

Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia: Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada

Reflections about the rules of the impeachment and its impacts on democracy: Brazil, United States of America and England in comparative perspective

Assis Mafort Ouverney¹

RESUMO Este ensaio busca analisar em que medida o arcabouço institucional brasileiro relativo ao processo de acusação e julgamento por crimes de responsabilidade facilitou o impedimento de Dilma Rousseff. Para isto, compara-se a trajetória de desenvolvimento das regras do impedimento e seus impactos sobre as relações Executivo/Legislativo no Brasil, nos Estados Unidos e na Inglaterra. Conclui-se que a combinação entre uma lei com um amplo e flexível rol de crimes de responsabilidade, um sistema partidário fragmentado e a ausência de posicionamento consistente do Supremo Tribunal Federal sobre o tema produzem um quadro político-institucional que fragiliza o Presidente da República frente ao Congresso e descaracteriza o presidencialismo.

PALAVRAS-CHAVE Governo. Poder legislativo. Poder executivo. Poder judiciário.

ABSTRACT *This article aims to analyze the extent to which the institutional framework relative to the prosecution process and trial for crimes of responsibility facilitated the impeachment of Dilma Rousseff. In this regard, the development trajectory of the rules of the impeachment and their impacts on the Executive/Legislative relations in Brazil, the United States of America and England are compared. It is concluded that the combination of a law with a broad and flexible list about crimes of responsibility, a fragmented party system and the absence of a consistent position of the Supreme Federal Court about the issue produce a political-institutional framework that undermines the President of the Republic in front of the Congress and mischaracterizes presidentialism.*

KEYWORDS *Government. Legislative. Executive. Judiciary.*

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp), Departamento de Ciências Sociais (DCS) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil. assismafort@gmail.com

Introdução

A velocidade e a intensidade que marcaram o processo político que culminou na interrupção do segundo mandato de Dilma Rousseff, e em sua substituição pelo Vice, Michel Temer, proporcionaram espaço para a emergência de um debate acerca da solidez das instituições políticas brasileiras.

De um lado, analistas políticos chamaram a atenção para os elevados níveis de convergência observados nos discursos e decisões de um conjunto de instituições nacionais dos três Poderes da República, abrangendo as casas legislativas, o Superior Tribunal Federal, o Ministério Público Federal e o Tribunal de Contas da União, entre outros (AVRITZER, 2016; SANTOS, 2016).

De outro, os argumentos de acusação foram amplamente questionados, inclusive por órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e houve expressiva mobilização dos movimentos sociais e sindicatos na organização de atos contrários ao impedimento (ou *impeachment*). Além disso, em nenhum momento houve citações de Dilma Rousseff nas investigações de corrupção conduzidas pela Polícia Federal, e a opinião pública internacional, expressa em veículos da mídia, por exemplo, manifestou constantemente sua desconfiança sobre as verdadeiras motivações do processo de impedimento (NOBREGA, 2016).

Portanto, parece não ter sido exclusivamente a voz das ruas, nem mesmo a atuação da sociedade civil organizada diante da certeza de um crime administrativo, que consumaram o impedimento, mas essencialmente a articulação político-partidária de centro-direita – leia-se Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)/Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), mais partidos pendulares –, aliada a uma limitada e contestável, porém precisa e eficaz, convergência de posicionamentos institucionais específicos. O avançar da crise econômica e fiscal associado às campanhas midiáticas de ataque uníssono e explícito ao

Partido dos Trabalhadores (PT) sinalizou ao PMDB e aos outros partidos pendulares que suas chances de sucesso nas eleições locais de 2016, e nacionais de 2018, seriam maiores fora da base de sustentação do governo.

Em um sistema presidencialista, esse quadro não deve levar à substituição do Chefe do Executivo, algo que ocorre apenas por eleições diretas, periodicamente. Assim sendo, como explicar que não tenha havido nenhum ponto de veto institucional significativo, ao longo de todo o processo do impedimento, capaz de produzir espaços significativos de resistência do governo Dilma e seus aliados? Seriam as atuais regras do processo de impedimento inadequadas e insuficientes, do ponto de vista dos mecanismos de salvaguarda, que deveriam garantir a ampla defesa e o contraditório? Estamos diante de instituições nacionais permeáveis a consensos momentâneos, entre a elite político-partidária e lideranças dos funcionários públicos capazes de descaracterizar a dinâmica do presidencialismo? Se assim for, que possíveis impactos essa configuração institucional pode ter sobre o equilíbrio das relações entre os Poderes e a legitimidade dos processos eleitorais no Brasil, fundamentos essenciais dos regimes democráticos?

O presente artigo busca respostas para essas questões ao analisar a trajetória das regras que regulam os processos de impedimento e suas relações com o equilíbrio entre os Poderes, a partir do olhar do Neoinstitucionalismo Histórico (NIH), comparando os casos inglês, americano e brasileiro.

A abordagem do NIH: instituições como complexos reativáveis de regras nas disputas de poder de longo prazo

O papel das instituições, como as regras que regulam o jogo entre os atores de um sistema

político, tem adquirido cada vez mais ênfase no campo da ciência política como fator de compreensão do comportamento e da dinâmica de interação entre os atores políticos e econômicos. O estudo da emergência e do desenvolvimento das 'regras do jogo' como variável explicativa para os fenômenos sociais e políticos adquiriu ênfase especial nos estudos histórico-institucionalistas, em virtude da insatisfação de alguns teóricos, nos anos 1970, com os referenciais pluralistas e estrutural-funcionalistas como enfoques para o estudo da política, e com a abordagem da escolha racional para a análise de políticas públicas.

Hall e Taylor (2003) argumentam que os institucionalistas históricos, apesar de concordarem com os pluralistas sobre o fato de que parte expressiva da dinâmica política poderia ser explicada pela competição entre grupos, pela apropriação de recursos e espaços de poder, não atribuem, a essa variável, capacidade explanatória suficiente para dar conta das situações diferenciadas e singulares encontradas em cada país. Situações específicas caracterizadas por distribuição de poder e recursos os mais variados possíveis somente podem ser explicadas, nesta lógica, a partir dos padrões de configuração das instituições locais, que produzem diferenciais de distribuição de capacidade decisória em favor de interesses específicos.

Os institucionalistas históricos compartilham com os estruturalistas e funcionalistas a percepção de que há certa organicidade sistêmica entre as instituições que compõem um sistema político ou econômico, porém discordam dos primeiros sobre a determinação da dinâmica institucional pelas características socioeconômicas do contexto, e dos segundos, que atribuem essa responsabilidade às exigências funcionais.

