Câmara dos Deputados
Fl. 6205
Comissões Especiais

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

INFORMAÇÕES N. 001/2016 - AGU

Interessado: **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Assunto: **DENÚNCIA CONTRA A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, POR CRIME DE RESPONSABILIDADE**

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados e

Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados competente para a análise da denúncia,

> "O fato de ser o impeachment processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei."[1]

A Excelentíssima Senhora **Presidenta da República**, representada pelo **Advogado-Geral da União**, nos termos do art. 131 da Constituição e do inciso V do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, vem apresentar, em resposta à Mensagem nº 04, de 17 de março de 2016 – comunicada por meio do Aviso nº 04/2016 (em anexo) e que se reporta à Mensagem nº 45, de dezembro de 2015 (em anexo)–, dentro do prazo fixado de dez sessões dessa Casa Legislativa (contando-se como primeira sessão a realizada no dia 18 de março de 2016), **manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015**

[1] BROSSARD, Paulo. O impeachment. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 146.

SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS
RECEBIDO
Em 4 / 4 / 16, às 17 h 16
Assinatura
9.425
Ponto

Câmara dos Deputados
Fl. 6206
Comissões Especiais

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

INFORMAÇÕES N. 001/2016 - AGU

Interessado: **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Assunto: **DENÚNCIA CONTRA A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, POR CRIME DE RESPONSABILIDADE**

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados e

Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados competente para a análise da denúncia,

> "O fato de ser o impeachment processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei."[1]

A Excelentíssima Senhora **Presidenta da República**, representada pelo **Advogado-Geral da União**, nos termos do art. 131 da Constituição e do inciso V do art. 4° da Lei Complementar n° 73, de 10 de fevereiro de 1993, vem apresentar, em resposta à Mensagem n° 04, de 17 de março de 2016 – comunicada por meio do Aviso n° 04/2016 (em anexo) e que se reporta à Mensagem n° 45, de dezembro de 2015 (em anexo)–, dentro do prazo fixado de dez sessões dessa Casa Legislativa (contando-se como primeira sessão a realizada no dia 18 de março de 2016), **manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade n° 1, de 2015**

[1] BROSSARD, Paulo. O impeachment. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 146.

Câmara dos Deputados
Fl. 6201
Comissões Especiais

(em anexo), de autoria dos cidadãos Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, lida no Plenário da Câmara dos Deputados no dia 3 dezembro de 2015, juntamente com o despacho (em anexo) que lhe deu tramitação.

I) CONSIDERAÇÕES INICIAIS

I.1.) AS CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE DO PROCESSO DE "IMPEACHMENT" NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A República Federativa do Brasil "constitui-se em Estado Democrático de Direito". É o que estabelece, *in verbis*, a nossa vigente Constituição Federal, logo na sua primeira disposição normativa.

Lutas, angústias e terríveis sofrimentos pavimentaram um longo caminho percorrido para que pudéssemos chegar, finalmente, a esta histórica afirmação constitucional. Muitos morreram, padeceram nos cárceres ditatoriais, foram torturados, exilados ou tiveram suas vidas arruinadas, até que, finalmente, o império absoluto da lei e da vida democrática passou a reger e a iluminar a vida de todos os cidadãos brasileiros.

Vivemos, hoje, felizmente, sob a égide de um autêntico Estado Constitucional, que em muito suplanta a feição estrita e limitada da expressão "Estado de Direito", ao menos nos moldes em que teoricamente foi concebida, a partir do final do século XVIII, em vários países do mundo ocidental (*Rechtsstaat, État de Droit, Stato di Diritto, Estado de Derecho*, ou a anglo-saxônica *"rule of law"* que para alguns a ela se equivale). Se nos Estados de Direito, todos – governantes e governados – devem estar submetidos à lei, nos "Estados Constitucionais" ou "Estados Democráticos de Direito", o elemento democrático foi introduzido, não apenas para **travar** o poder (*to check the power*)", mas também para atender à própria "necessidade de **legitimação** do mesmo poder (*to legitimize State power*)[2]". Inteira razão assiste, pois, ao ilustre Ministro Luís Roberto Barroso quando chegou a afirmar peremptoriamente:

[2] CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 100.

Câmara dos Deputados
Fl. 6208
Comissões Especiais

> "a Constituição de 1988 é o símbolo maior de uma história de sucesso: a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito. Sob sua vigência, vêm-se realizando eleições presidenciais, por voto direto, secreto e universal, com debate político amplo, participação popular e alternância de partidos políticos no poder. Mais que tudo, a Constituição assegurou ao país a estabilidade institucional que tanto lhe faltou ao longo da república[3]".

