



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A DAR PARECER SOBRE A DENÚNCIA CONTRA A SENHORA PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, OFERECIDA PELOS SENHORES HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR E JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL – CEDENUN

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE nº 1/2015

VOTO EM SEPARADO

RELATÓRIO

Trata-se de Voto em Separado na Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidenta da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal, nos termos do art. 218, §5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

A denúncia contra a Presidenta da República foi lida em 3 de dezembro de 2015. Em 17 de março de 2016, constituiu-se a Comissão Especial, tendo seus representantes sido eleitos nos termos do decidido nos autos da ADPF 378 pelo Supremo Tribunal Federal, com a indicação dos líderes partidários.

Na referida decisão do STF, também foram definidas as linhas gerais do rito do impeachment, ficando estabelecido, entre outros elementos, o modo de votação para a escolha da Comissão Especial (aberto), os papéis da Câmara dos Deputados (análise de admissibilidade) e do Senado Federal (julgamento), e o momento do afastamento da Presidenta em caso de sua aceitação.

Até a presente data, esta Comissão se encontrou por dez vezes entre reuniões administrativas e **diligências**. Na quarta-feira, dia 30 de março, foram ouvidos os denunciantes Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, que, destaca-se desde já, não se ativeram aos limites da denúncia aceita pelo Presidente da Casa em suas falas. Já na quinta-feira, dia 31 de março, o Professor Titular da Fundação Getúlio Vargas (FGV- EESP) e Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, e, o Professor Adjunto e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Ricardo Lodi Ribeiro foram ouvidos para esclarecer imprecisões técnicas da denúncia.

No dia 4 de abril, o Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União, José Eduardo Cardozo, após as dez sessões estabelecidas para o rito de impeachment,

apresentou a defesa da Presidenta da República. No dia 6, o relator, Deputado Jovair Arantes, apresentou relatório pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade.

Por discordância com o voto do relator, em todos os seus aspectos, apresento este Voto em Separado.

DA NATUREZA DO PROCESSO DE IMPEACHMENT E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Em primeiro lugar, é fundamental abordar a natureza do processo de impeachment e dos crimes de responsabilidade como pressuposto para toda a análise que se segue.

No ponto 2.2 (*Do fundamento e da natureza do processo de impeachment e dos crimes de responsabilidade*) de seu Relatório, o Deputado Jovair defende a natureza híbrida do processo de impeachment, concluindo que “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não podem instaurar esse processo com base em razões de mera conveniência política ou desaprovação governamental” (p. 36 do Relatório).

Na sequência, assevera que as constituições brasileiras têm um erro de procedimento histórico, qual seja, a Constituição Imperial de 1824 teria assentado a natureza criminal do processo de impeachment, com inspiração inglesa. As Constituições Republicanas, por sua vez, a partir de 1891, teriam se inspirado no instituto de impeachment no modelo estadunidense, no qual o processo tem natureza político-administrativo. Todavia, parte da doutrina teria mantido a compreensão de que se tratava de um instituto de natureza criminal, não atentando para a raiz norte-americana do instituto no período republicano.

Afirma, a partir disso, que o STF teria “flertado” com a tese da natureza criminal do instituto do impeachment por meio da edição da Súmula Vinculante nº 46. Não obstante a posição do STF, o relator teria se alinhado à compreensão de que no impeachment a infração é de natureza político-administrativa. Conclui, assim, que a sua “*tipificação é aberta, caracterizada pela maior imprecisão e*

pluralidade de significados, exatamente a fim de permitir maior discricionariedade aos parlamentares no momento da tipificação das condutas do Presidente da República.”

Os argumentos agitados pelo relator para dar forma ao voto no qual talhou nova modalidade de tipo de crime de responsabilidade não se sustentam, seja na compreensão histórica do instituto, seja na jurisprudência do STF.

Ora, não parece apropriado, antes de tudo, buscar inspiração na **Constituição Imperial para tentar caracterizar um tema relativo ao processo de impeachment no sistema presidencialista**. O art. 133 da Constituição Imperial (1824), como seria óbvio de imaginar, previa apenas a responsabilização de Ministros de Estados, não do chefe do Executivo, que era o Imperador. Até mesmo porque não seria sequer pertinente cogitar, dentro de um regime imperialista, do impedimento do Chefe de Estado indicado por Deus.

Erra também o relatório quando aponta que o STF teria apenas “flertado” com uma compreensão restrita da tipologia relativa aos crimes de responsabilidade quando editou a Súmula Vinculante n. 46 (*“A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”*). **Ignora o relatório uma distinção fundamental: o processo é misto, jurídico e político, mas a tipologia dos crimes de responsabilidade sempre foi compreendida de forma estrita, e não aberta**. Bem por isso, o STF utilizou no tema o mais grave instrumento de fixação de jurisprudência, justamente a Súmula Vinculante, que justamente vincula toda a Administração Pública, toda o Judiciário, bem como o Legislativo quando não está no exercício da competência legislativa típica. Não se trata de “flerte” com uma determinada compreensão, mas a consolidação da jurisprudência pelo Supremo Tribunal Federal em forma de súmula vinculante.

Não por outra razão, no julgamento da ADPF 378, o STF ratificou a compreensão, como se observa de trecho do voto do Min. Edson Fachin:

A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas.

Se assim não fosse, o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista, cujas possibilidades de impedimento reclamam a prática de crime de responsabilidade previsto em lei específica. Inobservada a limitação da possibilidade de responsabilização às hipóteses legais, todo o devido processo cairia por terra. (grifos nossos)

(STF, ADPF 378, trecho do Voto do Min. Edson Fachin, vencedor quanto ao tema)

A propósito, lembre-se que o voto do Min. Roberto Barroso, relator para acórdão, indicou penas os pontos nos quais dissentia do Min. Edson Fachin. Veja-se:

Eu tenho basicamente quatro divergências em relação ao voto de Sua Excelência, e as destacarei antecipadamente e brevemente fundamentarei cada um delas. A minha primeira divergência diz respeito ao papel da Câmara e do Senado no procedimento. A minha segunda divergência diz respeito ao rito na Câmara e no Senado. A minha terceira divergência diz respeito à questão do voto aberto. E a minha quarta divergência diz respeito à legitimidade das candidaturas avulsas. **Nas demais matérias, estou acompanhando o voto do Ministro Luiz Edson Fachin. Distribuirei o dispositivo do meu voto, que facilitará essa comparação.** (grifos nossos)

(STF, ADPF 378)

Portanto, não há dúvida quanto ao tema - até porque, doutrinariamente, o Min. Roberto Barroso já havia se pronunciado expressamente sobre o tema: *“É possível afirmar, por via de consequência, que os crimes de responsabilidade se submetem, no direito brasileiro, a um regime de tipologia constitucional estrita,*

cabendo ao legislador ordinário tão-somente explicitar e minudenciar práticas que se subsumam aos tipos constitucionais”¹.

Destaca-se que, mesmo que o Supremo Tribunal apenas flertasse “*sob a ótica da competência legislativa*” com a tese do caráter criminal do impeachment, como enunciou o Relator, não se poderia jamais falar na possibilidade de sua tipificação aberta.

É entendimento consolidado na jurisprudência desse país que crimes de responsabilidade constituem, pelo menos para efeitos legislativos, matéria de Direito Penal (ADI nº 834). Assim sendo, aplicam-se a essas figuras as regras de de técnica legislativa referentes à lei penal, que exigem definição clara e objetiva das condutas puníveis, diametralmente opostas à imprecisão e pluralidade de significados que ora se tenta aplicar para o caso.

Portanto, não se admite esse pressuposto lançado pelo relatório no sentido de que há possibilidade de compreensão extensivas sobre a forma de configuração do crime de responsabilidade. Há, em boa verdade, uma compreensão bastante estrita sobre o tema. Daí que **não se admite qualquer juízo político sobre a tipologia do crime**. Essa compreensão, como se passa a demonstrar interfere em toda a compreensão da matéria e afasta as conclusões de que houve crime de responsabilidade no caso praticado pela Presidenta da República.

