



# DIREITO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

DANIEL JEREMIAS DE ANDRADE ALVES

**Entre crise e impeachment:** influências de ordem econômica nos processos de deposição de  
Fernando Collor e Dilma Rousseff

BRASÍLIA

2025

### CIP - Catalogação na Publicação

de Andrade Alves, Daniel Jeremias.  
Entre crise e impeachment: influências de ordem econômica nos processos de deposição de Fernando Collor e Dilma Rousseff / Daniel Jeremias de Andrade Alves;

Orientador: Mamede Said Maia Filho. Brasília, 2025.  
68 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)  
Universidade de Brasília, 2025.

1. Impeachment - Brasil. 2. Direito constitucional - Presidencialismo. 3. Crise econômica - Impactos políticos. 4. Política e economia - Brasil. I. Maia Filho, Mamede Said, orient. II. Título.

**DANIEL JEREMIAS DE ANDRADE ALVES**

**Entre crise e impeachment:** influências de ordem econômica nos processos de deposição de  
Fernando Collor e Dilma Rousseff

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como  
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Mamede Said Maia Filho

Área de concentração: Direito Constitucional e Direito  
Econômico.

BRASÍLIA

2025

**DANIEL JEREMIAS DE ANDRADE ALVES**

**Entre crise e impeachment:** influências de ordem econômica nos processos de deposição de  
Fernando Collor e Dilma Rousseff

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na  
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como  
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em  
Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional e Direito  
Econômico.

Brasília, 18 de julho de 2025.

**Banca Examinadora:**

---

Mamede Said Maia Filho (Orientador – Doutor – UnB)

---

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (Doutor – Universidade de Salamanca)

---

Tainá Aguiar Junquilha (Doutora – UnB)

---

Bruno Crasnek Luz – Suplente (Mestre – IDP)

## AGRADECIMENTOS

É um tanto quanto injusto ter apenas algumas páginas para agradecer a todos que foram responsáveis por eu ter chegado até aqui, mas não poderia deixar de escrever e tentar, singelamente, homenagear aqueles que tanto se doaram para que isso fosse possível.

Primeiramente, agradeço a Deus. Sempre fui um filho que mais agradece do que pede, e até aqui o Senhor tem me sustentado — jamais conseguiria expressar minha gratidão em palavras. Acreditar em algo maior me eleva a um lugar inimaginável e me faz crer em um mundo melhor.

Agradeço à minha família por todo o apoio. Romper um ciclo e ser o primeiro Andrade Alves a me formar no ensino superior só foi possível graças a vocês, e fico feliz por saber que não ostentarei por muito tempo o título de ser o único. Costumo brincar que não crescemos nesta família, somos forjados — e o mundo parece até mais fácil do que realmente é quando se experimenta um pouco de tudo dentro de casa. Sempre soube que tenho um porto seguro para o qual posso voltar, se necessário for, e isso me dá coragem para navegar por oceanos cada vez mais distantes.

Em especial, agradeço à minha mãe. Não digo isso com frequência, mas tenho um imenso orgulho de ser seu filho. Minha mãe é a maior humanista que conheci, uma pessoa que honra o princípio constitucional da fraternidade mais do que qualquer outra e que doou anos de sua vida para que isso fosse possível.

Aos meus irmãos e à minha irmã, saibam que sempre estarei aqui por e para vocês. Agradeço por compreenderem o certo distanciamento adotado nos últimos anos, resultado da ausência de tempo e de tudo que se sucedeu à partida do Samuel. Eu precisava de um tempo para me cicatrizar.

Obrigado, Rute, por ser minha primeira amiga. Obrigado, Gabriel, pela oportunidade de acompanhar seu crescimento desde os primeiros passos — ainda tortinhos — e por ver que hoje você é um grande homem perseguindo os seus próprios sonhos, o que me inspira diariamente a correr atrás dos meus objetivos. Ao Paulo, que neste momento está exatamente

fazendo isso no velho continente, agradeço por ter sido um bom amigo e por me ensinar a ousar mais e sonhar mais alto.

E, falando em amigos, é impressionante como tenho sorte nesse quesito. Se é verdade que quem tem um amigo tem tudo, então eu tenho muito mais do que isso.

À Brunna e ao André, agradeço por todo o apoio logístico nas nossas idas e vindas regadas a risadas, boas conversas e, sem dúvidas, os assuntos mais profundos e filosóficos que nosso trajeto poderia proporcionar. Além de tudo, a Universidade de Brasília me proporcionou reencontrá-los — e isso não tem preço.

Ao Higor, agradeço por ter estado presente em todos os momentos desses últimos 10 anos. No dia em que a vida me tirou um irmão, disse a você que Deus me deu outro — e isso não mudou. Temos uma conexão única que transcendeu as quadras e nos uniu para a vida inteira.

Aos amigos da graduação, agradeço especialmente a Fellipe Caetano, Natalia Evangelista, Mateus Morais, Patric Mendes e Julyane Moreira, por serem fontes diárias de inspiração e por me ensinarem que o nosso curso pode ir além dos códigos e normativos e ser algo mais leve e divertido.

Agradeço à família Sousa Silva, que, nos últimos seis anos, foi uma segunda casa para mim. Vocês me transformaram em um ser humano melhor; espero poder retribuir a vocês todo o carinho que recebi.

E agora agradeço à minha melhor amiga durante toda a graduação — minha amada Sarah — que em breve carregará meu sobrenome. Você foi o meu maior ponto de apoio nessa caminhada que, como sabemos, não foi nem um pouco fácil. Nas noites de tormenta que a vida me trouxe, era a sua voz — sempre gentil — que me curava e me colocava nos eixos novamente. Tenho um lugar preferido no mundo — e, é sem dúvida, o seu abraço. O nosso amor é ímpar, intransigente, e leva o peso de que será eterno. Obrigado por tudo e obrigado por muito.

Agradeço aos profissionais que cruzaram o meu caminho e me proporcionaram experiências inimagináveis, que me moldaram como profissional e contribuíram para uma

formação completa, como pessoa e como futuro operador do Direito. Registro aqui meu agradecimento ao Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Bruno Crasnek, Juliana Menino, Marco Thulio, Eveline Veras, Vinicius Nascimento, Mariana Silva, Felipe Belluco e a todos do escritório Silva Prado Advogados — de estagiários a sócios — por mostrarem diariamente que o fardo da advocacia, quando dividido com pessoas de extrema qualidade, pode sim ser uma experiência leve. Agradeço, em especial, ao Professor Mamede Said, que sempre se mostrou prestativo e acreditou no meu projeto desde o princípio, sendo uma presença constante de incentivo e generosidade ao longo de toda essa caminhada do TCC.

Por fim, agradeço ao meu eu do passado — pode até parecer um pouco egocêntrico, mas juro que não é. Só eu sei das renúncias que precisei fazer e da responsabilidade que carreguei nos dias em que tudo isso parecia só um sonho distante. Teve gente que duvidou, que disse que não ia dar certo, e tudo que tinha naquele momento o era o céu azul de Brasília pra me lembrar que valia a pena continuar. Essas palavras de desânimo diziam mais sobre os limites de quem falava do que sobre mim. Pra essas pessoas, deixo um recado no próximo parágrafo.

Esse é apenas um passo de uma longa caminhada que vou triar, aqui peço vênias para plagiar o general Júlio César e recorrer ao latim, língua que nunca me agradou durante a graduação: *veni, vidi, vici*, e fazendo deferência ao Ministro Barroso vou traduzir para ser coerente com a linguagem simples: **eu vim, eu vi e eu venci** e sempre haverá estrelas no céu.

Ao Samuel Lucas de Andrade Alves, um menino alegre que sempre me motivou a ser um eterno sonhador - *In memoriam*.

Daniel J. de Andrade Alves

“Dinheiro é mansão no bairro errado, que começa a desmoronar após dez anos. Poder é o velho edifício de pedra, que se mantém de pé por séculos.” (Série House of Cards)

Frank Underwood.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU – Advocacia-Geral da União

BB – Banco do Brasil

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DF – Distrito Federal

DJe – Diário da Justiça Eletrônico

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPC-FIPE – Índice de Preços ao Consumidor da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PC Farias – Paulo César Farias

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PFL – Partido da Frente Liberal

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PT – Partido dos Trabalhadores

RJ – Rio de Janeiro

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

## RESUMO

Este trabalho analisa os processos de impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff sob a ótica das influências econômicas que antecederam e pressionaram suas deposições. Parte-se da hipótese de que a crise econômica não apenas contribuiu para o enfraquecimento político de ambos os mandatários, mas também operou como fator catalisador das rupturas institucionais, ao comprometer a legitimidade do Executivo perante o Congresso e a sociedade civil. A pesquisa articula uma abordagem interdisciplinar entre Direito, Economia e Ciência Política, com o objetivo de compreender como a frustração social frente ao declínio econômico cria o ambiente propício à mobilização social, à perda de base parlamentar e, por fim, ao afastamento presidencial. A partir da análise histórica, documental e doutrinária, conclui-se que os impeachments, embora revestidos de legalidade formal, foram profundamente marcados por dinâmicas políticas impulsionadas por contextos econômicos adversos.

**Palavras-chave:** Impeachment. Crise econômica. Colapso político. Legitimidade. Presidencialismo.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the impeachment proceedings of former presidents Fernando Collor de Mello and Dilma Rousseff through the lens of the economic influences that preceded and pressured their removal. It departs from the hypothesis that economic crises not only contributed to the political weakening of both presidents, but also served as a catalyst for institutional rupture by undermining the Executive's legitimacy before Congress and civil society. The research adopts an interdisciplinary approach, combining Law, Economics, and Political Science to examine how social frustration in the face of economic decline creates fertile ground for social mobilization, loss of legislative support, and eventual presidential ousting. Based on historical, documentary, and doctrinal analysis, it concludes that although the impeachments complied with formal legal procedures, they were deeply shaped by political dynamics driven by adverse economic conditions.

**Keywords:** Impeachment. Economic crisis. Political collapse. Legitimacy. Presidentialism.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>1. O IMPEACHMENT NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO.....</b>	<b>16</b>
1.1 A origem do instituto e sua evolução.....	16
1.2 A configuração constitucional do crime de responsabilidade.....	21
1.3 A interpretação doutrinária e jurisprudencial do julgamento político.....	23
<b>2. CRISE ECONÔMICA E A INSTABILIDADE POLÍTICA.....</b>	<b>26</b>
2.1 Relação entre economia e legitimidade institucional.....	26
2.2 Instabilidade sistêmica e colapso de governabilidade.....	28
2.3 Constitucionalismo periférico e Crise.....	30
2.4 O que caracteriza uma Crise Econômica?.....	32
<b>3. O IMPEACHMENT NA EXPERIÊNCIA POLÍTICA INSTITUCIONAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>36</b>
3.1 O Impeachment de Fernando Collor de Mello.....	36
3.1.2 O isolamento no parlamento e as mobilizações sociais.....	42
3.1.3 Fundamentação jurídica do processo de impeachment de 1992.....	44
3.1.4 Instabilidade Econômica e Desgaste Político: O Contexto da Queda.....	47
3.2 O impeachment de Dilma Rouseff.....	50
3.2.1 O contexto social e econômico pós-eleição.....	53
3.2.2 Fundamentação jurídica do processo de impeachment de 2016.....	56
3.3 Impeachment e Crise: Collor e Dilma.....	58
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

Desde que o Brasil adotou a Constituição de 1988, a promessa democrática passou a conviver com uma série de tensões que revelam o quanto nossas instituições ainda caminham sobre um terreno instável. Se por um lado conseguimos consolidar eleições regulares, liberdade de imprensa e um Poder Judiciário atuante, por outro lado, assistimos a episódios que colocam à prova a solidez do pacto constitucional — e talvez nenhum seja tão emblemático quanto os impeachments presidenciais. A queda de Fernando Collor de Mello, em 1992, e de Dilma Rousseff, em 2016, escancararam que, por trás do rito jurídico e da retórica institucional, há algo mais profundo em jogo: a capacidade do sistema político de sobreviver a ciclos de frustração econômica.

Este trabalho parte de uma pergunta simples, mas de efeitos complexos: o que leva um presidente, eleito pelo voto direto, a ser afastado antes do fim de seu mandato? A resposta, como se verá ao longo da pesquisa, não está apenas nos autos do processo, nas denúncias apresentadas ou nas regras previstas em lei. Está, sobretudo, na economia — na forma como ela interfere no cotidiano das pessoas, na confiança dos parlamentares, na disposição da sociedade em tolerar ou não os erros de seus governantes. Quando a economia vai mal, não há carisma, promessa ou discurso que resista. E quando a crise aperta, o Congresso e a sociedade encontram no impeachment uma forma de tentar reorganizar o que já parecia desfeito.

A proposta aqui é olhar para os impeachments de Collor e Dilma não como eventos isolados, mas como o ápice de uma curva descendente que começa com a frustração econômica, passa pelo desgaste político e desemboca na ruptura institucional. Ambos os presidentes, cada um a seu modo, perderam a capacidade de entregar respostas mínimas a uma sociedade que, apesar de acostumada com dificuldades, tem limites claros quando o Estado falha em garantir estabilidade e esperança. O impeachment, nesse contexto, é menos uma punição e mais uma tentativa de recomeço — muitas vezes desordenado, às vezes doloroso, mas sempre carregado de expectativas quanto ao que virá depois.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho adota uma abordagem qualitativa, descritiva e comparativa, com base em análise documental, bibliográfica e institucional. A

pesquisa parte da identificação de variáveis econômicas centrais nos momentos que antecederam os impeachments — como retração do PIB, inflação, desemprego, crise fiscal, queda do investimento e erosão da confiança dos agentes econômicos. Em seguida, observa como esses fatores repercutiram politicamente, afetando a capacidade dos governos de sustentar alianças no Congresso Nacional, em especial com o chamado “centrão”. A partir dessa triangulação entre economia, política e instituições, o estudo propõe uma interpretação crítica do impeachment como sintoma de uma crise mais ampla de legitimidade governamental.

Para sustentar essa leitura, recorre-se a fontes primárias — como os autos dos processos, votos parlamentares, pareceres jurídicos e decisões do STF —, bem como a uma bibliografia especializada em direito constitucional, economia política, teoria democrática e história institucional brasileira. A obra de autores como Marcelo Neves, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Paulo Brossard, Celso Furtado e Max Weber compõe a espinha dorsal teórica da investigação, permitindo articular conceitos como constitucionalismo periférico, legitimidade institucional, crise econômica e julgamento político. O recorte temporal está delimitado aos dois episódios de impeachment ocorridos após a redemocratização, com foco nas condições que os antecederam e no modo como o discurso jurídico foi acionado para referendar um processo essencialmente político.

A proposta aqui é olhar para os impeachments de Collor e Dilma não como eventos isolados, mas como o ápice de uma curva descendente que começa com a frustração econômica, passa pelo desgaste político e desemboca na ruptura institucional. Ambos os presidentes, cada um a seu modo, perderam a capacidade de entregar respostas mínimas a uma sociedade que, apesar de acostumada com dificuldades, tem limites claros quando o Estado falha em garantir estabilidade e esperança. O impeachment, nesse contexto, é menos uma punição e mais uma tentativa de recomeço — muitas vezes desordenado, às vezes doloroso, mas sempre carregado de expectativas quanto ao que virá depois.

O ponto de partida desta análise está, portanto, na constatação de que a legitimidade de um governo democrático, especialmente em países como o Brasil, não se sustenta apenas na legalidade do processo eleitoral. Ela depende da entrega concreta de condições mínimas de vida, da manutenção do emprego, do controle da inflação, do acesso aos serviços públicos e da percepção de que existe um rumo. Quando esses pilares deixam de existir, a confiança se

esvai. E uma democracia sem confiança é como uma ponte rachada: não importa o quanto pareça firme por fora, uma hora ela cede.

A escolha por analisar os casos de Collor e Dilma se justifica, sobretudo, porque são os únicos afastamentos presidenciais efetivos após 1988, mas também porque carregam em si a marca de um mesmo processo: a crise econômica como fermento da instabilidade política. Collor caiu sob o peso de um plano econômico desastroso que congelou a poupança das famílias e mergulhou o país na recessão. Dilma perdeu sustentação ao tentar um ajuste fiscal duro logo após uma campanha eleitoral baseada em promessas opostas. Em ambos os casos, a economia foi o pavio, a manifestação é o oxigênio necessário, o desgaste político foi o fogo, e o impeachment, a explosão final.