Na abordagem do NIH, as instituições são os arcabouços maiores que demarcam regimes de acesso e exercício do poder em um sistema político ou econômico e, portanto, atuam como contextos para a conformação

das estratégias políticas, estabelecendo leques de opções com configurações singulares, que informam quais cursos de ação terão maiores chances de sucesso em momentos específicos da história, considerando os interesses de um determinado ator político. As instituições consistem no complexo de estruturas, leis, regras, regulamentos, normas, protocolos e convenções de natureza formal que estabelecem e delimitam um conjunto de prerrogativas e responsabilidades dos diversos atores que são membros de uma comunidade política, tais como as existentes entre os Poderes da República, níveis de governo, sindicatos trabalhistas e patronais, governo e movimentos sociais, entre outros.

Portanto, as instituições conformam espaços políticos com capacidades seletivas, que podem tanto incentivar interesses e amplificar projetos políticos de grupos específicos quanto oferecer barreiras à sua concretização (HATTAM, 1992). Uma instituição, seja ela a constituição federal, um fórum, uma lei complementar, um regulamento decisório ou regimes federativos, possui características singulares, intencionais ou não, que favorecem ou dificultam a expansão de interesses políticos específicos (IMMERGUT, 1992). Portanto, as instituições de uma comunidade política materializam espaços de mediação e atualização das relações políticas, consistentes o suficiente para propagar por período considerável o pacto de poder que as originou, por meio de mecanismos operacionais que conferem a essas instituições determinadas características políticas, legais, organizacionais e financeiras (HACKER, 1998).

A criação de uma nova instituição, em geral, contém influências contingenciais relacionadas a um amplo espectro de fatores, como o escopo geral do sistema político (especialmente, a configuração de outras instituições já existentes relacionadas ao tema), os interesses de grupos de poder, a força de doutrinas ideológicas vigentes e o momento em que foi criada, entre outros (IMMERGUT; ANDERSON, 2008).

Por estar conectada a um amplo leque de fatores, uma instituição interfere na dinâmica de diversas partes do sistema político, direta e indiretamente, o que lhe confere certa capacidade inercial de desenvolvimento, considerando os riscos trazidos por uma transformação. Assim, as instituições relacionadas a uma questão específica do sistema político – por exemplo, a divisão de poderes – podem ter, e geralmente têm, consequências imprevistas, a priori não intencionais, sobre a dinâmica política de políticas públicas, como as relacionadas à definição das características do sistema de proteção social de um país (IMMERGUT, 1992).

Essa abordagem proporciona uma perspectiva de compreensão do desenvolvimento das instituições, que enfatiza a natureza das escolhas realizadas em momentos singulares da história e o legado que essas projetam para as relações políticas e econômicas futuras. Na concepção dos institucionalistas históricos, as oportunidades de realização de escolhas que promovem mudanças expressivas nas características das instituições são raras, enquanto seus efeitos persistem por um longo período, conformando trajetórias de expressiva estabilidade, nas quais são registrados mais aperfeiçoamentos incrementais do que alterações substantivas.

Essas oportunidades ocorrem somente em momentos expressivos de transformação estrutural da sociedade, denominados de ‘conjunturas críticas’, no âmbito dos quais é possível, aos atores políticos de maior expressão, produzir decisões que reduzem o leque de opções das escolhas subsequentes, conduzindo à formação de padrões que conformam a dinâmica de governança da política e tornam sua trajetória vinculada ao momento inicial. Uma conjuntura crítica consiste em um momento especial na história, disparado por crises externas e/ou mudança na correlação de forças, em que a trajetória de uma instituição pode assumir orientações divergentes e as escolhas dos principais atores envolvidos adquirem maior

capacidade de transformação sobre a trajetória precedente. Nesse momento, oportunidades e riscos tornam-se amplificados, e decisões e escolhas, mesmo as menores, são cruciais e podem deixar legados difíceis de serem revertidos.

A característica fundamental de uma conjuntura crítica é a formação de uma circunstância em que há possibilidades reais de mudanças expressivas (no arcabouço político, no sistema econômico, no regime de proteção social etc.), em virtude da mudança na correlação de forças políticas. Os resultados dessa conjuntura podem ser muitos, indo desde mudanças expressivas e radicais até mesmo ao recrudescimento das regras atuais. Assim, o essencial de uma conjuntura crítica é a abertura de vias alternativas com possibilidades iguais de ocorrência, sem que seja possível saber, a princípio, qual dessas vias predominará.

O legado de transformações resultantes das escolhas e decisões realizadas em uma conjuntura crítica se projeta ao longo de um período considerável, na forma conhecida na literatura, como trajetória dependente (*path dependence*). O conceito tem origem nos estudos da economia da inovação, e a ideia essencial apropriada pelo NIH consiste em que a introdução de uma tecnologia no mercado está relacionada a certo conjunto de fatores diversos (iniciativa individual, escolhas, contingências etc.). Porém, uma vez que uma determinada trajetória é assumida, bloqueia as demais alternativas, pois os atores relevantes passam a ajustar suas estratégias para se acomodarem ao novo padrão vigente, e os custos de mudança tornam-se muito elevados com o passar do tempo (DAVID, 1985; ARTHUR, 1989).

No campo da política, Pierson (2000) argumenta que a dinâmica de uma trajetória de dependência se instala a partir de mecanismos institucionais de autorreprodução, capazes de bloquear, em grande parte, a ação de atores que pressionam por mudanças em sentido

contrário. Além disto, tais mecanismos institucionais visam introduzir uma lógica de conformação no comportamento político dos atores, partindo do princípio de que esses podem buscar objetivos mais eficientes e desejáveis, do ponto de vista da consolidação institucional, tanto no curto quanto no longo prazo, se forem removidas certas opções de seu menu de escolhas (PIERSON, 2000; MAHONEY, 2000). Portanto, sequências de autossustentação (*self-reinforcement*) se perpetuam porque, além de haver um cálculo de custos e benefícios dos atores, e do papel sistêmico que uma instituição exerce, há elites expressivas que as suportam econômica e politicamente, e os atores a elas vinculados acreditam que sua existência seja moralmente justa e apropriada (MAHONEY, 2000).

