclusive com votos da oposição. Além disso, Lula gozava de alta popularidade. Por outro lado, foi derrotado quando tentou prorrogar a CPMF, para citar um exemplo. Tributo definitivamente não interessava ao mercado nem à facção liberal e conservadora da coalizão.

Dilma Rousseff formou sua coalizão com praticamente os mesmos partidos dos governos Lula e foi razoavelmente exitosa em sua agenda legislativa no Congresso como já mencionado. Todavia, não foi capaz de aprovar, no primeiro ano do primeiro

mandato, proposta que objetivava criar uma contribuição social para a saúde nos moldes da CPMF.[180] A proposta chegou a ser votada em plenário, mas sofreu ampla derrota. Dilma tentou ressuscitar a CPMF novamente, no primeiro ano do segundo mandato, por meio da PEC Nº 140/2015. Chegou até a anunciar a recriação do tributo em seu discurso de posse em janeiro 2015, mas a proposta não saiu do lugar. O desejado imposto sobre grandes fortunas pelos governos petistas sequer foi cogitado. Reformas e propostas desse tipo geralmente incomodam os mercados e os partidos posicionados à direita ideologicamente. Esse é o paradoxo e o dilema de governos de esquerda em coalizão ampla e heterogênica com partidos de direita.

Presidentes do campo progressista têm dificuldades políticas para implementar suas reformas em razão da incompatibilidade ideológica e programática com as legendas de direita que fazem parte de sua coalizão de governo. Já os partidos de direita, em governos de esquerda, não conseguem executar as suas, pois o titular do Executivo é um ator com forte poder de veto. Esse impasse provoca paralisia decisória em torno de grandes reformas, seja para o lado progressista ou para lado conservador-liberal, perenizando o *status quo* (inexistência de reformas). Aqui reside um ponto importante e que é razoável supor tenha contribuído para o processo de impedimento de Dilma Rousseff e fim da era petista.

A hecatombe que varreu Dilma Rousseff – a despeito dos fatores habituais (protestos, escândalos e fragilidade do escudo parlamentar) presentes em quedas presidenciais apontados pela literatura apresentada e que contribuíram com a direção do voto de cada deputado em 17 de abril de 2016 – pode estar associada ao pressuposto de Tsebelis (1995) a respeito da estabilidade decisória (*policy stability*) e consequente persistência do *status quo*.

Em situação como essa, Tsebelis (1995, pp. 321, 324) defende a seguinte hipótese:

> There is an obvious relationship between policy stability and government instability: a government with policy stability may become immobile, and if change is required by other political and social actors, it may be replaced through constitutional means (government instability).

[180] Projeto de Lei Complementar nº 306/2008. A contribuição social que seria destinada a cobrir gastos com saúde foi derrotada em votação em separado, solicitada pelo DEM, por 355 votos contrários, 76 favoráveis e 4 abstenções. Nessa votação, todos os partidos da coalizão votaram contra a proposta, até mesmo o PCdoB. O partido da Presidente, o PT, ficou completamente isolado. Ver http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/09/camara-derruba-criacao-de-novo-imposto-para-saude.html

> Similarly, in regimes where government change is impossible (except for fixed intervals like in presidential systems), policy immobilism may lead to the replacement of the leadership through extra-constitutional means (regime instability). According this this account, the very factors that lead to policy stability would be associated with both government instability (in parliamentary systems) and regime instability (in presidential systems). Consequently, government or regime instability would be associated with multiple veto players, with lack of ideological congruence between them […] the number of and the ideological distances between government partners lead to government instability. […]
>
> The connection is simple: policy stability leads to the inability of governments to change the status quo, even when such changes are necessary or desirable. Consequently, a government with multiple, incongruent and cohesive players get replaced by other actors either endogenously (parliamentary systems) or exogenously (presidential systems).

A postura do governo Dilma Rousseff de não implementar reformas de interesse dos segmentos liberais e conservadores, dentro e fora do congresso, ou seja, a decisão de manter o *status quo*, pode ter contribuído para a instabilidade de seu governo e do posto presidencial. Esses segmentos – mercado e partidos políticos – viram na fragilidade da Presidente e de seu governo a oportunidade para forçar a mudança do *status quo* e implementar as reformas neoliberais, o que somente seria possível com a remoção da mandatária do poder. Para não caracterizar golpe, buscaram meios constitucionais no Tribunal de Contas para remover a Presidente do cargo – o *impeachment* era a única forma.

4.3 Conclusão

No presente capítulo apresentei em sua primeira seção o arranjo normativo da Constituição no processo de *impeachment* – suas regras e ritos. Discuti sobre o caráter flexível das normas constitucionais atinentes ao processo, mas ao mesmo tempo mostrei que há mecanismos de freios e contrapesos para compensar tal flexibilidade, como o sistema bicameral e as votações que exigem supermaiorias, além de outros atores com poder de veto, como o Presidente da Câmara dos Deputados e os líderes partidários. Ao longo do tempo, os dois últimos, se aliados do chefe do Executivo, têm demonstrado ser mecanismos efetivos de salvaguardas dos presidentes, imprescindíveis ao mandatário em situações de crises extremas entre o Executivo e o Legislativo. De fato, até o momento (dezembro/2018) mais de 200

denúncias foram apresentadas contra os presidentes brasileiros desde 1988, mas apenas duas delas foram acatadas.

Na discussão feita sobre a flexibilização *de facto* do presidencialismo, argumentei que o *impeachment* pode ser considerado um equivalente funcional do voto de desconfiança do parlamentarismo quando o presidente é processado por questões meramente políticas, como ocorreu com Dilma Rousseff (H_2). O impedimento da Presidente teve como base tecnicalidades contábeis e orçamentárias contrárias à legislação segundo apurou o Ministério Público e o Tribunal de Contas, mas que poderiam ser contornadas, impedidas, por outros mecanismos de controle no Congresso Nacional, como cassação dos atos executivos por decreto legislativo e/ou investigação das irregularidades por comissão parlamentar de inquérito para dissuadir tais práticas.

Quanto ao sistema partidário, os dados apresentados demonstram que a configuração partidária brasileira é extremamente fragmentada. Entretanto, a minirreforma eleitoral em 2017 por meio da Emenda Constitucional 97 pode amenizar a proliferação de partidos. Independentemente da alta fragmentação partidária das casas legislativas, das vicissitudes de seu governo e das idiossincrasias pessoais, a relação de Dilma Rousseff com o Congresso foi bem-sucedida no que tange à produção legislativa encaminhada por seus governos ao Legislativo, atingindo o percentual médio de 76% de sucesso, ultrapassando a média histórica brasileira de 75%. Isso significa dizer que a Presidente conseguiu, inobstante a miríade de partidos, formar uma coalizão segura para imprimir sua agenda legislativa.

A questão ideológica foi tratada para demonstrar que o movimento de impedimento de Dilma pode ter sido também em função do alinhamento dos partidos conservadores da coalizão (PMDB-PP-PR-PSD-PTB-PRB) à direita do espectro ideológico com vistas a mudar o *status quo* – remover a chefe do Executivo – para, ao lado de Michel Temer, alinhado ideologicamente aos referidos partidos, implementar uma agenda de cunho liberal. Com o afastamento de Dilma e a chegada de Temer à titularidade do poder, vieram imediatamente as reformas de índole neoliberal: teto dos gastos, reforma trabalhista, terceirização, já aprovadas, e reforma previdenciária, que até o momento (dezembro/2018) tramita no Congresso.

Essa onda ideológica à direita varreu Dilma Rousseff do comando da nação e repercutiu nas urnas em outubro de 2018. Delas, emergiu um mandatário liberal e conservador, posicionado à extrema direita do espectro ideológico – uma verdadeira metamorfose do *status quo*. O novo presidente terá pela frente um Legislativo ideologicamente mais alinhado, mas politicamente pragmático e ainda mais fragmentado – os custos de governabilidade ainda serão altos.

CONCLUSÃO

A eleição presidencial de outubro 2014 entra para a história brasileira como uma das mais turbulentas e acirradas desde a redemocratização, deixando ressentimentos e inconformismo. O candidato derrotado, Aécio Neves, promete, logo após as eleições, fazer oposição "*incansável, inquebrantável e intransigente*"[181] a Dilma Rousseff. Seu correligionário, o senador José Serra,[182] chega a prenunciar em janeiro de 2015 que a Presidente reeleita não iria concluir o novo mandato, prognóstico reiterado em julho do mesmo ano por Aécio Neves.[183] Nesse contexto e expectativa de chegar ao poder, Fernando Henrique Cardoso[184] diz que o PSDB "*sabia governar*" e que estaria "*pronto para assumir o país*". A intenção dos tucanos era impugnar a chapa vencedora Dilma-Temer para que Aécio Neves, o segundo colocado, assumisse o poder. A estratégia falhou. Dilma Rousseff e Michel Temer foram diplomados e empossados para governar o país pela segunda vez.

Dilma passou no teste das urnas, mas o frágil capital eleitoral de 41,6% e 51,6%, respectivamente, no primeiro e segundo turnos, não foram suficientes para deter a vertiginosa queda na avaliação de seus governos – de 42% entre ótimo e bom no final de dezembro de 2014, para o oposto 44% entre ruim e péssimo em fevereiro de 2015, segundo o instituto *Datafolha*.[185] O que explica virada tão repentina na avaliação de Dilma Rousseff?

Isso pode ter ocorrido em razão de posturas ortodoxas tomadas logo depois de reeleita. Dilma encaminhou ao Congresso um pacote de medidas[186] que restringiam o acesso de trabalhadores ao abono salarial, seguro-desemprego, seguro-desemprego

---

[181] In: Aécio Neves promete oposição 'incansável e intransigente'. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2014/11/05/aecio-neves-promete-oposicao-201cincansavel-e-intransigente201d Acesso em: 14/08/2018.

[182] In: Serra assegura que Dilma não acabará o mandato. É crível? Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/30/opinion/1422647442_830138.html Acesso em: 14/08/2018.

[183] In: Em convenção, Aécio diz que Dilma não concluirá mandato e faz apelo por unidade no PSDB. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/em-convencao-aecio-diz-que-dilma-nao-concluira-mandato-faz-apelo-por-unidade-no-psdb-16667961 Acesso em: 14/08/2018.

[184] Idem.

[185] Datafolha PO813859. Ver http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf Acesso em 30/11/2018.