Então, por que o Relator defende de forma tão veemente e até maliciosa a tipificação aberta das condutas, deturpando até mesmo precedentes jurisprudenciais? Porque somente assim é possível se cogitar da admissibilidade da denúncia nos termos do relatório. **O pressuposto de uma tipologia aberta está por trás da compreensão que permite, nas chamadas pedaladas, o prosseguimento da denúncia de crime de responsabilidade da Presidenta**

¹ BARROSO, Luís Roberto. “Crime de responsabilidade e processo de impeachment: descabimento contra secretário de Estado que deixou o cargo”. Revista de Processo. São Paulo, vol. 95, p. 85 a 96, jul.-set., 1999.

sem que esta tenha praticado qualquer ato comissivo. Também é essa permissividade que está no fundo da tentativa de condenação da Presidenta mesmo diante da mudança de jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Vê-se, portanto, que uma vez reconhecida a natureza penal legislativa dos crimes (tipos) de responsabilidade, como já firmado pela Suprema Corte, cai por terra toda a denúncia que se aprecia.

PRELIMINARES

Dito isso, segue-se para a análise das diversas preliminares apresentadas pela defesa e que, logicamente, precisam ser apreciadas antes de se adentrar ao mérito da denúncia, pois são prejudiciais em relação à configuração ou não de crimes de responsabilidade.

1. A NULIDADE DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA

O primeiro pedido da defesa está relacionado ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara, Dep. Eduardo Cunha. Alega-se que esse ato foi praticado com desvio de poder ou desvio de finalidade.

De fato, **todos nós parlamentares pudemos presenciar e acompanhar que o Deputado Eduardo Cunha agiu neste processo todo o tempo com a clara intenção de vingança**, proferindo ameaças na imprensa. O senhor Presidente desta Câmara **vinga-se do fato de que o Governo federal não compactuou com seus estratagemas para tentar se livrar do seu processo de cassação na Câmara dos Deputados**. Eis a razão verdadeira deste processo de impeachment, cuja decisão de admissibilidade foi proferida com claro desvio de poder ou desvio de finalidade.

Ninguém menos que o próprio subscritor da denúncia, o advogado Miguel Reale Júnior, é categórico e, por isso, afiançou, sem qualquer cerimônia, aos veículos de comunicação da imprensa brasileira que o recebimento da denúncia foi um ato de "*chantagem explícita*". Mais especificamente, segundo a reportagem publicada pelo *O Estado de S. Paulo*, a declaração teria sido a seguinte: **"Não foi uma coincidência que Cunha tenha decidido acolher o impeachment no momento que deputados do PT decidiram votar favoravelmente à sua cassação no Conselho**

de Ética. **Foi uma chantagem explícita**, mas Cunha escreveu certo por linhas tortas"². Ora, se não foi coincidência a decisão de recebimento da denúncia no dia em que definido o não alinhamento dos parlamentares do Partido dos Trabalhadores com as propostas escusas do senhor Eduardo Cunha, teria sido, então, o quê? Desvio de poder.

Como se não bastasse, foi perante esta Comissão produzida prova inconteste do desvio de poder. Pois bem, era intenção desses parlamentares que se tivesse tido a oportunidade de questionar ao nobre professor se poderia confirmar a declaração que já havia prestado à imprensa nacional. Porém, como também fez questão de destacar a própria defesa apresentada, o Presidente Eduardo Cunha não interrompeu os atos de revanche ao Partido dos Trabalhadores e à Presidenta da República com o simples recebimento da denúncia. Em verdade continuou e continua a atuar para fazer com que este processo seja conduzido às pressas **(enquanto seu processo no Conselho de Ética caminha a passo de tartaruga, faz de tudo para empregar o ritmo da lebre ao presente processo)**. Daí que, com nítido propósito de evitar o constrangimento da formulação de perguntas aos autores do pedido de impeachment, que poderia evidenciar o total desconhecimento do Direito Financeiro dos autores, determinou ao Presidente desta Comissão que - contrariando acordo anteriormente firmado entre os líderes partidários - determinou fosse interrompida sessão desta Comissão para atender ao chamado da ordem do dia do Plenário da Câmara. Mais uma vez - agora para fazer prova perante esta Comissão - o senhor Presidente desta Câmara, cuja presença no Plenário, o Supremo Tribunal Federal em breve deverá proibir, seja decretando a prisão, seja determinando cautelarmente seu afastamento, mais uma vez atuava para interferir no trabalho desta Comissão e retaliava a Presidenta da República que não permitiu a negociação de votos no Conselho de Ética da Câmara. Protegia os denunciantes do constrangimento da arguição e evitava, ainda, que pudesse confirmar a declaração de que o recebimento da denúncia era apenas um ato de vingança.

É de conhecimento público que o Deputado Eduardo Cunha é réu em um processo no STF, além ser investigado em outro processo também no STF. Daí os expedientes que tem empregado para acelerar um processo de impeachment, completamente carente de fundamento, para desviar a atenção da opinião pública para a apuração dos crimes do qual é acusado. A intenção é clara - não há qualquer

² (Disponível em <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,autores-do-impeachment-defendem-processo,10000003726>. Acesso em 5 abr. 2016)

intenção de atender ao interesse público. Move-lhe apenas o interesse de se livrar do processo no Conselho de Ética.

Daí por que todos os dias há notícias de que o Presidente da Câmara procura influenciar a atuação dessa comissão e do próprio plenário. Outros atos virão, já antecipou a *Folha de S. Paulo*, com a publicação da reportagem “*Cunha vai votar no impeachment e rito terá ‘arapucas’*”.

Não há mais razão para que esta Comissão continue ela também a ceder às chantagens do senhor Eduardo Cunha, atuando como instrumento de perseguição à Presidenta da República. Daí a indisputável certeza de que é preciso decretar a nulidade deste processo.

Dessa forma, parece claro a todas as luzes que o Deputado Cunha agiu com desvio de poder, abusando de sua posição de Presidente da Casa para tentar mascarar seus próprios desvios e, portanto, esse ato inicial de fato é ilegal e nulo.

O relatório apresentado, no entanto, afastou a preliminar com dois argumentos:

(i) conforme a ADPF 378, não se aplicam as regras de impedimento e suspeição previstas no CPP, já que o art. 36 da Lei nº 1079/50 prevê regras específicas para o processo de impeachment, não aplicáveis ao caso:

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;

b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

(ii) a questão está sendo discutida no MS 33.921, tendo sido inferido o pedido de medida liminar.

Em resumo, o relator afirma que “*o só fato de o Presidente da Câmara dos Deputados ter divergência política com a Denunciada não é causa suficiente para afastar a validade do ato praticado, sem contar que se trata de matéria vencida, já analisada e rejeitada pela Suprema Corte*”.

Os argumentos para o afastamento desta preliminar não se sustentam.

A defesa não sustenta a nulidade do ato com base em impedimento ou suspeição do Presidente da Câmara, ou mesmo porque ele tem divergência política com a Presidenta da República (o que, ademais, é fato notório).

A defesa não embasa seu requerimento na inimizade do autor do ato para com a Denunciada, mas, sim, sustenta sua nulidade porque **o ato em si foi praticado para atender a interesse pessoal do Presidente da Câmara**. É dizer, não se alega que o Presidente está impedido ou é suspeito de praticar qualquer ato no processo, mas, sim, que o **ato concreto** foi praticado para atender a interesses escusos, próprios do Presidente e alheios à finalidade legal (vingança e retaliação, conforme amplamente divulgado pela imprensa e **expressamente reconhecido por um dos autores da denúncia, o advogado Miguel Reale Jr.**).

Tampouco se sustenta o argumento de que o ato viciado “*apenas deflagra o procedimento*”, sendo do Plenário da Câmara dos Deputados a competência para a análise do recebimento da denúncia. Esse argumento apenas afirma que o Plenário da Câmara também poderá analisar o vício apontado quando se manifestar, o que não exclui o dever que a Comissão Especial tem de o fazer. Trata-se de ato administrativo que, como tal, deve atender aos requisitos legais, o que não é o caso.

O desvio de poder ou finalidade não é elemento do ato administrativo que possa ser convalidado. Constitui vício de legalidade de nulidade absoluta. Por essa razão, mesmo consistindo no mero deflagramento do processo, como diz o relator, macularia todo o ato, não podendo prosseguir em sua existência.

De outro lado, é incorreto afirmar que se trata de matéria “*vencida, já analisada e rejeitada pela Suprema Corte*”. A ADPF 378 decidiu quanto à alegação de impedimento e suspeição do Presidente da Câmara para officiar no processo, matéria estranha à alegada nesta preliminar, **não tendo o STF se manifestado, naquela ação, quanto à nulidade do ato que deflagrou o processo de impeachment**. Quanto ao MS 33.921, que tem como pedido a declaração de nulidade do ato, o Min. Relator apenas indeferiu o pedido de liminar, estando a matéria *sub judice*.

A judicialização da questão, contudo, não é suficiente para que a Comissão Especial deixe de analisar o ato sob a ótica da validade, já que **a própria existência da Comissão, criada com o ato que deflagrou o processo, depende de sua higidez**.