Page (2006) argumenta que esse tipo de sequência de eventos políticos é produzido por um conjunto articulado de escolhas de tipos distintos, mas que induzem a uma única linha de direção na reprodução de um legado. A existência de retornos crescentes (*increasing returns*) significa que, quanto mais uma escolha é feita ou um curso de ação é tomado por um conjunto maior de pessoas, maiores serão os benefícios deles advindos ao longo do tempo. Uma lógica de autossustentação significa que, uma vez feitas as escolhas, há um conjunto de forças ou instituições complementares que encorajam essa opção e a sustentam.

Essa lógica, que instala uma tendência inercial nas instituições, pode produzir, inclusive, ‘consequências não intencionais’ no longo prazo, uma vez que essas, ao se perpetuarem, interagem com ordens institucionais diferentes, que vão se conformando com as mudanças políticas, econômicas e culturais que ocorrem em um país. Isto ocorre porque, mesmo conjunturas críticas muito intensas e abrangentes, que podem ter impacto em grande parte das instituições de um país, como revoluções ou constituintes, não promovem a substituição completa do arcabouço institucional.

Da mesma forma, uma nova ordem

institucional pode trazer, a reboque e por diversas circunstâncias conjunturais, leis, regulamentos e estruturas administrativas, entre outras, pertencentes à velha ordem. O convívio entre instituições de épocas e propósitos diversos é, portanto, uma característica da dinâmica dos sistemas políticos e, inclusive, pode se tornar o motor de expressivas transformações no jogo político entre os atores com interesses divergentes. A coexistência de instituições criadas em momentos históricos diferentes pode criar oportunidades inusitadas para determinados atores, ampliando seu leque de ação política e as possibilidades de sucesso de suas estratégias, levando a mudanças expressivas na correlação de forças do sistema político.

Assim, mesmo que determinada instituição não tenha sido criada especificamente para um determinado fim, ela pode ser empregada por novos atores para produzir consequências originalmente não intencionadas, desde que sua configuração seja flexível para tal (THELEN; STEINMO, 1992). Da mesma forma, uma instituição criada com determinado propósito em uma ordem institucional específica, mesmo que tenha sido esvaziada ou perdido seu potencial em virtude da emergência de uma nova ordem distinta, pode ser reativada por determinados grupos políticos, desde que vejam nesse movimento uma oportunidade para expandir seu espaço de poder e de controle de recursos estratégicos.

A intensidade com que instituições da velha ordem podem ser reativadas e adaptadas depende de um amplo conjunto de fatores, tais como a própria utilidade dessa instituição para o projeto de poder dos grupos que pretendem reativá-la, a permanência de outras instituições da velha ordem que sejam funcionais a ela, a presença de instituições da nova ordem que possam gerar complementaridade, a flexibilidade com que a instituição pode ser empregada com sucesso no novo contexto e o quanto o novo ordenamento institucional impõe barreiras explícitas à sua reativação (CORTELL; PETERSON, 2001; MAHONEY; THELEN, 2010).

Nesse sentido, o impedimento, como um dispositivo que interagiu com diversos ordenamentos políticos e jurídicos nos últimos sete séculos, tornou-se uma instituição que tanto influenciou a reconfiguração de sistemas políticos como foi moldada e adaptada com diferentes configurações para atender a objetivos políticos específicos de elites políticas nacionais. No presente artigo, essas situações foram ilustradas por meio da comparação do modelo brasileiro com o da Inglaterra e o dos Estados Unidos, casos clássicos de sistemas parlamentarista e presidencial, respectivamente.

As regras do impedimento: aprendizado institucional versus corrosão histórica do presidencialismo

O caso inglês: a via parlamentar

O *impeachment*, em sua forma original, empregada no Reino Unido entre o século XIV e o início do século XIX, consistia em um mecanismo institucional que visava proteger o Estado e a administração pública de práticas comissivas e dolosas de crime de responsabilidade de gestores da coisa pública e políticos, entre outras autoridades, sendo, portanto, um procedimento de natureza penal.

Instaurado, em geral, a pedido da Câmara dos Comuns, o processo do *impeachment* era conduzido e julgado na Câmara dos Lordes, e poderia resultar em penas severas, tais como a perda de bens e propriedades, a privação de liberdade e o exílio, ou mesmo a condenação à morte. Nesse formato, visava, exclusivamente, corrigir e punir as más condutas de agentes públicos e proteger o erário, tendo como efeito direto a destituição do funcionário do cargo em que estava investido. Assim, embora afetasse o contexto da relação entre o rei, a nobreza, o clero

(lordes) e os representantes de condados e municípios (os comuns), não tinha caráter político, uma vez que não abrangia a prerrogativa de apreciar ou julgar a qualidade do gabinete real como um todo e, muito menos, destituí-lo.

Entretanto, paulatinamente, no processo de transição para a modernidade, com a expansão do poder da nobreza e, principalmente, da burguesia frente aos reis, o *impeachment* passou a ser empregado para atingir politicamente o ministério real, na medida em que esse não atendia às pretensões dos grupos instalados nas duas casas do parlamento (Casa dos Lordes e Casa dos Comuns). Seu uso, com o tempo, passou a ter cada vez mais, como alvos, políticos proeminentes do reino, sendo empregado, em vários casos, como um mecanismo imperfeito e limitado de disputa política nas relações com o gabinete real, na medida em que atingia apenas a pontos específicos do ministério, pessoalizando os embates e levando a expressivos períodos de crise política, em virtude dos longos julgamentos ocorridos na Casa dos Lordes (HALLAM, 1850).

Da mesma maneira, nesse formato, como estatuto penal, o *impeachment* abria margens a escaladas de vinganças pessoais e movimentos de sabotagem política de diversas naturezas, entre grupos rivais, levando a conjunturas de instabilidade política e institucional. Tal mecanismo, portanto, não se propunha a ser uma instituição voltada para estruturar relações de poder entre o rei, a nobreza e a burguesia emergente. Ao contrário, podia acirrar as dificuldades de governabilidade já existentes.

No contexto de estado absolutista, em que todos os poderes estavam concentrados na figura do rei, o estatuto do *impeachment* foi adaptado pelas forças modernizantes – em especial, pela burguesia emergente – como um mecanismo de pressão sobre o gabinete real, permitindo certo deslocamento de poder em direção às casas de representação.