[186] In: Dilma esquece promessas de campanha e adota "pacote de maldades". Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/01/25/interna_politica,611295/a-candidata-versus-a-presidente.shtml Acesso em 30/11/2018.

do pescador artesanal, pensão por morte e auxílio-doença, além de vetar o reajuste da tabela do Imposto de Renda que beneficiaria grande parte da classe média brasileira. Para piorar, as medidas incluíam aumento de impostos, da taxa de juros e reajustes nos preços dos combustíveis e da energia elétrica, atos que afetavam direta e imediatamente a vida das pessoas.

Dilma adotou essa política assim que venceu as eleições de 2014. Comportamento diametralmente oposto à plataforma de governo apresentada durante a campanha eleitoral, que garantia serem intocáveis os direitos trabalhistas e sociais dos brasileiros, o que fora confirmado em seu discurso de posse ao reafirmar seu "profundo compromisso com a manutenção de todos os direitos trabalhistas e previdenciários". Para os partidos de oposição, liderados pelo PSDB, o discurso era diferente da prática. Com efeito, acusaram a Presidente de ter praticado "estelionato eleitoral"[187] ou *policy switch*,[188] segundo Susan Stokes (2001).

Entretanto, comportamentos contrários às promessas de campanha nem sempre significam quer o mandatário deseja prejudicar a sociedade. Susan Stokes pondera sobre essa conduta em seu estudo a respeito de mutação abrupta da plataforma eleitoral, ou pejorativamente, "estelionato eleitoral". A citação é um pouco longa, mas oportuna para ilustrar o caso Dilma:

> When politicians run on one platform and implement another, people often instinctively infer that they have self-interested motives and are turning their backs on their constituents. Yet as I show in this chapter, under some conditions politicians who wish to represent their constituents will change policies, even abruptly, upon taking office. I explore the strategic settings in which politicians who are trying to represent constituents well may immediately renege on campaign pronouncements, as well as settings in which politicians switch in self-interest and at the expense of constituents. I then turn to the Latin American experiences and argue that policy switches were often carried out by politicians who were attempting to represent constituents (STOKES, 2001, Cap. 3, *Explaining Policy Switches*, p. 60).

---

[187] In: Oposição diz que alta de preços é 'estelionato eleitoral'. Disponível em '2https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,oposicao-diz-que-alta-de-precos-e-estelionato-eleitoral-imp-,1589249 Acesso em 30/11/2018

[188] "When politicians run on one platform and implement another, people often instinctively infer that they have self-interested motives and are turning their backs on their constituents. […] How citizens react to governments that change course will deeply shape our normative judgment of these governments. If a government that abandoned campaign promises early in its term later wins the support of voters, there is a certain a priori power to the notion that the change of course was in voters' interest. If a government that switches is later reviled by voters, a priori we would tend to believe that the government had betrayed the voters' interests" (STOKES, 2001, pp. 60, 122).

Não há dúvidas de que Dilma Rousseff tinha boas intenções quando adotou o pacote de medidas de cunho neoliberal. A situação crítica do país exigia medidas impopulares. Isso estava evidente no discurso de posse da Presidente quando disse que "*Os primeiros passos desta caminhada [Brasil voltar a crescer] passam por um ajuste nas contas públicas*". O verdadeiro *policy switch* de Dilma não foram as promessas de campanha não cumpridas, mas omitir do eleitorado a real situação fiscal brasileira. Ora, se a Presidente conhecia o quadro fiscal caótico no dia 1º de janeiro de 2015, ressaltado em seu discurso, como não saber dele em outubro de 2014? Se cabe falar em "estelionato eleitoral", ele ocorreu com a ocultação do déficit das contas públicas. Fato que levou o Tesouro a "pedalar" ainda mais forte, o que mais tarde viria a ser um dos crimes de responsabilidade utilizados na denúncia de *impeachment*.

A tabela abaixo mostra a situação fiscal em períodos antes e depois das eleições. Causa estranheza o governo projetar metas altamente superavitárias no projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO), e o resultado realizado ser extremamente oposto. Omitir a situação verdadeira das contas públicas no período pré-eleitoral foi um dos principais argumentos retóricos do Tribunal de Contas para rejeitar as contas do governo de 2014 e do relator do *impeachment* no Senado Federal para recomendar a condenação de Dilma Rousseff. Talvez essa questão tenha contribuído para o convencimento dos senadores em favor do impedimento da Presidente.

Dilma pode ter vacilado em não controlar o ritmo de deterioração das contas públicas, mas os congressistas não poderiam jamais dizerem-se surpreendidos com a revelação do rombo fiscal. Ora, quem tem o dever constitucional de fiscalizar a execução orçamentária e a higidez das contas públicas? Por óbvio, o Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Sendo assim, a responsabilidade pela ruína das contas públicas deveria ter sido compartilhada pelos dois poderes. O Congresso também teve conduta omissa no controle das contas públicas. A omissão do déficit poderia ter sido evitada por meio de um mero requerimento de informação sobre os valores contabilizados pelo Tesouro Nacional e Banco Central. Afinal, é crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento, bem como a prestação de informações falsas, quando requeridas por deputados e senadores.

Meta de resultado primário do Governo Central[189] acima da linha[190]

R$ bilhões (valores correntes)

Ano	Poder Executivo (PLDO)		Congresso Nacional (LDO)			Congresso Nacional (Alteração da LDO)			Meta obtida
	Meta cheia	Meta reduzida	Meta cheia	Meta reduzida	Lei nº	Meta cheia	Meta reduzida[191]	Lei nº	
2013	108,1	62,9	108,1	62,9	12.708/2012	108,1	42,9	12.901/2013	75,3
2014	116,1	49,1	116,1	49,1	12.919/2013	116,1	- 45,7	13.053/2014	- 20,5
2015	114,7	86,0	55,3	55,3	13.080/2015	51,8	- 119,9	13.199/2015	- 116,7
2016	104,5	104,5	24,0	24,0	13.242/2015	- 170,5	- 170,5	13.291/2016	- 159,5

Nota: Elaborado a partir de dados disponíveis em www.camara.leg.br. Acesso em 20/11/2018.
Fonte: O autor, 2018.

A adoção de medidas de austeridade (VALENZUELA, 2004; NEGRETTO, 2006), mudanças significativas da política econômica (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010) e a adoção de políticas neoliberais (HOCHSTETLER, 2006) são fatores que podem causar quedas de presidentes. O *impeachment* de Andrés Pérez na Venezuela em 1993, de acordo com Rickard Lalander (2010), foi desencadeado em razão de um pacote neoliberal de reformas (*El Gran Viraje*) que ele já havia prometido não executar. Tais medidas provocaram forte reação dos venezuelanos, o conhecido *caracazo*, em que aproximadamente 300 pessoas morreram, segundo dados oficiais,

[189] Compreende governo federal, previdência social e Banco Central.

[190] De acordo com o Manual de Estatísticas Fiscais do boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), dois são os critérios para apuração dos resultados fiscais: "acima da linha", que corresponde à diferença entre as receitas e as despesas do setor público; e "abaixo da linha", que corresponde à variação da dívida líquida total, interna ou externa. Ainda segundo o Manual, "*o critério 'acima da linha' apura o resultado fiscal pela diferença entre fluxos, o que permite melhor acompanhamento da execução orçamentária pelo controle das receitas e despesas. O RTN apura o resultado primário do Governo Central pelo critério 'acima da linha'. Já o segundo critério, que parte dos saldos de dívida pública para obter as necessidades de financiamentos, destaca as fontes de financiamento do resultado fiscal apurado. Por este critério de apuração, o resultado nominal equivale à variação total da dívida fiscal líquida no período. No caso do resultado primário, corresponde à variação da dívida fiscal líquida, excluídos os encargos financeiros líquidos. O Banco Central apura o resultado primário e nominal pelo critério 'abaixo da linha'*". Ver: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Manual+de+Estat%C3%ADsticas+do+Boletim+Resultado+do+Tesouro+Nacional.pdf/d760b0b0-a98a-4f44-ae61-29e2af77f3ba

[191] Desde 2013, o governo teve que alterar suas projeções iniciais do resultado primário:
2013 – A meta inicial reduzida (PLDO e LDO) considerava o desconto de R$ 45,2 bilhões. Na lei de alteração da meta, o desconto foi alterado para R$ 65,2 bilhões, referente a gastos com obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Com esse ajuste, a meta passou a ser superávit de R$ 42,9 bilhões.
2014 – A meta reduzida inicialmente (PLDO e LDO) considerava o desconto de R$ 67 bilhões alusivo a gastos com o PAC. Na lei de alteração da meta, o desconto foi alterado para R$ 161,8 bilhões, referente a desoneração de tributos e a gastos relativos ao PAC, passando a meta a ser deficitária no valor de R$ -45,7 bilhões.
2015 – A meta cheia encaminhada no PLDO pelo Poder Executivo era de R$ 114,7 bilhões e descontos de R$ 28,7 bilhões (gastos com o PAC), o que resultava numa meta reduzida de R$ 86 bilhões. Entretanto, na votação do projeto inicial, o Congresso mudou a meta cheia para R$ 55,3 bilhões sem prever redução (LDO). Na lei de alteração da meta, o valor cheio foi novamente alterado de R$ 55,3 bilhões para R$ 51,8 bilhões, e previsto o desconto de R$ 171,7 bilhões, referente a frustação de receitas e pagamento de passivos, modificando a meta para déficit de R$ -119,9 bilhões.
2016 – Na lei de alteração da meta, o parâmetro para o resultado primário passou a ser déficit de R$ -170,5 bilhões.

mas de acordo com fontes extraoficiais, o número de vítimas fatais pode chegar à cifra dos três milhares.[192] A forte crise e deterioração das condições socioeconômicas é que causaram o descontentamento e a ampla mobilização social contra o mandatário venezuelano. Porém, no final das contas, Pérez foi destituído por mau gerenciamento de fundos públicos, o que não era a causa real de seu processo de impedimento, mas "*functioned rather as an emergency exit from the acute regime crisis*" (LALANDER, 2010, p. 143).

Os casos Dilma Rousseff e Andrés Pérez têm semelhanças e diferenças. Ao contrário de Pérez, o *impeachment* de Dilma não está relacionado diretamente à adoção de políticas neoliberais (*policy switch*), pois elas são do interesse da elite política e econômica que buscaram sua destituição. Michel Temer adotou um conjunto de reformas desse modelo, mas não houve reação popular contrária. No Congresso, entretanto, os partidos aliados a Dilma Rousseff denunciaram as medidas austeras e antissociais de Temer. A semelhança com o episódio venezuelano está no *modus operandi*, ou seja, na utilização pelas oposições de um pretexto que pudesse se encaixar nos termos da Constituição para justificar a abertura de processo de *impeachment* contra a Presidente da República.