Voto, dessa forma, pela nulidade do ato de instauração desse processo e pela sua extinção.

2. DOS VÍCIOS PROCEDIMENTAIS

Além da nulidade do ato de recebimento, a defesa também tem razão com relação às demais alegações de nulidade, a demonstrar que todo esse processo está viciado.

2.A) JUNTADA AOS AUTOS DA DELAÇÃO PREMIADA FEITA PELO SENADOR DELCÍDIO DO AMARAL

De fato, absurda a decisão do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados que deferiu o pedido dos denunciantes de anexar aos autos a íntegra da delação premiada, celebrada entre a Procuradoria-Geral da República e o Senador da República Delcídio do Amaral.

Esses fatos não guardam absolutamente nenhuma relação com o objeto deste processo, que já foi delimitado pelo próprio Presidente da Casa.

Além de as alegações da delação serem absurdas e fantasiosas, sem base em nenhuma prova, em nada são relacionadas ao mandato da Presidenta da República. E demonstram ainda novamente os argumentos de desvio de finalidade. Basta ler a delação que nenhuma prova concreta acompanha os termos da delação, trouxe-se apenas comprovantes de agendas públicas e registros de chamadas de ligações.

Claramente a juntada desses documentos visou a tumultuar o processo e a dificultar a defesa da Presidenta, expondo ainda a fragilidade dos argumentos que estamos a discutir.

Não há fundamento para a juntada do documento após o ato de recebimento de Eduardo Cunha. A decisão é de flagrante contraditoriedade. Por um lado, afirma textualmente que não teria mais competência para decidir sobre o tema. De outro lado, em atitude de completa contradição primeira, decreta a juntada aos autos da delação. Com suporte em que dispositivo legal teria o Presidente da Câmara para determinar a juntada de documento após o esvaziamento de sua competência para a matéria? Apenas o revanchismo poderia explicar atitude tão contraditória.

É apenas meia verdade a afirmação constante do relatório de que “*o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante*”. Isso apenas significa que ele não condiciona as decisões da Comissão Especial e do Plenário quanto à admissibilidade da denúncia, mas vincula sim esses órgãos no tocante a quais pontos da denúncia podem ser apreciados. Dizer que a Comissão, o Plenário da Câmara ou mesmo o Senado estariam autorizados a “*analisar a denúncia por inteiro*” é um completo disparate, que viola os mais básicos direitos que emergem da cláusula do devido processo legal. O próprio Presidente da Comissão Especial, em trecho referido pelo Relatório (p. 58), afirma, quanto ao documento de que se requereu o desentranhamento, que ele “*não deverá ser considerado por esta Comissão, nem pelo Plenário*”.

O princípio da estabilidade do objeto do processo é fundamental para que as partes saibam do que se está a tratar durante todo o andamento do processo, sem que haja surpresas ou inovações não autorizadas pela lei. Não é por outro motivo que o CPC trata expressamente do aditamento à inicial,

estabelecendo requisitos e prazo máximo para que ocorra, garantido sempre o direito de defesa (art. 329), assim como o faz o CPP, ao tratar sobre a *emendatio libeli* em seu art. 384.

Nesse sentido, a regular notificação da Presidenta não supre a preliminar aventada, dado que o conhecimento do inteiro teor da denúncia não aduz à delimitação do objeto desta peça e, conseqüentemente, a que fatos deve se manifestar a defesa.

O precedente do caso Collor (relatório do Dep. Nelson Jobim na Comissão Especial, p. 686 dos autos) refere-se unicamente à produção de provas, que realmente à Câmara não é dado fazer. Não tem relação com a delimitação do objeto da denúncia pela decisão inicial. O que é trazido pelo precedente é o mesmo que o STF decidiu na ADPF 378, que é tão somente que a Câmara não faz juízo sobre a procedência das alegações da denúncia. Isso não exclui seu papel de fazer análise de indícios de autoria e materialidade - justa causa -, como também reconhece o STF no mesmo acórdão.

Não procede ainda a afirmação de que não há prejuízo ao direito de defesa por ter o relatório se limitado aos fatos constantes do objeto da denúncia tal como recebida pelo Presidente da Câmara, porque a permanência nos autos de elementos estranhos a tal objeto permite, como já reconhecido pelo próprio Presidente Rogério Rosso, que deputados sejam influenciados por tais elementos ao formar sua convicção.

Ressalte-se ainda que os descontentes com a delimitação do objeto como definitivamente realizada pelo ato do Presidente da Câmara poderiam ter se insurgido contra o afastamento parcial da denúncia mediante interposição de recurso para o Plenário da Câmara, nos termos do art. 218, § 3º, do RICD, o que não ocorreu. A eventual complementação do objeto da denúncia, portanto, constitui matéria preclusa, do ponto de vista processual, ou ato jurídico perfeito, do ponto de vista administrativo.

Por esses motivos e porque se aplicam as garantias da Constituição Federal, não podem ser considerados esses fatos na deliberação dessa Comissão e nem do Plenário dessa Casa, sob pena de nulidade de todas as decisões que viermos a tomar! Além disso, para que esses documentos não influenciem essas decisões, impõe-se que eles sejam desentranhados desse processo, bem como riscadas quaisquer referências a tema estranho à competência desta Comissão.

De outra parte, maculada todas as deliberações desta Comissão a partir da orientação firmada pelo Presidente desta Comissão de que a delação não poderia ser objeto de consideração, mas que não poderia, de toda sorte, impedir que os senhores parlamentares, na formação de seu juízo substantivo pudessem considerar a delação, eis que seria "um documento público". Isso é um indicativo claro gritante. É praticamente, com a devida licença, que Vossa Excelência está orientando os senhores poderiam considerar o conteúdo das delações na formação do juízo subjetivo. Portanto, qualquer deliberação que tomemos serão nulas. Eis as razões pelas quais, a partir desta perspectiva, de, **na forma do voto que apresento, que seja decretada a nulidade das sessões e reiniciado o prazo da Presidenta.**

2.B) A REALIZAÇÃO DE OITIVAS NA COMISSÃO ESPECIAL

A realização de diligências no âmbito dessa Comissão, travestidas de "esclarecimentos", claramente burlou a decisão proferida pelo STF na ADPF 378, quando determinou que fosse seguido rito tanto quanto possível idêntico àquele do processo impeachment do então Presidente Fernando Collor, ferindo os princípios constitucionais do devido legal, do contraditório e da ampla defesa.

Apesar de ser louvável a iniciativa do ilustre Relator de tentar conferir maior transparência ao processo e esclarecer deputados e cidadãos sobre as complexas matérias tratadas na denúncia, tal intuito foi desvirtuado em razão de (i) terem sido chamados os próprios denunciantes a fazer os referidos esclarecimentos e (ii) terem os denunciantes tratado, ao contrário do que aduz o Relator, de fatos estranhos ao objeto da denúncia recebida. Explica-se.

A convocação daqueles que redigiram a peça acusatória inicial para prestar esclarecimentos inevitavelmente faz com que as discussões exponham, aprofundem e até ampliem elementos da acusação, o que não é legítimo a não ser

que sobre tais elementos possa se manifestar, em seguida, a defesa. A obediência ao rito adotado no impeachment do ex-Presidente Fernando Collor não é um fim em si mesmo a ser perseguido cegamente, mas serve justamente a garantir a segurança jurídica no processo e a ampla defesa da acusada. Nesta toada, a inovação em relação ao rito de 1992 no sentido de permitir maior tempo de fala à acusação, sem que seja dada à defesa a mesma oportunidade, consiste sim em violação ao princípio da ampla defesa, sendo nula de pleno direito.

Para além disso, os discursos dos denunciantes efetivamente excederam o objeto da denúncia recebida, tratando, entre outros temas estranhos ao processo, de fatos narrados na delação premiada do Senador Delcídio do Amaral, que sequer poderia constar do processo, e relativos ao primeiro mandato da Presidenta, os quais não podem ser objeto de deliberação por imperativo constitucional (art. 86, § 4º da Constituição Federal), conforme reconhecido pelo próprio Presidente da Câmara. Nesse sentido, citam-se aqui trechos da fala do jurista e denunciante Miguel Reale Júnior nesta Comissão em 30 de março (extraídos das notas taquigráficas):

“Portanto, aqui está o crime. Tanto perguntam onde está o crime? Está aqui no art. 359-A, está no art. 359-C: ordenar ou autorizar a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres. Foi o que aconteceu em 2014, nos últimos quadrimestres, durante o processo eleitoral, e está também na Lei de Responsabilidade, no art. 10, 9 e 10.”