É de acordo com essa dimensão jurídica, valorativa e histórica que devemos interpretar e compreender todos os institutos e regras que disciplinam o exercício do poder estatal na Constituição Federal de 1988. Como ensina o ilustre constitucionalista português J.J. Gomes Canotilho:

> "Se quisermos um Estado constitucional assente em fundamentos não metafísicos, temos de distinguir claramente duas coisas: (1) uma é a da legitimidade do direito, dos direitos fundamentais e do processo de legislação no sistema jurídico; (2) outra é a legitimidade de uma ordem de domínio e da legitimação do exercício do poder político. O Estado 'impolítico' do Estado de Direito não dá resposta a esse último problema: donde vem o poder. Só o princípio da 'soberania popular' segundo o qual 'todo o poder vem do povo' assegura e garante o direito à igual participação na formação democrática da vontade popular. Assim, o princípio da soberania popular concretizado segundo procedimentos juridicamente regulados serve de 'charneira' entre o 'Estado de Direito' e o 'Estado Democrático' possibilitando a compreensão da moderna fórmula 'Estado de direito democrático"[4] .

Será, assim, um grave equívoco constitucional e democrático, a busca de qualquer compreensão jurídica e política das regras que tipificam os crimes de responsabilidade e disciplinam o processo de *impeachment* da Presidenta da República, em nosso país, com esquecimento involuntário ou desatenção proposital a esta realidade axiológica subjacente ao texto da nossa vigente lei maior.

---

[3] BARROSO, Luís Roberto. A Constituição Brasileira de 1988: uma introdução. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. Tratado de Direito Constitucional. vol.1. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 17

[4] CANOTILHO, op. cit., p. cit.

Câmara dos Deputados
Fl. 6209
Comissões Especiais

A Constituição Federal de 1988 acolhe a forma de governo presidencialista. Por isso, ao contrário do que existe nos países que adotam a forma de governo parlamentarista, ou mesmo a forma mista ("parlamentar-presidencial"), não estabelece a nossa Constituição mecanismos de **controles políticos primários** entre o Chefe do Poder Executivo – que acumula a função de chefe de Estado e de governo – e o Parlamento (Congresso Nacional). A **Presidenta da República não tem o poder de determinar a dissolução do Congresso Nacional, da mesma forma que não pode ser desligada da sua função por uma mera avaliação política da inconveniência de sua permanência pela maioria dos membros do Poder Legislativo**.

No Brasil, a Presidenta da República tem a legitimidade democrática para o exercício das suas atribuições conferida diretamente pelo povo (art. 1°, parágrafo único, da Constituição Federal), por voto direto secreto, para um mandato de quatro anos (art. 82 da Constituição Federal). Como próprio do regime presidencialista, este mandato é cercado de garantias constitucionais voltadas a assegurar a plena estabilidade do seu exercício, em face da acumulação da Chefia de Estado e de Governo. As hipóteses de perda do mandato presidencial, materializadas através do processo de impeachment, como não poderia deixar de ser, são **excepcionalíssimas** e se afirmam em âmbito absolutamente restrito e com aplicação autorizada apenas **a situações graves e excepcionais de proteção da ordem constitucional**, como ocorre, *v.g.*, com a intervenção federal (art. 34, da C.F.), o estado de defesa (art. 136, da C.F.), e o estado de sítio (art. 137, da C.F.). Desse modo, a exemplo destes institutos mencionados, o impeachment apenas pode ser autorizado, no seu processamento, em hipóteses de **exceção constitucional** e unicamente **quando a gravidade dos fatos indicarem a inexistência de meios ordinários de salvaguarda da ordem jurídica vigente**.

Torna-se absolutamente impensável afirmar-se, assim, que em um regime presidencialista inserido no âmbito de um Estado Democrático de Direito, meras situações episódicas de impopularidade governamental, *per se*, possam ser tidos como motivos ou causas legais e legítimas capazes de ensejar a perda do mandato de uma Presidenta da República. As

Câmara dos Deputados
Fl. 6210
Comissões Especiais

premissas democráticas e de direito que embasam e dão sustentação ao nosso sistema constitucional não admitem jamais esta possibilidade[5].