A acusação de "estelionato eleitoral", juntamente com os escândalos de corrupção investigados pela Operação Lava Jato, amplamente explorados pela mídia, foi o álibi utilizado pelas oposições ao governo Rousseff para, de dentro do Congresso, iniciar um movimento de desgaste da Presidente perante a sociedade, já conflagrada pela aguda crise econômica.

Aqui cabe relembrar que, segundo Pérez-Liñán, as regras constitucionais são um dos fatores que determinam a decisão da legislatura de buscar o impedimento presidencial (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Era condição necessária vencer esse obstáculo constitucional – sem um crime de responsabilidade, formalmente descrito na Constituição e na lei de regência, devidamente caracterizado na denúncia, não haveria possibilidade de ser deflagrado um processo de *impeachment* contra a mandatária reeleita.

---

[192] IN: *Victims of Venezuela's Caracazo clashes reburied*. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-latin-america-12593085 Acesso em: 10/12/2018

Assim como encontraram um “escândalo” (má gestão de fundos estatais) para destituir o venezuelano Andrés Pérez (LALANDER, 2010), com o objetivo de resolver questões outras (aguda crise econômica e social), os partidos de oposição a Dilma enxergaram nas investigações do Tribunal de Contas – sobre “pedaladas fiscais” e decretos orçamentários incompatíveis com as metas fiscais – o pretexto ideal para cumprir formalmente a Constituição e a lei especial do *impeachment*. Afinal, as acusações contra a Presidente tinham a chancela técnico-jurídica unânime da Corte de Contas, argumento de autoridade que robusteceu a denúncia de crime de responsabilidade.

Marsteintredet e Berntzen, ao pesquisarem os casos latino-americanos de presidências interrompidas, afirmam que, das vinte interrupções ocorridas à época do estudo, apenas três resultaram em *impeachment* (Collor, 1992; Pérez, 1993; Cubas Grau, 1999), mas “*only Brazil followed through on every step required by the constitution*” (2008, p. 92). Os autores se referem ao processo de Collor, mas o caso Rousseff seguiu *pari passu* o mesmo rito formal. Depois da referida pesquisa, ocorreram os casos de *impeachment* de Fernando Lugo (2012, Paraguai), altamente questionado pelos países do cone sul, e de Dilma Rousseff, cujo impedimento não recebeu a mesma indignação ou reprovação dos países da região nem da comunidade internacional. Observar a formalidade da legislação parece ser um traço característico dos legisladores brasileiros em processos de *impeachment*. Isso, talvez, para afastar qualquer alegação de golpe no processo de impedimento presidencial.

No que respeita aos aspectos de forma, o Supremo Tribunal Federal, quando demandado nos casos Collor e Rousseff, atestou a validade dos atos e procedimentos praticados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Aliás, a Corte Suprema, desde a judicialização do episódio Sarney em 1989 (MS 20.941), recusou a se manifestar quanto ao mérito das motivações do processo de *impeachment*. O mérito, segundo a Corte, se reveste de têmpera política, é insuscetível de controle judicial, o que significa dizer que sua análise é de competência apenas dos parlamentares. O STF decidiu no caso Sarney e ratificou sua decisão nos casos Collor (MS 21.564) e Dilma (ADPF 378) que cabe ao tribunal somente zelar pela regularidade processual do *impeachment*, sempre que se alegue violação ou ameaça ao direito do denunciado.

De acordo com as reiteradas investigações e decisões do Tribunal de Contas, os artifícios contábeis efetivamente ocorreram e foram considerados práticas ilícitas, assim como o descumprimento da meta vigente de resultado primário pela edição dos decretos orçamentários. Sendo assim, haveria, pelo menos formalmente, respaldo legal para constar de denúncia de impedimento contra Dilma Rousseff, confirmando nossa hipótese (H_1) segundo a qual a fundamentação da denúncia de *impeachment* – "pedaladas fiscais" e decretos orçamentários incompatíveis com as metas fiscais – decorreu de um processo natural de *accountability* envolvendo a interação das dimensões vertical, por meio da imprensa, e horizontal, mediante a (re)ação das agências estatais de controle (MPC e TCU). Pontualmente, o mecanismo de controle integrado – imprensa e agências estatais – funcionou de forma robusta, conforme reclamado e sugerido por O'Donnell (1998) em análise dessa questão no âmbito das novas poliarquias latino-americanas.

Entretanto, o mesmo não pode ser dito em relação ao comportamento do Congresso Nacional, como agente de *accountability* horizontal. A decisão do Legislativo de destituir Dilma foi contraditória com suas próprias decisões ao aprovar, por duas vezes consecutivas (2014 e 2015), a mudança da meta de resultado primário. Além disso, os congressistas convalidaram, no início de dezembro de 2015, as "pedaladas fiscais" praticadas até então. Os parlamentares puniram a Presidente pelos motivos que foram por eles mesmos desconsiderados naquelas ocasiões, corroborando a tese de Pérez-Liñán (2007, p. 209) de que o *impeachment* na América Latina ocorre de forma espasmódica e politizada, um mecanismo não suficientemente pujante para dissuadir e desencorajar a ocorrência contumaz de abusos por parte do chefe do Executivo. De fato, o Congresso é dotado de ferramentas e instâncias de investigação próprias para, preventivamente, deter posturas abusivas do mandatário, como comissões parlamentares de inquérito, convocações de ministros, audiências públicas, requerimentos de informação, sustação de atos executivos por meio de decretos legislativos, para citar alguns exemplos.

Com relação aos decretos orçamentários, se eram irregulares, o Congresso poderia anulá-los por meio de decreto legislativo, cuja função é exatamente sustar atos do Executivo que exorbitem de suas competências. A irregularidade poderia ser resolvida de forma eficaz, rápida e não traumática. Se o problema eram os decretos, bastava sua impugnação para o Congresso cumprir sua função constitucional de

fiscalizar os atos da Presidente da República. Se o Legislativo não optou por adotar mecanismos menos extremados para punir Dilma Rousseff pelas irregularidades burocráticas é porque o *impeachment* foi ativado de forma intermitente e desproporcional para apenas destituir uma presidente que se tornou "indesejável", "*too unpopular, too unpredictable, or too unwilling to compromise*" (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 209). Postura que confirma nosso pressuposto (H_3) de que a decisão política pelo *impeachment* e remoção da mandatária foi resultado do puro e simples abandono da Presidente pelos partidos da coalizão governista posicionados à direita do espectro ideológico (PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB) para, sob o comando de Michel Temer e orientados por seu programa de governo, "Uma ponte para o futuro", romper o *status quo* com a destituição de Dilma Rousseff e implementar as reformas de cunho neoliberal (H_3).

Com efeito, o *impeachment* propriamente dito – da abertura do processo por Eduardo Cunha até a condenação de Dilma Rousseff – equipara-se ao voto de censura ou de desconfiança, ou seja, um equivalente funcional do parlamentarismo e uma flexibilização *de facto* do presidencialismo, já que o fundamento utilizado na denúncia reside apenas em tecnicalidades contábeis e orçamentária, sanáveis por instrumentos legislativos corriqueiros (H_2).

Não há dúvidas de que Dilma Rousseff cometeu vários erros políticos na construção de seu escudo legislativo no Congresso, sobretudo na Câmara dos Deputados. O primeiro deles foi não interferir na eleição do Presidente da referida Casa em 2015. A eleição de Eduardo Cunha fragilizou o escudo legislativo de Dilma, visto que o Presidente da Câmara é o principal *veto player* do processo de *impeachment*. Até então, os chefes do Executivo atuaram estrategicamente para ter um aliado na presidência da Câmara Baixa. Tanto isso é verdadeiro que, desde a redemocratização, Eduardo Cunha foi o único presidente da casa representativa declaradamente hostil ao chefe do Executivo. Das mais de 200 denúncias de *impeachment* apresentadas desde 1988 até o momento (dezembro/2018), apenas duas foram acatadas. As demais foram todas arquivadas pelo titular da Câmara dos Deputados.

Quanto à relação de Dilma com o Congresso, demonstrei que, do ponto de vista de sua agenda legislativa, ela obteve em média 76% de sucesso, dentro da média histórica brasileira de 75%. Ademais, 99% de seus vetos foram mantidos, alguns com

alto custo político para os congressistas, como o aumento dos Judiciário, aumento real para os aposentados que ganham acima de um salário mínimo e flexibilização das regras do fator previdenciário. Além disso, dois episódios merecem destaque: as alterações das metas fiscais no final de 2014 e 2015. Em ambas ocasiões, a base de sustentação de Dilma correspondeu de forma disciplinada. Como explicar que, quatro meses depois, a mesma base votaria para autorizar o Senado a processar e julgar a Presidente por crime de responsabilidade?

Na realidade, ao aprovar a agenda legislativa dos governos Dilma Rousseff, sobretudo as duas mudanças das metas fiscais, a coalizão de governo, principalmente em relação aos partidos de centro-direita (PMDB, PP, PR, PSD, PTB e PRB), emitia sinais ambíguos e erráticos para o Planalto, que acabou superestimando o escudo legislativo da Presidente na Câmara dos Deputados. Na avaliação dos ministros da articulação política do Palácio, a Presidente contava com, pelo menos, 200 deputados contra a autorização de abertura do processo de *impeachment*. Esse número superava os 172 necessários e suficientes para bloquear o processo na Câmara Baixa. Dilma alcançou 146, entre votos contrários, ausências e abstenções. Faltaram 26 votos, 5% aquém do necessário para arquivar a denúncia.

A perda do escudo legislativo não deve ser atribuída a deficiências na relação de Dilma com o Congresso. Essa relação foi positiva, pois sua base de governo respondeu satisfatoriamente aprovando sua agenda legislativa em patamar superior à média histórica de outros presidentes. No ano da deflagração do *impeachment*, 89% das propostas encaminhadas pela Presidente ao Legislativo e submetidas à votação foram aprovadas.