Mas para entender de fato como esses processos se constroem, é preciso olhar além da economia em si. É preciso compreender como funcionam nossas instituições, como o Congresso reage à perda de apoio popular, como a mídia molda o debate público, como os protestos nas ruas influenciam os rumos da política. E, sobretudo, é preciso lembrar que estamos falando de um país que vive às voltas com suas próprias promessas: de justiça, de inclusão, de desenvolvimento. A frustração dessas promessas cobra seu preço.

Por isso, este trabalho se propõe a fazer um mergulho cuidadoso na relação entre crise econômica e impeachment no Brasil pós-1988, com foco nos casos de Collor e Dilma Rousseff. A metodologia utilizada passa por uma leitura interdisciplinar, combinando dados econômicos, análise institucional e interpretação política. Mais do que repetir o que está nos livros, a intenção aqui é compreender o processo como um todo — com seus acertos, suas distorções e, acima de tudo, suas lições.

No fundo, este é um estudo sobre rupturas: rupturas de confiança, de governabilidade, de projeto de país. É também, em certa medida, uma reflexão sobre os limites da nossa democracia, sobre o quanto ela ainda depende de bons ventos econômicos para se manter de pé. Ao olhar com mais cuidado para esses dois impeachments, espera-se compreender não só por que eles aconteceram, mas o que dizem sobre nós, sobre nosso sistema político e sobre a própria condição democrática em um país ainda tão desigual, tão plural e tão inacabado socialmente.

## 1. O IMPEACHMENT NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

### 1.1 A origem do instituto e sua evolução

A concepção moderna de limitação do poder estatal tem em John Locke um de seus marcos fundacionais. Em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, o autor distingue, ainda que de forma embrionária, os poderes legislativo, executivo e federativo, sustentando que a separação dessas funções é necessária à preservação da liberdade civil e ao cumprimento do contrato social. Para Locke, o legislativo é o poder supremo, mas deve atuar de forma limitada, visando sempre ao bem comum e nunca de forma arbitrária. O executivo, por sua vez, tem a missão de executar essas leis, sendo igualmente submetido a limites racionais e legais. Essa estrutura embrionária será refinada por Montesquieu, que desenvolverá o princípio da separação tripartite dos poderes — Legislativo, Executivo e Judiciário — como mecanismo essencial de contenção e equilíbrio institucional, fundamento este indispensável à compreensão do regime presidencialista e das possibilidades e limites do instituto do impeachment.

Quando retomamos autores clássicos, em especial Montesquieu, podemos observar a separação de poderes um tanto quanto objetiva, clara e sistemática, onde o mecanismo de descentralização do poder que decorre do Estado é fundamental para uma autocontenção ou contenção estimulada uns pelos outros. Em *O Espírito das Leis*, Montesquieu delineia a separação dos poderes entre Legislativo, Executivo e Judiciário, um conceito que ainda hoje é utilizado como base para o modelo republicano. Ele argumenta que essa divisão é crucial para a salvaguarda da liberdade política, pois, embora cada poder opere de forma independente, eles se mantêm interligados, atuando como um sistema de freios e contrapesos mútuos.

Nesse sistema, onde o controle é exercido de maneira cíclica, o Legislativo se incumbem da elaboração das leis; ao Executivo, cabe a função de executá-las; e ao Judiciário, a tarefa de interpretá-las e dirimir os conflitos que delas emergem. A função de fiscalizar os demais poderes não pertence exclusivamente a um único Poder, mas é compartilhada por todos no sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), que constitui a essência da teoria da separação de poderes.

Ainda que, no plano teórico, o modelo de separação de poderes se apresenta como um arcabouço funcional, pleno e coerente — constituindo um dos pilares fundamentais do Estado de Direito —, é no âmbito da concretização institucional onde foi necessário o desenvolvimento de instrumentos de controle recíproco entre os Poderes. Nessa conjuntura, o mecanismo do impeachment surge como uma expressão singular do sistema de freios e contrapesos, viabilizando a responsabilização do líder do Poder Executivo através de um processo que congrega prerrogativas tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Judiciário. Constitui-se, assim, em um elemento de estabilização frente a potenciais distorções resultantes da centralização de poder na figura do chefe do Executivo, seja este um presidente ou um primeiro-ministro, conforme o regime de governo adotado.

A gênese do impeachment remonta à Inglaterra, onde o Primeiro-Ministro e outros conselheiros da Coroa se tornaram passíveis de responsabilização perante o Parlamento por atos considerados contrários ao interesse público. Esse mecanismo emerge de um período de fortalecimento do poder parlamentar em face da monarquia. Sua aplicação era restrita a altos funcionários da administração real, excluindo o monarca, que à época era tido como juridicamente infalível, seguindo o princípio de que *“the King can do no wrong”*<sup>1</sup>. O caso mais notório de institucionalização desse instrumento ocorreu em 1376, durante o célebre Good Parliament, com o julgamento de Lord Latimer, que enfrentou acusações de corrupção e má gestão de recursos públicos, evidenciando o caráter penal do impeachment naquele momento. Esse processo marca o início da sistematização da responsabilização política de agentes da Coroa pela Câmara dos Comuns, com julgamento na Câmara dos Lordes (STEPHEN, 1883; BERGER, 1973), uma vez que a previsão dos crimes era ampla e o julgamento não era realizado por um juiz.

Com raízes fincadas no direito penal, o impeachment inglês trilhou um caminho notável ao longo dos séculos. De um mero instrumento punitivo, ele se tornou uma

---

<sup>1</sup>A expressão *the King can do no wrong* representa um princípio clássico do direito constitucional britânico segundo o qual o monarca é juridicamente infalível e, portanto, não pode ser responsabilizado por atos ilícitos. Essa doutrina, historicamente ligada à ideia de soberania e à autoridade divina do rei, sustentava que somente os ministros e conselheiros reais podiam ser responsabilizados por atos do governo, razão pela qual o impeachment desenvolveu-se como mecanismo de controle parlamentar voltado exclusivamente a esses agentes. Cf. STEPHEN, James Fitzjames. *A History of the Criminal Law of England*. London: Macmillan, 1883, v. I, p. 135-140. Ver também BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 24-25.

peça-chave para manter o equilíbrio entre os poderes na monarquia constitucional. Sua relevância estava na capacidade de resguardar o regime e os bens públicos dos desmandos daqueles que, mesmo sem deter a soberania formal, exerciam o poder de fato, agindo como verdadeiros governantes (ROTTA; PERES, 2021 p. 20, 21, 40, 52 e 56). É importante destacar que, apesar de sua importância histórica e ligação umbilical com a Inglaterra, o impeachment foi perdendo protagonismo no modelo inglês. Isso se deu com o surgimento e a consolidação de mecanismos mais ágeis e eficazes para gerenciar crises políticas, como a moção de censura e o voto de desconfiança, que se mostraram mais adequados para os desafios da governança parlamentar.

O modelo inglês serviu de inspiração para a Constituição dos Estados Unidos em 1787, uma decorrência natural da ligação histórica entre as nações. No cenário americano, o instituto foi cuidadosamente adaptado ao contexto republicano e presidencialista que hoje nos é familiar. Essas adaptações resultaram em uma significativa restrição do alcance do impeachment, que passou a ser um instrumento de responsabilização eminentemente política, com sanções limitadas à perda do cargo e à inelegibilidade<sup>2</sup>. O Brasil incorporou o impeachment em sua Constituição de 1824, prevendo a responsabilização política dos Ministros de Estado por crimes como traição, suborno, abuso de poder e peculato. Curiosamente, o imperador, enquanto chefe do Executivo, não era abarcado por esse mecanismo.

No período imperial, sob a crescente influência das tradições liberais e dos modelos constitucionais estrangeiros, principalmente dos Estados Unidos e da França, o impeachment surgiu como um instrumento focado inicialmente na responsabilização exclusiva dos Ministros de Estado. Estes podiam ser julgados pelo Senado por atos cometidos no exercício

---

<sup>2</sup>A Constituição dos Estados Unidos de 1787 adaptou o instituto do impeachment ao sistema presidencialista, retirando seu caráter penal e restringindo as sanções à perda do cargo e à inabilitação para funções públicas, estabelecendo um procedimento político dividido entre a Câmara dos Representantes (acusação) e o Senado (julgamento). Essa estrutura influenciou diretamente o modelo adotado no Brasil a partir da Constituição de 1891, com particular ênfase na responsabilização do Presidente da República por crimes de natureza política e institucional. Cf. ROTTA, Arthur Augusto; PERES, Paulo. Impeachment: história e evolução institucional. Revista Direito GV, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202115>. Ver também: CAMPOS, Luciano Leão Machado de; FILHO, Carlito Cordeiro. Aspectos gerais sobre o instituto do impeachment e a relevância do contexto social no processo. Revista Direito & Realidade, v. 6, n. 5, p. 28-44, 2018. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/1326>.

de suas funções, conforme estipulado nos artigos 131 a 133 da Constituição outorgada por Dom Pedro I, que transcrevo *ipsis litteris* para facilitar a compreensão:

“Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis:

I. Por traição.

II. Por peita, suborno, ou concussão.

III. Por abuso do Poder.

IV. Pela falta de observância da Lei.

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

VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles”

(BRASIL, 1824, p. 29).

Esse desenho institucional já refletia uma tentativa de controle político-administrativo do Executivo em um contexto em que a figura do Imperador permanecia juridicamente inviolável, mas que os seus subordinados que emanavam o poder executivo poderiam ser responsabilizados. Com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, o instituto foi ressignificado para se adequar rapidamente ao novo arranjo republicano, permitindo a responsabilização do próprio Presidente da República por crimes de responsabilidade, nos moldes da Constituição dos Estados Unidos.

A previsão do impeachment como mecanismo de controle interinstitucional buscava garantir a estabilidade do sistema presidencialista recém-instalado, funcionando como um contrapeso ao poder que naquele momento era concentrado no Executivo. O instituto do Impeachment ganhou contornos notáveis depois da redemocratização — acredito que ainda há um trauma social latente dos anos de chumbo da ditadura, e a sociedade possui um grande receio de concentrar poder no executivo — desde então ganhou um papel de protagonismo no sistema político brasileiro, seja como instrumento de negociação entre o Congresso Nacional e o Executivo ou utilizado para demonstrar a insatisfação social em tempos de crise.

Um dado da realidade que chama atenção é que pós redemocratização com a Constituição de 1988, todos os presidentes da República que exerceram o cargo entre 1988 e 2024 foram alvo de pedidos de impeachment protocolados na Câmara dos Deputados, totalizando 339 denúncias nesse intervalo. Fernando Collor de Mello enfrentou 29 pedidos, sendo 21 apresentados entre julho e agosto de 1992, resultando em seu impeachment, perda do cargo e inabilitação por oito anos. Itamar Franco teve 4 denúncias, Fernando Henrique Cardoso somou 24 pedidos (4 no primeiro e 20 no segundo mandato), e uma denúncia chegou a ser votada em maio de 1999, sendo aprovada no plenário. Luiz Inácio Lula da Silva acumulou 37 denúncias nos dois primeiros mandatos e, já em seu terceiro mandato (iniciado em janeiro de 2023), foi alvo de 19 pedidos de impeachment até fevereiro de 2024<sup>3</sup> — um número superior ao registrado no início dos governos Collor e Bolsonaro. Dilma Rousseff enfrentou 68 pedidos (14 no primeiro mandato e 53 no segundo), Michel Temer recebeu 31 denúncias, e Jair Bolsonaro acumulou 158 pedidos até janeiro de 2022, recorde no período, mas seus processos não avançaram formalmente<sup>4</sup>.

Dessa forma, pode-se concluir que o instituto do impeachment, embora juridicamente formalizado e evoluído, conserva uma essência política fundamental, funcionando hodiernamente como mecanismo de exceção quando instalado orientado pela lógica da confiança institucional e da contenção recíproca entre os Poderes. No entanto, desde a redemocratização, os pedidos de impeachment tem sido utilizado não somente balizados na norma e no ordenamento jurídico, mas também como um instrumento que, por vezes, assume a função de protesto, expressando a voz ativa de parte da sociedade. Isso se alinha à própria natureza do crime de responsabilidade e do julgamento, sendo essencialmente político, como veremos no próximo tópico.

---

<sup>3</sup> MARZULLO, Luísa. Lula acumula 19 pedidos de impeachment na Câmara, mais do que o dobro de Bolsonaro no mesmo período. O Globo, Rio de Janeiro, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/21/lula-acumula-19-pedidos-de-impeachment-na-camara-mais-do-que-o-dobro-de-bolsonaro-no-mesmo-periodo.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2025.

<sup>4</sup> Dados compilados pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação — Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Guimarães, 2022, p. 184.

## 1.2 A configuração constitucional do crime de responsabilidade

No ordenamento jurídico brasileiro, a responsabilização por crimes de responsabilidade alcança diversas autoridades públicas no plano federal, como o presidente da República, os ministros de Estado, o advogado-geral da União, os ministros do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores, o procurador-geral da República, além dos conselheiros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, os comandantes das Forças Armadas e os chefes de missão diplomática no exterior. Essa previsão também se estende às esferas estaduais e municipais, com variações conforme cada ente da federação. Nos estados e no Distrito Federal, estão sujeitos a esse tipo de infração os governadores, seus secretários, magistrados estaduais, membros do Ministério Público e, no âmbito municipal, os prefeitos, todos passíveis de responsabilização conforme os dispositivos legais aplicáveis a suas funções.

A concepção do crime de responsabilidade como infração político-administrativa possui raízes no direito constitucional comparado, e aqui voltamos a origem do instituto no modelo britânico, onde os conselheiros da Coroa podiam ser julgados pelo Parlamento por condutas prejudiciais à ordem do Estado, ainda que não configurarem crimes penais tipificados. Essa lógica foi posteriormente absorvida e reformulada nos sistemas presidencialistas modernos, como o dos Estados Unidos e, mais tarde, do Brasil. Nesses modelos, consolidou-se a distinção entre o crime comum — sujeito à jurisdição penal — e o crime de responsabilidade, de natureza política, afinal a apuração e julgamento é de competência do Poder Legislativo, sendo limitada ao Poder Judiciário a análise procedimental.

A Constituição Federal de 1988 preserva essa distinção ao tratar, em seu artigo 85, dos crimes de responsabilidade como atentados à Constituição e aos princípios fundamentais da República:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I – a existência da União;

II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV – a segurança interna do País;

V – a probidade na administração;

VI – a lei orçamentária;

VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes **serão definidos em lei especial**, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”

(BRASIL, 1988).

No artigo 86 da Constituição ficou estabelecido o rito político-processual para apuração dos crimes de responsabilidade e dos crimes comuns em que pode incorrer o Presidente da República:

“Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I – nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.”

(BRASIL, 1988).

### 1.3 A interpretação doutrinária e jurisprudencial do julgamento político

A Lei n.º 1.079, de 1950, regulamenta esse dispositivo constitucional, especificando em seu artigo 4º que os crimes de responsabilidade são “os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal”, classificando-os em diversas categorias, como os que violam a probidade administrativa, a lei orçamentária e os direitos individuais. O processo, embora estruturado com garantias jurídicas, visa a proteção institucional e a preservação do pacto republicano, e não a aplicação de sanções penais. Por isso, não impõe pena privativa de liberdade, mas sim sanções de natureza política, como a perda do cargo e a inabilitação para funções públicas por 8 anos, o ponto nevrálgico da Lei é proteger as instituições.

Apesar de formulada em contexto constitucional superado, a norma não foi revogada pela Constituição de 1988, sendo recepcionada em seus aspectos materiais. O Supremo Tribunal Federal reconheceu, contudo, que suas disposições processuais devem ser reinterpretadas conforme os princípios constitucionais atuais, como o contraditório e a ampla defesa (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, ADPF 378). Essa defasagem temporal tem gerado lacunas, notadamente nos processos de 1992 e 2016, cujo rito foi definido em grande parte pela jurisprudência do STF, veremos adiante como essa importante decisão estabeleceu parâmetros procedimentais em um processo de impeachment.

A Lei n.º 1.079/1950 é a terceira lei desse tipo na história do Brasil, sucedendo a lei imperial e a Lei n.º 30, de 8 de janeiro de 1892. Sua elaboração, assim como as anteriores, sempre foi marcada por tensões institucionais e debates acirrados entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Curiosamente, a lei foi pensada para impor freios ao Presidente da República, havendo quem a veja como uma tentativa de “parlamentarização clandestina do impeachment”<sup>5</sup>, dando maior margem de controle ao Congresso Nacional sobre o Executivo.