A Constituição Federal de 1988 deixou claro em suas próprias determinações normativas a dimensão absolutamente **restritiva e excepcional** da responsabilização criminal e política da Presidenta da República. Ao máximo, buscou evitar que acusações infundadas ou situações de invalidade desprovidas de gravidade extrema e incapazes de atingir os alicerces centrais que estruturam a nossa ordem jurídica democrática possam vir a ensejar abalos à estabilidade institucional decorrente do exercício do mandato da Chefe de Estado e de Governo.

Partiu, assim, do pressuposto de que, no Presidencialismo, a aplicação de certas sanções à pessoa da chefe do Poder Executivo, ou mesmo a extinção do seu mandato por meio de uma decisão jurídica, serão sempre medidas traumáticas e ensejadoras de possíveis abalos institucionais e sociais, verificáveis em maior ou em menor grau, de acordo com as circunstâncias políticas e históricas em que venham a ocorrer. E, por isso, será sempre preferível que a ordem jurídico-democrática estabeleça remédios que evitem efeitos perversos para males que possam receber um tratamento menos traumático.

Esta realidade valorativa de proteção à Chefe de Estado e de Governo, para bom resguardo das próprias instituições, é a razão jurídica e política que explica e justifica a regra protetiva prevista no art. 86, § 4º, da nossa lei maior. Afirma este dispositivo que:

> "Art. 86. (...)
>
> § 4º. O Presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício das suas funções".

Ao assim prescrever, a Constituição atribui à Presidenta da República uma imunidade processual que lhe assegura o regular exercício de suas funções constitucionais,

---

[5] Cumpre observar que a opção pelo parlamentarismo foi expressamente rejeitada em plebiscito realizado em 21 de abril de 1993, em cumprimento à determinação contida no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela Emenda Constitucional nº 2, de 1992. Na ocasião, a maioria dos eleitores brasileiros votou pela adoção da forma republicana e do sistema de governo presidencialista. De acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral, o parlamentarismo obteve apenas 24,87% dos votos.
Disponível em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-de-1993. Acessado em 01 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6211
Comissões Especiais

consagrando uma inequívoca garantia institucional voltada, por óbvio, não à proteção da pessoa física da Chefe do Executivo, mas à segurança do próprio regime presidencialista. As persecuções criminais e de natureza estritamente política que porventura pudessem ser contra ela promovidas, no que concerne a atos estranhos ao exercício do mandato presidencial, ficarão suspensas, pouco importando se são anteriores ou não ao seu início.

Todavia, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, seria contraditório e irrazoável que restasse consagrada a irresponsabilidade absoluta do Presidente da República em relação aos atos que pratica no exercício da sua competência, rememorando vetusta e ultrapassada concepção (*"the king can do no wrong"*). Se, por um lado, o regime presidencialista impõe garantias que permitam a estabilidade institucional do exercício da chefia de Estado e de Governo, de outro, o limite ao exercício do poder presidencial também deverá ser afirmado, **nos casos excepcionais** em que o comportamento presidencial, de forma grave e dolosa, possa atingir fortemente as vigas mestras que sustentam a ordem constitucional. Afinal, "para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder[6].

No campo penal, por força do exposto, a responsabilidade da Presidenta da República, ao longo do exercício do seu mandato, é relativa e excepcional. Aplica-se apenas aos atos praticados no exercício da sua função ou em razão dela (*in officio* ou *propter officium*), no exercício do seu mandato. Exclusivamente nestes casos poderá sofrer a *persecutio criminis*, mas a instauração do respectivo processo criminal dependerá de autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados (art. 51, I, da Constituição Federal), competindo ao Supremo Tribunal Federal o seu regular processamento e julgamento (art. 102, I, *"b"*). Contudo, em nenhum caso, enquanto não sobrevier sentença condenatória, poderá ser preso (art. 86, §3º, da Constituição Federal).

Coerentemente, a mesma situação de excepcionalidade veio afirmada no texto constitucional em relação à responsabilidade política da Presidenta da República, capaz de propiciar, diante da ocorrência de certas situações fáticas, a abertura, o processamento e o julgamento de um processo de *impeachment*.

---

[6] MONTESQUIEU, C.L.S. *Do Espírito das Leis*. vol.1. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 190.

Câmara dos Deputados
Fl. 6212
Comissões Especiais

Determina o art. 85 da nossa Carta Constitucional que a responsabilização do chefe do Poder Executivo apenas poderá ocorrer nos casos de **crimes de responsabilidade,** entendendo-se por estes **"os atos do Presidente da República"** que **"atentem contra a Constituição Federal".** Uma vez incorrendo a Presidenta da República nestes delitos, será processada e julgada pelo Senado Federal (processo de "impeachment"), "limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação por oito anos, para exercício da função pública", conforme preconizado no art. 52, I, e parágrafo único da Constituição Federal.