É certo que Dilma não cultivava o hábito do convívio pessoal e direto com os parlamentares, porém havia intensa articulação política entre o Planalto e os líderes de sua coalizão.[193] Esse papel de articulação cotidiana, de contato diário com Congresso, era delegado por Dilma Rousseff a seus ministros e líderes nas duas

[193] Como chefe de gabinete da Liderança do Governo Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados, participei *in loco* de todas as reuniões dos ministros da articulação política e de outras pastas com as lideranças partidárias da coalizão de governo da casa representativa, sobretudo entre fevereiro de 2015 e primeira quinzena de abril de 2016. As reuniões ocorriam todas as terças-feiras às 10 horas da manhã no quarto andar do Palácio do Planalto e eram prestigiadas por todas as lideranças partidárias governistas, sem exceção. Pessoalmente, Dilma Rousseff podia ser avessa ao contato cotidiano com os parlamentares, mas seu governo, por meio de seus líderes e ministros, exercia intensiva articulação política com os parlamentares e lideranças de sua base de sustentação política.

casas legislativas. Religiosamente, todas as terças-feiras pela manhã, os líderes da base aliada se reuniam com os ministros da articulação política no Palácio do Planalto.

No mesmo dia em que os partidos dissidentes escolheram, sob o comando de Eduardo Cunha, o presidente da comissão especial da Câmara, o deputado Rogério Rosso (PSD/DF), e o relator da denúncia, deputado Jovair Arantes (PTB/GO), todos os líderes da coalizão, inclusive esses, participaram da reunião semanal com os ministros da articulação política no Palácio do Planalto. Aliás, vários dos ministros que compunham o gabinete Dilma Rousseff eram parlamentares ou filiados dos partidos integrantes da coalizão petista. Não havia desconfiança de que estava em curso um movimento paralelo desses dois líderes e de outras lideranças partidárias (PMDB-PP-PR-PRB), em consórcio com Eduardo Cunha, para destituir a Presidente da República.

Portanto, a perda do escudo legislativo de Dilma Rousseff e seu respectivo *impeachment* tem como causa principal o simples abandono da Presidente pelos partidos de sua coalizão posicionados à direita do espectro ideológico (PMDB, PP, PR, PSD, PTB, PRB) para forjar a abertura de uma janela de oportunidade a fim de se imprimirem reformas de cunho neoliberal, tais como: flexibilização das leis trabalhistas, terceirização, reforma da previdência, teto dos gastos públicos, para citar alguns exemplos. A decisão dos referidos partidos pode ter sido influenciada pelos protestos e atuação da mídia reverberando os escândalos da Lava Jato, mas esses fatores não foram a causa motora ou determinante do *impeachment* de Dilma Rousseff.

Como já dito, esses partidos abandonaram Dilma *tout court*. Para eles, o custo de abandonar ou até mesmo trair o governo da petista era praticamente nulo, já que permaneceriam onde sempre estiveram, ou seja, do lado governista e usufruindo dessa condição. Além disso, a coalizão do governo Temer integrada por aqueles partidos e os de oposição a Dilma (PSDB, DEM, PPS, SD, PSC) era mais ideologicamente identificada e compatível entre si do que a aliança centro-esquerda de Dilma Rousseff. Tal congruência política e ideológica das legendas liberais e conservadoras, reforçada pelo antipetismo, abriu o caminho para romper o *status quo* – com a destituição da Presidente – e implementar a agenda do mercado.

As conclusões aqui delineadas são apenas um esboço e um ponto de partida para futuras pesquisas. Com distanciamento histórico maior, talvez seja possível confirmar as hipóteses aqui aventadas ou decifrar o real matiz da interrupção do mandato de Dilma Rousseff, bem como apontar suas principais consequências. Uma questão certamente estará presente: a tese do golpe.

A pesquisa não teve como objetivo explorar essa hipótese. Defendemos o pressuposto de que o impedimento de Dilma foi um processo político equivalente ao voto de desconfiança. Para alguns autores,[194] entretanto, a Presidente foi vítima de um *soft coup*[195] (golpe brando, suave ou silencioso),[196] definido como um tipo de estratégia para desestabilizar governos e destituir mandatários sem o uso da violência ou intervenção militar.

Quanto à caracterização do impedimento da Presidente como uma espécie de golpe, chama a atenção o fato de que o processo não foi contestado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) nem pela comunidade internacional. O silêncio de ambos significa dizer que o *impeachment* de Dilma Rousseff não foi visto como um caso de ruptura da democracia a ponto de ser suscitada a existência de golpe. Fosse esse o caso, a cláusula democrática, prevista na Resolução AG/RES. 1080 (XXI-O/91)[197] da OEA, sobre democracia representativa, teria que ser acionada. Para tanto,

---

[194] FERES JÚNIOR; KERCHE, 2015; ALBUQUERQUE, 2016; ALENCASTRO, 2016; ALMEIDA, 2016; ALMEIDA, 2016; COGGIOLA, 2016; FREIXO; RODRIGUES, 2016; GENTILI, 2016; MIGUEL, 2016; MORETZSOHN, 2016; NEPOMUCENO; 2016; NUNOMURA, 2016; OLIVEIRA, 2016; PERLA JR, 2016; PRONER, 2016; PRONER, 2016; RAMOS, 2016; RIBEIRO, 2016; ROVAI, 2016; SADER, 2016; SANTOS; GUARNIERI, 2016; SANTOS; SZWAKO, 2016; SHAHSHAHANI, 2016; SINGER; 2016; SOUZA, 2016; VILLAVERDE, 2016; BAHIA, 2017; BASTOS, 2017; BRAZ, 2017; DIJK, 2017; DOMINGUES, 2017; GUERRA, 2017; GUILHERME, 2017; NUNES, 2017; SANTOS, 2017; SILVA; BENEVIDES; PASSOS, 2017; TARDELLI, 2017; FERES JÚNIOR; SASSARA, 2018; GIRELLI, 2018; LESBAUPIN, 2018; LIMA; CHALOUB, 2018; LOPES; ALBUQUERQUE, 2018; MIGUEL, 2018; MONTEIRO, 2018; POSSENTI, 2018; RITSER, 2018; SENA JÚNIOR, 2018;SILVA, 2018.

[195] O termo *soft coup* é atribuído ao cientista político norte-americano Gene Sharp: "*La teoría del 'golpe de Estado blando', que consiste en usar 'estrategias conspirativas no violentas' para deponer un gobierno, fue acuñada en 1973 por el politólogo, filósofo y escritor estadounidense Gene Sharp*" (In: *Un politólogo de EE.UU. planteó el término de 'golpe de Estado blando'*. Disponível em: https://www.eluniverso.com/noticias/2014/06/12/nota/3091361/politologo-eeuu-planteo-termino-golpe-estado-blando Acesso em: 15/11/2018)

[196] Considero também como espécie de *soft coup* as denominações *golpe parlamentar* ou *golpe institucional*, desde que não haja participação de militar.

[197] Intitulada "*Democracia Representativa*", a Resolução 1080 foi votada e aprovada em 5 de junho de 1991, durante o 21º período de sessões da Assembleia Geral da OEA. "*A Resolução 1080 apresenta grandes inovações: cria um mecanismo de ação coletiva que faculta atores responsáveis pelo seu acionamento e denomina os fóruns nos quais as decisões devem ser tomadas; estabelece um prazo para que os órgãos da organização cheguem a alguma conclusão sobre como agir; tipifica o caso em que o mecanismo deve ser acionado; e delega ao Conselho Permanente a tarefa de elaborar propostas*

é necessário que o episódio seja tipificado como uma "*interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício de poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros da Organização*". Ocorrendo tal situação, a organização toma providências para "*examinar a situação, decidir e convocar uma reunião ad hoc de Ministros das Relações Exteriores, ou um período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, tudo isso no prazo de 10 dias*", conforme prevê o referido documento.

O caso da Presidente brasileira não foi considerado pela OEA como uma interrupção "abrupta" nem "irregular" do processo democrático, como a organização o fez nos seguintes episódios: deposição de Jean-Bertrand Aristide (Haiti,1991); autogolpe de Alberto Fujimori (Peru, 1992); autogolpe de Jorge Serrano Elías (Guatemala,1993); tentativa de deposição do presidente Juan Carlos Wasmosy pelo general Lino Oviedo (Paraguai, 1996); e deposição de Jamil Mahuad (Equador, 2000). Mercosul e Unasul também não desaprovaram o impedimento de Dilma Rousseff na mesma proporção com que condenaram a destituição de Fernando Lugo no Paraguai em 2012.

Outra questão fundamental, contraditória com a condenação de Dilma, foi a manutenção de seus direitos políticos pelo Senado, mesma casa legislativa que cassou seu mandato. Se o principal objetivo da destituição de mandatários por meio do *impeachment* é afastar presidentes que se tornaram indignos do cargo, além da suspensão de seus direitos políticos, como explicar a contradição de, ao mesmo tempo em que a Presidente é destituída da cadeira presidencial, se reconhecer que a própria está apta a exercer cargos públicos, inclusive o de Presidente da República?

A incoerência e o paradoxo da decisão tomada pela Câmara Alta alimentam a tese do viés golpista que paira sobre a destituição de Dilma Rousseff, o que pode se observar nas palavras de Noam Chomsky:[198]

> But as even The New York Times pointed out, Dilma Rousseff is maybe the one leading politician who hasn't stolen in order to benefit herself. She's being charged with manipulations in the budget, which are pretty standard in many countries, taking from one pocket and putting it into another. Maybe it's a misdeed of some kind, but certainly doesn't justify impeachment. In fact, we

para o desenvolvimento institucional da organização na promoção e defesa da democracia" (SOUSA, 2007, p. 48).

[198] In: *Noam Chomsky: Brazil's President Dilma Rousseff "Impeached by a Gang of Thieves"*. Disponível em: https://www.democracynow.org/2016/5/17/noam_chomsky_brazils_president_dilma_rousseff Acesso em: 11/11/2018

> have the one leading politician who hasn't stolen to enrich herself, who's being impeached by a gang of thieves, who have done so. That does count as a kind of soft coup.

De fato, por pouco Dilma não se elegeu senadora pelo estado de Minas Gerais nas eleições de 2018. Caso tivesse sido eleita e, hipoteticamente, chegasse à presidência do Senado, teria sido a segunda na linha sucessória da Presidência da República. Com efeito, se o impedimento de Dilma não pode ser definido pelo menos como um golpe brando (*soft coup*), em razão da regularidade formal do processo, atestada pelo Supremo Tribunal Federal, e da não participação de militares, sua destituição foi no mínimo desproporcional *vis à vis* os crimes de responsabilidade pelos quais a Presidente foi julgada e condenada na Câmara Alta – uma idiossincrasia e hipérbole da política tupiniquim, reforçando o caráter eminentemente político do processo e o emprego do impedimento presidencial como equivalente funcional do voto de desconfiança. Daí a interrogação ao lado da palavra *impeachment* no título da pesquisa.