Após a Revolução Gloriosa, em 1688, e

a instauração do parlamentarismo como sistema de governo, a formação do gabinete de governo passou a refletir a composição de forças do parlamento. Por isso, o estatuto de *impeachment* foi cada vez menos empregado, até se extinguir no início do século XIX, o mesmo ocorrendo em outras monarquias parlamentaristas. Na lógica parlamentarista, a mudança de gabinete do Executivo e de política ministerial ocorre sempre que há alteração na composição de forças no parlamento, sendo um movimento automático e institucionalizado entre as forças políticas, reduzindo o prolongamento de crises e impasses nas relações entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse caso, pode-se considerar que houve uma aprendizagem institucional ao longo da trajetória histórica em que o estatuto de *impeachment* – inadequado para lidar com a complexidade das relações entre os Poderes – cedeu lugar a um conjunto mais sofisticado de instituições capazes de produzir melhores resultados em termos de segurança institucional e governabilidade, centrado no estatuto da moção de confiança ou de censura do parlamento.

O caso americano: o presidencialismo forte

No período contemporâneo, o *impeachment* foi incorporado também por regimes presidencialistas, notadamente no caso americano, em que sua incorporação ocorreu como estatuto político, e não mais criminal, estando sua utilização inserida e regulada no âmbito das relações entre o Executivo e o Legislativo, como parte do conjunto de mecanismos institucionais de freios e contrapesos.

O *impeachment* foi adotado ainda no século XVIII, no contexto do processo de independência frente à Inglaterra, primeiro na constituição do Estado da Virgínia, em 1776 – local onde ocorreu o episódio da Festa do Chá (*Boston Tea Party*) –, e logo em seguida

na própria Constituição dos EUA, em 1787. E sendo aquele um momento em que o estatuto de *impeachment* já estava em desuso na Inglaterra, que razões poderiam levar a elite política americana a reativar uma velha instituição? Provavelmente, a necessidade de criar uma engenharia institucional que combinasse a presença de um poder central capaz de unificar as colônias (estados), evitando a recaptura de algumas pela metrópole, e de mobilizar os recursos econômicos para o desenvolvimento do país, com a preservação da autonomia. A curta experiência de condução do país, a partir de um modelo confederado na década posterior à independência, mostrou os limites que a ausência de instâncias centrais fortes poderiam impor às pretensões americanas de consolidar sua independência e expandir sua influência no plano internacional.

O governo nacional da confederação instituída no II Congresso Continental, em 1777, tinha poder para tratar de questões mais gerais, tais como declarar guerra e estabelecer relações diplomáticas internacionais, mas não tinha prerrogativas tributárias, de regulação do comércio ou de implantar estruturas administrativas federais nos estados. Sem poder para cobrar impostos e conduzir políticas comerciais de cunho nacional, o governo confederado tornou-se incapaz de fornecer respostas à altura dos desafios da recessão econômica do período, sendo considerado inadequado.

Nesse sentido, a intenção dos legisladores americanos, na Constituição de 1787, foi a de instituir um poder central que permitisse a condução unificada das grandes questões relativas à economia e à segurança do país, poder esse que deveria estar legitimado diretamente pela vontade popular. A união política era, na visão política dos fundadores, a condição essencial para a garantia da independência e do progresso econômico e cultural, pois reforçaria o sentimento nacionalista de compartilhamento de um destino, além de permitir que se manejasse de forma

unificada o comércio, a tributação, as forças armadas etc. (MADISON; HAMILTON; JAY, 1840).

Naquele contexto, a adoção do presidencialismo como sistema de governo, sustentado sobre o princípio da separação dos poderes e circunscrito por uma carta de direitos, permitiu a formação de instâncias políticas nacionais com centralidade suficiente para unificar política e economicamente o país, ao mesmo tempo em que resguardou a autonomia dos estados e definiu limites ao poder do Estado sobre os cidadãos. Entretanto, tendo em vista o passado monárquico e centralizador da tradição inglesa, mecanismos adicionais de limitação do poder central, como o estatuto do *impeachment*, foram acrescentados para prevenir contra casos extremos de tentativas de usurpação de poder por políticos e funcionários públicos, possibilidade esta registrada em diversos casos na administração das colônias americanas, ao longo do século XVII (HOFFER; HULL; 1979).

Mesmo assim, o uso do *impeachment* foi regulado de forma a ser empregado apenas em casos extremos e conduzido segundo ritos processuais específicos, com o objetivo de frear o ímpeto de grupos hostis ao Presidente da República capazes de gerar instabilidade política e institucional no país. Assim, a Constituição de 1787, em seu Artigo 2º, Seção 4 (USA, 2016A), estabelece que o Presidente da República, seu Vice e demais funcionários públicos somente poderão ser afastados de suas funções mediante a prática de traição, suborno ou de crimes e contravenções graves. Nesse sentido, os legisladores constitucionais americanos, ao definirem um conjunto muito específico de atos indesejados como passíveis de *impeachment*, conferiram certa independência ao Presidente frente ao Congresso, reafirmando que sua política deve ser direcionada para a população e apenas por ela pode ser mudada, nas eleições presidenciais. Políticas públicas que o tornam impopular diante dos parlamentares, desde que não configurem

crimes graves, não podem ser objetos de acusação de *impeachment*.

Além disso, a Constituição também define que, após a aceitação da denúncia pelo Senado, somente haverá condenação do Presidente caso se atinja o quórum de 2/3 dos senadores presentes. Essa regra, praticamente, garante que nenhum Presidente será afastado de suas funções a menos que uma parte de seu próprio partido vote contra ele, o que é altamente improvável de ocorrer em um sistema político estruturado a partir do bipartidarismo (EISGRUBER; SAGER; 1999). Entre 1789 e 2017 (228 anos), em apenas 28 das 114 legislaturas (24,6%), o partido da minoria não obteve mais de 1/3 das cadeiras no Senado Americano e, se considerarmos o período mais recente, entre 1877 e 2017 (140 anos), esse fenômeno ocorreu em apenas 6 de 70 legislaturas (8,6%). Além disso, nessas seis legislaturas, nas quais houve um desequilíbrio mais expressivo de representação entre os dois maiores partidos, todos os presidentes americanos eram do partido de maioria, o que significa que, em quase um século e meio, todos os presidentes americanos tiveram, pelos menos, mais de 1/3 de cadeiras no Senado, contando que todos os senadores de seus partidos lhes fossem fiéis (USA, 2016B).

Essas três condições conjugadas – reduzido rol de crimes de responsabilidade, regra de 2/3 no Senado e bipartidarismo – são suficientes para explicar porque, em quase 230 anos, desde a promulgação da Constituição de 1787, tenha havido apenas três episódios de instauração de processos de *impeachment*, sendo que dois deles resultaram em absolvição do Presidente: Andrew Johnson, em 1868, e Bill Clinton, em 1998. Apenas no caso de Richard Nixon, em 1974, houve o afastamento do Presidente, ainda assim, por renúncia do mesmo. É importante notar que, mesmo havendo dois casos de processos de *impeachment* que coincidiram com conjunturas críticas americanas – as guerras Civil e do Vietnã –,

as regras do processo propriamente dito não foram alteradas, o que reforça a preferência por um Presidente forte.