Embora o art. 85 da nossa lei maior tenha, em sete incisos, feito uma referência a estes crimes de responsabilidade, acabou por esclarecer, em seus próprios termos, que esta menção se deu em caráter meramente exemplificativo. De fato, esta atribuição foi deferida a uma lei especial (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950). Todavia, ao assim proceder, não deixou de delimitar o nosso legislador constitucional, neste mesmo dispositivo, com absoluta clareza, que a liberdade para a tipificação destes delitos, seja para o legislador ordinário, seja para o eventual exegeta das normas constitucionais e legais, não seria irrestrita. Isto porque, deixou induvidoso:

a) que somente poderiam ser definidos como crimes de responsabilidade capazes de ensejar a responsabilização da Presidenta da República, **condutas tipificadas em lei**. Aplica-se, portanto, a esta particular espécie de delitos o brocardo *nullum crimen sine tipo* (não há crime sem a tipificação legal da conduta);

b) que a própria lei ou seus intérpretes não poderiam pretender tipificar quaisquer atos irregulares ou ilegais praticados por órgãos ou outros agentes do Poder Público como "crimes de responsabilidade". Deveras, a norma constitucional é clara ao afirmar que **apenas podem ser caracterizados como delitos desta natureza atos que sejam diretamente praticados pela Presidenta da República** (a expressão acolhida no precitado art. 85 é, *in verbis*, **"atos do Presidente da República"**, identificando, assim, o único sujeito passível de, com sua conduta pessoal, possibilitar a tipificação de tais atos delituosos);

c) que a própria lei ou seus intérpretes não poderiam pretender tipificar como "crimes de responsabilidade" **quaisquer** atos irregulares ou ilegais praticados pela Presidenta da

Câmara dos Deputados
Fl. 6213
Comissões Especiais

República. Estes atos, para receberem tal qualificação, devem se revestir da condição de serem indiscutivelmente um "**atentado à Constituição**". Ou seja: **não podem ser quaisquer violações a regras constitucionais, legais ou regulamentares,** mas atos que pela sua **intensidade, gravidade e excepcionalidade atentem contra princípios essenciais da nossa ordem constitucional, de modo a subvertê-la profundamente;**

d) que a própria lei ou seus intérpretes não poderiam tipificar como "crimes de responsabilidade" quaisquer atos praticados pela Presidenta da República fora do "**exercício das suas funções**" na "**vigência do seu mandato**", por força da já referida regra estabelecida no artigo 86, § 4º, do mesmo diploma constitucional. Deste modo, também ficaram excluídas desta tipificação delituosa os atos de autoria da Chefe do Executivo que porventura tenham sido por ela praticados em período anterior, ou se reputem estranhos à sua função mesmo que praticados durante a vigência do seu atual mandato[7];

e) que a própria lei ou seus intérpretes não poderiam tipificar como "crimes de responsabilidade" atos **meramente culposos,** ou seja, atos que **não revelem uma real e grave ação dolosa** da Presidenta da República contra a ordem constitucional estabelecida. Deveras, careceria de completo significado constitucional imaginar-se que não seriam apenas atos dolosos os passíveis de serem tipificados como capazes de ensejar um ato extremo de afastamento de um chefe de Estado e de Governo. **A mera conduta negligente, imprudente ou imperita da Chefe do Executivo não poderá nunca, no sentido jurídico adequado da expressão, em face da sua própria excepcionalidade sistêmica, vir a qualificar um verdadeiro "atentado à Constituição Federal".**

A ideia de penalizar drasticamente aquela que foi investida da condição de ser a primeira mandatária na nação, em um regime presidencialista, **só pode passar por gravíssima conduta torpe, alicerçada em má-fé que a todos repugna e em odiosa intenção imoral e**

[7] Sobre a impossibilidade de responsabilização político-administrativa do Presidente da República por atos praticados antes do início do mandato: STF-MS n. 26.176-5/DF – rel. Min. Sepúlveda Pertence, Diário da Justiça, Seção I, 6 out, 2006, pág. 74.
Nessa decisão o relator ressaltou que: "o caso desvela pormenor inafastável: a denúncia apresentada é relativa a atos dos ainda candidatos (...) que, assim, não poderiam configurar crime de responsabilidade". cf. Alexandre de Moraes, Direito Constitucional, 30ª. Ed. Atlas, 2014. Pág. 503.