De igual modo se manifestou a jurista e denunciante Janaína Paschoal (fragmentos constantes das notas taquigráficas):

“Há também o comportamento omissivo doloso da Presidente diante do envolvimento de pessoas muito próximas a ela no episódio do petrolão. Isso não se pode negar. Isso está na denúncia. Isso abre a denúncia. E eu não abro mão desta parte porque entendo que isso tudo faz um conjunto.”

“O comportamento da nossa Presidente se encaixa direitinho no 359-A e no 359-C. No 359-A, por ter feito operação de crédito

proibida e no 359-C, porque fez isso às vésperas das eleições e depois continuou. Aliás, fez isso para garantir a reeleição, para criar uma falsa sensação de estabilidade, para poder subir no palanque e dizer que as contas estavam hígidas, como o fez com relação à PETROBRAS, negando os fatos até quando não era mais possível negar.”

Ressalta-se que a impossibilidade de realizar tais audiências por representarem ofensa ao direito de defesa foi suscitada nas questões de ordem n. 8, apresentada pela Deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e n. 11, do Deputado Weverton Rocha (PDT-MA), em que os parlamentares advertiram ao Presidente da Comissão que os esclarecimentos não poderiam exceder o objeto da denúncia. A admissão de que os denunciantes tratassem de fatos relativos a anos anteriores a 2015 e à delação do Senador Delcídio do Amaral, portanto, tratou-se de omissão consciente do ilustre Presidente, que se recusou a orientar adequadamente aqueles que estavam sendo ouvidos.

Afirma o relator, ademais, que não teria havido prejuízo à defesa em decorrência da realização das audiências, já que seu relatório teria se limitado ao objeto da denúncia conforme recebida pelo Presidente da Câmara. Conforme se detalhará adiante, entretanto, o relator excede os limites da denúncia inúmeras vezes, fazendo alusões tanto a eventos ocorridos em 2014 e anos anteriores quanto a ilações constantes da delação do Senador Delcídio do Amaral.

Resta claramente configurada, portanto, a violação ao direito de defesa da acusada.

Assim, é imperativa a anulação das “oitivas” realizadas e a reabertura de prazo para a manifestação da Presidenta da República, sendo ainda fundamental que os fatos tratados nessas audiências não sejam considerados nas votações dessa Comissão e na do Plenário.

2.C) A AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO

É inegável que as garantias da ampla defesa e do contraditório devam ser respeitadas nesse processo, como aliás decidiu o STF na ADPF 378.

O elemento mais básico para que isso aconteça é que seja cientificada a defesa da realização de todos os atos do processo e que a ela seja oferecida a oportunidade de acompanhar, diretamente ou por meio de seu representante, a realização desses atos e quanto a eles se manifestar.

No entanto, não houve intimação da defesa sobre a realização das diligências de esclarecimento realizadas. Se a denúncia não estava clara para os membros dessa Comissão, não poderia estar para a defesa. Dessa forma, esta seria a oportunidade para que pudesse também esclarecer suas dúvidas com relação a essa peça que, como bem ficou demonstrado, contém erros tão grosseiros que impedem a sua compreensão.

Agrava-se ainda a situação pelo fato de, além de a defesa não ter sido intimada, não ter sido reaberto o prazo para sua manifestação. Isso quer dizer que a defesa dispôs somente de 3 dias após a realização das diligências para fazer sua defesa e não 10, conforme determina a lei.

O relatório afastou a alegação defensiva, sob os argumentos de que a audiência foi realizada para *“apresentar a denúncia oralmente aos Deputados e, principalmente, ao povo brasileiro”*. Justificou a realização da sessão impugnada, que não encontra similitude ao processo que culminou no afastamento do Presidente Collor, na idéia de que *“a sociedade brasileira hoje demanda muito mais participação na política do que naquela época, assim como a questão debatida é muito mais complexa”*. Sustentou-se, também, que não se tratou de diligência probatória, pois os *“denunciantes se ativeram à apresentação oral do conteúdo da denúncia”*, não tendo havido referência a fatos estranhos” a ela. Por fim, sustenta que não houve prejuízo à defesa.

Os argumentos para o afastamento da preliminar não convencem.

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar ser louvável a pretensão de conferir condições à participação popular em processo que tem como objetivo justamente o

de invalidar a manifestação popular nas eleições diretas. Ocorre que o objetivo da sessão não poderia ser apenas o de “*apresentar a denúncia oralmente*” aos Deputados e ao povo: a decisão da ADPF 378 foi bastante clara ao definir que tais sessões poderiam ocorrer para “*esclarecer a denúncia*”. E esclarecer a denúncia interessa a todos: ao povo (que pode ter sua manifestação de vontade cassada por decisão do Parlamento), aos deputados integrantes da Comissão (que decidirão sobre a abertura do processo) **e, principalmente, à denunciada** (que tem o direito fundamental de se defender das acusações). Não se questiona, nesta preliminar, a realização da sessão; questiona-se tão somente a ausência de intimação da defesa para também ter participação ativa nos esclarecimentos sobre a acusação de que tem de se defender.

Pouco importa, aqui, que não tenha havido “*a produção de uma prova sequer*”, já que “*os denunciante se ativeram à apresentação oral do conteúdo da denúncia*”. Como reconhecido pelo Relatório em várias passagens, a imputação é complexa e demanda esclarecimentos. Qual o motivo, então, de excluir a defesa desse momento? Não integra o conteúdo mínimo do direito fundamental à ampla defesa ver esclarecida a denúncia e, mais, colaborar, com questionamentos, para esse esclarecimento? Reitera-se que o primeiro direito do acusado é saber do que está sendo acusado. A denúncia é complexa para o povo, para os juízes (os Deputados) e também para a denunciada. Não há razão alguma para impedir a defesa de participar de momento tão salutar para a democracia e para o exercício de um direito fundamental.

Já, então, restaria configurado o prejuízo à defesa. Não bastasse, os denunciantes manifestaram-se sobre todo o conteúdo da denúncia, inclusive e principalmente sobre a parte não recebida pelo Presidente da Câmara. Manifestaram-se sobre pontos estranhos ao objeto do processo, conforme apontado anteriormente, o que causa prejuízo não só à defesa, por influir de maneira ilegal no convencimento dos membros da Comissão, mas também ao povo, iludido quanto ao objeto da denúncia que recai sobre a Presidenta que elegeu.

Concluo assim por **devolver o prazo à defesa para que ela se manifeste inclusive com relação aos esclarecimentos prestados nesse período que digam respeito ao objeto desse processo.**

2.D) DA EXTRAPOLAÇÃO DO OBJETO PELO RELATÓRIO

Para além das preliminares aventadas pela Defesa, pronuncio-me ainda sobre fato que considero nova preliminar a ser resolvida.

No relatório do Deputado Jovair Arantes, consta análise de elementos estranhos ao objeto da denúncia conforme delimitado na decisão de recebimento do Presidente desta Casa, Eduardo Cunha, em 2 de dezembro de 2015, publicada no dia seguinte.

Ao proferir o “Exame de Admissibilidade da DCR nº 1/2015 (justa causa)” – item 2.6, referencia-se a fatos de 2014 no subitem 2.6.2 *Crimes de responsabilidade pela Contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”)*, enumerando diversas operações ocorridas no mencionado ano e reproduzindo diversas alegações contidas no processo de avaliação de contas de 2014.

Nos itens 2.6.3 *Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público* e 2.6.4 *Dos crimes contra a probidade na Administração*, analisa outros itens igualmente não aceitos pelo despacho do Presidente da Casa.

De igual modo, na página 118 do Relatório, assim se expressa o Deputado Jovair “*não podemos desconsiderar a perplexidade da população com as constantes revelações das investigações da Operação Lava Jato sobre o maior esquema de corrupção de que se tem notícia neste país e que atinge principal e diretamente a maior empresa brasileira, a Petrobras*”.

Consoante assentado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS nº 23.885-2; MS nº 20.941-1), a decisão inicial de recebimento da denúncia do Presidente da Câmara dos Deputados delimita definitivamente o objeto de acusação a ser analisado pela Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre a questão.

Tendo isso em vista, restaram a esta Comissão Especial tão somente a análise e que tange aos fatos ocorridos em 2015: (1) a edição de decretos

suplementares de crédito; e (2) as chamadas “pedaladas fiscais”, de 2015, conforme a denúncia. Por essa razão, o relatório desta Comissão deve se restringir – única e exclusivamente – ao exame de tais fatos.