Na doutrina clássica, Paulo Brossard é enfático ao afirmar que “o crime de responsabilidade não é crime penal, em sentido próprio; é infração político-administrativa” (BROSSARD, 1992, p. 75), salientando que, embora o julgamento pelo Senado Federal se

---

<sup>5</sup> Expressão formulada por Rafael Mafei de Queiroz, que também recorre à noção de “contrabando parlamentarista” para designar o aumento do controle exercido pelo Parlamento, por meio da Lei de Crimes de Responsabilidade.

submeta a formas jurídicas mínimas, sua essência é política. Para o autor, o impeachment constitui um instrumento excepcional de defesa da ordem constitucional, voltado a conter desvios funcionais graves do Presidente da República que comprometam o equilíbrio entre os poderes e a estabilidade institucional. Nesse sentido, trata-se de um mecanismo de exceção, cuja utilização deve ser restrita e legitimada por elementos de gravidade política e institucional, não apenas jurídica.

Autores como Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho ressaltam que o julgamento por crimes de responsabilidade, ainda que revestido de forma jurídica, envolve um juízo político que extrapola a mera legalidade formal. Segundo o autor, o impeachment é “juriforme”, isto é, estruturado segundo o modelo de um processo judicial, mas com natureza essencialmente política, pois “O caráter juriforme do impeachment obriga à obediência ao devido processo legal, exige o oferecimento adequado do direito de defesa e a previsibilidade de um rito, muito embora o mérito da decisão seja essencialmente político e não sindicável ao controle jurisdicional.” (BANDEIRA DE MELLO FILHO, 2024, p. 119). Nessa perspectiva, a essência do instituto reside na ruptura do vínculo de confiança política entre o chefe do Executivo e o Parlamento, o que justifica sua apreciação por um órgão representativo, como o Senado Federal, e não pelo Poder Judiciário, já que se trata de uma avaliação de conveniência institucional e de governabilidade que escapa à racionalidade estrita da jurisdição.

A partir da análise dos episódios de 1955, 1992 e 2016, o autor conclui que a perda de apoio político e parlamentar é o fator efetivamente decisivo para a deflagração e o êxito do processo de impedimento, mais do que a existência objetiva de uma infração à norma legal. O impeachment, nesse contexto, passa a refletir um momento de ruptura do consenso político em torno da liderança presidencial, sendo o julgamento no Senado a expressão formal dessa crise (BANDEIRA DE MELLO, 2024, p. 220-221).

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 378, quando a Corte, ao deliberar sobre o rito do impeachment da presidente Dilma Rousseff, reconheceu sua natureza político-jurídica. O STF decidiu que o processo deve observar os princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e da motivação, mas enfatizou que o juízo de mérito realizado pelo Senado é de natureza política e, por isso, discricionário dentro dos limites constitucionais (BRASIL, STF, ADPF 378, 2016).

Diante desse quadro, é possível afirmar que os crimes de responsabilidade ocupam uma zona híbrida entre o direito e a política. Embora possuam tipificação legal e exijam a observância de garantias procedimentais, sua configuração e julgamento estão fortemente influenciados por fatores de natureza política, como a correlação de forças no Congresso Nacional, a legitimidade do governo e a confiança institucional, mas esse estudo vai dar um passo atrás, partiremos da análise econômica para observar que o Congresso é mutável e pende para o impeachment a depender do desempenho econômico do governo em questão. Uma frase comum entre os cientistas políticos é “se a economia vai bem, a reeleição é garantida”<sup>6</sup> mais que isso, podemos observar que se a economia vai mal, a sombra de um impeachment começa a pairar sobre o Palácio do Planalto.

A coesão da base parlamentar de um governo vai depender de como esse governo performa na economia, o equilíbrio da coalizão política encontra seu ponto de inflexão no chamado “centrão”<sup>7</sup>, bloco parlamentar heterogêneo que tende a apoiar o governo incumbente, mais por interesses de manutenção de poder do que por alinhamento ideológico. O “centrão” não costuma se estabelecer com ao lado de governos perdedores e se ele muda de lado é porque possui a garantia que este governo não terá sucesso eleitoral e uma crise econômica quase sempre precede essa ruptura, desgastando o governo até chegar no ápice que é a abertura do processo de impeachment.

Aníbal Pérez-Liñán, sintetiza todo esse processo afirmando que o impeachment na América Latina deve ser compreendido como uma ferramenta de resolução de crises institucionais, frequentemente mobilizada quando os presidentes perdem apoio político e enfrentam erosão de legitimidade. Nesses casos, mais do que a comprovação objetiva de crimes de responsabilidade, o que predomina é a lógica da governabilidade e da estabilidade do regime democrático (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

---

<sup>6</sup> CARREIRÃO, Yan de Souza. Avaliação do Governo e “Voto Econômico”. , n. 48, p. 213-232, 1999.

<sup>7</sup> “Centrão” é uma expressão utilizada no cenário político brasileiro para designar um grupo informal e heterogêneo de parlamentares, geralmente de partidos de centro e centro-direita, que se articulam em torno da obtenção de cargos, verbas e influência na administração pública, independentemente de alinhamento ideológico programático. Sua atuação costuma ser orientada por interesses pragmáticos e pela busca de vantagens político-institucionais, exercendo papel decisivo na formação de maiorias no Congresso Nacional. A origem do termo remonta à Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, quando um bloco de parlamentares conservadores uniu-se para barrar pautas progressistas e influenciar os rumos do texto constitucional, consolidando-se desde então como força de barganha no processo legislativo.

## 2. CRISE ECONÔMICA E A INSTABILIDADE POLÍTICA

### 2.1 Relação entre economia e legitimidade institucional

A análise da legitimidade institucional em regimes democráticos contemporâneos exige observar os aspectos econômicos. Um governo se mantém firme não só seguindo as leis, mas também atendendo às necessidades básicas da população para manter o mínimo de coesão parlamentar. Em países como o Brasil, marcado por uma profunda desigualdade histórica e latente, com ciclos de dependência externa e vulnerabilidades institucionais, a legitimidade das instituições políticas, depende também de fatores econômicos.

Para Max Weber, em *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, a legitimidade vem da crença em uma ordem preexistente. Mas não basta só a lei ou possuir um líder carismático; o Estado precisa garantir o básico para as pessoas. Se a economia vai mal, a confiança diminui. Nesse sentido, a legitimidade adquire um caráter pragmático: a população tende a aceitar a autoridade estatal enquanto percebe que o governo consegue promover crescimento, estabilidade e inclusão. Quando esses pilares falham, as narrativas de ruptura ganham terreno.

A teoria desenvolvimentista brasileira, especialmente na obra de Celso Furtado, já apontava para essa interdependência entre economia e a estrutura institucional. Para ele, ser um país subdesenvolvido não era só ter uma economia fraca, mas também todo um jeito de organizar a sociedade e a política que impede o país de criar o seu próprio caminho. Quando o governo não consegue resolver de verdade os motivos da pobreza e da desigualdade, as pessoas passam a confiar menos nas instituições políticas. E quando o país enfrenta momentos difíceis, essa falta de força das instituições fica ainda mais evidente. Furtado entendia que modernizar a economia, sem mudar também as estruturas políticas, podia causar problemas e dificuldades que prejudicam a democracia (FURTADO, 2007).

No mesmo sentido, autores ligados à economia política institucionalista como Hyman Minsky oferecem importante chave de leitura. Embora sua teoria tenha como foco principal as dinâmicas financeiras, ela permite uma transposição para o campo político. Minsky parte da constatação de que os ciclos de euforia e colapso são inerentes ao capitalismo financeiro e que, em momentos de crise, as expectativas racionais são substituídas por pânico, retração de

investimentos e instabilidade sistêmica. No plano político-institucional, um raciocínio análogo pode ser estabelecido: diante da falência das promessas econômicas, o sistema político sofre um colapso de legitimidade. Em outras palavras, a quebra de confiança no funcionamento da economia transfere-se para as instituições estatais, tornando-as vulneráveis a pressões excepcionais, como o impeachment, a judicialização da política ou o apelo populista (MINSKY, 2010).

Essa fragilidade se manifesta de maneira ainda mais evidente em cenários menos favorecidos. Marcelo Neves, ao desenvolver a ideia de “constitucionalismo periférico”, sustenta que, em nações à margem do cenário global, a exemplo do Brasil, o Direito Constitucional atua num cenário de grande pressão, onde se acumulam expectativas elevadas e se observa uma escassez de instituições que funcionem de fato. Nesse contexto, a ordem jurídica se vê constantemente dividida entre o que promete em teoria e o que consegue realizar na prática. A credibilidade das instituições se mantém, portanto, de forma frágil, sobretudo em momentos de crise econômica. O declínio da economia agrava as dificuldades já existentes, e a perda de legitimidade do governo pode levar ao acionamento de medidas legais extremas sob forte influência da população (NEVES, 201, p. 113-153), como se viu nos processos de impeachment de Collor e Dilma.

Um aspecto crucial a ser notado é que, em tempos de grave instabilidade econômica, há um desvio do julgamento político válido — fundado na deliberação racional e no devido processo legal — para o juízo político-emocional, amplificado por narrativas midiáticas e demandas difusas por moralidade pública<sup>8</sup>. O campo político torna-se fértil para a retórica de combate à corrupção, mesmo quando os elementos jurídicos não estão plenamente consolidados. O cenário político se torna propício para discursos de combate à corrupção, mesmo quando os elementos jurídicos não estão plenamente consolidados. Assim, a legitimidade não é apenas minada pelos erros na gestão da economia, mas também é transferida para outros focos de poder — como o sistema judiciário, a promotoria, ou áreas militarizadas da segurança, sendo comum a idade de lei e ordem se sobrepondo ao pleito — que começam a ser encarados como detentores de uma autoridade ética reparadora. A crise

---

<sup>8</sup> Como o caso da operação lava-jato, onde havia um grande clamor popular por respostas e o devido processo legal foi suplantando em nome de dar uma resposta a sociedade dos problemas que estavam perdurados no cenário político-econômico.

econômica, portanto, move os pontos de aceitação do poder político oficial para outras áreas de atuação pública, o que transforma intensamente a harmonia entre os poderes e os alicerces da ordem constitucional, a população não enxerga alternativa na máquina pública e decide lançar uma ferramenta na engrenagem.

A legitimidade das instituições se mostra, assim, algo multifacetado, onde a economia tem peso crucial. O pacto democrático vai além de eleições constantes e órgãos operando; ele pede por resultados visíveis. Quando o desempenho econômico fracassa, a legitimidade política enfraquece, e os dispositivos constitucionais são reinterpretados sob uma lógica de excepcionalidade, muitas vezes sob forte pressão da opinião pública e da mídia. Esse fenômeno revela o quanto o equilíbrio entre legitimidade formal (jurídica) e legitimidade material (econômica e social) é essencial à sobrevivência das democracias, sobretudo em Estados periféricos.

Dessa forma, a compreensão da relação entre economia e legitimidade institucional é essencial para interpretar os processos de impeachment como fenômenos que ultrapassam o campo jurídico-formal. O impeachment, nesses termos, não é apenas um mecanismo de responsabilização, mas também um instrumento de recomposição da ordem política em contextos nos quais o colapso econômico solapa as bases materiais da autoridade democrática.

## **2.2 Instabilidade sistêmica e colapso de governabilidade**

Em democracias, para que um governo consiga efetivamente conduzir o país, é crucial não só ter sido eleito de forma justa, mas também contar com instituições sólidas que deem suporte à criação e implementação de políticas. Quando a economia enfrenta dificuldades, essa solidez se abala, levando a um enfraquecimento das relações entre partidos, queda na aprovação da população e problemas no funcionamento do governo. Em nações como o Brasil, onde o presidente precisa formar alianças para governar, a pressão entre o direito de governar por ter sido eleito e a real capacidade de fazer o governo funcionar se torna ainda maior em momentos de crise econômica.

Malloy (1993) destaca que governar exige duas capacidades básicas: (i) identificar problemas e formular políticas; (ii) implementar essas políticas convertendo apoio político em ação executiva. Quando a crise econômica reduz receitas, paralisa cadeias produtivas e agrava

desemprego, ambos os aspectos sofrem impacto — enfraquecendo alianças e minando confiança social, base da sustentação política.

A estabilidade institucional em regimes democráticos é fortemente condicionada à capacidade do sistema político de manter-se funcional frente a pressões sociais, econômicas e simbólicas<sup>9</sup>. No entanto, essa estabilidade é frequentemente ameaçada por fenômenos de instabilidade sistêmica, nos quais a sobrecarga de demandas e a escassez de mecanismos eficazes de absorção institucional das crises culminam em uma perda progressiva da capacidade de governar — ou seja, em um colapso de governabilidade.

O colapso de governabilidade não implica necessariamente uma ruptura constitucional no sentido estrito, mas uma reconfiguração da funcionalidade do sistema político, que passa a operar sob uma lógica de exceção. Instrumentos como o estado de defesa, o uso intensivo de medidas provisórias, a intervenção federal ou mesmo o impeachment tornam-se saídas jurídicas para uma crise essencialmente política e sistêmica. A governabilidade, nesse contexto, não é apenas uma questão de maioria legislativa, mas da capacidade do Estado de estabilizar expectativas e responder a crises econômicas, que inevitavelmente se transformam em crises sociais, com legitimidade.

Essa situação se agrava em regimes presidencialistas como o brasileiro, que dependem de coalizões partidárias. No Brasil, a diversidade de partidos exige uma constante composição para garantir o apoio do parlamento, o que acarreta custos. Enquanto em sistemas parlamentaristas existem mecanismos mais ágeis para a troca de governo (como a moção de censura ou a dissolução do parlamento), em modelos presidencialistas, uma ruptura mais drástica, como o impeachment, torna-se uma via de mão única. (ABRANCHES, 1988, p. 7-16).

Nesse cenário, o maior perigo é que a exceção se torne regra. Quando medidas extraordinárias viram rotina na política, o que acontece é um esvaziamento da própria democracia, banalizando as rupturas institucionais. No Brasil, essa banalização é ainda mais propensa devido à fragilidade das nossas instituições, ao papel central que o Judiciário

---

<sup>9</sup> Como um simples protesto contra o aumento das passagens em São Paulo que tomam outros contornos com a jornadas de 2013, basicamente o povo decidiu que “tudo” estava errado e os protestos perderam sua característica originária.

assumiu — já que, no fim das contas, “tudo está na Constituição” — e a um ambiente político extremamente dividido, o que torna a governabilidade sempre instável e sujeita a crises, sejam elas parciais ou totais.

Em síntese, a instabilidade sistêmica e o colapso da governabilidade não devem ser vistos como exceções históricas, mas como parte da gramática do constitucionalismo periférico. Compreendê-los em sua dimensão estrutural — e não apenas conjuntural — é fundamental para analisar os mecanismos de controle e ruptura presentes nas democracias contemporâneas, especialmente nos países em desenvolvimento. Essa leitura teórica permite, posteriormente, uma abordagem mais precisa dos casos concretos, como os impeachments de presidentes no Brasil pós-1988.

### 2.3 Constitucionalismo periférico e Crise

Entender as crises que afetam as instituições em países em desenvolvimento requer que se vá além das tradicionais ideias do constitucionalismo liberal, moldadas pelas realidades históricas e pelas estruturas das nações mais ricas do mundo. A teoria do constitucionalismo periférico, criada por Marcelo Neves, começa notando que existe um desencontro fundamental entre a maneira como as leis e a constituição são escritas nesses lugares e como elas realmente funcionam na prática. Essa é uma situação onde os sistemas sociais não trabalham juntos de forma equilibrada, mostrando que leis modernas existem lado a lado com costumes antigos e práticas que só olham para si mesmas.

Como observa Marcelo Neves, a constitucionalização simbólica como alopoiese<sup>10</sup> do sistema jurídico é um problema fundamentalmente ligado à modernidade periférica. A função simbólica da Constituição, nesse contexto, não reside na realização normativa de suas disposições, mas na construção de uma fachada de legitimidade que encobre a precariedade institucional e a inefetividade dos direitos. Trata-se, segundo o autor, da figura da “constituição-álibi”, uma carta que não ordena a realidade, mas que é evocada

---

<sup>10</sup> **Alopoiese** é um conceito originado na biologia, em contraposição à noção de **autopoiese**, que designa sistemas capazes de se autoproduzirem com base em seus próprios elementos. No contexto jurídico, Marcelo Neves adapta essa noção para descrever a perda de autonomia do sistema jurídico, que passa a depender de elementos externos — como o sistema político ou econômico — para funcionar. Trata-se, portanto, de um Direito que já não se autorreproduz, mas que é produzido e controlado a partir de fora, dissolvendo suas fronteiras e comprometendo sua função normativa própria. (NEVES, 2011, p. 113-129).

discursivamente por agentes do poder para justificar tanto a manutenção do *status quo* quanto, em certos momentos, a sua radicalização.