Câmara dos Deputados
Fl. 5214
Comissões Especiais

ilícita. Quem age com mera culpa, e não com dolo, poderia até infringir a Constituição, mas jamais "atentar contra ela", no grave sentido axiológico em que o termo é definido no texto da nossa lei maior[8].

Há que se observar, portanto, que em consonância com o sistema presidencialista que adotou, a Constituição Federal de 1988 delimitou claramente o universo restrito de admissibilidade dos denominados "crimes de responsabilidade" que podem autorizar a abertura de um processo de impeachment. E, ao assim fazer, assegurou definitivamente a concepção de que tais delitos não possuem apenas uma natureza unicamente "política", tampouco amplamente "discricionária". São, na verdade, verdadeiras "infrações jurídico-políticas" cometidas diretamente por uma Presidenta da República e no exercício do seu mandato, conforme majoritariamente define a doutrina dominante nos dias atuais.

A afirmação de serem os "crimes de responsabilidade" infrações de natureza "jurídico-política" traz uma importância absolutamente relevante para esse conceito que, por sua vez, guarda uma conexão intrínseca com a adoção do sistema presidencialista por um Estado Democrático de Direito (Estado Constitucional), na conformidade do já exposto. Em larga medida, este conceito expressa, nos seus próprios limites e contornos constitucionais, a excepcionalidade da sua prefiguração jurídica e democrática, como forma de garantia da estabilidade institucional em um regime presidencialista.

Deveras, ao se afirmar que possuem intransponível natureza "jurídico-política", reconhece-se que os crimes de responsabilidade exigem para a sua configuração in concreto, ou seja no mundo dos fatos, a ocorrência de **dois** elementos ou pressupostos indissociáveis e de indispensável configuração simultânea para a procedência de um processo de impeachment. Um é o seu pressuposto **jurídico,** sem o qual a apreciação política jamais poderá ser feita, sob pena de ofensa direta ao texto constitucional. O outro é o seu pressuposto **político,** que em momento

[8] Note-se que esta ideia, inteiramente decorrente da análise do próprio texto constitucional, também se coaduna com o que já era previsto desde a Lei 1.079, de 1950, que disciplina os crimes de responsabilidade e o processo de impeachment. Em seu texto, inexiste previsão para a configuração culposa destes delitos.

Câmara dos Deputados
Fl. 6215
Comissões Especiais

algum poderá ser considerado pelo Poder Legislativo, em um regime presidencialista, sem a real verificação fática da existência do primeiro.

O **pressuposto jurídico** é a ocorrência, no mundo fático, de um ato, sobre o qual não pairem dúvidas quanto à sua existência jurídica, **diretamente imputável à pessoa da Presidenta da República**, praticado **no exercício das suas funções**, de forma **dolosa**, ao longo **do seu mandato atual**, tipificado pela lei como **crime de responsabilidade,** e que seja ainda de tamanha **gravidade jurídica** que possa vir a ser qualificado como **atentatório à Constituição,** ou seja, capaz de por si materializar uma induvidosa a**fronta a princípios fundamentais e sensíveis da nossa ordem jurídica**.

O **pressuposto político** é a avaliação discricionária de que, diante do ato praticado e da realidade que o envolve, configura-se uma necessidade intransponível de que a Presidenta da República seja afastado do seu cargo. Em outras palavras: que o trauma político decorrente da interrupção de um mandato legitimamente outorgado pelo povo seja infinitamente menor para a estabilidade democrática, para as instituições e para a própria sociedade do que a sua permanência na Chefia do Poder Executivo.

Desse modo, portanto, diante de tudo o que já foi exposto, a própria definição dos crimes de responsabilidade como infrações "jurídico-políticas", afasta, de plano, a possibilidade de que uma Presidenta da República sofra um processo de impeachment pela mera avaliação discricionária de que seria "inconveniente" para o país a sua permanência no exercício das funções para as quais foi regular e legitimamente eleito. Repita-se: **nossa Constituição não adotou o regime parlamentarista, ou outro que a ele se assemelhe**. No presidencialismo, para a interrupção do mandato do Chefe de Estado e de governo exige-se a ocorrência de um pressuposto jurídico, fático, tipificado com todas as características acima apontadas. Sem que isto ocorra não haverá **motivo** ou **justa causa** para que seja admitido, processado ou julgado procedente um pedido de impeachment.