O art. 55, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa assim determina: “considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele” que se manifestar “sobre o que não for de sua atribuição específica”. Ora, manifestar-se sobre objeto distinto do recebido pelo Presidente da Casa é manifestar-se sobre objeto fora da atribuição específica desta Comissão.

Vale lembrar que o *error in procedendo*, consubstanciado na análise de matéria estranha ao processo, conforme constatado no presente caso, implica a nulidade absoluta das decisões aqui proferidas, por vício caracterizado como julgamento extra petita, conforme reiteradas decisões dos tribunais superiores. Fere-se de uma só vez as regras do devido processo legal e do direito de defesa, pois sobre esses pontos não foi a defesa chamada a se manifestar.

Além disso, o Relator manifestou-se sobre matéria que não é de sua competência, sequer de atribuição desta Comissão, quando asseverou que cabe ao Plenário se pronunciar sobre toda a denúncia apresentada e não apenas sobre a parte recebida pelo Presidente da Casa (págs. 48 e 127). Constata-se, desse modo, mais uma patente violação ao art. 55 do Regimento.

Seja na legislação especial, seja no Regimento Interno desta Casa, seja na ADPF 378, a competência do Plenário da Câmara é clara. O que é submetido à sua análise não é a denúncia (completa ou recebida), mas sim o relatório desta Comissão. Mesmo se assim não fosse, a dúvida deveria ser respondida mediante Questão de Ordem submetida ao Presidente da Câmara ou ao Presidente da Comissão Especial.

Há que se ressaltar que a apreciação de tais elementos estranhos, com o único propósito de influenciar os deputados na formação de sua convicção de modo incompatível com os fatos sob análise, implica prejuízo à garantia constitucional ao devido processo legal e ao direito, também constitucional, da Sra. Presidenta ao contraditório e à ampla defesa.

Por esse motivo, faz-se premente **reputar como não escrita a parte do parecer estranha ao objeto de acusação delimitado pelo Sr. Eduardo Cunha e**

estranha à atribuição do relator e da Comissão Especial, declarando-se sua nulidade e desentranhamento.

MÉRITO

3. DECRETOS DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

Em relação à conduta de expedir decretos para abertura de créditos suplementares no exercício de 2015, o Relator concluiu o seguinte:

“Em conclusão, quanto à conduta de expedir decretos que abriram créditos suplementares em descumprimento à lei orçamentária de 2015, considero que há **sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal**, mais precisamente contra os princípios da separação de poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11, o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração do processo de *impeachment*.” (grifamos)

Em verdade e como demonstraremos neste ponto, o Relatório só é preciso quando assevera que **“procede a observação da Defesa de que o descumprimento da meta fiscal anual não enseja a configuração de crime de responsabilidade”** (p.77). Não há, pois, crime de responsabilidade!

O relatório se apegua à uma interpretação completamente equivocada do texto do art. 4º da Lei Orçamentária Anual, utilizando-se de distinções imprecisas e equivocadas das normas orçamentárias. Deste modo, tenta colher alguma fumaça de argumentos, com o único propósito de sustentar alegação de crime de responsabilidade, de todo inexistente, conforme demonstrado exaustivamente nas mais de duzentas páginas da peça de defesa apresentada pela Exma. Sra. Presidenta da República.

Como se verá, o Relator, ao desenvolver seu raciocínio e tentar demonstrar seu entendimento, incorre em equívocos, contradições, omissões, confusão entre conceitos, principalmente no tocante à diferenciação entre gestão orçamentária e gestão fiscal; ignora o princípio da anualidade orçamentária e a regra referente às metas anuais, fazendo, ainda, suposições descabidas, tudo, diga-se à exaustão, para induzir os demais parlamentares em erro e fazer crer que a conduta adotada configura crime de responsabilidade.

Conforme brilhantemente abordado na defesa da Presidenta Dilma Rousseff, restou clara que a **abertura dos créditos suplementares por meio de decreto possui expressa previsão legal e constitucional** não havendo que se falar em qualquer irregularidade nesse tema. A prática, conforme claramente evidenciado, é apenas um instrumento que facilita a execução de políticas públicas, como as investigações da polícia federal, as necessidades da Justiça do Trabalho a transferência de recursos para Estados e Municípios e autorizações para a realocação de valores para educação.

Ficou bastante claro que **essa suplementação não guarda qualquer relação direta com o atingimento da meta, já que não significa o gasto de nenhum centavo**. Isso, porque, os decretos de créditos suplementares são meras **autorizações** de gastos, não implicando o efetivo dispêndio de valores, pois isso está relacionado a elementos fáticos, como a disposição de recursos (i.e. arrecadação de tributos) e da necessidade ou não de implementação das políticas (i.e. gasto com enchentes que não ocorre em decorrência de uma seca em determinado ano). Nesse sentido, destacamos o excerto da defesa da Presidenta da República:

Ora, como visto anteriormente, o **crédito**, em razão da sua natureza estritamente orçamentária, **refere-se apenas à dotação ou “autorização” de gasto**. Assim sendo, ao promover a abertura de crédito suplementar, por meio de decreto, a Presidência da República apenas confere à Administração maior liberdade na alocação de gastos em políticas públicas distintas, o que, entretanto, só será possível de se materializar se acompanhado da **contrapartida financeira correspondente**. Ou seja: **o crédito orçamentário é uma fase intermediária do gasto efetivo, de modo que ele, por si só, não é uma condição suficiente para o desembolso**.

(grifos nossos)

Frise-se que quando se fala em decreto de créditos suplementares inexistente capacidade de isso implicar um gasto automático e, portanto, é impossível se falar em descumprimento de meta fiscal. Aqui, deve-se atentar a uma diferenciação básica que os denunciantes parecem desconhecer: a diferença entre **gestão orçamentária** e **gestão financeira**.

No primeiro caso, a que estão vinculados os **decretos de créditos suplementares**, a lógica é de **planejamento futuro** para a Administração (a Lei Orçamentária Anual, por exemplo, é enviada no ano anterior a sua execução) e

transparência ao cidadão e a palavra-chave é **autorização** de novos limites orçamentários.

Já a **gestão financeira** está vinculada à realidade que ocorre quando da **execução orçamentária**, e, essas sim, que se relacionam com a meta fiscal. Como demonstrado essas dependem de situações fáticas no presente e o instrumento jurídico por excelência dessa gestão são os **decretos de contingenciamento** ou **atos autônomo**s, exarado a cada dois meses pelos órgãos públicos de acordo com sua situação fiscal e a necessidade de políticas públicas. Frise-se que esses **decretos de contingenciamento**, estes sim vinculados à meta fiscal, **significaram a economia de R\$ 80 bilhões de reais apenas em 2015**.

Do que se extrai da defesa já apresentada, não há qualquer impacto dos Decretos que abrem créditos orçamentários na meta fiscal, visto que os créditos pertencem à dimensão orçamentária da contabilidade pública, enquanto que a meta de resultado primário, apurada pelo pagamento, é da dimensão financeira.

Os limites de pagamento, que são a componente essencial para apuração do resultado primário, não se alteraram em função da edição de créditos suplementares.

Contudo, o Relatório confunde conceitos distintos e trata ambos como um todo indistinto, conforme inferimos da leitura do seguinte trecho:

“Aqui, um fato da gestão orçamentária – autorização para abrir crédito suplementar por decreto – depende da verificação de uma condição que ocorre no âmbito da gestão fiscal. Os limites de programação das despesas discricionárias são fixados pelos decretos de contingenciamento.” (p. 78)

Em verdade, a solução para a confusão interpretativa posta pelo Relatório decorre de simples análise da norma, sem nunca esvaziar seu conteúdo. Assim sendo, não pode o Executivo abrir crédito suplementar caso estes valores não estejam sujeitos ao decreto de contingenciamento.

De outro lado, em sua abordagem, o Relatório também confunde a fonte de receita para os créditos (cancelamento de dotação, superávit financeiro e excesso de arrecadação) com a própria despesa. A despesa, independentemente da fonte legal utilizada para a abertura de créditos, que é o fator determinante para o

atingimento ou não da meta. E como bem lembrado pelo Relatório, são as despesas que se submetem ao decreto de contingenciamento.

No ano de 2015, **a abertura de créditos suplementares pelo Executivo restou autorizada pela LOA** (Lei nº 13.115, de 20 de abril) em seu art. 4º, *in verbis*:

“Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no [parágrafo único do art. 8º da LRF](#) e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:

O ponto central da discussão e onde reside um dos equívocos do Relatório é a interpretação que se dá à condição imposta pelo legislador para a abertura de créditos suplementares, qual seja, a sua compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário.