Portanto, os legisladores constitucionais americanos reservaram um espaço específico ao *impeachment* circunscrito a um desenho institucional que resguardou as prerrogativas do Presidente da República no sistema político diante das possíveis investidas indesejáveis e excessivas do Congresso americano, preservando as características do presidencialismo como sistema de governo. Nesse sentido, também no caso americano, houve uma aprendizagem institucional na trajetória de uso do estatuto do *impeachment*, na medida em que o mesmo foi adaptado para reforçar as características do sistema presidencialista de governo do país.

O caso brasileiro: legislação flexível e sistema partidário fragmentado – todo o poder ao Congresso para ‘criminalizar’ o Presidente da República

No Brasil, o estatuto do impedimento passou a fazer parte do ordenamento jurídico nacional logo após a proclamação da república, sendo inserido na Constituição de 1891, permanecendo em todas as demais constituições brasileiras, desde então. O modelo adotado no Brasil foi inspirado, em grande parte, no arcabouço americano, juntamente com o presidencialismo como sistema de governo e o federalismo como forma de estado. O impedimento foi incorporado como um estatuto político na forma de um dispositivo que permitia o afastamento do Presidente da República e de outros agentes públicos mediante julgamento e condenação, pelo Legislativo, por um conjunto de crimes cuja tipificação já era, desde a Constituição de 1891, bem mais extensa do que o previsto na constituição americana. A Constituição de 1892, em seu Art. 54, definia os seguintes atos como crimes de responsabilidade do Presidente: 1º) a existência política da União;

2º) a Constituição e a forma do governo federal; 3º) o livre exercício dos poderes políticos; 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5º) a segurança interna do País; 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos.

A ampliação do leque de atos que poderiam ser objeto de processos de impedimento do Presidente favorecia as forças políticas instaladas no Legislativo brasileiro na época, em especial, as elites agrárias dos estados, que dominavam os partidos regionais e as máquinas eleitorais em seus territórios. Essas elites buscaram instalar uma república federativa significativamente descentralizada em oposição ao regime vigente no império, e ainda diferente do que pretendiam os militares, que viam na centralização um requisito para a unidade nacional e o progresso do País. Assim, mecanismos de limitação do poder central, como o impedimento, eram vitais para os interesses dessas elites, em especial, pelo fato de que os primeiros anos da república foram conduzidos por presidentes militares. A importância que essas elites regionais atribuíam ao impedimento como mecanismo para frear possíveis avanços centralizadores do Presidente da República pode ser vista através do senso de urgência que moveu a regulamentação do assunto no período pós-constitucional. Logo no início do ano de 1892, foram sancionadas as duas leis que regulavam o processo de julgamento (BRASIL, 1892A) e tipificavam os crimes passíveis de acusação (BRASIL, 1982B). As duas leis, em conjunto, definiam com expressivo detalhamento, respectivamente, o processo de julgamento e a tipificação dos crimes.

Na medida em que a política do Café com Leite, expressa na aliança comandada pelos Partidos Republicanos de São Paulo e de Minas Gerais, suplantou o espaço dos militares e estabeleceu sua hegemonia nas duas décadas seguintes, o estatuto do impedimento sequer precisou ser empregado,

permanecendo, no entanto, vigente na legislação brasileira. Seu modelo iria influenciar toda a trajetória posterior, sendo revisitado e reavivado nos ciclos constitucionais seguintes.

Mesmo no primeiro Governo Vargas, no período de 1930 a 1945, marcado pela concentração de poderes no Presidente da República, parte expressiva dos fundamentos jurídicos desse modelo foi inscrita na Constituição de 1934, já constando, inclusive, do anteprojeto encaminhado pelo Governo Provisório à Comissão Constitucional (POLETTI, 2012). Sua manutenção está relacionada às desconfianças das forças constitucionalistas, presentes na coalização vencedora em 1930, em relação à extensão do Governo Provisório, e às pressões que levaram à Guerra Civil de 1932. Grande parte do debate nos trabalhos da assembleia constituinte se desenrolou em torno do caráter centralizador do novo arranjo institucional de poder, orientação que destoava das prerrogativas federalistas da Constituição de 1891.

A principal inovação trazida pela nova Carta, que traduzia a influência que Vargas teve no processo constituinte, foi o deslocamento das prerrogativas de julgamento para um Tribunal Especial, em detrimento do papel exercido pelo Senado, já que este havia perdido suas funções de representação, passando a atuar como órgão de coordenação dos poderes. Esse tribunal era composto por nove membros (juízes), sendo três ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados, e sua presidência era exercida pelo Presidente da Corte Suprema, que tinha voto de qualidade. A concentração do julgamento nesse tribunal, com a escolha dos juízes sendo realizada por sorteio, permitia uma blindagem expressiva ao governo contra as possíveis forças de oposição instaladas na Câmara Federal.

Um modelo semelhante foi inscrito na Constituição de 1937, embora mais como

texto formal do que como dispositivo institucional vivo, em virtude da conjuntura de exceção instalada com o Estado Novo. O fim dos regimes ditatoriais fascistas e nazistas na Europa e a ampliação dos grupos de oposição ao Estado Novo levaram à redemocratização, em 1946, e à reativação da vida partidária e do papel do Legislativo na condução das grandes questões nacionais, proporcionando espaço para se rediscutir o modelo centralizador de poder na Presidência da República. A reformulação das instituições políticas, entretanto, teve de lidar com um contexto bem mais complexo do que o do período da República Velha, caracterizado pela diversificação do conjunto de atores sociais e econômicos resultante da urbanização, e pela formação de grupos políticos com expressão nacional e significativas relações com a máquina pública.

Grande parte dessas mudanças foi forjada e impulsionada entre 1930 e 1945, e Getúlio Vargas e seus principais aliados sustentaram expressivas conexões com esse novo mundo, suficientes para serem capazes de influenciar os rumos do processo de redemocratização, em especial, a manutenção do sistema presidencialista e a formação de partidos que expressavam as novas forças em ascensão no País. Em resposta à formação da União Democrática Nacional (UDN), que congregava as forças liberais conservadoras de velhas oligarquias, além de parte do empresariado e da mídia, e da pequena classe média em formação, Vargas articulou o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que representavam, respectivamente, os quadros da burocracia estatal em expansão e elites governamentais regionais getulistas, e o crescente contingente de trabalhadores urbanos.