Donde concluir-se que somente diante de uma realidade em que os dois pressupostos acima apontados - o **jurídico** e o **político** - se façam simultaneamente presentes é que será possível falar-se na interrupção **legítima** de um mandato presidencial, pela ocorrência de

Câmara dos Deputados
Fl. 6216
Comissões Especiais

um verdadeiro crime de responsabilidade, sem ofensa à Constituição e ao que caracteriza um Estado Democrático de Direito em um regime presidencialista. Fora disso, o impeachment se dará com clara ofensa e ruptura da ordem jurídica e democrática vigente.

É nesse contexto que devemos compreender a curiosa discussão que se trava no âmbito da opinião pública brasileira, e amplamente explorada por meios de divulgação, quanto a um processo de impeachment ser um "golpe de Estado" ou não.

Em face dos princípios que afirmam ser o Brasil um Estado Democrático de Direito que adota o regime presidencialista e do que dispõe a Constituição Federal de 1988, ao que tudo indica, essa discussão parece se revestir, *data venia*, da condição de uma falsa polêmica. É obvio que se uma Presidenta da República, em nosso país, praticar conduta desabonadora que configure os pressupostos jurídicos e políticos da tipificação de um crime de responsabilidade, o processo de impeachment poderá ser admitido, processado e julgado, em total acordo com a Constituição e as nossas leis em vigor. A nossa ordem jurídica terá sido respeitada e não haverá, por óbvio, nenhum desrespeito às regras que caracterizam um Estado Democrático de Direito.

Nesse caso, naturalmente, um impeachment jamais poderia ser visto como ou equiparado a um golpe de Estado. Seria uma solução para um grave problema institucional, inteiramente resolvido dentro dos mandamentos constitucionais vigentes.

Todavia, o mesmo não se dará, por óbvio, se pressões políticas e sociais vierem a propor um processo de impeachment em que não se configura, com um mínimo de juridicidade, a ocorrência de um crime de responsabilidade, por faltarem, às escâncaras, os pressupostos exigidos para a sua configuração constitucional. Nesse caso, os atos jurídicos praticados na busca da interrupção do mandato presidencial estarão em colisão aberta e escancarada com o texto Constitucional e, caso efetivados, qualificarão uma óbvia ofensa ao Estado Democrático de Direito e uma inexorável ruptura institucional. É inteiramente adequado, assim, que uma ação desta natureza seja vista como um verdadeiro "golpe de Estado", praticado com desfaçatez e a mais absoluta subversão da ordem jurídica e democrática.

Câmara dos Deputados
Fl. 6217
Comissões Especiais

É comum utilizar-se a expressão "golpe de estado", em todos os continentes ("*Coup d'État*", "*Staatsreich*"), para definir-se as situações em que ocorre a deposição, por meios inadmitidos pela ordem jurídica, de um governo legítimo. Embora, no plano histórico, seja mais comum a materialização de golpes pela força das armas, também não se pode ignorar que, muitas vezes, e em especial nos dias que se seguem, tais rupturas institucionais são urdidas e executadas sob o aparente manto da "legalidade".

Isto ocorrerá sempre que, sob a alegação retórica da ocorrência de situações que de fato não se verificam ou não justificam de direito a cassação de um mandato presidencial, buscam-se subterfúgios jurídicos, argumentos infundados e descabidos para a aparente legitimação jurídica da deposição de um governo, sem que exista qualquer base constitucional para tanto. Nesses casos, não serão utilizados tanques, bombardeios, canhões ou metralhadoras. Serão usados argumentos jurídicos falsos, mentirosos, buscando-se substituir a violência das ações armadas pelas palavras ocas e hipócritas dos que se fingem de democratas para melhor pisotear a democracia no momento em que isto servir a seus interesses. Invoca-se a Constituição, apenas para que seja ela rasgada com elegância e sem ruídos.

Superando-se então a falsa polêmica, pode-se dizer que um processo de impeachment, no Brasil ou em qualquer Estado Democrático de Direito do mundo que adote o sistema presidencialista de governo, pode ser ou não um "golpe de estado", conforme as circunstâncias que o caracterizem e o definam. Não será um "golpe" se ocorrerem, de forma induvidosa, os pressupostos constitucionais excepcionais que legitimariam a justificada interrupção do mandato do Chefe de Estado e de Governo. Ao revés, como "golpe" se qualificará quando inexistirem, de fato e de direito, as razões constitucionais para a afirmação do impedimento da Presidenta da República, e este vier a ser confirmado sem nenhuma legitimação democrática, mas sob uma aparência de legalidade hipócrita e infundada.