Ao utilizar a expressão “sejam compatíveis com a obtenção da meta” o legislador impôs uma condição resolutória para a sua autorização. Assim sendo, vincula um evento futuro como requisito de validade, qual seja, a verificação ao final do exercício da obtenção da meta de resultado primário prevista na lei de diretrizes orçamentárias.

Desta feita, o Decreto é compatível com a meta desde que o Executivo utilize, ao longo de todo o restante do exercício financeiro, os instrumentos necessários para a perseguição e atingimento da meta, neles incluída a própria possibilidade de alteração legislativa da lei de diretrizes orçamentárias, estabelecendo uma nova meta de resultado primário.

Isto foi exatamente o que aconteceu no exercício de 2015: foi encaminhado ao crivo do Congresso Nacional o PLN nº 5/2015, que redundou na edição da Lei nº 13.199/2015, com meta de resultado cumprida integralmente pelo Executivo.

Entender de forma contrária seria o mesmo que esvaziar de sentido normativo a possibilidade de **alteração da própria meta anual pelo Legislativo**, o que não só não é raro como aconteceu por diversas vezes no passado.

A interpretação mais correta do art.4º da LOA 2015 é justamente a de que a verificação da compatibilidade do **decreto com a meta de resultado primário só pode ocorrer ao final do exercício**.

Isto decorre do **texto literal do §1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal ao prever que “serão estabelecidas metas anuais”** na lei de diretrizes orçamentárias. Não é possível, pois, entender pela existência de metas bimestrais ou quadrimestrais sem violar flagrantemente o texto da lei, como quer fazer o relatório.

Na verdade, há clara confusão pelo Relator entre os relatórios de avaliação fiscal - com papel precípua de analisar o quadro fiscal e projetar o resultado - com a meta de resultado. Os relatórios até fazem alguma projeção de meta de resultado a ser perseguida, mas com esta não se confundem.

Ao criar artificialmente uma meta bimestral e quadrimestral inexistente na legislação, alterando a realidade dos fatos, o Relatório incorre em grave erro que traduz na conclusão igualmente equivocada de que os decretos deveriam estar em linha com uma pseudo meta parcial. Repita-se, não existe em toda a legislação qualquer referência a meta outra que não a meta anual de resultado primário prevista pelo citado §1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Isto porque, o legislador, em conformidade com o **princípio da anualidade orçamentária**, que diz que as metas também são anuais, ou seja, verificáveis ao final do exercício financeiro, estipulou que podem ser abertos créditos suplementares que sejam compatíveis com a obtenção da meta anual. O que, por decorrência lógica, implica na verificação desta condição de validade apenas ao final do exercício financeiro, ou seja, em 31 de dezembro de 2015.

Outra questão interessante para entender os desdobramentos jurídicos da atécnica acusação, é a separação que existe entre despesas obrigatórias (decorrente de obrigação legal ou constitucional) e despesas discricionárias.

A abertura de créditos suplementares para **despesas discricionárias** sequer expôs a risco o cumprimento da meta, porque **tais despesas estão condicionadas à disponibilidade de recursos para se concretizar**, o que esteve atrelado aos decretos de contingenciamento, conforme já visto. Já a abertura de créditos suplementares para **despesas obrigatórias** constituíram **estrito cumprimento de dever legal pela Presidenta**, sendo absolutamente inexigível conduta diversa de sua parte e, portanto, não tendo que se falar em qualquer crime.

Além disso, esses decretos são instrumentos demandados por gestores orçamentários de outros poderes. Não há, pois, que se falar em ação dolosa da Presidenta da República por prática de atos jurídicos, a partir de solicitações, pareceres, e manifestações jurídicas, expressas em atos administrativos expedidos, por servidores de órgãos técnicos, e que se encontram inteiramente ao abrigo da ***presunção de legitimidade que envolve todos os atos administrativos em geral***. Em resumo, como punir a Presidenta da República por uma solicitação de maior flexibilidade no orçamento, que não causou o gasto de nenhum centavo a mais e que foi pedida por um setor técnico, inclusive, de outro Poder, como a Justiça do Trabalho. **Se for assim, imputaremos os Presidentes de Tribunais também como partícipes do crime?**

Ainda que se entenda o contrário de todos os pontos acima, **a aprovação da alteração da meta fiscal por lei** (Lei 13.199, de 2015)_aprovada pelo Congresso Nacional **afasta a tipicidade da conduta**. Ou seja, estamos discutindo que decretos que em nada tem a ver com **aumento de gastos** teriam supostamente descumprido uma meta que **foi cumprida**.

Frise-se nesse tema o **princípio da anualidade orçamentária**: o cumprimento da meta só pode ser observada ou não ao final do ano. Curiosamente, a denúncia foi feita 75 dias antes do fim de 2015, configurando-se em verdadeiro exercício de futurologia por parte dos denunciantes e, para desespero do Presidente da Câmara, que apressou a aceitação do pedido de impeachment no dia em que o Senado acatou a alteração da meta fiscal enviada meses antes pelo Executivo.

Por fim, é importantíssimo entender que a compreensão sobre a possibilidade de a Administração atuar considerando a proposta de meta enviada ao Congresso sempre contou com o respaldo de precedentes do TCU. Não se pode admitir a aplicação retroativa em matéria de crime de responsabilidade. Em suma, é como se você sempre dirigisse a 60 km/h em uma via cuja velocidade permitida fosse 60 km/h e viesse uma regra que abaxasse a

velocidade permitida para 40km/h, sendo que você passou a cumprir a nova regra, mas quisessessem te multar por ter andado a 60km/h quando o limite era outro.

O relatório apresentado em 6 de abril pareceu se ocupar da função de aprimorar a denúncia, explicando-a de forma melhor do que ela mesma o fez, consistindo mais em uma peça de acusação do que em um relatório propriamente dito. Ademais, trouxe diversas impropriedades e incorreções técnicas. Serão contraditados aqui vários desses pontos.

Na página 67 consta que o TCU teria considerado ilegal a abertura de créditos por decreto, estando a meta fiscal comprometida no parecer prévio das Contas de 2014. **Todavia, não constava do parecer nem das recomendações finais qualquer menção à edição de decretos de crédito suplementar.**

Resumidamente, não se fazem presentes elementos fundamentais para a configuração de crime de responsabilidade, sendo absolutamente incabível o processo de impeachment.

4. A REALIZAÇÃO DE SUBVENÇÕES COM O BANCO DO BRASIL COM RELAÇÃO AO PLANO SAFRA

Nesse tópico da denúncia, trato do que incorretamente se chamou por “pedaladas fiscais”. As acusações nesse ponto são tão lacônicas e desconexas, que há de se confessar até mesmo a dificuldade de entender corretamente quais os fatos estão sendo imputados à Presidenta da República.

Desde já, é necessário ressaltar que a denúncia parte de um equívoco conceitual, mal caracterizando os contratos de prestação de serviços entre a União e o Banco do Brasil como operações de crédito.

Além da péssima descrição dos fatos, a má-fé da confusão entre os institutos conduz à inafastável constatação da manipulação deste processo, para tentar caracterizar como crimes fatos que não constituem nenhum tipo de infração.

O primeiro ponto que causa espanto é que não há nenhuma manifestação com relação a essas subvenções por parte do Tribunal de Contas da União.

Além disso, as subvenções econômicas nas operações rurais foram autorizadas pela Lei nº 8.427, de 1992, e desde essa data, frise-se, desde 1992, sua operacionalização segue regras semelhantes às atuais. Seus limites, condições e critérios são estabelecidos por Portarias dos Ministérios envolvidos, em especial do Ministério da Fazenda.

Percebe-se aqui a questão mais surreal desta denúncia: nada, **nenhum ato sequer foi praticado pela Presidenta da República**. Nem na regulamentação do programa, nem em sua execução. Parece desafiar as mais simples noções de punição que alguém possa ser penalizado por algo que não tenha praticado. E é isso que ocorrerá caso haja qualquer tipo de punição por esses fatos.

Além disso, a caracterização das subvenções como operações de crédito não sobrevive a uma análise um pouco mais detida. O financiamento ocorre entre o cidadão ou empresa com uma instituição financeira, ficando o Estado fora dessa relação contratual. Ademais, a periodicidade dos pagamentos é definida em portaria, levando em consideração as dificuldades de operacionalização do programa.

Isso conduz a outro erro da denúncia, ao interpretar o balanço do Banco do Brasil confundindo questões contábeis com valores que deveriam ser realmente pagos pelo Banco.