Essas dinâmicas estruturam o funcionamento institucional na modernidade periférica, onde a promessa constitucional é frustrada por uma ordem concreta seletiva, desigual e personalizada. O Direito, em vez de generalizar expectativas normativas, torna-se linguagem de consagração ideológica ou de bloqueio da crítica. Neves adverte quanto aos riscos da subordinação heteronomizante do sistema jurídico ao código primário do poder, estruturado na lógica da superioridade e da inferioridade, o que compromete não só a autonomia do Direito, mas também dissolve as fronteiras entre o sistema jurídico e seu meio ambiente social.

A teoria do constitucionalismo periférico, assim, denuncia a fragilidade das democracias formais em contextos de alta desigualdade social e baixa autonomia institucional. Em vez de ordenadora, a Constituição passa a ser campo de disputas simbólicas, onde elites e grupos sociais mobilizam seu prestígio retórico para legitimar projetos de poder antagônicos. Esse uso instrumental da linguagem constitucional pode se expressar, por exemplo, na mobilização seletiva de institutos como o impeachment, o estado de exceção ou a judicialização como estratégia de controle institucional.

Desse modo, a crise não se apresenta como um momento patológico do sistema, mas como uma característica estrutural das ordens constitucionais periféricas. Como aponta Neves, a prática jurídica do chamado “sobrecidadão”<sup>11</sup> é a de utilizar, abusar ou rejeitar a Constituição conforme a constelação concreta de interesses políticos. A função simbólica da Constituição é acionada tanto para impedir mudanças quanto para legitimar promessas futuras que jamais se concretizam. O horizonte normativo esvanece, e a Constituição transforma-se num repositório de retóricas concorrentes.

Esses conceitos — constitucionalização simbólica, alopoiese, sobreintegração e sobrecidadania — tornam-se especialmente visíveis em contextos de crise econômica, quando

---

<sup>11</sup> Sobrecidadão é a figura conceitual elaborada por Marcelo Neves para designar indivíduos ou grupos sociais que, embora formalmente sujeitos às normas do ordenamento jurídico, desfrutam de uma posição de superioridade prática, operando à margem ou acima das regras que regem os demais. (NEVES, 2011, p. 113-129).

o tecido institucional já fragilizado revela de forma aguda suas assimetrias estruturais. Em momentos de retração econômica, o sistema jurídico perde ainda mais sua autonomia, sendo capturado por imperativos políticos e econômicos imediatos, como ajustes fiscais, reformas emergenciais e contenção de direitos sociais. A Constituição, longe de servir como instrumento de contenção e ordenação, é reinterpretada seletivamente por agentes públicos e privados que ocupam posições de sobrecidadania, moldando-a aos seus interesses conjunturais. A crise, assim, não apenas acelera o processo de alopoiese do Direito, como acentua sua função simbólica: direitos são reafirmados no plano discursivo enquanto são esvaziados na prática. Esse cenário impõe, portanto, uma pergunta central para a análise que se segue: afinal, o que é uma crise econômica?

#### **2.4 O que caracteriza uma Crise Econômica?**

A palavra “crise” tem origem no grego antigo "krisis", que significava, em seu uso mais primitivo, um momento decisivo — aquele instante que definia se o desfecho de algo seria positivo ou negativo. Na medicina grega, por exemplo, esse termo indicava a fase crucial da evolução de uma doença. Mais tarde, foi incorporado a outras áreas do saber, como a economia, para representar períodos de desequilíbrio agudo, em que decisões urgentes e estruturais se fazem necessárias.

Uma crise econômica surge quando a economia deixa de operar do jeito que costumava e de uma forma mais duradoura do que uma mera instabilidade. É um momento turbulento, marcado por uma queda na produção, mais gente sem emprego, menos compras e investimentos em baixa, podendo até levar a grandes problemas financeiros. O Dicionário Houaiss ainda acrescenta que uma crise econômica normalmente causa impactos importantes na sociedade e na política, mudando a vida das pessoas e a estabilidade do governo de um país.

Essas fases críticas da economia não surgem repentinamente. Na maioria das vezes, elas são antecedidas por sinais de alerta: crescimento do endividamento, déficits fiscais recorrentes, bolhas de crédito, desequilíbrios cambiais ou mesmo tensões geopolíticas. Tais elementos, quando negligenciados, acabam por comprometer o funcionamento dos mercados e exigem respostas rápidas para conter o avanço da deterioração econômica.

Uma das características mais marcantes de uma crise econômica é a acentuada queda do Produto Interno Bruto (PIB). Embora a retração da atividade econômica por dois trimestres consecutivos já configure uma recessão técnica, os efeitos tornam-se sistêmicos quando essa queda se prolonga ou atinge patamares superiores a 6% em um período de dois anos, indicando danos mais profundos à estrutura econômica. A isso se soma o crescimento rápido do desemprego. À medida que empresas fecham as portas ou suspendem investimentos, o mercado de trabalho sente o impacto, e a taxa de desemprego pode ultrapassar os 10%, agravando ainda mais o quadro social. Essa situação é intensificada quando cresce o número de pessoas desempregadas por longos períodos, o que sinaliza uma dificuldade persistente de recuperação.

Em paralelo, a confiança dos agentes econômicos se abala. A incerteza toma conta das decisões empresariais e familiares: bancos, investidores e consumidores reduzem seus gastos, adiam projetos e passam a operar com cautela, o que afeta diretamente o crédito, o investimento e o consumo. O reflexo imediato disso é a diminuição nas vendas, o encalhe de produtos, a necessidade de rever preços e estoques. Os problemas espalham-se também pelo sistema financeiro, que pode sofrer com o aumento da inadimplência, a retração do crédito e, em casos extremos, situações como corrida bancária e falências de instituições.

Todo esse cenário alimenta tensões políticas e sociais. A população, impactada pela perda de renda e de perspectivas, tende a se mobilizar, pressionando governos e instituições. É comum que a instabilidade econômica se desdobre em protestos, queda de popularidade de governantes e um ambiente político conturbado. Por fim, as crises podem vir acompanhadas tanto de inflação elevada — corroendo salários e gerando descontrole nos preços — quanto de deflação persistente, sinal de que o consumo e a produção estão profundamente retraídos. Ambos os casos apontam para um desequilíbrio perigoso entre oferta e demanda.

Ao olhar para momentos marcantes da história econômica, é possível entender como os efeitos de uma crise se entrelaçam de maneira complexa. A Grande Depressão de 1929, por exemplo, não foi apenas uma queda estatística: foi uma experiência vivida por milhões de pessoas que enfrentaram o colapso de mercados, a perda de empregos, a insegurança alimentar e uma sensação coletiva de colapso. O PIB norte-americano encolheu drasticamente, e o desemprego alcançou proporções jamais vistas até então. Anos mais tarde, a crise financeira de 2008 mostrou que, mesmo em tempos modernos, sistemas bancários

sofisticados podem ruir em poucos meses, puxando com eles cadeias inteiras de produção e consumo.

Para além dos exemplos históricos, os números que costumam aparecer em estudos de instituições como o Fundo Monetário Internacional e a OCDE servem como uma espécie de termômetro da gravidade da situação. Não é só uma queda de 4% no PIB em um ano que assusta — é o que essa queda representa: negócios fechando, trabalhadores sendo dispensados, famílias adiando projetos de vida. Quando o desemprego sobe mais de dois pontos percentuais em pouco tempo, ou quando a inflação passa dos 10% ao ano em países que costumam ter estabilidade, o sinal está dado. O mesmo vale quando vemos que mais de um quinto da força de trabalho está subutilizada, ou que boa parte dos desempregados já não consegue retornar ao mercado por longos períodos.<sup>12</sup>

A situação se agrava ainda mais quando os mercados financeiros reagem com violência. Uma desvalorização cambial em torno de 30%, ou uma queda acentuada nas bolsas de valores em poucos meses, revela que a confiança — esse elemento tão intangível e, ao mesmo tempo, tão decisivo — foi abalada. Se o crédito seca e a inadimplência cresce, as engrenagens da economia começam a travar<sup>13</sup>. Mais do que as estatísticas em si, o que define uma crise é esse pano de fundo em que expectativas são desfeitas, planos são interrompidos e a sensação de instabilidade toma o lugar da previsibilidade. É essa perda de confiança generalizada que torna o processo de recuperação tão difícil, mesmo quando medidas de estímulo já estão sendo aplicadas.

É possível perceber como uma crise econômica, com todos os seus desdobramentos, tem o poder de corroer silenciosamente os alicerces de um governo democrático. A economia, quando falha, não apenas compromete o cotidiano das pessoas — ela mina a confiança coletiva nas instituições e nos seus representantes. O Brasil, nas últimas décadas, testemunhou isso de forma contundente. Os dois presidentes que enfrentaram processos de impeachment após a promulgação da Constituição de 1988 — Fernando Collor e Dilma Rousseff — chegaram a esse desfecho em meio a ambientes marcados por forte recessão, aumento do desemprego, retração nos investimentos e perda generalizada de credibilidade. Mais do que

---

<sup>12</sup> IMF – International Monetary Fund. World Economic Outlook: Global Prospects. Washington: IMF, abril, 2025.

<sup>13</sup> OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. Society at a Glance 2024: Unemployment and Labour Underutilisation. Paris: OECD Publishing, 2024.

atos isolados ou desvios individuais, os impeachments refletiram um contexto de desintegração da base de apoio político e social em razão da deterioração das condições econômicas. É com esse pano de fundo que passamos agora a examinar o caso de Fernando Collor, primeiro presidente eleito por voto direto no Brasil após o regime militar, cuja queda ocorreu sob o peso de uma promessa frustrada de modernização econômica que não conseguiu conter a instabilidade crescente.

Ao final deste capítulo, fica claro como uma crise econômica, com suas muitas faces, tem o poder de desgastar, quase que silenciosamente, as bases de um governo democrático. Quando a economia vai mal, não é só o dia a dia das pessoas que é afetado; a confiança de todos nas instituições e em quem os representa começa a sumir. No Brasil, vivemos isso intensamente nas últimas décadas. Os dois presidentes que sofreram impeachment depois da Constituição de 1988 — Fernando Collor e Dilma Rousseff — viram seus mandatos chegarem ao fim em meio a recessões profundas, aumento do desemprego, falta de investimentos e uma perda generalizada de fé nas instituições. Mais do que falhas isoladas ou desvios de conduta, esses impeachments foram o reflexo de um apoio político e social que se desintegrou por causa da piora da economia. É com essa compreensão que agora vamos olhar para o caso de Fernando Collor, o primeiro presidente eleito diretamente no Brasil após a ditadura militar, cuja queda aconteceu sob o peso de uma promessa de modernização econômica que simplesmente não conseguiu segurar a crescente instabilidade.

### **3. O IMPEACHMENT NA EXPERIÊNCIA POLÍTICA INSTITUCIONAL APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988**

#### **3.1 O Impeachment de Fernando Collor de Mello**

A eleição de Fernando Collor de Mello em 1989 foi um momento marcante da história brasileira e carregava em si o peso simbólico de uma nação que, depois de mais de duas décadas de ditadura militar, voltava finalmente a escolher diretamente seu presidente. Era o primeiro pleito presidencial direto desde 1960, e o país inteiro acompanhava com expectativa o que viria a ser um marco da redemocratização. Collor, então um jovem governador de Alagoas, soube ocupar com habilidade esse cenário inédito: se apresentou como alguém fora do sistema, vestiu a imagem do “caçador de marajás” e adotou um discurso firme contra os altos salários do funcionalismo e os privilégios do Estado. Tinha uma postura moderna, falava diretamente com a televisão e parecia encarnar uma promessa de renovação que ressoava com muitos eleitores.

Do outro lado, Luiz Inácio Lula da Silva, operário e sindicalista, representava uma alternativa popular, apoiado por movimentos sociais, sindicatos e partidos de esquerda. A disputa entre os dois no segundo turno expôs um Brasil dividido, com Collor conquistando a vitória com pouco mais de 6% de diferença nos votos válidos. Mais do que uma simples eleição, aquele processo escancarou os novos contornos da política brasileira — marcada pela força da televisão, pela construção de personagens eleitorais e pela busca de um discurso que pudesse responder à demanda da sociedade por mudança, ordem e esperança. A vitória de Collor foi, nesse contexto, tanto resultado de seu carisma quanto reflexo de um país que ainda tateava os caminhos da democracia recém-recuperada.

##### **3.1.1 Contexto econômico: inflação, Plano Collor e recessão**

O pleito presidencial de 1989 gerou reações mistas: ao mesmo tempo que existia uma alegria imensa pela redemocratização, pairava a apreensão de um povo exausto por uma inflação descontrolada, abismos sociais e esperanças frustradas. Depois de mais de vinte anos sem poder escolher diretamente o presidente, a votação tinha um significado muito forte: era o momento em que os cidadãos voltavam a exercer seu direito ao sufrágio universal, com base na nova Constituição de 1988.

Foi nesse ambiente de instabilidade e expectativa que emergiu a figura de Fernando Collor de Mello. Relativamente desconhecido do grande público nacional até então, Collor rapidamente ascendeu ao centro do debate político com um discurso agressivo contra os privilégios do setor público, personificado na retórica do “caçador de marajás”. Seu tom moralizante, somado a uma imagem cuidadosamente construída de modernidade e energia juvenil, contrastava com os caciques políticos da Nova República, como Ulysses Guimarães e Aureliano Chaves, que não empolgaram o eleitorado.

As bases partidárias tradicionais, como o PMDB e o PFL, encontravam-se em processo de desgaste, ainda coladas à imagem do governo Sarney e à frustração gerada pelos sucessivos planos econômicos fracassados. O pleito de 1989, realizado de forma "solteira", ou seja, desvinculado de outras eleições legislativas, acabou por enfraquecer ainda mais essas estruturas partidárias. Nesse vácuo, o carisma midiático de Collor ganhou terreno. Como observa Brasílio Sallum Jr., tratou-se de um “fenômeno político fabricado pela televisão”, cuja força simbólica foi amplificada pelo apoio tácito de grandes veículos de comunicação, especialmente da Rede Globo<sup>14</sup>, que desempenhou papel decisivo no segundo turno.

Por outro lado, Luiz Inácio Lula da Silva personificava uma proposta de esquerda que ainda gerava incerteza em grande parte dos eleitores mais conservadores e no mundo dos negócios. Mesmo com o PT tendo ampliado sua força nas urnas e estabelecido uma presença marcante em associações de trabalhadores, movimentos sociais e discussões sobre igualdade social, seu discurso ainda era encarado com receio por uma parcela da classe média e pelo setor financeiro. A equipe de campanha de Collor soube usar esses medos a seu favor, posicionando-se como uma opção atual e de viés liberal, que defendia a abertura econômica e a recuperação da ética na política.

O contexto da economia ajudou a dar força ao discurso de impacto. Em 1989, o Brasil sofria com uma inflação fora de controle, que passava de 1.700% ao ano. A bagunça nas contas do governo, a falta de confiança nos planos econômicos que vieram antes — como o Cruzado, o Bresser e o Verão — e a impressão de que o governo havia perdido totalmente o

---

<sup>14</sup> A Rede Globo reconheceu, em seu próprio acervo institucional, que houve erro na edição do debate entre Fernando Collor e Luiz Inácio Lula da Silva no segundo turno das eleições de 1989. Segundo a emissora, a edição exibida no *Jornal Nacional* favoreceu Collor ao destacar seus melhores momentos, enquanto os de Lula foram reduzidos, o que gerou severas críticas e polêmicas. Cf. GLOBO. *Debate Collor x Lula*. Memória Globo, s.d. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/erros/debate-collor-x-lula/noticia/debate-collor-x-lula.ghtml>.

controle dava espaço para que promessas de mudanças rápidas e radicais fossem bem recebidas. Collor tirou vantagem dessa situação ao sugerir uma quebra com o modelo em que o governo controlava tudo e evitando acordos mais sérios com o Congresso, preferindo um estilo de governo em que ele decidia quase tudo sozinho, como se fosse um plebiscito constante.

O triunfo de Collor no segundo turno, impulsionado por 35 milhões de votos, expôs tanto a vulnerabilidade do sistema partidário quanto o poderoso papel da mídia no cenário brasileiro. Não surpreendentemente, o PRN, seu partido, era diminuto, recém-formado e com presença mínima no Congresso. Sua eleição evidenciou uma das principais contradições da Nova República: embora firmada institucionalmente em uma Constituição democrática e abrangente, a política brasileira ainda orbitava em torno de figuras personalistas, soluções individualistas e um acordo federativo instável.