* * *

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; BARROS, G. L. Receitas e Dividendos, Atipicidades e (Des) Capitalização. **FGV/IBRE**, Rio de Janeiro, abr. 2013. Disponível em: http://bit.ly/16XUBcq. Acesso em: 15 set. 2018.

ALBUQUERQUE, G. O nome das coisas: o golpe ganha repercussão na mídia internacional. **Justificando**, [*s. l.*], 28 mar. 2016. Seção Coluna do Meio. Disponível em: http://www.justificando.com/2016/03/28/o-nome-das-coisas-o-golpe-ganha-repercussao-na-midia-internacional/. Acesso em: 28 out. 2018.

ALENCASTRO, L. F. de. Os riscos do vice-presidencialismo. *In*: MATTOS, H.; BESSONE, T.; MAMIGONIAN, B. G. (Org.). **Historiadores pela democracia**: o golpe de 2016 e a força do passado. São Paulo: Alameda, 2016, p. 19-21.

ALMEIDA, M. V. de. Golpe Branco. **Revista de @ntropologia da UFSCar**, [*s. l.*], v. 8, n. 2, p. 29-32, jul./dez. 2016. Disponível em: http://www.rau.ufscar.br/wp-content/uploads/2016/12/Vol8no2_04_almeida.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

ALMEIDA, R. de. **À sombra do poder:** os bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff. São Paulo: Leya, 2016.

ÁLVAREZ, M. E.; MARSTEINTREDET, L. Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes. *In*: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Ed.). **Presidential Breakdowns in Latin America**: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 33-52.

AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

AMORIM NETO, O. Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil. *In*: MORGENSTERN, S; NACIF, B. (Ed.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 48–78.

AMORIM NETO, O. The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, [*s. l.*], v. 39, n. 4, p. 415–440, May 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0010414005282381. Acesso em: 15 jul. 2018.

ASSIS, C. C. O Supremo Tribunal Federal como Poder Moderador: uma Análise Discursiva. **Revista Direito Público**, [*s. l.*], v. 9, n. 47, p. 60-70, set./out. 2012. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2122. Acesso em: 1 dez. 2015.

BAHIA, A. G. M. F. de M. Resistência ao Golpe de 2016: reflexos e reflexões sobre a educação pública e de qualidade no Brasil. *In*: **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação**. 2016: o Brasil esfacelado pelo golpe. Brasília: CNTE, 2017, p. 17-21. Disponível em: https://www.cnte.org.br/images/stories/publicacoes/2016_brasil_esfacelado_pelo_golpe.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

BARBOSA, L. V. de Q. Lei Brasileira deixou Dilma vulnerável. **Revista Galileu**, [*s. l.*], 01 nov. 2016. Disponível em: https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2016/11/o-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff-foi-golpe-ou-crime.html. Acesso em: 20 out. 2018.

BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, e172129, p. 1-63, ago. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rec/v21n2/1415-9848-rec-21-02-e172129.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

BAUMGARTNER, J. C. Introduction: Comparative Presidential Impeachment. *In*: BAUMGARTNER, J. C; KADA, N. (Ed.). **Checking Executive Power**: Presidential Impeachment in Comparative Perspective. Westport, CT: Praeger, 2003, Chapter 1.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process-Tracing Methods.** Foundations and Guidelines. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2013.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Causal case study methods**: foundations and guidelines for comparing, matching and tracing. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 2016.

BENNETT, A. Process-tracing and Causal Inference. *In*: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (Ed.). **Rethinking Social Inquiry**: Diverse Tools, Shared Standards. 2d ed. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers Inc., 2010, Chapter 10.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. Process tracing: from philosophical roots to best practices. *In*: BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. (Ed.). **Process tracing**: From Metaphor to Analytic Tool. New York: Cambridge University Press, 2015, Chapter 1.

BERGER, R. **Impeachment**: The Constitutional Problems. Harvard University Press, 1973.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17 de 1989 e alterado até a Resolução n. 20. ed. 2016. 18. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

BRAZ, M. O golpe nas ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.095. Acesso em: 20 nov. 2018.

BROWN, W. The Impeachment of the Federal Judiciary. **Harvard Law Review**, Washington, D.C, v. 26, n. 8, p. 684-706, Jun. 1913. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/1326364. Acesso em: 15 ago. 2018.

CAREY, J. M. Institutional Design and Party Systems. *In*: DIAMOND, L. *et al.* (Ed.). **Consolidating the Third Wave Democracies**: Themes and Perspectives. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 1997, p. 67-92.

CAREY, J. M. Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. *In*: MORGENSTERN, S; NACIF, B. (Ed.). **Legislative Politics in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2002, p. 222-253.

CHECKEL, J. T. Process Tracing. *In*: KLOTZ A., PRAKASH D. (Ed.). **Qualitative Methods in International Relations**. Research Methods Series. London: Palgrave Macmillan, 2008, p. 114-127.

CHEIBUB, J. A. Presidentialism and Democratic Performance. *In*: REYNOLDS, A. (Ed.). **The architecture of democracy**: constitutional design, conflict management, and democracy. Oxford University Press, 2002, p. 104-140.

CHEIBUB, J. A. **Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200001. Acesso em: 1 dez. 2018.

CHEIBUB, J. A.; PRZEWORSKI, A.; SAIEGH, S. M. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, [*s. l.*], v. 34, n. 4, 565-587, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0007123404000195. Acesso em: 1 dez. 2018.

COELHO, A. L. A instabilidade presidencial contemporânea na América Latina: causas e consequências. *In*: XVI ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO, 28 jul./1 ago. 2014, Rio de Janeiro. **Saberes e Práticas Científicas**. Disponível em: http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400525724_ARQUIVO_Anpuh2014-AndreCoelho.pdf. Acesso em: 1 dez. 2015.

COGGIOLA, O. ***Impeachment*, crise e golpe: o Brasil no palco da tormenta mundial**. [*S. l.*: *s.n.*], 24 maio 2016. Disponível em: https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2016/06/OC-Brasil-2016.pdf. Acesso em: 16 nov. 2018.

COLLIER, D. Understanding Process Tracing. **PS: Political Science & Politics**, [*s. l.*], v. 44, n. 4, p. 823–830, Oct. 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S1049096511001429. Acesso em: 15 nov. 2018.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, [*s. l.*], v. 33, n. 2, p. 171–189, Jan. 2001. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/422377. Acesso em: 10 set. 2018.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions**. Thousand Oaks, CA: Sage. Denzin, NK, 1998.

DANTAS, F. W. L. O Supremo Tribunal Federal Brasileiro: entre o Poder Moderador e o Reformador. **Revista Forense**, [*s. l.*], v. 418, n. 109, p. 77-108, jul./dez. 2013.

DIJK, T. A. van. How Globo media manipulated the impeachment of Brazilian President Dilma Rousseff. **Discourse & Communication**, [*s. l.*], v. 11, n. 2, p. 199–229, Feb. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1750481317691838. Acesso em: 20 nov. 2018.

DOMINGUES, J. M. Crise da república e possibilidades de futuro. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 6, p. 1747-1758, jun. 2017. https://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017226.02472017. Acesso em: 20 nov. 2018.

EISENHARDT, K. M. Building Theories from Case Study Research. ***The* Academy of Management Review**, [*s. l.*], v. 14, n. 4, p. 532-550, Oct. 1989. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/ad19/b994ed568156c5e9ca8763e8013bc5d1e0c6.pdf. Acesso em: 14 ago. 2018.

EMERSON, T. I. Book Review: Impeachment: The Constitutional Problems. **HeinOnline – Columbia Law Review**, [*s. l.*], v. 74, p. 131-139, 1974. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2791/. Acesso em: 20 ago. 2018.

EV, L. da S.; GOMES, A. B. P. Entre a especificidade e a teorização: a metodologia do estudo de caso. **TEORIA & SOCIEDADE (UFMG)**, [*s. l.*], n. 22.2, p. 75-103, jul./dez. 2014. Disponível em: https://www.academia.edu/24814814/Entre_a_especificidade_e_a_teoriza%C3%A7%C3%A3o_a_metodologia_do_estudo_de_caso. Acesso em: 15 ago. 2018.

FAVER, M. Considerações sobre a origem e natureza jurídica do *impeachment*. **Jurisp. Mineira**, Belo Horizonte, ano 56, n. 173, p. 19-68, abr./jun. 2005. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/612/1/D2v1732005.pdf. Acesso em: 10 nov. 2015.

FERES JÚNIOR, J.; KERCHE, F. **Impeachment não é recall.** [*S. l.: s. n.*]. Disponível em: https://jornalggn.com.br/artigos/impeachment-nao-e-recall-por-joao-feres-junior-e-fabio-kerche/. Acesso em: 15 nov. 2018.

FERES JÚNIOR, J.; SASSARA, L. de O. Failed Honeymoon: Dilma Rousseff's Third Election Round. **Latin American Perspectives**, [*s. l.*], v. 45, n. 3, p. 224–235, May 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0094582X18767429. Acesso em: 20 nov. 2018.

FERREIRA FILHO, M. G. Presidente da República - Crime de Responsabilidade – Impeachment. Parecer. **Rev. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, n. 189, p. 375-396, jul./set. 1992. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45391. Acesso em: 13 dez. 2017.

FIGUEIREDO, A. C. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000400002. Acesso em: 14 set. 2017.

FIGUEIREDO, A. C. Government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, [*s. l.*], v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007. Disponível em: http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4518. Acesso em: 21 out. 2017.

FIGUEIREDO, A. C. The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil. *In*: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Ed.). **Presidential Breakdowns in Latin America**: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. New York: Palgrave Macmillian, 2010, p. 111-127.

FIGUEIREDO, A. C. Coalizões governamentais na democracia brasileira. Tradução: Gabriela Rodrigues da Guia Rosa e Leandro de Pádua Rodrigues. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012. Título original: Government coalitions in Brazilian democracy. Disponível em: https://doi.org/10.11606/issn.2237-2423.v0i3p159-196. Acesso em: 21 out. 2017.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados, Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/229167601/Partidos-Politicos-Na-Camara-Dos-Deputados-1989-1994. Acesso em: 20 nov. 2017.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. As Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, v. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005. Acesso em: 18 set. 2017.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Em Busca do Orçamento Perdido: primeiros rugidos. **Insight/Inteligência**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 64-72, 2001.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira. *In*: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. (Org.). **A Democracia Brasileira:** Balanço e Perspectivas para o Século XXI. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p. 25-32.