Nas eleições para a Assembleia Nacional Constituinte de 1946, juntos, o PSD e o PTB obtiveram 66,6% das cadeiras do Senado e 60,3% da Câmara Federal, formando ampla maioria, o que lhes permitiu moldar questões essenciais da Constituição de 1946 e

do ordenamento infraconstitucional correspondente (FREIRE, 2004). Assim, apesar de serem realizadas concessões em favor da expansão do poder do Legislativo, tais como o comparecimento de ministros ao Congresso, a instalação de comissões parlamentares de inquérito por iniciativa de 1/5 dos membros de cada Câmara e a nomeação de congressistas para ministros, sem perda do mandato, foram mantidas expressivas prerrogativas para o Presidente da República. Assim, a Constituição de 1946 continha um desenho mais equilibrado, na relação entre o Executivo e o Legislativo, do que suas precedentes.

A possibilidade de destituição do Presidente da República por crimes de responsabilidade foi inscrita no texto constitucional de 1946 seguindo os moldes da Constituição de 1891, sendo praticamente iguais os atos passíveis de abertura de processo parlamentar. O Senado voltou a ser a instância política em que o julgamento seria realizado e a condenação ocorreria por quórum de 2/3 de seus membros. Em uma conjuntura em que os partidos getulistas que sustentavam o governo, PSD e PTB, detinham praticamente 2/3 do Congresso, as possibilidades de um processo de impedimento eram quase nulas. O peso do PSD no Congresso, em especial, tinha o mesmo efeito, na questão do impedimento, que o bipartidarismo americano.

Uma lei complementar deveria, ainda, ser editada para regulamentar as questões principais de funcionamento desse estatuto, em especial, detalhar a tipificação de crimes e o processo de acusação e julgamento do Presidente da República, algo que não ocorreu em 1947, ano de eleições regionais e locais, e de renovação da Câmara e do Senado. O tema, assim, não teve grande repercussão no início do Governo Dutra. O Projeto de Lei do Senado nº 23 (PLS 23) iniciou sua tramitação somente em junho de 1948, sendo enviado à Câmara Federal em dezembro do mesmo ano e retornando ao

Senado em julho de 1949, para ser sancionado pelo então Presidente Dutra em abril de 1950 (BRASIL, 1948).

Nesse período, a questão da relação entre os Poderes ganhou ainda mais destaque com a proposta de emenda constitucional do parlamentarismo, de autoria do político gaúcho Raul Pilla, então presidente do Partido Libertador (PL), que deflagrou uma campanha nacional com o apoio de diversos políticos da UDN, entre outros. As lideranças do PL haviam apoiado Getúlio em 1930, mas romperam com ele mais à frente. Essa intensificação das propostas de fortalecimento do Legislativo frente ao Executivo, na agenda legislativa, foi provocada por dois fatores concomitantes: os movimentos iniciais da Guerra Fria e as articulações para a sucessão de Dutra.

O rompimento dos acordos firmados na Conferência de Yalta pelos conflitos ocorridos entre União Soviética, de um lado, e Estados Unidos, França e Inglaterra, de outro lado, no período de junho de 1948 a maio de 1949, levaram à divisão da Alemanha e a uma escala de disputas que polarizou o mundo, intensificando as divisões já existentes nos sistemas políticos dos países. Nesse contexto, foram iniciadas as negociações para as eleições de 1950 e, dadas as incertezas daquele momento, as tentativas de acordo entre PSD e UDN fracassaram, desgastando as relações entre os dois partidos e culminando no rompimento deste último com o Governo Dutra, em dezembro de 1950. A UDN arrastou consigo o PL e o Partido da Representação Popular (PRP), formando um bloco de oposição com candidatura própria à presidência. Getúlio manteve seus laços com as lideranças regionais do PSD, ao mesmo tempo em que trabalhou para a consolidação do PTB, se aproximando da classe trabalhadora em crescimento, o que lhe possibilitou articular uma candidatura ampla, que abrangia ainda setores do empresariado e da elite militar (FAUSTO, 2007).

Assim, foi no contexto de consolidação da

volta de Getúlio pela via democrática que a oposição, articulada pela UDN, diante da possibilidade de derrota nas urnas, intensificou os esforços para alterar o modelo de relações entre os Poderes inscrito na Constituição de 1946 em favor do Legislativo, tendo como estratégia principal a mudança do sistema presidencialista para o parlamentarista. Nesse ano, a campanha do parlamentarismo no País avançou de forma expressiva, mas não o suficiente para a aprovação de uma emenda constitucional no Congresso. Enquanto isso, a aliança com Ademar de Barros, então governador de São Paulo, ao final de 1949, selou a candidatura de Getúlio à Presidência da República, sendo formalizada a coligação PTB/PSP (Partido Social Progressista), em maio de 1950 (LAMARÃO, 2004).

Nessa conjuntura, em desespero, a UDN e aliados retomaram o PLS 23/48, cuja tramitação havia ficado em segundo plano, e intensificaram os esforços para sua aprovação no início da legislatura de 1950, sendo esta sancionada em abril desse ano, por Dutra, com a Lei nº 1.079/50 (BRASIL, 1950). A motivação para editar a lei era conferir amplas possibilidades ao Legislativo para criminalizar o futuro Presidente, o que pode ser visto em seu conteúdo, que apresenta um extenso conjunto de mais de 60 atos passíveis de acusação. Diante da consumação da derrota eleitoral, em outubro de 1950, a UDN buscou, ainda, impedir a posse de Getúlio, de todas as formas, tentando anular as eleições junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) e mobilizar os militares para intervirem. Não obteve sucesso em nenhuma das tentativas, caminhando para o uso agressivo da mídia nos anos seguintes e fortalecendo os laços com o empresariado conservador e os militares antigetulistas.

Nesse contexto, entretanto, de pouco uso foi a lei de crimes para as forças de oposição, ao longo das décadas de 1950 e 1960, já que os principais partidos ligados ao getulismo, PSD e PTB, juntos, mantiveram expressivo volume de cadeiras no âmbito do

Legislativo brasileiro, o que tornava pouco provável a obtenção de 2/3 nas duas casas para efetivar o afastamento do Presidente da República. Assim, o peso do PSD e do PTB, no Legislativo, tornava a via institucional pouco útil aos golpistas da UDN e aliados, o que os levou à via militar, em 1964. Ironicamente, essa percepção veio do episódio do golpe preventivo que permitiu a posse de Juscelino Kubitschek, em 1955, quando o Marechal Teixeira Lott empregou a flexibilidade interpretativa do rol de crimes da Lei nº 1.079/50 para, em dez dias, ratificar legalmente o afastamento de Café Filho e Carlos Luz (WESTIN, 2016).