Essa falta de harmonia entre um presidente recém-eleito, com considerável apoio popular, e a falta de uma base política consistente no Congresso se tornaria um fator crucial para compreender a crise que se seguiu. Collor ascendeu ao poder sem uma estrutura partidária, sem uma conexão sólida com os grupos influentes e com uma proposta liberal que não encontrou apoio evidente nem na sociedade nem nas elites políticas. Sua legitimidade se baseava mais na insatisfação da população com o passado do que em um plano consistente para o futuro.

Assim, a eleição de 1989 não foi apenas o ponto de partida da presidência pós-ditadura foi, acima de tudo, um instante em que ficaram evidentes as tensões entre um eleitorado ansioso por mudanças, um sistema partidário fragmentado e uma economia em crise. Tais circunstâncias, que inicialmente favoreceram o forasteiro — ou *outsider*, para usarmos a palavra da moda — Collor, mais tarde teriam um custo elevado, quando a política exigiu a articulação e a estabilidade que ele não conseguiu construir.

A posse de Fernando Collor de Mello, em 15 de março de 1990, foi seguida de uma intervenção radical na economia brasileira, batizada de Plano Brasil Novo — ou simplesmente Plano Collor. A justificativa para as medidas extremas era a hiperinflação que corroía a renda e desorganizou a vida econômica do país. Para se ter uma ideia da gravidade

do quadro, em março de 1990, o índice de inflação medido pelo IPC-FIPE foi de 81,32% no mês, e o IPCA atingira 82,39% naquele mesmo período

No epicentro daquele plano, pairava uma medida drástica e sem precedentes: o confisco da poupança. De repente, depósitos bancários acima de 50 mil cruzeiros foram congelados por 18 meses, atingindo em cheio contas-correntes, cadernetas de poupança, investimentos e fundos. Era como se uma parte significativa da vida financeira das pessoas evaporasse da noite para o dia. Estima-se que cerca de 80% de todo o dinheiro em circulação foi retirado do mercado, o que equivalia a impressionantes 120 bilhões de cruzeiros na época. A ideia era criar um choque imediato, quebrando o ciclo vicioso da inflação que parecia engolir o país.

No entanto, as consequências foram dolorosas. Empresas viram seu capital de giro sumir, o consumo despencou, e uma profunda desconfiança se instalou em relação ao sistema bancário. Embora a inflação tenha recuado nos primeiros meses, chegando a 9,05% em junho de 1990, ela não tardou a ressurgir no segundo semestre. Assim, em janeiro de 1991, o governo se viu obrigado a lançar um novo pacote, o Plano Collor II, com mais congelamentos e apertos fiscais, mostrando que a batalha contra a inflação estava longe de terminar.

Os reflexos sobre o Produto Interno Bruto foram imediatos e dolorosos, um verdadeiro soco no estômago da economia brasileira. Em 1990, o PIB encolheu -4,35%, uma das maiores quedas da nossa história recente, um golpe que ainda reverberava. No ano seguinte, veio uma recuperação tímida, um respiro enganoso de 1,03%, mas que logo se desfez com outra queda de -0,47% em 1992, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística<sup>15</sup>. Era como se o governo Collor nos arrastasse para o fundo do poço de recessão, sem conseguir encontrar a saída.

Esses números, frios e implacáveis, expressam muito mais que uma falha técnica na economia; eles revelam um rasgo profundo no próprio tecido produtivo e social do país. Com o consumo deprimido e os investimentos retraídos, o desemprego nas cidades disparou, embora os dados oficiais da época, com suas metodologias menos precisas, jamais

---

<sup>15</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls). Acesso em: 18 jul. 2025.

conseguissem capturar a verdadeira dimensão do sofrimento que se espalhava. O mal-estar social se alastrava, e a popularidade de Collor, que antes parecia intocável, começou a desabar já no segundo semestre de 1990. A recessão, somada à percepção de um governo autoritário e fechado ao diálogo com o Congresso, criou um ambiente institucional cada vez mais tenso, um caldeirão prestes a explodir.

Além da retração econômica que sufocava a todos, o governo patinava para sustentar seu discurso de modernização. As privatizações, alardeadas como a salvação, avançavam a passos de tartaruga, quase imperceptíveis, enquanto a abertura comercial encontrava uma barreira intransponível na resistência feroz de setores industriais ainda engatinhando e despreparados para a concorrência. Ao mesmo tempo, a política monetária era um tiro no escuro, incapaz de estabilizar os preços de forma consistente, e a confiança dos agentes econômicos no tão prometido modelo liberalizante foi, gota a gota, se esvaindo, levando consigo as esperanças de muitos.

Embora o debate econômico não estivesse no olho do furacão das disputas políticas que culminaram no impeachment, não podemos simplesmente ignorar que as políticas de ajuste fiscal e monetário do governo, e suas consequências socioeconômicas, foram um combustível poderoso para as forças políticas que se levantaram contra Collor. A falta de resultados concretos, a recessão prolongada que apertava o cinto de cada brasileiro e o sofrimento social provocado pelo confisco da poupança minaram a legitimidade do governo e fertilizaram o terreno para a crise política que viria a explodir em 1992, marcando profundamente a memória de uma nação.

Com a chegada da década de 1990, uma sombra se estendeu sobre o mercado de trabalho brasileiro, especialmente durante o governo Collor. O que se via nas ruas era um retrato doloroso da crise: pequenas lojas fechando as portas, trabalhadores informais lutando por espaço nas calçadas e famílias cortando o essencial diante da queda brusca da renda. Embora os números do IBGE mostrassem um desemprego de 2,6% em março de 1990, saltando para 4,3% em setembro de 1992, eles mal arranhavam a superfície da realidade. Na prática, o subemprego, o desalento e a informalidade atingiam grande parte da população, revelando uma ferida bem mais profunda.

A economia, enfraquecida, não dava sinais de vida, e a confiança das pessoas no futuro começou a murchar. Comércio e serviços, antes movimentados, operavam em marcha lenta. Indústrias demitiam, reduziam turnos ou simplesmente paralisavam. O desemprego, mais do que um número, era um sentimento de incerteza que se instalava no cotidiano, somando-se à frustração de promessas de modernização que se esvaíam no ar. Sem uma resposta concreta do governo, a sensação de abandono cresceu, e com ela, o desgaste político se tornou inevitável, deixando marcas profundas na vida de milhões de brasileiros.

A crise fiscal era avassaladora, e o Brasil, que havia declarado moratória da dívida externa pouco antes, não conseguia atrair investimentos do exterior. Faltavam divisas, sobravam incertezas – e o projeto de abertura econômica, embora ousado, começou a caminhar sobre um terreno bem frágil.

No início daquele ano, o cruzeiro até se valorizou frente ao dólar. Mas esse efeito não veio da confiança ou do crescimento; foi resultado da brutal contração de liquidez provocada pelo Plano Collor, que bloqueou depósitos e aplicações financeiras por até um ano e meio. Com menos dinheiro circulando, a pressão sobre o câmbio diminuiu por um tempo. Contudo, a sensação de estabilidade durou pouco. A partir do segundo semestre, nossa moeda começou a se desvalorizar rapidamente, e o Banco Central foi forçado a intervir muitas vezes, lidando com flutuações que simplesmente fugiam do controle.

Esse sobe e desce do câmbio era mais do que instabilidade técnica – era o sintoma de uma economia sem rumo, sem confiança e sem clareza. A abertura comercial, feita às pressas, deixou nossa indústria exposta a uma concorrência para a qual não estava preparada. As exportações despencavam, as reservas cambiais encolhiam, e o governo se via obrigado a administrar a crise cambial com poucos recursos e expectativas cada vez piores.

Apesar de tudo, já no início de 1992, houve um aumento considerável na entrada de capitais estrangeiros. A melhora das condições externas e algumas mudanças na política cambial ajudaram o Banco Central a recuperar parte das reservas até 1994. Mas o estrago já estava feito: a confiança no governo, na moeda e no próprio projeto de abertura havia sido corroída. A taxa de câmbio, que deveria ser um instrumento de estabilidade, virou mais um fator de incerteza num período marcado por promessas que não se cumpriram e por uma profunda desorganização econômica.

Aos poucos, o cenário de instabilidade econômica começou a se traduzir também em isolamento político. O governo, que havia nascido da força do voto direto e da empolgação com o novo, começou a perder a sustentação que lhe restava tanto no Congresso quanto nas ruas. A confiança, já abalada pelo confisco da poupança e pela recessão, deu lugar à frustração. A figura do presidente, antes símbolo de renovação, passou a ser associada a um governo autoritário, impermeável ao diálogo e incapaz de entregar as promessas que haviam conquistado milhões de votos. Sem uma base partidária sólida, sem articulação política consistente e cada vez mais distante da população, Collor viu ruir, pouco a pouco, o capital simbólico que o havia levado ao Planalto. Era o início de uma nova fase da crise: uma fase em que a política, a sociedade civil e a indignação popular começariam a se movimentar com força própria — e irreversível.

### **3.1.2 O isolamento no parlamento e as mobilizações sociais**

Com a crise econômica apertando os laços do dia a dia e as promessas de um futuro melhor se esvaindo como fumaça, o governo Collor começou a perder o chão debaixo dos pés, principalmente dentro do Congresso. Desde o primeiro momento, a relação dele com o Parlamento era como um castelo de cartas: frágil e prestes a desmoronar. Collor, um forasteiro na política, eleito sem o apoio das grandes estruturas partidárias e amparado por um partido quase invisível, o PRN, nunca conseguiu construir uma base sólida. As eleições de 1990 escancararam essa realidade: o PRN elegeu apenas 41 deputados federais e 2 senadores, um número irrisório perto das bancadas gigantes de partidos como PMDB e PFL. E para piorar, seu jeito de ser, direto demais, centralizador e avesso ao diálogo, só cavava um fosso ainda maior. Ele simplesmente ignorava as negociações, governava a base de decretos e medidas provisórias, e tratava o Congresso como um estorvo, não como uma peça fundamental da democracia. Essa distância foi se tornando um abismo intransponível.

Enquanto isso, do outro lado, os parlamentares, que no início observavam tudo com um misto de cautela e desconfiança, começaram a se mexer. A insatisfação popular borbulhava nas ruas, e muitos que antes se calavam por conveniência, agora erguiam a voz para criticar abertamente o governo. Mas o verdadeiro divisor de águas veio com a denúncia bombástica de Pedro Collor de Mello, o próprio irmão do presidente. Em uma entrevista que parou o país, ele revelou um esquema de corrupção que envolvia Paulo César Farias, o PC

Farias, tesoureiro de campanha e figura central no Planalto. A notícia caiu como uma bomba, explodindo no colo do governo e colocando-o no centro de um escândalo nacional sem precedentes.

A resposta do Congresso veio como um raio: a instalação de uma CPI. A comissão mergulhou de cabeça nas denúncias, vasculhando cada canto e reunindo uma montanha de provas, depoimentos e documentos que escancaravam um esquema vasto de tráfico de influência e desvio de recursos públicos. Não demorou para que o nome do próprio presidente começasse a ecoar com mais frequência nos corredores do poder e nos discursos públicos. O relatório final da CPI foi um golpe fatal, desmantelando de vez o que restava de apoio a Collor. Ficar ao lado dele passou a ser um risco político inaceitável, um barco furado que poucos estavam dispostos a embarcar.

Paralelamente, nas ruas, o clima era de pura revolta. O descontentamento borbulhava, transformando-se em um movimento imparável. Estudantes, trabalhadores, entidades civis e até mesmo pessoas sem nenhuma filiação política começaram a se unir em um grito uníssono contra o governo. Foi nesse turbilhão que nasceu a imagem que virou símbolo de uma época: os caras-pintadas<sup>16</sup>. Jovens, com os rostos tingidos de preto e verde, marchavam pelas ruas, seus passos marcando o ritmo da indignação, exigindo o fim da corrupção e a saída de Collor. Não era apenas um protesto; era o brado de uma geração inteira dizendo “chega!”, que não aceitava mais o que estava acontecendo.

Em um último e desesperado lance para reverter o jogo, Collor fez uma aposta arriscada: convocou o povo a sair às ruas, vestindo verde e amarelo, em sua defesa. A resposta foi um silêncio ensurdecedor, quase nula. Pouquíssimas pessoas atenderam ao apelo, e as ruas, ao invés de se encherem de seus apoiadores, permaneceram tomadas por manifestantes que clamavam por sua saída. A tentativa de mostrar força se transformou em um retrato melancólico de seu isolamento. Ficou dolorosamente claro: ele havia perdido o apoio popular, o chão havia sumido de vez sob seus pés.

---

<sup>16</sup> O movimento dos Caras-Pintadas representou a mobilização de estudantes secundaristas e universitários em defesa do impeachment do presidente Fernando Collor. Com rostos pintados de verde e amarelo, eles lideraram manifestações em diversas capitais brasileiras, simbolizando a indignação popular diante dos escândalos de corrupção e da crise econômica.

Assim, o impeachment não foi meramente uma jogada jurídica ou uma briga de Poderes, mas sim um grito de socorro da sociedade, nascido da dor de uma economia em frangalhos. A recessão, o desemprego, a descrença na política econômica: tudo isso foi o combustível para a insatisfação popular que empurrou o Congresso a agir. A revolta com o confisco da poupança, os planos econômicos que não davam certo e o consumo em queda livre criaram a sensação de que o governo estava perdido, sem rumo.

Nesse cenário, o burburinho nos corredores do Legislativo, os ritos e os votos que vieram depois só fizeram ecoar o que já gritava nas ruas: a crise econômica tinha virado crise política. A queda de Collor escancarou o poder da sociedade mobilizada, especialmente quando a dor do dia a dia – a inflação, o desemprego – impulsiona a mudança. Deixou claro também como é difícil para um presidente governar sem apoio, contando só com o próprio carisma, ainda mais quando a mesa está vazia e indisponível para acordos.

Foi um recado sem meias-palavras de que o Brasil tinha virado a página – e que a democracia, recém-conquistada, não engoliria mais abusos de poder ou promessas vazias. Mesmo assim, o episódio também revelou as feridas abertas do nosso sistema. A dependência de líderes que se acham salvadores da pátria, a dificuldade de fazer as instituições conversarem e a falta de um projeto político de verdade continuariam a assombrar a política brasileira nos anos seguintes.

Diante desse cenário de crescente desgaste, o país se aproximava de um desfecho inevitável. A pressão das ruas, a ruptura com o Congresso e a deslegitimação política abriram caminho para que o processo de impeachment fosse não somente aceito, mas exigido como resposta institucional à crise. A seguir, será analisado como se deu, passo a passo, o rito formal que culminou na destituição de Fernando Collor de Mello da Presidência da República.

### **3.1.3 Fundamentação jurídica do processo de impeachment de 1992**

A fundamentação jurídica do processo de impeachment de Fernando Collor de Mello marcou de forma definitiva a experiência constitucional brasileira após 1988. Não apenas por se tratar do primeiro caso do tipo sob a nova Carta, mas por ter revelado, com crueza, os limites entre a letra da lei e os descompassos de uma realidade política convulsionada. A

partir desse episódio, o país assistiu à aplicação concreta do instituto da responsabilidade presidencial, dentro de um arcabouço normativo ainda em construção e permeado por incertezas. As próximas páginas examinam esse percurso, considerando o que dispunham a Constituição, a Lei n.º 1.079/1950 e os entendimentos que se sedimentaram tanto na jurisprudência quanto na doutrina.

A denúncia que desencadeou o processo de impeachment partiu de duas instituições de grande peso simbólico e político — a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa — e se baseou na acusação de que o presidente teria se beneficiado diretamente de um esquema de arrecadação ilegal de recursos liderado por Paulo César Farias, seu ex-tesoureiro de campanha. Embora não houvesse condenação criminal à época, a denúncia foi sustentada pela ideia de que tais condutas feriam diretamente os deveres constitucionais de probidade e decoro que devem pautar a atuação do chefe do Executivo. O respaldo jurídico veio dos incisos IV e V do artigo 85 da Constituição de 1988, que tratam do atentado contra a probidade na administração e contra a guarda e legalidade dos dinheiros públicos, e da própria Lei nº 1.079, de 1950 — mais precisamente dos artigos 8º, item 7, e 9º, item 7 —, que enquadram como crimes de responsabilidade tanto os atos contra a boa gestão dos recursos públicos quanto comportamentos que comprometam a dignidade do cargo presidencial.