FREITAS, W. R. S; JABBOUR, C. J. C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **ESTUDO & DEBATE**, Lajeado, v. 18, n. 2, p. 07-22, 2011. Disponível em: http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/560. Acesso em: 15 nov. 2017.

FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. (Org.). **2016, o ano do golpe**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016.

FRIEDMAN, U. Is a Coup Taking Place in Brazil? Why it's so hard to know. **The Atlantic**, [*s. l.*], May 2016. Disponível em: https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/05/brazil-coup-dilma-rousseff/480291/. Acesso em: 20 set. 2018.

GENTILI, P. (Ed.). **Golpe en Brasil: Genealogía de una farsa**. Buenos Aires: Clacso/Octubre Editorial, 2016.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. London/Cambridge: MIT Press, 2005.

GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **American Political Science Review**, [*s. l.*], v. 98, n. 2, p. 341–354, 2004. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0003055404001182. Acesso em: 19 jul. 2018.

GERRING, J. **Case study research: principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GIRELLI, L. S. Mídia e clima político: uma análise comparativa da atuação midiática nos golpes de 1964 e 2016 no Brasil. **Revista SOCIAIS & Humanas**, [*s. l.*], v. 31, n. 2, p. 182-199, 2018. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/download/33781/pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Rev. adm. emp.**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-75901995000200008. Acesso em: 25 out. 2017.

GUERRA, A. *et al*. **Brasil 2016:** recessão e golpe. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

GUILHERME, C. A. O golpe dos jaburus: os caminhos do PMDB no golpe de 2016. **Revista Urutágua**, Maringá, n. 36, p. 71-97, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.4025/urutágua.v0i36.39720. Acesso em: 15 nov. 2018.

GUMMESSON, E. Case study research and network theory: birds of a feather. **Qualitative Research in Organizations and Management**, [*s. l.*], v. 2, n. 3, p. 226-248, 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1108/17465640710835373. Acesso em: 22 set. 2017.

HALL, P. A. Systematic process analysis: what it is and how to use it. **European Management Review**, [*s. l.*], v. 7, n. 3, p. 304–17, 2008. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/hall/files/emr.pdf. Acesso em: 18 jun. 2017.

HAMILTON, A. **The Federalist Papers, n. 65**. [*S. l.: s. n.]*. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/fed.asp. Acesso em: 15 out. 2018.

HARTMANN, I. A. Plenário do STF parece concordar que não há golpe. *In*: FALCÃO, J.; ARGUELHES, D. W.; PEREIRA, T. (Org.). **Impeachment de Dilma Rousseff:** entre o Congresso e o Supremo. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017, p. 69, 70.

HEBLING, M. L. Estudo De Caso Em Ciência Política. **Agenda Política**, [*s. l.*], v. 2, n. 2, p. 70–83, 2014. Disponível em: http://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/view/42. Acesso em: 19 set. 2017.

HELMKE, G. The Origins of Institutional Crises in Latin America. **American Journal of Political Science**, [*s. l.*], v. 54, n. 3, p. 737-750, 2010. Disponível em: http://www.ginareinhardt.com/wp-content/uploads/2012/01/Helmke-The-Origins-of-Insitutional-Crises-in-Latin-America.pdf. Acesso em: 15 nov. 2015.

HELMKE, G. **Institutions on the Edge:** The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America. New York: Cambridge University Press, 2017.

HOCHSTETLER, K. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. **Comparative Politics**, [*s. l.*], v. 38, n. 4, p. 401-418, 2006. Disponível em: www.jstor.org/stable/20434009. Acesso em: 21 nov. 2015.

HOCHSTETLER, K. Book Reviews: Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy (CHEIBUB, 2007)/Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). **Latin American Politics and Society**, [*s. l.*], v. 50, n. 3, 2008, p. 163-167. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/pdf/30130880.pdf?acceptTC=true. Acesso em: 10 nov. 2015.

HOCHSTETLER, K.; EDWARDS, M. E. Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. **Journal of Politics in Latin America**, [*s. l.*], v. 1, n. 2, p. 31–57, 2009. Disponível em: https://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/files/journals/2/articles/39/public/39-39-1-PB.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

HUNTINGTON, S. P. Democracy's Third Wave. **Journal of Democracy**, [*s. l.*], v. 2, n. 2, p. 12-34, 1991. Disponível em: https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/57572841/HUNTINGTON.pdf. Acesso em: 1 dez. 2017.

JONES, M. P. **Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

JINKINGS, I.; KIM, D.; CLETO, M. (Org.). **Por que gritamos golpe?** Para entender o impeachment e a crise. São Paulo: Boitempo, 2016. Disponível em: http://www.sinte-sc.org.br/files/1081/Texto%201%20Porque%20Gritamos%20Golpe.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018

KADA, N. Impeachment as a Punishment for Corruption? The Cases of Brazil and Venezuela. *In*: BAUMGARTNER, J. C.; KADA, N. (Ed.). **Checking Executive Power:** Presidential Impeachment in Comparative Perspective, Wesport: Praeger, p. 113–135, 2003.

KIEWIET, C. D; McCUBBINS, M. **The Logic of Delegation**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KIM, Y. H. **The Politics of Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies**. 2008. Dissertation (Ph. D. in Political Science) – The Pennsylvania State University, Pennsylvania, 2008. Disponível em: https://etda.libraries.psu.edu/catalog/8657. Acesso em: 20 ago. 2018.

KIM, Y. H.; BAHRY, D. Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. Journal of Politics. **The Journal of Politics**, [*s. l.*], v. 70, n. 3, p. 807-822, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0022381608080778. Acesso em: 15 ago. 2018.

KINZO, M. D. G. O quadro partidário e a Constituinte. *In*: LAMOUNIER, B. (Ed.). **De Geisel a Collor:** o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

KINZO, M. D. G. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **RBCS,** São Paulo, v. 19, n. 54, p. 23-40, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n54/a02v1954.pdf. Acesso em: 13 dez. 2017.

KVATERNIK, E. **Crisis sin Salvataje:** La Crisis Político-Militar de 1962–63. Buenos Aires: Ediciones del IDES, 1987.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective number of parties: a measure with application to Western Europe. **Comparative Political Studies**, [*s. l.*], v. 12, n.1, p. 3-27, 1979. Disponível em: https://doi.org/10.1177/001041407901200101. Acesso em: 31 dez. 2017.

LAGOS, M. A Road With No Return? Latin America's Lost Illusions. **Journal of Democracy**, [*s. l.*], v. 14, n. 2, p. 161-173, 2003. Disponível em: https://muse.jhu.edu/article/41476. Acesso em: 25 set. 2018.

LALANDER, R. The impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy. *In*: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET L. (Ed.). **Presidential Breakdowns in Latin America**: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies, New York: Palgrave Macmillian, 2010, p. 129-145.

LEISERSON, M. Power and Ideology in Coalition Behavior: An Experimental Study. *In*: GROENNINGS, S; KELLEY, E. W.; LEISERSON, M. (Ed). **The Study of Coalition Behavior:** Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970, p. 323-335.

LEONI, E. Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: a câmara dos deputados (1991-1998). **Dados**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 361-386, 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000300002. Acesso em: 10 out. 2018.

LESBAUPIN, I. Do *impeachment* de Dilma à prisão de Lula: o golpe continua. **Instituto Humanitas Unisinos**, Leopoldo, RS, 15 mai. 2018. Disponível em: http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578937-do-impeachment-de-dilma-a-prisao-de-lula-o-golpe-continua-em-edicao. Acesso em: 25 set. 2018.

LIMA, P. L.; CHALOUB, J. Os Juristas Políticos e suas Convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, CE, v. 49, n. 1, p. 202-252, mar./jun., 2018. Disponível em: http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/19322/71788. Acesso em: 25 nov. 2018.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. C. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525, 1995.

LINDBERG, T. Necessary impeachments, necessary acquittals. **Policy review**, [*s. l.*], Feb. 2000. Disponível em: https://www.hoover.org/research/necessary-impeachments-necessary-acquittals. Acesso em: 10 out. 2018.

LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, [*s. l.*], v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. Disponível em: http://scholar.harvard.edu/levitsky/files/1.1linz.pdf. Acesso em: 5 nov. 2015.

LLANOS, M.; MARGHERITIS, A. Why Do Presidents Fail? Political Leadership and the Argentine Crisis, 1999–2001. **Studies in Comparative International Development**, v. 40, n. 4, p. 77–103, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1007/BF02686304. Acesso em: 6 jul. 2018.

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

LLANOS, M.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Impeachment de Dilma foi ou não golpe? **Diário de Notícias**, Portugal, 6 nov. 2016. Entrevista concedida a Susana Salvador. Disponível em: https://www.dn.pt/mundo/interior/impeachment-de-dilma-foi-ou-nao-golpe-5482013.html. Acesso em: 18 out. 2018.

LOPES, A. S. The Hermeneutics of Brazil's Impeachment: Does Dilma Rousseff's claim that her removal from office is a coup hold in the face of Brazilian law? **Harvard International Review**, [*s. l.*], v. 37, n. 4, p. 11-14, 2016. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/26445610. Acesso em: 20 nov. 2018.

LOPES, M. S.; ALBUQUERQUE, G. O nome das coisas: a disputa simbólica *impeachment versus* golpe na mídia internacional. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, CE, v. 49, n. 1, p. 279-316, mar./jun., 2018. Disponível em: http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/19322/71788. Acesso em: 25 nov. 2018.

LUCAS, K.; SAMUELS, D. A "coerência" ideológica do sistema partidário brasileiro 1990-2009. *In*: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (Org.). **O Congresso por ele mesmo:** autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

MAFFEZZOLLI, E. C. F.; BOEHS, C. G. E. Uma reflexão sobre o estudo de caso como método de pesquisa. **Rev. FAE**, Curitiba, v.11, n.1, p. 95-110, jan./jun. 2008. Disponível em: https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/262/180. Acesso em: 23 abr. 2018.

MAHOANEY, J. Qualitative methodology and comparative politics. **Comparative Political Studies**, [*s. l.*], v. 40, p. 122-144. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0010414006296345. Acesso em: 12 jun. 2018.

MAHOANEY, J. The Logic of Process-tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, [*s. l.*], v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0049124112437709. Acesso em: 13 fev. 2018.