A partir de 1964, com o golpe militar e a instalação do regime ditatorial, a lei de crimes passou a ser letra morta. Entretanto, sua conservação no arcabouço jurídico brasileiro abriu uma janela permanente para o enfraquecimento político do Presidente da República em conjunturas econômicas desfavoráveis.

Esse quadro de fragilidade institucional permitido pela lei de crimes de responsabilidade ganhou contornos mais intensos com sua combinação com o novo sistema partidário que emergiu ao fim da ditadura, resultante dos esforços finais dos militares, de dividir as forças políticas da redemocratização pela fragmentação do sistema partidário. Essas manobras não impediram a abertura política, porém deixaram como legado a formação de um sistema político em que o partido do Presidente da República tem poucas chances de ter uma quantidade mínima de cadeiras no Legislativo que permita defendê-lo de golpes parlamentares.

A Constituição de 1988 ratificou o presidencialismo como sistema de governo, porém não foi editada uma nova lei complementar de crimes de responsabilidade do Presidente da República desde então, e o STF não se pronunciou de maneira explícita e consistente sobre o quanto da Lei nº 1.079/50 (BRASIL, 1950) foi ou não recepcionado pelo novo ordenamento constitucional, deixando uma lacuna

institucional que favorece a ação de grupos parlamentares golpistas.

Essa combinação explosiva de uma lei com amplo e flexível rol de atos tipificáveis como crimes de responsabilidade, um sistema partidário fragmentado e a ausência de posicionamento consistente do STF pôde ser vista com clareza no episódio do impedimento de Dilma Rousseff. Diante da necessidade de promover ajustes econômicos, em virtude do acirramento da crise econômica internacional combinada com a redução do crescimento da China, o Governo Dilma sentiu logo os impactos da dinâmica pendular de atuação dos partidos sem raízes ideológicas e programáticas, que, aos poucos, foram ruindo a base de sustentação do governo no Congresso.

A expansão dos movimentos partidários de oposição foi facilitada, é claro, pelo terreno fértil proporcionado pelos baixos níveis de popularidade do governo, as campanhas midiáticas denunciatórias contra o PT em um ano de eleições municipais, a emergência política de uma classe média reacionária e o desgaste provocado por uma década e meia do PT no poder, tudo isso em uma conjuntura de crise econômica do capitalismo e de avanço de um consenso político conservador internacional. Combinados, esses movimentos formaram um combustível potente para impulsionar a articulação partidária que sustentou o golpe parlamentar.

Os órgãos e as instâncias da administração pública, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU), foram apenas canais institucionais que forneceram subsídios para que os grupos parlamentares pudessem acionar o uso da Lei nº 1.079/50 e disparar o procedimento formal de abertura e julgamento do processo de impedimento. Considerando a fertilidade de motivos inscritos no texto dessa lei – em questões orçamentárias, por exemplo –, as análises anuais das prestações de contas do Poder Executivo apontam, com muita frequência, listas extensas de ressalvas à execução orçamentária, nas três

esferas da federação. O não cumprimento de dispositivos de tetos de gastos da Lei de Responsabilidade Fiscal ou de percentuais mínimos de aplicação de recursos à saúde são violações correntes observadas pelos tribunais de contas e jamais levaram prefeitos, governadores ou presidentes ao afastamento. Em última instância, o parecer dos tribunais de contas não é vinculante e a decisão final sobre as contas do Executivo é de responsabilidade exclusiva do Legislativo.

Na medida em que a crise econômica e fiscal, as ações necessárias e impopulares tomadas para gerenciá-la, juntamente com a campanha agressiva da mídia, ruíram a popularidade de Dilma Rousseff, ocorreu uma reação em cadeia, que se retroalimentou rapidamente e não deixou possibilidade de reversão, a não ser que o partido do governo detivesse um mínimo de cadeiras no Legislativo que evitasse o quórum de impedimento, o que é impossível a qualquer partido no atual sistema partidário fragmentado. Diante dessa fragilidade, em ano de eleição, bastou a saída de membros expressivos do PMDB, que controlam a máquina do partido, motivados por maiores ganhos em uma eventual queda do governo – leia-se o núcleo central do governo e seus orçamentos –, para que a coalização do governo no Congresso ruísse. Formado o novo bloco parlamentar hegemônico entre PMDB e PSBD, que ficaria com o núcleo econômico – leia-se Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Central (Bacen) e Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) – e internacional do governo (Ministério das Relações Exteriores), a atração dos partidos pendulares menores ocorreu mediante os trâmites usuais do ‘presidencialismo de coalizão’, assim como o processo de acusação e julgamento seguiu apenas os ritos formais previstos na já citada lei, visando consumir ‘legalmente’ o golpe parlamentar.

Conclusão

É possível concluir que a lacuna de regulamentação sobre a natureza do impedimento, no período pós-1988, necessária a torná-la compatível com a concepção da nova constituição, e a ausência de pronunciamento do STF sobre o tema, na qualidade de instância responsável pelo controle de constitucionalidade, deixaram uma fresta no ordenamento legal brasileiro, que fragiliza demasiadamente a Presidência da República frente ao Congresso (QUEIROZ, 2015). Essa lacuna institucional permitiu que grupos políticos de oposição reativassem a retrógrada Lei do Impedimento, de 1950, e levassem um novo consenso conservador ao poder, no Brasil, pela via indireta. Assim, uma legislação criada às pressas no início de 1950, por grupos liberais conservadores, especificamente para preparar um golpe parlamentar contra Getúlio Vargas, serviu como uma luva para as pretensões das articulações partidárias que levaram à destituição de Dilma Roussef, em 2016. Golpistas do passado facilitaram a ação de golpistas do presente. As principais implicações desse evento consistem na possibilidade de produção de rupturas bruscas imediatas nas políticas de desenvolvimento nacional e inclusão social, em virtude da ausência de necessidade da mediação das urnas pelo atual governo, e na instabilidade política dos governos futuros, nas três esferas, diante do rompimento da lógica presidencialista.