Na Câmara dos Deputados, o processo foi admitido por uma maioria esmagadora: 441 votos favoráveis, contra apenas 38 contrários e uma abstenção. O placar não apenas superava o mínimo constitucional de dois terços, mas evidenciava de forma clara o isolamento político do presidente. A partir dessa decisão, o processo foi remetido ao Senado, que assumiu o papel de tribunal de julgamento, conforme previsto no artigo 52 da Constituição. A condução dos trabalhos passou então ao presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Sydney Sanches, cuja atuação ajudou a conferir legitimidade ao rito, garantindo o devido processo legal e afastando qualquer acusação de casuísmo.

Um dos pontos de maior controvérsia ao longo do processo foi a interpretação do artigo 86, §4º, da Constituição, que veda a responsabilização do presidente por atos alheios ao exercício de suas funções. A linha adotada pela maioria dos juristas e congressistas foi no sentido de que as ações de Collor estavam diretamente ligadas à sua condição de chefe de Estado, uma vez que envolviam a estrutura da Presidência e afetavam a integridade da

administração pública. Essa compreensão foi decisiva para sustentar a legitimidade do processo.

A complexidade do caso também se revela no contraste entre a condenação política e o desfecho penal. Em 1994, no julgamento da Ação Penal 307, o Supremo absolveu Collor por falta de provas, reforçando a tese de que o juízo político pode operar de forma autônoma, desde que observe as garantias do contraditório e da ampla defesa. A lógica do impeachment, portanto, não exige o mesmo grau de certeza exigido no processo criminal, mas um juízo de conveniência institucional diante de condutas que comprometem a integridade da função presidencial.

Além disso, o precedente de Collor serviu como referência direta para julgamentos posteriores. No impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, o STF utilizou os entendimentos firmados em 1992 como base para decidir a ADPF 378, reafirmando que o afastamento só ocorre após a admissibilidade do Senado e que o rito deve seguir parâmetros previamente validados. Assim, o caso Collor se transformou em matriz interpretativa, balizando a aplicação do instituto ao longo do tempo.

Não se pode deixar de mencionar, também, as críticas feitas à própria Lei 1.079/1950. Seus dispositivos, muitas vezes genéricos, permitem um grau de discricionariedade que abre espaço para interpretações amplas e decisões políticas disfarçadas de tecnicismo. No caso Collor, isso ficou evidente nas imputações vagas de “falta de decoro” e “ofensa à probidade”, categorias que dependem mais da avaliação subjetiva do Parlamento do que de critérios jurídicos objetivos.

Para além da dimensão normativa, o impeachment de Collor revelou o quanto a política brasileira ainda era – e continua sendo – vulnerável a pressões conjunturais, desequilíbrios institucionais e crises de representatividade. Tendo em vista a obra citada anteriormente do professor Marcelo Neves, podemos interpretar o episódio sob a ótica da modernidade periférica, a resposta institucional brasileira às rupturas não se dá com a robustez de sistemas autônomos, mas por meio de articulações frágeis, que oscilam entre o direito e a política, entre o formalismo e a conveniência (NEVES, 2011, p.147-153).

No fim, o impeachment de Collor não foi apenas uma aplicação fria da Constituição. Foi um momento de aprendizado institucional, de afirmação de prerrogativas dos Poderes, de

maturação do Judiciário em sua função de guardião do processo e de exposição dos limites de um sistema político ainda marcado por instabilidade. A tensão entre legalidade e política que perpassa todo o episódio continua, até hoje, a ecoar no debate constitucional brasileiro — como um lembrete de que a democracia exige mais do que normas: exige instituições fortes e uma cultura de responsabilidade pública.

Mesmo que o impeachment de Fernando Collor tenha se apoiado em bases jurídicas sólidas e seguido à risca os trâmites constitucionais, sob o olhar atento do Supremo Tribunal Federal, seria simplista demais enxergá-lo apenas pela ótica fria do Direito. Os eventos de 1992 só fazem sentido se considerarmos o drama econômico que os envolveu – um Brasil sufocado pela hiperinflação, uma recessão profunda que tirava o sono das famílias, o desemprego em ascensão e uma frustração palpável com promessas de modernização que nunca se concretizaram.

A perda de confiança no governo, então, se ligou diretamente à vida real das pessoas: a piora nas condições de vida e a ausência de soluções por parte do Executivo. A economia, muito além de ser um detalhe, foi o palco principal que construiu a insatisfação social, empurrando o Parlamento e abrindo caminho para o afastamento do presidente.

Nas próximas páginas, vamos mergulhar justamente nesse elo entre a derrocada econômica e o desfecho político-institucional. Veremos como as medidas do Plano Collor, a queda do PIB, a crise cambial e a inflação descontrolada alimentaram um sentimento de ruptura e minaram o governo de uma forma quase sem volta – até que o impeachment deixou de ser só uma hipótese jurídica e se tornou, para muitos, uma urgência para a nação e para a sociedade.

### **3.1.4 Instabilidade Econômica e Desgaste Político: O Contexto da Queda**

O impeachment de Fernando Collor de Mello não pode ser compreendido em sua inteireza sem reconhecer que foi a economia quem, antes de qualquer escândalo, desferiu os primeiros e mais profundos golpes contra a legitimidade do governo. As denúncias de corrupção envolvendo PC Farias foram decisivas no plano jurídico, mas encontraram solo fértil num ambiente já marcado por frustração, desemprego, retração do consumo e instabilidade monetária. O fracasso do Plano Collor não foi apenas técnico — foi simbólico.

A esperança de milhões foi congelada junto com suas economias, e a promessa de modernização liberal rapidamente se dissolveu na dura realidade de recessão e desconfiança.

O Congresso, nesse processo, agiu como um predador silencioso. Enquanto a economia sangrava, os parlamentares sentiam, com clareza, o cheiro de sangue político na água. Collor, que jamais construíra uma base sólida, tampouco cultivara a delicada arte da mediação institucional, tornara-se presa fácil de um sistema político que opera por instinto de sobrevivência. Bastou que o desgaste se tornasse irreversível para que a movimentação nos bastidores se acelerasse, culminando na abertura do processo de impeachment.

A conjuntura econômica havia extraído do governo sua única fonte de autoridade: a promessa de eficiência e ruptura. Collor não tinha tradição política, nem partido estruturado, nem ideologia coesa. O que o sustentava era a imagem de um presidente técnico, ousado e moderno — alguém que faria o Brasil entrar na década de 1990 com os dois pés no futuro. Quando essa narrativa ruiu diante do confisco da poupança, do colapso da liquidez, da recessão de -4,35% em 1990 e da perda contínua de confiança nos indicadores, restou ao presidente apenas o isolamento.

É revelador pensar como teria sido a história se a economia tivesse performado de forma minimamente eficaz. Suponha-se que o Plano Collor houvesse, de fato, domado a inflação, restaurado a credibilidade monetária e gerado uma retomada progressiva do crescimento. Nesse cenário, a autoridade presidencial, mesmo diante de denúncias, teria outra estatura. O Congresso hesitaria em afastar um presidente bem avaliado. O apoio popular nas ruas — que evaporou em 1992 — talvez resistisse, sustentado pela percepção de que, apesar dos problemas, o país finalmente encontrara um caminho viável para a estabilidade.

A política brasileira é tolerante com erros éticos quando o governo entrega resultados econômicos. Esse traço — ora perverso, ora pragmático — aparece em outros momentos da história nacional. Um Collor vitorioso contra a inflação poderia ter construído, ainda que tardiamente, uma base parlamentar, distribuído dividendos políticos a aliados e, com isso, desarmado a articulação pelo seu afastamento. A oposição, diante de um governo funcional e de uma população menos exaurida, talvez sequer tivesse força para instalar uma CPI.

Mas o que se viu foi o oposto. A combinação de arrocho, retração do crédito, desorganização do setor produtivo e falência de pequenas empresas erodiu em meses o apoio

que Collor levava anos para construir. O Plano Collor II, lançado em 1991, foi recebido com ceticismo; a inflação logo voltou a subir, e as promessas de recuperação tornaram-se ruído. A frustração econômica transbordou para o campo político. Em vez de entregar crescimento, Collor entregou recessão e incerteza. Em vez de estabilidade, entregou desorganização. E ao fazer isso, perdeu a única âncora que poderia ter sustentado seu governo em meio à tormenta institucional que viria.

O Congresso, nesse ponto, já não precisava de grandes articulações conspiratórias. O cenário estava montado. A denúncia da OAB e da ABI foi recebida como um gatilho que muitos esperavam. A movimentação pelo impeachment não surgiu do escândalo em si, mas do vácuo de legitimidade que a economia escancarava. A performance do governo havia se tornado indefensável, e nenhum apelo simbólico, nenhum gesto solene, poderia reverter o curso de um mandato afundado por seus próprios erros.

Mais do que uma crise ética ou uma disputa institucional, o impeachment de 1992 foi o desfecho de um fracasso econômico traduzido em linguagem política. Foi o Estado reagindo à ausência de resultados, a sociedade rejeitando o custo de um projeto que não entregava, e o Congresso, sentindo o cheiro do colapso, avançando. Collor caiu porque não entregou — e porque, sem a entrega, não havia discurso, carisma ou passado revolucionário que sustentasse sua permanência.

Esse padrão de queda — em que o insucesso econômico precede e catalisa o colapso político — não se restringiu ao caso de Fernando Collor. Anos depois, já sob um novo ciclo político e institucional, o Brasil assistiria a um processo semelhante de deterioração da autoridade presidencial, desta vez com Dilma Rousseff no centro da crise. Embora os fundamentos jurídicos do impeachment de 2016 fossem distintos e a narrativa formal se apoiasse em irregularidades fiscais, o enredo de fundo apresentava ressonâncias inegáveis: economia em recessão, esgotamento do modelo de governabilidade, perda de apoio popular e um Congresso atento ao enfraquecimento do governo. Assim como em 1992, não foi um único ato que derrubou a presidente, mas o acúmulo de sintomas de desgaste que, uma vez percebidos pelas forças políticas, tornaram o desfecho quase inevitável e a origem foi puramente econômica.

### 3.2 O impeachment de Dilma Rouseff

A eleição de Dilma Rouseff em 2010 representou a continuidade de um projeto político que havia gozado de ampla aprovação popular ao longo da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. Com forte apelo junto às camadas populares, sustentado por uma expansão expressiva dos programas sociais, aumento real do salário mínimo e crescimento do crédito, o governo Lula entregou ao país uma sensação de prosperidade inclusiva, mesmo diante da crise financeira global de 2008, da qual o Brasil pareceu escapar relativamente incólume<sup>17</sup>. A transição para a nova presidenta se deu sob o signo da promessa de manutenção dessa trajetória de crescimento com inclusão, ancorada na ampliação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico.

Esse sentimento de continuidade, no entanto, começou a se desfazer já no primeiro mandato de Dilma Rouseff, à medida que o entusiasmo do passado dava lugar a uma sensação crescente de frustração. Em junho de 2013, uma faísca se acendeu nas ruas do país. O aumento de R\$ 0,20 na tarifa de ônibus em São Paulo foi o estopim. Mas o que parecia ser apenas mais um protesto pontual rapidamente se transformou em algo muito maior. As manifestações se espalharam pelas principais cidades brasileiras e, em pouco tempo, o que estava em jogo já não era mais o preço da passagem. O sentimento que dominava as ruas era outro: o de que algo estava profundamente errado com o país.

Pessoas de diferentes idades, origens e convicções políticas saíram às ruas para protestar contra tudo aquilo que já vinha incomodando em silêncio. A qualidade dos serviços públicos, os escândalos de corrupção, os gastos bilionários com estádios enquanto hospitais careciam de estrutura básica, a violência, a sensação de que os políticos não ouviam mais a população — tudo veio à tona. Era como se, de repente, a população tivesse tirado um peso do peito. Os cartazes refletiam um mal-estar difuso, difícil de organizar em uma pauta única, mas fácil de sentir no olhar de quem protestava. “Não é só pelos 20 centavos”, diziam. E realmente não era. Era pelo acúmulo de promessas não cumpridas, pela distância entre os discursos e a realidade, pelo cotidiano atravessado por filas, esperas, insegurança e desconfiança.

---

<sup>17</sup> TOSHNIWAL, Gaurav. Brazil and Russia During the Financial Crisis: A Tale of Two Commodity Exporters. *Harvard Business Law Review*, v. 2, p. 200–234, 2012. Disponível em: <https://journals.law.harvard.edu/hblr/wp-content/uploads/sites/87/2012/07/HLB101.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

As Jornadas de junho<sup>18</sup> revelaram um país inquieto, que já não se contentava com os indicadores econômicos ou com os números da propaganda oficial. Havia um cansaço emocional com a política. A ideia de que o Brasil havia finalmente encontrado um caminho de crescimento com inclusão começava a ruir diante das frustrações do dia a dia. Mesmo diante da tentativa do governo de dialogar — com propostas de plebiscito para reforma política e promessas de mais investimentos sociais — a resposta já não era suficiente. Algo havia mudado. E não apenas na política, mas na forma como as pessoas se sentiam em relação ao futuro do país. Contudo, os números econômicos eram estáveis, o que foi suficiente para sequer cogitar um projeto de impeachment da presidente.

Como destaca Mamede Said, os eventos de junho de 2013 romperam com o paradigma tradicional de protesto político-partidário e inauguraram uma nova gramática de insatisfação coletiva. “As manifestações que sacudiram o Brasil em 2013 não podem ser encaradas sob prisma partidário ou análises circunstanciais. Para além de pautas localizadas, foi um movimento que guardava semelhança com os protestos ocorridos em diversos países, a exemplo da Primavera Árabe (2010), do Movimento 15-M (Espanha, 2011)” (MAIA FILHO, 2019).

A partir dali, o ambiente ficou mais tenso, mais dividido. As manifestações seguintes já traziam tons diferentes. Grupos antes unidos pelo incômodo começaram a divergir quanto ao que queriam dali em diante. Uns pediam mais participação e reformas estruturais, outros exigiam punição, ruptura, impeachment. O que se via era o nascimento de uma nova fase da política brasileira, em que a esperança começava a dar lugar à polarização e à descrença. Era como se o pacto social costurado nos anos de bonança estivesse se desfazendo diante dos olhos da própria população — e sem que ninguém soubesse ao certo o que viria depois.

Após junho de 2013, o governo federal percebeu que precisava se reaproximar da população. Em vez de atacar as causas dos protestos, como a reforma política ou a melhoria

---

<sup>18</sup> As Jornadas de junho de 2013 foram um marco na história recente das mobilizações populares no Brasil. Iniciadas com protestos contra o aumento das tarifas de transporte, rapidamente se transformaram em um movimento nacional com pautas diversas, reunindo milhões de pessoas em centenas de cidades. Segundo reportagem do G1, a memória coletiva dos atos permanece viva uma década depois, sendo lembrada como momento de efervescência política e reapropriação do espaço público. Cf. G1. Manifestações de junho de 2013: passada uma década, pessoas que participaram dos atos relembram os protestos. G1, 04 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/06/04/manifesticoes-de-junho-de-2013-passada-uma-decad-a-pessoas-que-participaram-dos-atos-relembra-os-protestos.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2025.

dos serviços públicos, a aposta foi intensificar os estímulos fiscais e subsídios, uma estratégia já adotada no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. A meta era manter o consumo aquecido, o emprego estável e os programas sociais em andamento, mesmo que isso compromettesse as finanças públicas e a credibilidade junto ao mercado e a organismos internacionais.

Em 2014, o governo federal, às vésperas da eleição presidencial, intensificou o uso de manobras financeiras, como demonstrou o Tribunal de Contas da União. Foram antecipadas receitas e postergadas despesas, culminando em um desequilíbrio fiscal sem precedentes desde a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pela primeira vez desde 2001, o país registrou déficit primário, ou seja, as despesas superaram a arrecadação antes mesmo do pagamento dos juros da dívida pública. Estima-se que, somente naquele ano, cerca de R\$ 34 bilhões em receitas não recorrentes e operações contábeis atípicas foram utilizados para mascarar a real situação das finanças públicas.

Ainda em 2014, a carga tributária brasileira atingiu 36,3% do PIB, o maior índice até então. No entanto, o aumento das despesas correntes e os incentivos fiscais, como as desonerações setoriais que custaram mais de R\$ 100 bilhões, comprometeram seriamente a capacidade de investimento e o controle da inflação. Esse cenário de explosão de despesas públicas e desorganização fiscal coincidiu com um desempenho econômico decepcionante. O crescimento do PIB em 2014 foi de apenas 0,5%, após ter caído de 3% em 2013.