O Artigo 29 da LRF define o que são operações de crédito e as subvenções não se encaixam em sua definição.

Além disso, indica-se dispositivo da LRF como sendo ofendido, quando, na verdade, a lei orçamentária é o verdadeiro bem jurídico defendido pela Lei de Crime de Responsabilidade, sendo também por isso atípica a conduta imputada à Presidenta.

Frise-se ainda que esta confusão conceitual foi provocada por manifestação equivocada do TCU, que levou em consideração o volume e a frequência dos pagamentos para dizer que as subvenções são operações de crédito, quando esses são fatores que não se prestam à finalidade de descaracterizar esse instituto. Ademais, são fatos que não se verificaram durante o ano de 2015. Por fim, essa mudança de entendimento ocorreu no final de 2015, ou seja, após a realização dos atos ora imputados à Presidenta, não sendo possível sequer conceber que sejam punidos fatos considerados lícitos e regulares, quando praticados, por mudança

posterior de entendimento de um órgão que os considerou irregulares. Aplica-se aqui, o princípio da irretroatividade da lei penal incriminadora.

Analizada a denúncia, passa-se a confrontar o relatório. Nele, o Deputado Jovair Arantes insiste na tese de que houve atrasos persistentes nos compromissos financeiros do Tesouro junto ao Banco do Brasil que *“não se coadunam com o planejamento, a prevenção de riscos e a transparência, princípios basilares da gestão fiscal responsável e que devem ser observados pelos gestores públicos, nos termos do art. 1º da LRF e do art. 37 da Constituição Federal”*.

Traz dados sobre gastos de bancos estaduais e tece comentários de caráter geral, fazendo de maneira descontextualizada uma média de gastos de cada banco com relação aos governos estaduais, que em nada impactam o entendimento dos fatos narrados ou garantem a caracterização dos atos imputados à Presidenta como ilícitos.

Tece ainda longos comentários sobre o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e a importância do equilíbrio fiscal e a responsabilidade fiscal.

Feitas essas digressões, delimita inicialmente a questão *“em verificar se as transações financeiras com o banco do Brasil enquadram-se no conceito legal de operação de crédito típica ou assemelhada estabelecido pelo art. 29, III, da LRF”*. Assim, o ponto central consistiria em saber se haveria tipificação de crime de responsabilidade e se há indícios de autoria.

Especificamente sobre as subvenções, afirma que *“quando se trata de programas de governo, não há intermediação financeira, mas simples prestação de serviços. Se os recursos captados dos clientes bancários forem usados para a quitação de despesas com políticas públicas, as duas atividades, de intermediação financeira e de prestação de serviços para a União seriam conjugadas. O resultado dessa reunião seria o uso de recursos de origem privada – depósitos*

bancários, por exemplo – em programas que deveriam depender, exclusivamente, do orçamento público” (p.97). Esta afirmação foi longamente debatida pela defesa, demonstrando-se que não se trata de dinheiro “adiantado” pelos bancos, uma vez que não há qualquer relação, no caso das subvenções, entre o Estado e o beneficiário.

Afasta ainda o relator a necessidade de manifestação prévia do TCU e tenta rebater, sem sucesso, os argumentos relativos à impossibilidade de retroatividade da mudança de entendimento do TCU. Reproduz para tanto trechos do Acórdão TCU nº 2.461/2015, relativo à análise das contas de 2014, especificamente quanto ao argumento de que a ausência de manifestação do TCU sobre determinada irregularidade não seria uma “*salvaguarda*” à continuidade da prática desses atos.

Ora, falaciosa essa afirmação em virtude das circunstâncias do caso concreto. Aqui, não se trata de continuação do cometimento de irregularidades, mas da continuidade da execução de atos que o TCU sempre considerou legais e regulares. Não foi a atuação do Estado que se tornou diferente, mas o entendimento do TCU. Inconcebível que alguém possa ser punido por um crime, quando, à época dos fatos, praticou ações que eram consideradas lícitas pelo próprio tribunal que agora o quer penalizar.

Assim, não afasta o relatório essa alegação da defesa.

Continua o relatório afirmando terem havido atrasos nos pagamentos das subvenções do Plano Safra, sem no entanto, mostrar qualquer evidência de que tais atrasos teriam ocorrido e o motivo pelos quais os dados levantados pela defesa estariam errados.

Quanto à caracterização das subvenções como operações de crédito, limita-se a repisar os argumentos expendidos pelo TCU, justificando que os atrasos constantes e o volume dos valores alteraria a natureza do instituto. Essas características não são capazes de alterar a natureza de um contrato de prestação

de serviço em operação de crédito. Ainda que o TCU considerasse que a prática no pagamento de subvenções devesse ser modificada, jamais poderia descaracterizar a natureza do contrato. Ainda mais se essa descaracterização tem por hipótese a tipificação de crime de responsabilidade.

De toda sorte, não se pode imaginar que se tenha no caso uma operação de crédito. Com efeito, os recursos deixam a instituição financeira e são entregues ao produtor rural. O fluxo de recursos, portanto, se dá entre o tomador do financiamento (produtor rural) e instituição financeira.

A responsabilidade da União é pela chamada equalização de juros, ou seja, a diferença entre o preço de mercado e o valor da operação realizada. Daí que, necessariamente, o aporte de recursos pela União acontece após a apuração da regularidade da operação pela União, que verifica se os valores foram empregados na finalidade específica prevista em Lei.

Portanto, trata-se de um mecanismo no qual há uma relação triangular na qual fica a União responsável pelo pagamento da subvenção. Não há recursos que são disponibilizados pela instituição financeira controlada pela União, não para o controlador, mas para o produtor rural.

Trata-se, dessa forma, de uma conceituação de operação de crédito que não tem respaldo doutrinário algum, bem como não é concebida sequer pelo órgão regulador do sistema financeiro nacional.

No tocante à demonstração da autoria da Presidenta da República, o relatório reproduz os absurdos argumentos da denúncia, imputando a ela “*conhecimento*” dos indícios de irregularidade porque a imprensa teria noticiado os atrasos de pagamento (pp.101-102). Tentar imputar a alguém a autoria de crime com base nessa afirmação subverte não só qualquer conceito mínimo do Direito, não só penal, como o sendo comum! Qual o ato praticado pela Presidenta da

República? Saber de atrasos de pagamento de subvenções, que sempre aconteceram?

Incorre, desta forma, nos mesmos erros da denúncia, não afastando a irrefutável realidade de que não há elementos para identificar uma ação, um ato positivo que seja para fundamentar a acusação. As subvenções tratadas não contemplam nenhum ato assinado pela Presidenta da República, sendo toda a sua regulamentação, gestão e operacionalização realizada por meio dos Ministérios relacionados ao Plano Safra.

Além disso, fundamentar provável omissão em um dever genérico de gestão revela-se abstrato ao ponto de conduzir ao absurdo de que a Presidenta devesse responder, por exemplo, pelo dano a um bem ocorrido nas dependências de um órgão público federal em uma cidade do interior de São Paulo.

O exercício da Presidência da República será impossível sem a delegação de funções e tarefas, não sendo viável atribuir ao chefe de Governo e de Estado a responsabilidade por todo e qualquer ato praticado por seus delegados ou subordinados, notadamente para fins de criminalização da conduta. Ainda mais aqueles atos legalmente praticados.

Reconhece o relatório a necessidade de realização de diligências para que se possa ou não enquadrar as subvenções como transações financeiras:

“Nesse contexto, seria pertinente o aprofundamento da análise dos fatos narrados na exordial, inclusive mediante a realização de diligências, com vistas a melhor compreender as transações financeiras relatadas com o objetivo de enquadrá-las , ou não , no conceito jurídico (e não apenas econômico) de operação de crédito, dado pela LRF. Mas, como se sabe, não é possível a realização de tais diligências ou produção de provas nesta fase processual.” (p. 114 do relatório)

Seria a primeira a vez na História que seria realizada uma diligência para apurar a natureza jurídica de uma determinada subvenção. Se há necessidade de que esclarecimentos acerca da própria caracterização de elementar do tipo sejam realizados, a conclusão é a de que não se tem configurada figura típica e, portanto, falta elemento indispensável para a continuidade da acusação, por absoluta ausência de justa causa.