Portanto, enquanto nos casos inglês e americano, as mudanças realizadas no estatuto do impedimento foram orientadas para conservar os fundamentos do sistema de governo adotado em cada país, gerando uma aprendizagem institucional, que contribuiu de forma significativa para preservar os padrões adotados de relações entre os Poderes, essenciais à consolidação do processo democrático, no caso brasileiro,

a insistência das elites conservadoras em preservar por longo tempo uma legislação com um amplo rol de atos passíveis de serem tomados como crimes de responsabilidade do Presidente da República, associada a características mais recentes do sistema político brasileiro, resultou em uma corrosão dos princípios do presidencialismo inscrito na Constituição de 1988. Esse quadro favorece a ação de grupos políticos instalados no Legislativo, interessados em tomar o poder pela via indireta, tornando constante a possibilidade de um terceiro turno eleitoral.

Esse diferencial de prerrogativas de autopreservação do Presidente da República nas relações com o Legislativo, nos casos americano e brasileiro, na questão do afastamento por crimes, teve origem na orientação conferida pelas respectivas elites dominantes em duas conjunturas críticas de formação desses países: os contextos pós-independência, nos EUA, e pós-proclamação da república, no Brasil. Enquanto no caso americano, os fundadores buscavam maior centralização após uma década de frustrações advindas de uma confederação débil, as elites regionais cafeicultoras brasileiras viam, na descentralização, a forma para garantir seus interesses. Portanto, o velho estatuto do impedimento foi incorporado e ajustado de acordo com os diferentes interesses das duas elites.

No caso brasileiro, mesmo as várias existências de ordens constitucionais posteriores não foram suficientes para produzir mudanças de concepção sobre o caráter flexível e permissivo da lei de crimes de responsabilidade. A permanência desse modelo, sem os devidos ajustes de recepção legal realizados pelo STF na nova ordem constitucional de 1988, resultou em dois casos consolidados de impedimento, em menos de três décadas, enquanto no caso americano foram apenas três casos (duas absolvições e uma renúncia), em mais de dois séculos. ■

Referências

- ARTHUR, W. Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In By Historical Events. *Economic Journal*, London, v. 99, n. 394, p. 116-131, 1989.
- AVRITZER, L. Brasil deve amargar longo caminho até sair da crise. *Portal GGN*, [online], 16 dez. 2016. Disponível em: <<http://jornalgggn.com.br/documento/brasil-deve-amargar-longo-caminho-ate-sair-da-crise-avalia-avritzer>>. Acesso em: 16 dez. 2016.
- BRASIL. Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892. Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes comuns. *Coleção de Leis do Império do Brasil de 1892*, Rio de Janeiro, 8 jan. 1892a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/dpl0027.htm>. Acesso em: 22 dez. 2016.
- _____. Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892. Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República. *Coleção de Leis do Império do Brasil de 1892*. Rio de Janeiro, 8 jan. 1892b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>>. Acesso em: 22 dez. 2016.
- _____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, 10 abr. 1950. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 22 dez. 2016.
- _____. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 23, de 10 de junho de 1948. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 10 dez. 1948, p. 13291-13294. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/64889>>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- CORTELL, A. P.; PETERSON, S. Limiting the unintended consequences of institutional change. *Comparative Political Studies*, Beverly Hills, v. 34, n. 7, p. 768-799, 2001.
- DAVID, P. A. Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, Nashville, v. 75, n. 2, p. 332-337, 1985.
- EISGRUBER, C. L.; SAGER, L. G. Punishing the president: the use and abuse of impeachment. *Punishment and Society*, v. 1, n. 2, p. 223-229, 1999.
- FAUSTO, B. *História Geral da Civilização Brasileira: O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- FREIRE, A. Redemocratização e eleições de 1945. *CPDOC*, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/DoisGovernos/Redemocratizacao>>. Acesso em: 6 nov. 2016.
- HACKER, J. The historical logic of national health insurance: structure and sequence in the development of British, Canadian, and U.S. medical policy. *Studies in American Political Development*, Cambridge, v. 1, n. 12, p. 57-130, 1998.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HALLAM, H. *The Constitutional history of England*. London: John Murray, 1850.
- HATTAM, V. Institutions and political change: working-class formation in England and the United States, 1820-1896. *Politics and Society*, California, v. 20, n. 2, p. 133-166, 1992.
- HOFFER, P. C.; HULL, N. E. H. Power and precedent in the creation of an American impeachment tradition: the eighteenth-century colonial record. *The William and Mary Quarterly*, Williamsburg, v. 36, n. 1, p. 51-77, 1979.

IMMERGUT, E. *Health Politics: interests and institutions in western europe*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

IMMERGUT, E.; ANDERSON, K. Historical institutionalism and West European politics. *Western European Politics*, Berlin, v. 31, n. 1-2, p. 345-369, 2008.

LAMARÃO, S. O fracasso das “fórmulas” e a candidatura Vargas em 1950. *CPDOC*, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/PreparandoaVolta/Candidatura1950>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. *O Federalista*. Rio de Janeiro: Typ. Imp. e Const. de J. Villeneuve e Comp, 1840. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>>. Acesso em: 22 out. 2016.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, Dordrecht, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Org.). *Explaining Institutional Change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University, 2010.

NOBREGA, C. O olhar da imprensa internacional sobre o impeachment no Brasil. *Carta Capital*, 28 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/intervozes/o-olhar-da-imprensa-internacional-sobre-o-impeachment-no-brasil>>. Acesso em: 12 out. 2016.

PAGE, S. Path dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, Hanover, v. 1, n. 1, p. 87-115, 2006.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, Washington, DC, v. 94, n. 2, p. 251-267, 2000.

POLETTI, R. *Constituições Brasileiras: 1934*. 3. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2012. (Coleção Constituições brasileiras; v. 3).

QUEIROZ, M. R. F. Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista. *O Estadão*. São Paulo, 16 dez. 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>>. Acesso em: 16 nov. 2016.

SANTOS, W. G. Entrevista exclusiva concedida a Luis Nassif. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=1VdCVO2zYJo>>. Acesso em: 10 set. 2016.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Org.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University, 1992.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). The Library of The Congress. *Constitution of the United States of America: analysis and interpretation*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office, 2016. Disponível em: <<https://www.congress.gov/constitution-annotated/>>. Acesso em: 30 out. 2016a.

_____. The United States Senate. *Party Division in the Senate, 1789-Present*. Disponível em: <<https://www.senate.gov/history/partydiv.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2016b.

WESTIN, R. Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955. *Agência Senado*, Brasília, DF, 31 ago. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

Recebido para publicação em novembro de 2016
Versão final em dezembro de 2016
Conflito de interesses: inexistente
Suporte financeiro: não houve