A desaceleração era visível, mesmo com o governo tentando segurar os preços administrados (especialmente de energia elétrica e combustíveis) para conter a inflação no curto prazo. Essa prática, além de distorcer setores regulados, causaria nos anos seguintes um forte choque de tarifas, corroendo o poder de compra das famílias e pressionando abruptamente a inflação.

Do ponto de vista político, a oposição acreditava que o desgaste da presidenta, somado à instabilidade econômica e à crescente insatisfação da classe média, seria suficiente para derrotá-la nas urnas. O candidato Aécio Neves capitalizava o desejo de mudança e aparecia nas pesquisas com chances reais de vitória. Contudo, nas semanas finais da campanha, o governo intensificou ainda mais os gastos com políticas públicas populares, ampliou a liberação de crédito por bancos estatais e reforçou a narrativa de continuidade de um projeto

social bem-sucedido, especialmente entre as camadas populares<sup>19</sup>. A estratégia deu resultado: Dilma Rousseff foi reeleita no segundo turno com 51,64% dos votos válidos, contra 48,36% de seu adversário, as eleições mais disputadas até então.

### 3.2.1 O contexto social e econômico pós-eleição

A reeleição de Dilma Rousseff em 2014 não conseguiu trazer a esperada calma. Pelo contrário, o início do seu segundo mandato foi o ponto final para um pacto político-econômico que já durava mais de uma década, impulsionado por um cenário de crescimento, mais oportunidades para todos e o aumento do consumo. Em 2015, os brasileiros estavam divididos, cansados da campanha eleitoral e querendo ver o país progredir. Mas, nos primeiros meses, a esperança virou frustração e a confiança deu lugar a um sentimento de traição.

Logo após a posse, em janeiro de 2015, a presidenta nomeou Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda. Economista formado em Chicago<sup>20</sup>, com perfil técnico, ortodoxo e com passagem pelo mercado financeiro, Levy representava, simbolicamente, uma ruptura com a política econômica adotada até então. O discurso do novo ministro girava em torno da responsabilidade fiscal, da necessidade de corte de gastos, da contenção de subsídios e da recuperação da credibilidade do governo perante os investidores. O problema é que tudo isso vinha na contramão das promessas feitas por Dilma ao longo da campanha. O eleitorado que havia ido às urnas acreditando que não haveria cortes, nem arrocho, se deparava com um plano de ajuste duro, que atingia justamente os benefícios sociais, o crédito subsidiado e a política de valorização do salário mínimo — pilares do modelo petista de desenvolvimento.

A sensação de engano espalhou-se rapidamente. A narrativa do “estelionato eleitoral” passou a dominar o debate público. A oposição acusava o governo de ter escondido a real situação das contas públicas durante a campanha e, depois de eleita, ter revelado um país

---

<sup>19</sup> **MARCONDES DE MOURA, Pedro.** Os aliados do principal rival da presidenta Dilma Rousseff revelam a sua estratégia para vencer a eleição. *El País (Brasil)*, São Paulo, 10 jul. 2014. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/10/politica/1405024336\\_782568.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/10/politica/1405024336_782568.html). Acesso em: 19 jul. 2025.

<sup>20</sup> Universidade de Chicago é historicamente associada à vertente neoliberal do pensamento econômico, consolidada por nomes como Milton Friedman e Gary Becker. A chamada Escola de Chicago defende a mínima intervenção estatal na economia, valorizando o mercado como mecanismo eficiente de alocação de recursos e a disciplina fiscal como condição para a estabilidade macroeconômica. A formação de Joaquim Levy nesse ambiente teórico sinalizou, para muitos analistas, a adoção de uma política econômica ortodoxa e de viés liberal no segundo mandato de Dilma Rousseff.

quebrado. Mesmo aliados passaram a se distanciar. No Congresso, a base governista começou a rachar, e figuras importantes do próprio Partido dos Trabalhadores demonstravam desconforto com os rumos da gestão. O Planalto, acuado, tentava explicar que o ajuste era necessário diante de um cenário internacional adverso e da herança fiscal desequilibrada do primeiro mandato.

No plano econômico, os dados tornaram o cenário ainda mais difícil. O Produto Interno Bruto recuou 3,55% em 2015, no que seria o pior desempenho em um quarto de século. A inflação fechou o ano em 10,67%, rompendo o teto da meta e corroendo o poder de compra das famílias. O desemprego, que durante anos manteve-se em queda, voltou a crescer com força: 1,5 milhão de postos de trabalho com carteira assinada foram eliminados naquele ano, afetando especialmente jovens, trabalhadores com menor escolaridade e regiões que haviam se beneficiado da expansão anterior, como o Nordeste. Entre 2015 e 2016, seriam quase 2,7 milhões de empregos formais perdidos. O consumo das famílias — motor do crescimento nos anos anteriores — desabou, puxado pela inflação alta, crédito restrito e insegurança generalizada. A classe média emergente, que havia ascendido nos anos 2000, via-se de volta ao aperto: carros financiados que já não podiam ser pagos, parcelas acumuladas, cortes de plano de saúde e escolas particulares, e uma percepção real de regressão social.

Nos lares, a crise não era um gráfico: era o cancelamento do supermercado do mês, o aviso de demissão inesperado, o fim do curso técnico da filha, a volta à fila do SUS. O Estado que antes prometia inclusão e mobilidade parecia agora falhar justamente onde era mais esperado: no cotidiano das famílias. A frustração, silenciosa no início, começou a ganhar corpo nas conversas de bar, nos grupos de WhatsApp e nas redes sociais, onde se formavam bolhas de indignação que cresciam sem freio. O clima social era de desânimo e revolta, com um agravante: já não havia mais espaço para neutralidade. A política invadira o dia a dia com uma intensidade incomum, transformando divergências econômicas em rupturas afetivas.

No campo político, o governo já não tinha mais a musculatura necessária para enfrentar os desafios. A relação com o Congresso Nacional, especialmente com o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, deteriorava-se rapidamente. Cunha, um aliado instável, tornou-se abertamente opositor ao governo após ser denunciado na Operação Lava Jato e não receber o apoio esperado do Planalto. Passou, então, a usar sua posição para travar

pautas, ameaçar com pedidos de impeachment e desestabilizar ainda mais um governo já combalido. A base aliada, fragilizada, assistia à perda de controle sem conseguir se rearticular.

Ao mesmo tempo, a Operação Lava Jato avançava de forma acelerada, expondo um esquema de corrupção envolvendo grandes empreiteiras e figuras-chave da política nacional. Embora Dilma Rousseff não figurasse pessoalmente como beneficiária direta das investigações, a associação entre o Partido dos Trabalhadores e o escândalo da Petrobras reforçava a percepção de que a corrupção era estrutural e endêmica. A narrativa de que o governo havia perdido sua legitimidade moral passou a fazer eco não apenas na oposição, mas em parcelas da população que antes ainda ofereciam apoio crítico à gestão.

Essa conjuntura preparou o terreno para que, em 2015 e no início de 2016, o impeachment deixasse de ser apenas um eco das ruas e se tornasse uma realidade palpável no cenário institucional do país. Deixou de ser um burburinho restrito a manifestantes ou a embates partidários: era uma possibilidade real, que permeava as conversas nas casas legislativas, os editoriais dos jornais, as rodas de amigos, os gabinetes, as redes sociais e, sobretudo, o dia a dia de uma população exausta. Parecia que o governo havia perdido não só o controle da agenda política, mas também aquela conexão emocional com boa parte da sociedade que, por tanto tempo, o havia apoiado.

O cansaço se acumulava a cada amanhecer, em camadas de frustração, desilusão e desânimo. A promessa de um Brasil que continuaria a crescer com inclusão social já não se sustentava diante do desemprego crescente, da inflação que corroía o salário no fim do mês, daquela sensação constante de retrocesso. A base de apoio se esfarelava, os aliados se distanciavam, e até mesmo quem havia votado em Dilma com esperança agora expressava dúvidas, quando não uma profunda decepção. O esgotamento do projeto não era apenas visível nos números ou nas instituições, mas nas próprias relações de confiança que haviam sido construídas com tanto empenho ao longo de mais de uma década.

Nesse cenário, a oposição ganhou força. Com o governo fragilizado e a opinião pública em ebulição, o Congresso passou a operar com maior liberdade para ditar sua vontade. O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, assumiu um papel central nesse enredo, movendo as peças com um cálculo frio e preciso, enquanto a presidência da República lutava para manter um mínimo de governabilidade. O apoio de fatias significativas

da sociedade — manifestado em grandes protestos e na pressão incessante sobre os parlamentares — completava o quadro.

A queda de Dilma Rousseff, portanto, não foi apenas o resultado aritmético de uma votação no Congresso. Foi o desfecho de um ciclo que se exauria lentamente, consumido por suas próprias contradições. Um ciclo que nasceu com promessas de transformação social e terminou envolto em desconfiança, recessão e isolamento político. O impeachment, naquele momento, não era apenas um instrumento jurídico previsto pela Constituição: tornou-se também um gesto simbólico de ruptura, um ponto final em um período da história brasileira que, aos olhos de muitos, já não conseguia mais responder às angústias de um país em crise.

### **3.2.2 Fundamentação jurídica do processo de impeachment de 2016**

Em 2015, a crise política e institucional se aprofundou, e o processo de impeachment da então presidente Dilma Rousseff começou a tomar forma. A denúncia, formulada por Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior, foi aceita por Eduardo Cunha, que na época presidia a Câmara. A acusação se sustentava em dois pontos principais: as famosas "pedaladas fiscais" e a emissão de decretos de crédito suplementar sem a aprovação do Congresso Nacional. A acusação classificou ambas as ações como crimes de responsabilidade, baseando-se nos incisos V e VI do artigo 85 da Constituição Federal e no artigo 11 da Lei nº 1.079/1950.

As “pedaladas fiscais” consistiam no atraso, por parte do governo federal, do repasse de verbas para bancos públicos que executavam programas governamentais, como o Plano Safra. Isso obrigava instituições como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal a usarem recursos próprios para cobrir esses valores. Mais tarde, o Tribunal de Contas da União interpretou essa prática como uma operação de crédito proibida entre a União e instituições financeiras sob seu controle, conforme o artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já os decretos de abertura de crédito suplementar, editados ao longo de 2015, somaram aproximadamente R\$ 2,3 bilhões e foram assinados pessoalmente pela presidenta. A denúncia sustentava que esses decretos violavam a meta de superávit primário fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e que, portanto, demandariam prévia autorização legislativa. Como destacou a perícia técnica do Senado Federal, a edição dos decretos agravava a trajetória fiscal

do governo e não havia respaldo legal suficiente que os justificasse sem a prévia deliberação do Congresso.

Do ponto de vista da defesa, no entanto, ambos os fundamentos foram questionados. Em relação às pedaladas, a argumentação sustentava que os atrasos eram meros descompassos administrativos em contratos já existentes, e que não se configurava operação de crédito. Além disso, afirmava-se que práticas similares haviam sido adotadas por governos anteriores e aprovadas pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU), o que indicaria mudança súbita de entendimento, sem segurança jurídica ou efeito retroativo legítimo. Quanto aos decretos, sustentava-se que a presidente agiu com base em pareceres técnicos da Advocacia Geral da União (AGU) e do Ministério do Planejamento, que asseguravam a legalidade dos atos, os quais, por sua vez, não geraram aumento real de despesa pública nem comprometimento da meta ao final do exercício fiscal.

Nesse contexto, no do PL do Senado no 23/1948, que deu origem à Lei no 1.079/1950, foi dito: “uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos, mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo.” (Brasil, 1951, p. 293). Ainda que dotado de forma e procedimento jurídicos, trata-se de um julgamento que se move essencialmente por critérios políticos — uma leitura que ganha força diante da ausência técnica de comprovação inequívoca de dolo pessoal da presidente ou de irregularidade inédita nas práticas apontadas.

Ao longo do processo, o Congresso Nacional atuou com protagonismo. A votação na Câmara dos Deputados, realizada em 17 de abril de 2016, foi marcada por forte carga simbólica e retórica. A admissibilidade do processo foi aprovada por 367 votos favoráveis, 167 contrários, 7 abstenções e 2 ausências. No Senado, o julgamento final, ocorrido em 31 de agosto de 2016, condenou Dilma Rousseff por 61 votos a 20. Contudo, um aspecto singular marcou o desfecho do processo: o chamado “fatiamento da pena”. O Senado decidiu votar em separado a inabilitação da presidente para funções públicas, e esse quesito obteve somente 42 votos favoráveis, número inferior aos dois terços necessários para aprovação. Assim, Dilma foi destituída do cargo, mas preservou seus direitos políticos.

A excepcionalidade dessa decisão reforça o argumento sobre a natureza política do impeachment no presidencialismo brasileiro. O julgamento não se restringe à lógica jurídica

clássica, tampouco pode ser plenamente explicado por ela. Conforme analisa Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, o processo de impeachment possui uma estrutura juriforme, ou seja, adota a forma e os instrumentos típicos de um processo jurídico, com fases, contraditório e direito de defesa, mas sua essência última é de natureza eminentemente política (BANDEIRA DE MELLO, 2024, p.151). O caso de 2016 ilustra com clareza essa tensão entre forma e substância, entre o rito e a motivação real, entre as normas da Constituição e a dinâmica própria das coalizões parlamentares.

No Brasil, para entender o impeachment, não basta olhar só para as leis e o rito processual. É preciso mergulhar no contexto histórico, político e econômico que embalou cada episódio. Desde a Constituição de 1988, dois presidentes foram afastados: Fernando Collor de Mello, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016, embora ambos os processos se baseiem nas mesmas regras, suas histórias são bem diferentes. A ideia aqui é comparar esses dois momentos, dando uma atenção especial às crises econômicas que os precederam. Queremos ver como a piora da economia — com estagnação, inflação, desemprego e perda de confiança — foi crucial para minar a legitimidade dos presidentes e formar no Congresso a maioria necessária para o afastamento. Ou seja, o impeachment não é só um julgamento de atos administrativos, mas o ponto final de ciclos de esgotamento econômico, que se tornam um esgotamento social e culminam em esgotamento político.

### **3.3 Impeachment e Crise: Collor e Dilma**

A análise comparada dos impeachments de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff, embora marcada por especificidades conjunturais e jurídicas, revela um mesmo eixo estrutural: a derrocada da legitimidade presidencial ancorada no fracasso econômico. Em ambos os casos, a economia operou como pano de fundo da crise política, transformando-se progressivamente em catalisador do colapso institucional. Ainda que as acusações jurídicas apresentem diferenças formais e materiais, o que verdadeiramente sustentou os processos de impedimento foi a desintegração das bases de governabilidade alimentada por indicadores macroeconômicos adversos, perda de confiança e deterioração do pacto político vigente.

Fernando Collor assumiu a Presidência em 1990 com a promessa de modernização liberal, combate à hiperinflação e rompimento com as estruturas do Estado patrimonialista. Contudo, seu governo encontrou um Brasil devastado por décadas de inflação crônica e

ausência de credibilidade monetária. O confisco da poupança, núcleo do Plano Collor, foi o símbolo de uma ruptura institucional traumática, que desorganizou a economia e atingiu diretamente o cotidiano dos cidadãos. A retração de -4,35% do PIB naquele ano, acompanhada por uma queda abrupta na atividade econômica e pelo aumento do desemprego urbano, deteriorou rapidamente a base de apoio social. A confiança evaporou, os investimentos estagnaram e a promessa de transformação converteu-se em frustração generalizada.

A ausência de articulação política consistente, somada ao comportamento autocrático do presidente, resultou em um isolamento parlamentar cada vez mais agudo. O PRN, partido diminuto e sem capilaridade no Congresso, não forneceu sustentação mínima à governabilidade. O escândalo de corrupção envolvendo PC Farias – ainda que decisivo juridicamente – encontrou um ambiente político-social já em ebulição, alimentado pela crise econômica e pela mobilização popular. Os movimentos de rua, liderados pelos caras-pintadas, catalisaram um sentimento difuso de rejeição, que pressionou o Congresso e acelerou o processo de impedimento. Assim, a narrativa jurídica formal não pode ser dissociada da derrocada econômica que precedeu o julgamento político.