MAINWARING, S. Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination. **Comparative Political Studies**, [*s. l.*], v. 26, n. 2, p. 198–228, 1993. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0010414093026002003. Acesso em: 15 jun. 2018.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN A. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns and Erosions. *In*: HAGOPIAN, F.; MAINWARING, S. P. (Ed.). **The Third Wave of Democratization in Latin America:** Advances and Setbacks. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 14–59.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. Juan Linz, Presidencialismo e Democracia: uma avaliação crítica. Tradução: Otacílio Nunes. **Novos Estudos**. CEBRAP, [*s. l.*], n. 37, p. 191-213, 1993. Título original: Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal Disponível em: http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/71/20080625_juan_linz_presidencialismo.pdf. Acesso em: 10 nov. 2016.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. Conclusion: Presidentialism and the Party System. *In*: MAINWARING, S. P.; SHUGART, M. (Ed.). **Presidentialism and Democracy in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 1997, p. 394-439.

MARENCO, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 22, n. 64, jun. 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-69092007000200008. Acesso em: 18 jun. 2017.

MARSTEINTREDET, L. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América latina. **América Latina Hoy**, [*s. l.*], v. 49, p. 31-50, 2008. Disponível em: https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/issue/view/150. Acesso em: 2 set. 2017.

MARSTEINTREDET, L. **Presidential Interruptions in Latin America. Concepts, Causes, and Outcomes**. Tese (Doutorado) – Department of Comparative Politics, University of Bergen, Bergen, 2009. Disponível em: http://bora.uib.no/handle/1956/3848. Acesso em: 20 ago. 2018.

MARSTEINTREDET, L; BERNTZEN, E. Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. **Comparative Politics**, [*s. l.*], v. 41, n. 1, p. 83–101, 2008. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/20434106. Acesso em: 7 set. 2017.

MARSTEINTREDET, L.; LLANOS, M.; NOLTE, D. Paraguay and the Politics of Impeachment. **Journal of Democracy**, [*s. l.*], v. 24, n. 4, p. 110-123, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/259494509_Paraguay_and_The_Politics_of_Impeachment. Acesso em: 26 nov. 2017.

McKEOWN, T. J. Case Studies and the Limits of the Quantitative Worldview. *In*: BRADY, H. E.; COLLIER, D. (Ed.). **Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standard**, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2004, Chapter 9.

McMAKEN, R. ***Impeachment* é um golpe na democracia!** – difícil uma frase mais contraditória e sem lógica. [*S. l.*], 4 set. 2016. Disponível em: https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2503. Acesso em: 20 out. 2018.

MEJÍA ACOSTA, A.; POLGA-HECIMOVICH, J. Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador. *In*: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Ed.). **Presidential Breakdowns in Latin America**: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. New York: Palgrave Macmillian, 2010, p. 73-90.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. **Dados**, Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71 a 117, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v55n1/a03v55n1.pdf. Acesso em: 14 jul. 2018.

MIGUEL, L. F. Os votos de 2014 foram anulados. *In*: O *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff foi golpe ou crime? **Revista Galileu**, [*s. l.*], nov. 2016. Disponível em: https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2016/11/o-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff-foi-golpe-ou-crime.html. Acesso em: 20 out. 2018.

MIGUEL, L. F. Golpe. GGN, [*s. l.*], 6 mar. 2018. Disponível em: https://jornalggn.com.br/crise/golpe-por-luis-felipe-miguel/. Acesso em: 20 out. 2018.

MIGUEL, P. A. C. Estudo de caso na administração: estruturação e recomendações para sua condução. **Prod.**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 216-229, jan./abr. 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-65132007000100015. Acesso em: 14 set. 2017.

MILES, M. Qualitative data as an attractive nuisance: the problem of analysis. **Administrative Science Quarterly**, [*s. l.*], v. 24, n. 4, p. 590-601, 1979. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2392365?seq=1. Acesso em: 19 fev. 2018.

MONTEIRO, L. V. Os neogolpes e as interrupções de mandatos presidenciais na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil. **Rev. de Ci. Soc.**, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 55-97, mar./jun., 2018. Disponível em: www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/download/11747/71767. Acesso em: 15 nov. 2018.

MORETZSOHN, S. D. A mídia e o golpe: uma profecia autocumprida. *In*: FREIXO, A. de; RODRIGUES, T. (Org.). **2016, o ano do golpe**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016.

MUSTAPIC, A. M. Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress. *In*: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Ed.). **Presidential Breakdowns in Latin America:** Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies. New York: Palgrave Macmillian, 2010, p. 17-32.

NEGRETTO, G. L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, [*s. l.*], v. 48, n. 3, p. 63-92, 2006. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/4490478. Acesso em: 20 ago. 2018.

NEPOMUCENO, E. *et al*. **Brasil**: Golpe de 2016. Madrid: Ambulantes, 2016. Disponível em: https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2012/12/Eric-Nepomuceno-et-al-Brasil-Golpe-de-2016-2016.pdf. Acesso em: 14 dez. 2017.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996. Disponível em: https://www.hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/NEVES-Pesquisa_Qualitativa.pdf. Acesso em: 13 abr. 2018.

NICOLAU, J. **Representantes de quem?** Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017a.

NICOLAU, J. Os quatro fundamentos da competição política no Brasil (1994-2014). **Journal of Democracy** em português, [*s. l.*], v. 6, n. 1, 2017b. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/ifch/pf-ifch/public-files/eventos/55258/nicolau_2017_-_os_quatro_fundamentos_da_competicao_politica_no_brasil_1994_-_2014.pdf. Acesso em: 15 nov. 2018.

NUNES, B. M. **La crisis democrática brasileña.** ¿impeachment o neogolpe? *In*: 9º CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA/ALACIP. Montevidéu, 2017. Disponível em: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI5MjkiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiYTdmNGRjYzUxZjMzODk3MTYyYWU0ODcwZTlhZTc5MTQiO30%3D. Acesso em: 20 nov. 2018.

NUNES, F.; MELO, C. R.. Impeachment, Political Crisis and Democracy in Brazil. **Rev. cienc. polít.**, Santiago, Chile, v. 37, n. 2, p. 281-304, 2017. Disponível em: https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200281. Acesso em: 15 nov. 2018.

NUNOMURA, E. El golpe que la prensa brasileña no notició. **Revista Horizontes del Sur**, [*s. l.*], n. 3, 2016. Disponível em: http://horizontesdelsur.com.ar/el-golpe-que-la-prensa-brasilena-no-noticio/. Acesso em: 14 out. 2018.

O'DONNELL, G. A. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**, [*s. l.*], v. 5, n. 1, p. 55-69, 1994. Disponível em: http://muse.jhu.edu/article/225426/pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

O'DONNELL, G. A. **Horizontal Accountability and New Polyarchies.** *In*: CONFERENCE ON "INSTITUTIONALIZING HORIZONTAL ACCOUNTABILITY". Vienna, June, 1997. Disponível em: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/253_0.pdf. Acesso em: 11 maio 2018.

O'DONNELL, G. A. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Tradução: Clarice Cohn e Álvaro Augusto Comin. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Título original: Horizontal Accountability and New Polyarchies. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003. Acesso em: 11 maio 2018.

O'DONNELL, G. A. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. **Revista Española de Ciencia Política**, [*s. l.*], n. 11, p. 11-31, 2004. Disponível em: https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873. Acesso em: 19 abr. 2018.

OLIVEIRA, T. B. de. O golpe de 2016: breve ensaio de história imediata sobre democracia e autoritarismo. **Historiæ**, Rio Grande, RS, v. 7, n. 2, p. 191-231, 2016. Disponível em: https://periodicos.furg.br/hist/article/view/6726. Acesso em: 15 nov. 2018.

OLLIER, M. M. La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999-2003). **América Latina Hoy**, [*s. l.*], v. 49, pp. 73-103. Disponível em: http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/1351/1422. Acesso em: 10 set. 2018.

OPPENHEIMER, A. What happened in Brazil was not a 'coup', not even close, **The Miami Herald**, Miami, FL, Aug. 31, 2016. Disponível em: https://www.miamiherald.com/news/local/news-columns-blogs/andres-oppenheimer/article99080582.html. Acesso em: 24 out. 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, A. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. **América Latina Hoy**, [*s. l.*], v. 26, p. 67-74, 2000. Disponível em http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2702. Acesso em: 10 set. 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, A. Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy? **Comparative Political Studies**, [*s. l.*], v. 38, n. 1, p. 51-74, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0010414004270888. Acesso em: 13 jan. 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, A. A Two-Level Theory of Presidential Instability. **Latin American Politics and Society**, [*s. l.*], v. 56, n. 1, p. 34-54, 2014. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00220.x. Acesso em: 16 fev. 2017.

PÉREZ-LIÑÁN, A. Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 33, n. 98, e339801, 2018. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1590/339801/2018. Acesso em: 15 dez. 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, A.; POLGA-HECIMOVICH, J. Political Elites, Democratic Breakdown, and Presidential Instability in Latin America. *In*: 22nd International Political Science Association (IPSA) Conference, Madrid, July 8-12, 2012; 54th International Congress of Americanists (ICA), Vienna, July 15-20, 2012. Disponível em: https://pdfs.semanticscholar.org/f6af/2b9034d6ff95a4cdd4f25ce71a50d1b4767a.pdf. Acesso em: 14 set. 2017.

PÉREZ-LIÑÁN, A.; POLGA-HECIMOVICH, J. Explaining military coups and impeachments in Latin America. **Democratization**, [*s. l.*], v. 24, n. 5, p. 839-858, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905. Acesso em: 20 nov. 2018.

PERLA JR., H. Here's why some people think Brazil is in the middle of a 'soft coup'. **The Washington Post**, Washington, DC, Apr. 16, 2016. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/16/heres-why-some-people-think-brazil-is-in-the-middle-of-a-soft-coup/?utm_term=.5c692eab4ca0. Acesso em: 13 out. 2018.

PERUZZOTTI, E. La política de accountability social en América Latina. **La Sociedad Civil en Línea**, [*s. l.*], 2010. Disponível em: http://www.lasociedadcivil.org/doc/la-politica-de-accountability-social-en-america-latina/. Acesso em: 20 nov. 2018.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Social Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, [*s. l.*], v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/236706264_Social_Accountability_in_Latin_America. Acesso em: 16 jul. 2017.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: La otra cara del control. *In*: PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. (Ed.). **Controlando la Política:** Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002, p. 23-52.