Afirmar-se que "um impeachment nunca será um golpe porque está previsto na Constituição" é, sem sombra de dúvida, ignorar com pretensa ingenuidade que um texto constitucional vigente pode ser respeitado ou não. As normas jurídicas sempre afirmam o que "deve ser" não o que, de fato, "será". Se elas afirmam que um processo de impeachment apenas

Câmara dos Deputados
Fl. 6218
Comissões Especiais

"deve ser" realizado dentro de certas condições, isto pode ocorrer ou não dentro da realidade histórica que está por vir. Se ocorrer, haverá a legitimação do afastamento presidencial e da assunção de um novo governo, na medida em que o "dever ser" adequou-se ao que "é". Se não ocorrer, haverá um verdadeiro e indiscutível golpe de estado, uma vez que o que "deve ser", no mundo dos fatos, não ocorreu. Nesse caso, as palavras retóricas de justificação à violência travestida de legalidade não impedirão a ocorrência de real e substantiva ruptura institucional, com todos os traumas políticos, sociais, inclusive no plano internacional, que dela podem advir.

Um golpe dessa natureza, caso prospere, seguramente, jamais será esquecido ou perdoado pela história democrática de um povo.

Em primeiro lugar, porque a banalização da utilização de um instrumento excepcional como o impeachment trará, inexoravelmente, uma profunda insegurança democrática e jurídica a qualquer país que porventura venha a seguir esse temerário caminho. Que governo legitimamente eleito não poderá ser destituído, em dias futuros, se for acometido de uma momentânea crise de impopularidade? Que pretextos infundados não poderão ser utilizados, sem quaisquer espécies de freios jurídicos e democráticos, para viabilizar um ataque oportunista e mortal a um mandato presidencial legitimamente obtido nas urnas? Que oposições parlamentares não buscarão a desestabilização política, independentemente do agravamento que isso traga à economia e às condições sociais do povo, na busca de um assalto rápido ao poder, fora da legitimação das urnas? Que segurança terão investidores e governos estrangeiros diante de um país que utiliza pretextos jurídicos e uma falsa retórica para afastar um governante que não tem, a bem da verdade, contra seu comportamento nenhuma efetiva acusação grave minimamente demonstrada?

Em segundo lugar, há ainda que se perguntar: em face da ausência da configuração constitucional plena, capaz de qualificar a ocorrência de um verdadeiro crime de responsabilidade praticado por uma Presidenta da República, de onde se retirará a legitimidade para que um novo Presidente assuma a Chefia de Estado e de Governo após um impeachment? Do povo, que não o escolheu diretamente para esta função, por óbvio, não será. Da constituição que não reconhece o real impedimento do eleito, a não ser por manipulações construídas como pretextos para uma deposição ilegítima? Também não será.

Câmara dos Deputados
Fl. 6219
Comissões Especiais

Lembrando aqui as já anteriormente citadas palavras do festejado constitucionalista português J.J. Canotilho, podemos dizer que um verdadeiro e legítimo Estado Democrático de Direito (Estado Constitucional) estará assentado em "fundamentos metafísicos" se negar o princípio da "soberania popular", seja negando-o por afastar sem base Constitucional um presidente democraticamente eleito pelas urnas, seja por empossar um novo Presidente, sem voto e sem amparo na Constituição. Não haverá nem legitimidade para a destituição do governo que sai, nem para a posse do que entra. De um clássico aforismo originado em São Jerônimo (*Ep. 69,9*) se poderá, de fatos como estes, extrair uma dura lição histórica: *"Quale principium talis est clausula".*[9]

Em terceiro e último lugar, torna-se oportuno lembrar que não há argumentos falsos ou construções jurídicas fraudulentas que sobrevivam à marcha inexorável do tempo e às duras páginas da história que serão escritas sobre quem eventualmente, por seus interesses menores, tenha violentado ou tentado violentar a existência de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. Cedo ou tarde, a história costuma ser sempre impiedosa com os que engendram violações constitucionais na busca personalista de um "*Coup d'État*".

É a história quem sempre dá a sentença final.

I.2.) A LEGITIMAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO PARA ATUAR NA DEFESA DE PRESIDENTA DA REPÚBLICA EM PROCESSOS DE "IMPEACHMENT"

Dúvidas não podem existir quanto à indiscutível legitimação legal da Advocacia-Geral da União para, por meio do seu titular, atuar na defesa da Exma. Sra. Presidenta da República neste presente processo de impeachment. A legislação brasileira e a orientação consolidada de anos no exercício das atividades cotidianas deste importante órgão da União não deixam a menor dúvida a respeito.