Em 2015, Dilma Rousseff iniciou seu segundo mandato sob um céu nublado, com a economia desacelerando e a política se polarizando cada vez mais. Após uma reeleição apertada, na qual prometera dar continuidade ao crescimento inclusivo, a presidente surpreendeu ao adotar um rigoroso ajuste fiscal, entregando as rédeas do Ministério da Fazenda a Joaquim Levy. Essa guinada repentina, abandonando a estratégia de estímulo ao consumo que fora o coração do chamado novo desenvolvimentismo, foi sentida por muitos como uma traição eleitoral. O impacto logo se fez sentir: o PIB encolheu -3,55% em 2015 e -3,31% em 2016, a inflação disparou acima de 10% e o desemprego atingiu a marca dos dois dígitos. Aquela classe média emergente que havia florescido nos anos de prosperidade agora sentia na pele o peso da crise. A frustração econômica, como era de se esperar, rapidamente se transformou em uma profunda crise de confiança. Segue uma tabela que sintetiza os aspectos dos dois impeachments:

Aspecto	Collor	Dilma
Crise econômica:	Hiperinflação, recessão e desemprego crescente	Recessão profunda, inflação elevada, desemprego
Choque institucional:	Confisco e liberalização abrupta	Ajustes fiscais e escândalo fiscal (pedaladas)
Mobilização social:	Caras-pintadas, clara orientação popular	Protestos massivos, polarizados e ideologizados
Apoio político:	Isolamento quase total	Desintegração da base velha, centrão abandona governo
Cobertura midiática:	Forte denúncia jornalística	Framing <sup>21</sup> amplo nos editoriais, influência sobre opinião pública

**Tabela 1**

O Congresso, já pressionado por uma sociedade polarizada e pela Operação Lava Jato, aproveitou o vácuo de legitimidade para reordenar a correlação de forças. A antiga base de apoio se dissolveu, especialmente no chamado centrão, que migrou para a oposição após a perda de capacidade distributiva do governo. Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados, utilizou sua posição estratégica para aceitar o pedido de impeachment baseado nas chamadas "pedaladas fiscais" e nos decretos suplementares – práticas de duvidosa tipificação como crime de responsabilidade, mas politicamente oportunas diante da conjuntura de instabilidade e rejeição popular. A votação na Câmara, com 367 votos favoráveis, expressou mais do que convicção jurídica: simbolizou a ruptura do pacto político e a rejeição ao modelo econômico em colapso.

<sup>21</sup> *Framing* é um conceito da teoria da comunicação que se refere ao enquadramento ou moldura interpretativa utilizada por meios de comunicação para organizar e dar sentido a eventos, temas e personagens públicos. Ao selecionar certos aspectos da realidade e enfatizá-los em detrimento de outros, os veículos de imprensa influenciam a forma como o público compreende e julga os acontecimentos. No contexto do impeachment, o *framing* aplicado pelos editoriais de grandes jornais — ao destacar a crise, a corrupção ou a incompetência administrativa — contribuiu para construir uma percepção negativa e legitimar a ruptura institucional. ENTENMAN, Robert M. *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*. Journal of Communication, v. 43, n. 4, p. 51–58, 1993.

Diferentemente de Collor, Dilma não enfrentava acusações de enriquecimento pessoal nem havia provas diretas de corrupção envolvendo sua conduta. A fundamentação jurídica do processo foi debatida, inclusive entre ministros do STF, e muitos juristas apontaram para a fragilidade da tese acusatória. No entanto, assim como em 1992, a economia já havia operado seu papel desestabilizador. A classe política, sentindo o esgotamento do ciclo lulopetista, reconfigurou alianças, e o Congresso respondeu ao clamor das ruas por ruptura – ainda que esse clamor fosse, em grande parte, derivado do sofrimento econômico cotidiano. A política monetária restritiva, os cortes de gastos sociais e o aumento do desemprego criaram um ambiente propício à deslegitimação do governo, mais eficaz do que qualquer peça de denúncia.

A diferença central entre os dois casos, portanto, não está no papel da economia – que foi, em ambos, o verdadeiro gatilho do colapso institucional – mas na natureza da crise de legitimidade. Collor caiu por não ter conseguido cumprir a promessa de ruptura; Dilma por ter rompido, em seu segundo mandato, com o projeto que a havia sustentado eleitoralmente. Ambos os processos, contudo, demonstram como a governabilidade no presidencialismo brasileiro é fortemente condicionada à performance econômica. Quando esta falha, os mecanismos institucionais de responsabilização – especialmente o impeachment – são acionados não como respostas jurídicas estritas, mas como instrumentos de reconfiguração política e mudança de paradigma.

Mais do que a destituição de um chefe do Executivo, o impeachment nos dois episódios representou o fim de um ciclo econômico. O de Collor, baseado em uma liberalização abrupta e autoritária, foi substituído por uma agenda de estabilização gradual e pacto institucional que culminaria no Plano Real. O de Dilma, calcado no consumo popular e no investimento público, cedeu lugar a um ciclo de austeridade, reformas fiscais e protagonismo do mercado. Em ambos os casos, a economia não apenas forneceu as razões para o impeachment: ela desenhou os contornos do que viria a seguir. Trata-se, portanto, de compreender o impeachment como uma ferramenta não apenas de responsabilização, mas de transição de modelo econômico em contextos de esgotamento e ruptura do pacto de governabilidade.

## CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, uma constatação se impõe com força: o impeachment, embora previsto formalmente na Constituição, não é um simples mecanismo de responsabilização jurídica. No Brasil, ele se apresenta como a culminância de um processo político marcado por frustrações econômicas, rupturas de legitimidade e rearranjos institucionais. Mais do que um julgamento de atos administrativos, os impeachments de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff foram, cada qual à sua maneira, expressões de um colapso sistêmico, em que o Estado já não conseguia mais cumprir as promessas básicas que sustentam a confiança pública.

A análise comparativa desses dois momentos mostrou que, embora distintos nas formas e nos contextos, ambos os processos compartilharam uma mesma espinha dorsal: a deterioração das condições econômicas precedendo, alimentando e justificando a ruptura política. No caso de Collor, foi a recessão abrupta, o desemprego crescente e o trauma do confisco da poupança que abriram espaço para o esvaziamento do apoio parlamentar e a erupção da indignação popular. Já com Dilma, a guinada fiscal após a reeleição, a retração violenta do PIB e o aumento do desemprego corroeram não apenas sua base social, mas também a frágil coalizão que sustentava sua governabilidade. Nos dois casos, o que se rompeu primeiro não foi a legalidade, mas a capacidade de gerar confiança — e é isso que torna o impeachment, em contextos como o nosso, mais sintoma do que remédio<sup>22</sup>.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho adotou uma estratégia de reconstrução crítica, cruzando os dados econômicos com os eventos políticos e o comportamento institucional ao longo do tempo. Essa abordagem permitiu enxergar o impeachment não como um evento isolado, mas como o desfecho de uma cadeia causal marcada pela instabilidade

---

<sup>22</sup> Em maio de 2024, a Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 1.388/2023, conhecido como “nova Lei do Impeachment”, que visa regulamentar de forma mais precisa os crimes de responsabilidade previstos nos arts. 85 e 86 da Constituição Federal. A proposta busca conferir maior segurança jurídica ao processo de impedimento, estabelecendo critérios mais objetivos para a sua tramitação e julgamento. O texto ainda está em tramitação no Senado Federal e, se aprovado, poderá representar uma inflexão importante no regime jurídico do impeachment, cuja aplicação tem sido historicamente permeada por elementos de natureza política e econômica.

econômica, pela erosão da legitimidade presidencial e pela ativação de mecanismos de exceção por parte do Legislativo. A consulta a fontes primárias, documentos oficiais, bibliografia especializada e decisões judiciais foi essencial para delinear esse percurso, assim como o recurso à teoria do constitucionalismo periférico, que ajudou a interpretar a fragilidade de nossas instituições à luz das desigualdades e da dependência estrutural que caracterizam o Brasil contemporâneo.

Um ponto que atravessou toda a análise foi a constatação de que a democracia brasileira, embora formalmente robusta, é materialmente vulnerável. O pacto constitucional de 1988 garantiu o voto, a separação de poderes, os direitos fundamentais. Mas não conseguiu eliminar o descompasso entre promessa e entrega — entre o que está na Constituição e o que se realiza na prática. Quando a economia falha, essa distância se amplia. E nesse vácuo, a política deixa de operar por consensos duráveis e passa a agir por sobrevivência. Parlamentares mudam de lado, coalizões se desfazem, e o discurso jurídico é rapidamente mobilizado para revestir de legalidade uma decisão que, no fundo, já foi tomada pela lógica da conveniência.

Essa realidade se intensifica em sistemas presidencialistas, como o brasileiro, que dependem de coalizões amplas e heterogêneas para funcionar. Quando o governo perde sua capacidade de distribuir recursos, aprovar projetos ou conter desgastes, a sustentação política se esvai. E como não há, nesse sistema, mecanismos institucionais ágeis para dissolver impasses — como uma moção de desconfiança, por exemplo — o caminho mais dramático, e muitas vezes mais desgastante, passa a ser o impeachment. Em vez de ser exceção, o impeachment vira válvula de escape, instrumento de reordenação do jogo político e sinal de que o presidencialismo de coalizão opera com alto risco de ruptura em tempos de crise.

Mas há algo ainda mais profundo em jogo. Como vimos, não se trata apenas de uma falha de governabilidade, mas de uma fragilidade estrutural do Estado brasileiro em sua relação com a sociedade. Governos caem porque falham na economia, mas falham na economia porque operam dentro de um sistema marcado por desigualdades históricas, pressões insustentáveis, expectativas contraditórias e instituições frequentemente capturadas por interesses de ocasião. A Constituição de 1988 continua sendo o nosso maior ativo democrático — mas também revela seus limites quando, em momentos de tensão, é usada seletivamente para justificar rupturas, ao invés de evitar que elas ocorram.

Os casos de Collor e Dilma demonstram, com clareza, que a legitimidade institucional não é uma conquista definitiva, mas um equilíbrio precário. Ela precisa ser alimentada diariamente por políticas públicas eficazes e por resultados econômicos mínimos. Quando essa rede de sustentação se rompe, não é apenas o governo que cai — é a própria democracia que cai em descredito. O impeachment, nesse cenário, não é nem uma anomalia nem uma solução: é o sintoma visível de uma ordem política que ainda precisa aprender a lidar com seus próprios ciclos de frustração e renascimento.

Este trabalho pretendeu contribuir para uma leitura mais complexa e integrada de sua função do impeachment dentro dos arranjos institucionais. A intenção foi mostrar que, nos trópicos, a política não se separa da economia — e que a Constituição, por mais que tente, ainda não conseguiu superar as amarras de um país onde a legitimidade é sempre instável, e onde os ciclos de bonança e crise determinam, com força decisiva, o destino dos governos. Se há algo que podemos extrair das experiências dos impeachments de Collor e Dilma, é que nenhum presidente está seguro quando a economia falha.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALMEIDA, Clóvis Oliveira de; BACHA, Carlos José Caetano. **Evolução da política cambial e da taxa de câmbio no Brasil, 1961-1997**. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 10, n. 2 (16), p. 5-29, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013–2018**. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 111, p. 273-289, maio-ago. 2018. DOI: 10.25091/S01013300201800020006.

BANDEIRA DE MELLO FILHO, Luiz Fernando. **Impeachment à brasileira: contornos da responsabilidade política do presidente da República**. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024.

BERGER, Raoul. **Impeachment: The Constitutional Problems**. Cambridge: Harvard University Press, 1973.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial: comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff**. *Lusotopie* [Online], XVII(1), 2018, p. 40-68. Disponível em: <https://journals.openedition.org/lusotopie/2434>. Acesso em: 06 jul. 2025. DOI: <https://doi.org/10.1163/17683084-12341711>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigos 85 e 86. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Autos do processo de impeachment contra o Presidente da República: Diversos nº 12. Volume 1.** Brasília: Senado Federal, 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518943>. Acesso em: 5 jul. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 23, de 1948. Define os crimes de responsabilidade e regula os respectivos processo e julgamento.** Anais do Senado: sessões de junho de 1948, 18, p. 278–306. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais\\_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Penal nº 307–DF.** Relator: Min. Ilmar Galvão. Julgamento em 13 dez. 1994. Publicação: Diário da Justiça da União, 21 dez. 1994. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1565721>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, Distrito Federal.** Relator: Min. Edson Fachin. Relator para o acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 17 dez. 2015. Publicado no DJe em: 8 mar. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310056239&ext=.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARREIRÃO, Yan de Souza. **Avaliação do Governo e "Voto Econômico".** , n. 48, p. 213-232, 1999.

CAMPOS, Luciano Leão Machado de; FILHO, Carlito Cordeiro. **Aspectos gerais sobre o instituto do impeachment e a relevância do contexto social no processo.** Revista Direito & Realidade, v. 6, n. 5, p. 28-44, 2018. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/1326>. Acesso em: 5 jun. 2025.

DORNBUSCH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. **Macroeconomic Populism.** Journal of Development Economics, v. 32, n. 2, p. 247-277, 1990. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/030438789090038D>. Acesso em: 23 jun. 2025.

ENTENMAN, Robert M. **Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm.** Journal of Communication, v. 43, n. 4, p. 51–58, 1993.

FOLHA DE S.PAULO. **Taxa média anual era de 4,3% no começo da década de 90.** Folha de S.Paulo, Rio de Janeiro, 20 jan. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2001200026.htm>. Acesso em: 3 jul. 2025.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

G1. **Manifestações de junho de 2013: passada uma década, pessoas que participaram dos atos relembram os protestos.** G1, 04 jun. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/df/distrito-federal/noticia/2023/06/04/manifestacoes-de-junho-de-2013-passada-uma-decada-pessoas-que-participaram-dos-atos-relembram-os-protestos.ghtml>. Acesso em: 08 jul. 2025.

GALUPPO, Marcelo. **Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz.** D'Plácido, Belo Horizonte, 2016.

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **Impeachment: aspectos jurídicos, políticos e institucionais.** Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

IMF – International Monetary Fund. **World Economic Outlook: Global Prospects.** Washington: IMF, abril, 2025.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

MAIA FILHO, Mamede Said. **Junho de 2013: contestação e ativismo em torno do imponderável**. In: MAIA FILHO, Mamede Said; REIS, Isaac (orgs.). Crise política, democracia e rupturas. Campinas, SP: Pontes Editores, 2020. p. 222-235.

MARCONDES DE MOURA, Pedro. **Os aliados do principal rival da presidenta Dilma Rousseff revelam a sua estratégia para vencer a eleição**. El País (Brasil), São Paulo, 10 jul. 2014. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/10/politica/1405024336\\_782568.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/07/10/politica/1405024336_782568.html). Acesso em: 19 jul. 2025.

MARZULLO, Luísa. **Lula acumula 19 pedidos de impeachment na Câmara, mais do que o dobro de Bolsonaro no mesmo período**. O Globo, Rio de Janeiro, 21 fev. 2024. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/02/21/lula-acumula-19-pedidos-de-impeachment-na-camara-mais-do-que-o-dobro-de-bolsonaro-no-mesmo-periodo.ghtml>. Acesso em: 12 jun. 2025.

MINSKY, Hyman. **Estabilizando uma economia instável**. São Paulo: Nova Economia, 2010.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Trad. Edson Bini. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2023.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Society at a Glance 2024: Unemployment and Labour Underutilisation**. Paris: OECD Publishing, 2024.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista**. Estadão, São Paulo, 17 dez. 2015. Disponível em:

<https://www.estadao.com.br/brasil/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>. Acesso em: 22 jun. 2025.

ROTTA, Arthur Augusto; PERES, Paulo. **Impeachment: história e evolução institucional**. Revista Direito GV, São Paulo, v. 17, n. 1, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172202115>.

SALUM, Brasílio. **O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, Campinas, v. 4, n. 7, p. 135–160, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/sTJf3HbGLs8w8fFH7BWbbdS/>. Acesso em: 08 jul. 2025.

SANCHES, Sydney. (2015, 9 de outubro). **Se o Congresso rejeitar as contas, o caminho do impeachment está aberto**. **O Estado de São Paulo**. Consultado em 21 de abril de 2021, de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,se-congresso-rejeitar-contas--caminho-do-impeachment-esta-aberto--diz-ex-ministro-do-stf,1777222>.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1985.

STEPHEN, James Fitzjames. **A History of the Criminal Law of England**. London: Macmillan, 1883.

TOSHNIWAL, Gaurav. **Brazil and Russia During the Financial Crisis: A Tale of Two Commodity Exporters**. Harvard Business Law Review, v. 2, p. 200–234, 2012. Disponível em: <https://journals.law.harvard.edu/hblr/wp-content/uploads/sites/87/2012/07/HLB101.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: UnB, 1999. v. 1.