Conclui no entanto, à míngua da prova que considerou necessária, estarem presentes requisitos mínimos para a admissibilidade da denúncia, ou seja, autoria e materialidade, enquadrando os fatos no art. 11, 3, da Lei nº 1079, de 1950:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

Frise-se desta forma que, com relação às alegações das subvenções do plano Safra, a denúncia, a ser seguido o parecer do relator, deverá ser recebida somente com relação a esse tipo, ficando afastada a aplicação das condutas previstas no art.10 da Lei de crime de responsabilidade inicialmente imputadas na denúncia, tendo em vista que nem mesmo o relator teve sucesso em verificar a existência dos elementos daqueles tipos.

Por fim, cabe afirmar que esta imputação feita pelo relator não se sustenta, pois deve ser feita análise de demonstração de materialidade e de indícios de autoria, sendo a conclusão forçosa de que não existem os elementos mínimos aptos à admissibilidade da acusação porque:

a) não há indícios de autoria porque não há nem mesmo ato imputado à Presidenta da República. A delimitação da conduta é o mais basilar elemento a possibilitar o exercício da ampla defesa;

b) não há demonstração de materialidade, porque até mesmo o relator considerou a necessidade de aprofundamento das diligências para que se pudesse até mesmo ser caracterizado elemento essencial do tipo.

Desta forma, discordo do parecer do relator e, pelos motivos expendidos, **voto pela rejeição da denúncia.**

5. DO JUÍZO POLÍTICO

O relatório assevera que, por ter o processo de impeachment caráter político-jurídico, cabe juízo político, a ser feito pelo Parlamento, que tem sensibilidade para captar o momento vivido pela sociedade e a gravidade das condutas imputadas à Presidenta.

Sobre isso, ressalto que impeachment é procedimento inquestionavelmente previsto na Constituição Federal, sendo que, para seu processamento, é imprescindível a caracterização de crime de responsabilidade e, para seu andamento e julgamento, o cumprimento do devido processo legal. Ambos requisitos não verificados no presente processo. A evidente ausência desses pressupostos é que caracterizam o procedimento atual como verdadeiro golpe institucional e afronta direta à Constituição.

A diferença em relação ao procedimento de 92 é justamente a inexistência de qualquer indício de crime de responsabilidade. À época, uma CPI havia produzido provas e demonstrado reais indícios de cometimento de crimes para conferir legitimidade ao início do processo de impeachment

Ademais, há que se evidenciar o desvirtuamento dos fatos que embasam o juízo político apresentado na peça. A crise econômica, desde 2009, não se restringe ao Brasil, mas afeta o mundo inteiro. O Governo implementou políticas anticíclicas justamente para manter e ampliar as conquistas sociais da população brasileira dos últimos 12 anos, como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Pronatec, etc. Para tanto, não adotou nenhum procedimento orçamentário, financeiro ou contábil, que não vinha sendo utilizado por todos os governos (FHC, Lula) e aprovado (TCU, Congresso) desde a aprovação da LRF, há 15 anos.

Apesar de discordar dos fundamentos da mudança de jurisprudência do TCU em outubro de 2015, desde o primeiro momento, o Governo alterou por inteiro os procedimentos para cumprir as novas orientações

O relatório faz especulação e acusações, sem descrição mínima ou qualquer respaldo fático, sobre suposta manutenção de procedimentos que entende se caracterizarem como pedaladas fiscais (p. 114, último parágrafo). E traz novamente elementos estranhos ao processo, com acusações não constantes da denúncia, dificultando a defesa da PR e influenciando inistentemente a convicção dos parlamentares.

Como pode o relatório afirmar que a edição dos decretos de crédito suplementar são atos “*com viés autoritário e afrontoso às instituições*” e ignorar 15 anos de anuência por parte dos governantes anteriores, de todos os ministros do TCU, dos mandatários no Congresso Nacional, os dirigentes do Judiciário,

Ministério Público e Legislativo que solicitaram os créditos, da cadeia complexa de técnicos concursados e preparados que analisavam todos esses procedimentos?

Atendado à constituição é ignorar seus preceitos mais basilares e relevantes de garantia de igualdade e justiça, de um país com distribuição de renda, de acesso às riquezas, aos serviços públicos de qualidade, de oportunidade. Foi a isso que o Governo se dedicou ao longo dos últimos 12 anos, mesmo enfrentando uma crise internacional sem precedentes, que afetou, inclusive e de forma profunda, fonte importante de divisas ao país (petróleo e minério).

Por fim, destaco que, em meio a tantos procedimentos investigatórios sobre desvio de condutas e apropriação de recursos públicos no Brasil, não há uma linha sequer que aponte para qualquer conduta inapropriada da PR.

6. CRIMINALIZAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

Por fim, um dos pontos centrais que é preciso dizer sem meias palavras é: o que os denunciantes e a oposição que não teve votos para ganhar as eleições em 2015 estão tentando fazer é a criminalização da política fiscal.

Conforme se observou, a completa insubsistência da denúncia deixa demonstrado que a sua intenção é buscar formas de criminalizar um modelo econômico em que os acusadores não acreditam. Não se venha dizer, com isso, que é um atestado de descumprimento das leis de orçamentárias e de responsabilidade fiscal, mas de efetivamente entendermos a sua lógica.

Nesse sentido, eles estão impondo ao governo que abra mão de direitos sociais, em razão de visões ideológicas que colocam o equilíbrio fiscal estrito, acima do bem estar da população. Os argumentos dos denunciantes distorcem a realidade. Os denunciantes invertem a causalidade dos fatos, desconsideram que os resultados fiscais menos robustos, após a introdução de políticas anticíclicas, **são consequência da real desaceleração econômica e não a causa**. A experiência internacional mostrou que a redução do gasto público num momento de crise levaria ao aprofundamento da crise econômica e não o contrário.

Assim, é importante compreender o relevante papel que cumpre a LRF e as leis orçamentárias em nosso ordenamento. **A LRF deve ser entendida como guardiã do compromisso com a estabilidade fiscal, sem retirar do Executivo as condições de atuar na defesa da renda e do emprego.** E, neste sentido, a política fiscal brasileira dos últimos anos, quando avaliada sob todos os seus matizes, tem se mostrado sustentável e em linha com as melhores práticas internacionais.

Apenas no Brasil, entretanto, as dificuldades em conciliar regras fiscais rígidas com a necessidade de ação rápida por parte do governo levou à criminalização da política fiscal, e conseqüentemente a criminalização de uma posição que se consolidou em todo o mundo no contexto pós-crise de 2008.

É muito perigoso que prescrições de políticas com forte apoio na experiência internacional como resposta a mudanças na realidade econômica mundial, respaldadas por reconhecida instituição multilateral como o FMI, passem a ser criminalizadas. A criminalização da política fiscal ora em curso no Brasil não encontra paralelo na experiência internacional e se constitui em um perigoso retrocesso, seja no campo do livre debate e da evolução das ideias econômicas, seja no campo da aplicação destas às políticas públicas, por governos democraticamente eleitos, com o objetivo de buscar o bem-estar geral da população com a manutenção da renda e do emprego em momentos de adversidade econômica.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, independentemente de avaliação sobre o mérito das alegações da denúncia neste momento, é inafastável a conclusão de que são nulos todos os atos que se seguiram à instalação da Comissão Especial, em decorrência de sucessivas violações ao direito de defesa da denunciada. O caráter jurídico-político do processo de impeachment não implica que ele possa seguir ao alvedrio da Constituição, da lei e, portanto, do devido processo legal, mas, muito ao contrário, impõe que seja analisado com rigor sob ambas as perspectiva - política e jurídica.

Em decorrência da permanência nos autos de documento que extravasa o objeto da denúncia, da realização de audiências que igualmente excedem os limites da acusação e da ausência de intimação da Presidenta para acompanhar tais discussões, o processo atualmente padece de vícios insanáveis do ponto de vista jurídico, devendo:

1. Ser desentranhada a delação do Sen. Delcídio do Amaral;
2. Ser desconsiderados todos os documentos e parte das oitivas que não guardem relação com o objeto deste processo;
3. Ser anulados os atos praticados nesta comissão; e
4. Ser reaberto o prazo para manifestação da Presidenta.

OU, caso vencidas as preliminares:

Tendo em vista a flagrante nulidade do recebimento da denúncia, bem como a inépcia da acusação inicial, tendo em vista a atipicidade das condutas narradas, **voto pela rejeição da denúncia e imediato arquivamento do processo.**

Sala das Comissões, 11 de abril de 2016.

Deputado Paulo Teixeira
PT-SP

Deputado Orlando Silva
PCdoB – SP

Deputado Afonso Florence
PT-BA

Deputada Jandira Feghali
PCdoB-RJ

Deputado Silvio Costa
PTdoB-PE