PIERUCCI, A. F. As bases da nova direita. **Novos Estudos**. CEBRAP, [*s. l.*], v. 19, p. 26-45, 1987. Disponível em: https://www.academia.edu/21973049/AS_BASES_DA_NOVA_DIREITA_-_Ant%C3%B4nio_Fl%C3%A1vio_Pierucci?auto=download. Acesso em: 15 set. 2017.

PINTO, P. B. de S. **O Impeachment:** aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 1992.

PIO, C. The Impeachment Vote in Brazil Is Definitely Not a Coup. **The New York Times**, New York, NY, Apr. 19, 2016. Disponível em: https://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/04/18/in-brazil-a-house-cleaning-or-a-coup/the-impeachment-vote-in-brazil-is-definitely-not-a-coup. Acesso em: 18 nov. 2018.

POLGA-HECIMOVICH, J. Brazil's impeachment process is not a coup (or, how I learned to stop worrying and love impeachment). Global Americans, [*s. l.*], Apr. 27, 2016. Disponível em: https://theglobalamericans.org/2016/04/brazils-impeachment-process-not-coup-learned-stop-worrying-love-impeachment/. Acesso em: 20 jul. 2018.

POSSENTI, S. A misoginia como condicionante do golpe de 2016 no Brasil. **Discurso & Sociedad**, [*s. l.*], v. 12, n. 3, p. 581-593, 2018. Disponível em: http://dissoc.org/ediciones/v12n03/DS12(3)Possenti.pdf. Acesso em: 17 dez. 2018.

POWELL, J; THYNE, C. Global Instances of Coups from 1950-Present. **Journal of Peace Research**, [*s. l.*], v. 48, n. 2, p. 249-259, 2011. Disponível em: https://www.jonathanmpowell.com/uploads/2/9/9/2/2992308/powell_and_thyne_2011jpr_-_global_instances_of_coups_from_1950_to_2010.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

POWER, T. J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, A.; BRAGA, R. (Org.). **Legislativo Pós-1988:** reflexões e perspectivas. Brasília: Edições Câmara, 2015, p. 15-45. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22179. Acesso em: 20 set. 2018.

POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (Org.). **O Congresso por ele mesmo:** autopercepção da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

PRONER, C. *et al*. (Org.). **A resistência ao golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, Accountability, and Representation**. New York: Cambridge University Press, 1999.

RAMOS, G. T. *et al*. (Org.). **A Classe Trabalhadora e a Resistência ao Golpe de 2016**. Bauru: Canal 6, 2016.

REZENDE, F. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, DF, n. 6, p. 297-337, jul./dez. 2011. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012. Acesso em: 19 ago. 2017.

RIBEIRO, Ri. L. Da Farsa do Impeachment ao Golpe Parlamentar. **Direito do Estado**, [*s. l.*], ano 2016, n. 156, 27 abr. 2016. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ricardo-Lodi-Ribeiro/da-farsa-do-impeachment-ao-golpe-parlamentar. Acesso em: 15 nov. 2018.

RITSER, C. R. **2016: Golpe de estado e a volta do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2018.

RODRIGUES, L. M. **Quem é quem na Constituinte**: uma análise sociopolítica dos partidos e deputados. São Paulo: OESP-MALTESE, 1987.

RODRIGUES, L. M. **Partidos, ideologia e composição social:** um estudo das bancadas partidárias na câmara dos deputados. São Paulo: EDUSP, 2002.

ROHLFING, I. Varieties of Process Tracing and Ways to Answer Why Questions. *Eur. Polit. Sci.*, [*s. l.*], v. 12, n. 1, p. 31–39, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1057/eps.2012.7. Acesso em: 17 jul. 2018.

ROMA, C. **Agenda, ideologia e coesão partidária na Câmara dos Deputados**. *In*: XXX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, out. 2006 (CD-ROM).

ROVAI, R. (Org.). **Golpe 16**. São Paulo: Forum, 2016.

SADER, E. (Org.). **O Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: LPP-UERJ, 2016.

SAMUELS, D.; EATON, K. **Presidentialism and, or, and versus Parliamentarism:** The State of the Literature and an Agenda for Future Research. *In*: Conference on the Consequences of Political Institutions in Democracy, Duke University, Durham, NC, Apr. 2002. Disponível em: https://www.academia.edu/1201692/Presidentialism_and_or_and_versus_Parliamentarism_The_State_of_the_Literature_and_an_Agenda_for_Future_Research. Acesso em: 11 out. 2017.

SANTOS, F. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007. Acesso em: 12 nov. 2018.

SANTOS, F.; GUARNIERI, F. From Protest to Parliamentary Coup: An Overview of Brazil's Recent History. **Journal of Latin American Cultural Studies**, [*s. l.*], v. 25, n. 4, p. 485-494 Disponível em: https://doi.org/10.1080/13569325.2016.1230940. Acesso em: 20 nov. 2018.

SANTOS, F.; SZWAKO, J. Da ruptura à reconstrução democrática no Brasil. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. esp., p. 114-121, 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40nspe/0103-1104-sdeb-40-spe-0114.pdf. Acesso em: 19 out. 2018.

SANTOS, W. G. **A democracia impedida:** o Brasil no século XXI. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

SCHEEFFER, F. **Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados:** faz sentido ainda falar em esquerda e direita? Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. UFSC, Santa Catarina, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/172579. Acesso em: 20 nov. 2018.

SENA JÚNIOR, C. Z. de. **Foi golpe! O presente como história**. Salvador: Quarteto Editora, 2018.

SHAHSHAHANI, A. An International Tribunal Declares the Impeachment of Brazil's Dilma Rousseff an Illegitimate Coup. **The Nation**, [*s. l.*], Aug. 26, 2016. Disponível em: https://www.thenation.com/article/international-tribunal-declares-impeachment-of-brazils-dilma-rousseff-an-illegitimate-coup/. Acesso em: 16 ago. 2018.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. **Presidents and Assemblies:** Constitutional Design and Electoral Dynamics. New York: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, I. G. Estado e lutas sociais no brasil no golpe de 2016: o estado de exceção avança. **Rev. Pol. Públ**., [*s. l.*], v. 22, p. 503-518, 2018. Número especial da VIII JOINPP - 1917-2017: um século de reforma e revolução. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9796/5751. Acesso em: 15 dez. 2018.

SILVA, M. F. da; BENEVIDES, S. C.; PASSOS, A. Q. da S. **Impeachment ou golpe?** Análise do processo de destituição de Dilma Rousseff e dos desdobramentos para a democracia brasileira. *In*: 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, ALACIP. Montevidéu, jul. 2017. Disponível em: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjIwMjEiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiOTBiMTA3MDBjNDAyNzkxNWE1YmZlOWFlNmQwNzdmMzUiO30%3D. Acesso em: 23 out. 2018.

SMITH, A. E. Is the impeachment trial of Brazil's Dilma Rousseff a coup? **The Washington Post**, Washington, DC, Apr. 20, 2016. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/20/is-the-impeachment-trial-of-brazils-dilma-rousseff-a-coup/?utm_term=.5b152dee4f0e. Acesso em: 20 out. 2018.

SOUSA, H. M. de M. e. **A Organização dos Estados Americanos e o compromisso coletivo com a democracia representativa**. Do Compromisso de Santiago à Carta democrática interamericana. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, PUC/RJ, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://livros01.livrosgratis.com.br/cp048185.pdf. Acesso em: 11 nov. 2018.

SOUZA, J. **A Radiografia do Golpe**: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.

STOKES, S. C. **Mandates and democracy:** neoliberalism by surprise in Latin America. New York: Cambridge University Press, 2001.

TARDELLI, B. Análise: Dilma Rousseff foi afastada do cargo sem ter cometido crime de responsabilidade, **Justificando**, [*s. l.*], 31 ago. 2017. Disponível em: http://www.justificando.com/2017/08/31/dilma-rousseff-foi-afastada-do-cargo-sem-ter-cometido-crime-de-responsabilidade/. Acesso em: 14 out. 2018.

TAROUCO, G. S. Brazilian parties according to their manifestos: political identity and programmatic emphases. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 54-76, 2011. Disponível em: http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/view/114/105. Acesso em: 11 nov. 2018.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Rev. Soc. e Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 149-165, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a11v21n45.pdf. Acesso em: 16 nov. 2017.

TAROUCO, G. S.; MADEIRA, R. M. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. **Civitas**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 24-39, 2015. Disponível em http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/18077. Acesso em: 20 nov. 2018.

TSEBELIS, G. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, [*s. l.*], v. 25, n. 3, p. 289-325, 1995. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/194257. Acesso em: 13 dez. 2017.

TSEBELIS, G. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

VALENZUELA, A. Latin American Presidencies Interrupted. **Journal of Democracy**, [*s. l.*], v. 15, n. 4, p. 5-19, 2004. Disponível em: http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v015/15.4valenzuela.html. Acesso em: 01 dez. 2015.

VALENZUELA, A. Presidencias latinoamericanas interrumpidas. **América Latina Hoy**, v. 49, p. 15-30, 2008. Disponível em: http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/1348/1419. Acesso em: 10 set. 2018.

VERGARA, S C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VIEIRA, O. V. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf. Acesso em: 01 dez. 2015.

VILLAVERDE, A. **É golpe, sim:** terceiro turno sem urnas, o ataque aos direitos sociais e o entreguismo. Porto Alegre: Sulina, 2016.

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

WALDNER, D. Process tracing and causal mechanisms. *In*: KINCAID, H. (Ed.). **The Oxford Handbook of Philosophy of Social Science**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 65-84.

WESTIN, R. **A Queda de Dilma** - Os Bastidores do impeachment da Presidente que desprezou as lições políticas de Maquiavel. São Paulo: Universo dos Livros, 2017.

WEYLAND, K. The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, [*s. l.*], v. 35, n. 1, p. 1–37, 1993. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/166101. Acesso em: 4 set. 2017.

WIESEHOMEIER, N.; BENOIT, K. **Presidents and Parties in Policy Space:** Expert surveys of policy positions in 18 Latin American countries. *In*: V Congreso Europeo Ceisal de Latinoamericanistas, Brussels, Apr. 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZAMBELLI, C. **Não foi golpe:** os bastidores da luta nas ruas pelo impeachment de Dilma Rousseff. LVM Editora, 2018.

ZUCCO JR., C. Esquerda, Direita e Governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. *In*: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (Org.). **O Congresso por ele mesmo:** autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, p. 37- 60.

* * *