[9] "Tal princípio tal fim".

Câmara dos Deputados
Fl. 6220
Comissões Especiais

Diz o art. 131 da Constituição Federal, *in verbis*:

> "Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento do Poder Executivo"

Este dispositivo constitucional deixa claro, induvidosamente, que além da consultoria e do assessoramento jurídico prestados ao Poder Executivo da União, as atividades de representação judicial e extrajudicial devem ser prestadas, pela Advocacia-Geral da União (AGU), em nome da própria União, para todos os Poderes da República.

Nessa linha, a Lei Complementar nº 73, de 1993, assim dispõe sobre as competências da AGU:

> "Art. 1º. – A advocacia-Geral da União é a instituição que representa a União judicial e extrajudicialmente.
>
> Parágrafo único. À Advocacia-Geral da União cabem as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Poder Executivo, nos termos dessa Lei Complementar.
>
> (...)
>
> Art. 4º. – São atribuições do Advogado-Geral da União:
>
> I- dirigir a Advocacia-Geral da União, superintender e coordenar suas atividades e orientar-lhe a atuação;
>
> (...)
>
> Do Advogado-Geral da União
>
> Art. 36. São atribuições do Advogado-Geral da União, órgão mais elevado de assessoramento jurídico do Poder Executivo:
>
> (...)
>
> V - apresentar as informações a serem prestadas pelo Presidente da República, relativas a medidas impugnadoras de ato ou omissão presidencial.
>
> (...)

Câmara dos Deputados
Fl. 6221
Comissões Especiais

> XXV – avocar quaisquer matérias "jurídicas de interesse da União, inclusive no que concerne a sua representação extrajudicial."

Nesse sentido, é de todo correto afirmar-se que o Advogado-Geral da União, ao representar a União, representa o próprio Estado brasileiro. E sob essa ótica, naturalmente, também, será desnecessário estabelecer qualquer diferença entre o Estado e o governo brasileiro, haja vista que este é um instrumento daquele, mormente no âmbito de uma ordem jurídica que adota o sistema presidencialista de governo, onde a Chefia de Estado e a Chefia de Governo é deferida simultaneamente **a um único órgão unipessoal do próprio Estado**, qual seja, **a Presidência da República.**

Questão importante que apesar da obviedade do seu equacionamento, ao menos *ad cautelam*, deve ser aqui previamente enfrentada, diz respeito ao dever de representação da AGU, em relação à defesa dos atos de praticamente todos os agentes públicos que atuam em nome da União, de suas autarquias ou fundações públicas federais, quando praticados no exercício de suas funções e no âmbito das pessoas jurídicas e órgãos públicos que integram.

Em sentido amplo, agentes públicos são todas as pessoas que desempenham funções estatais. A noção abarca, por isso, de acordo com as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> "tanto o chefe do Executivo (em quaisquer das esferas), como os senadores, deputados, vereadores, ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração Direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos." [10]

Como se observa, as relações jurídicas que autorizam pessoas a exercerem funções estatais são bastante diversificadas. Algumas decorrem de mandatos outorgados pela população,

[10] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 236.

Câmara dos Deputados
6222
Comissões Especiais

outras da investidura em cargos públicos, de contratações empregatícias, ou mesmo ainda de diferentes situações jurídicas tuteladas pela nossa legislação. Todavia, por força da já explicitada competência da AGU na representação judicial e extrajudicial da União, das suas autarquias e fundações, nos limitaremos apenas à análise exclusiva da situação dos agentes públicos que atuam nos órgãos que integram estas pessoas jurídicas.

A questão primeira que se coloca, como natural pressuposto do equacionamento da pergunta sobre se poderia ou não haver a atuação do Advogado-Geral da União neste processo na defesa da Presidenta da República, é a seguinte: pode a AGU representar judicial e extrajudicialmente agentes públicos integrados aos órgãos da União, das suas autarquias e fundações quanto a atos praticados no exercício das suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares? Nos casos em que praticam atos ou condutas decorrentes de suas competências, estes agentes deveriam outorgar mandatos a advogados privados para que pudessem sustentar a legitimidade dos seus atos, ou poderão contar com a estrutura da advocacia pública de Estado para dar amparo a estas defesas?

A discussão sobre a natureza jurídica distinta dos órgãos públicos e dos agentes públicos que os titularizam e exercem materialmente suas funções jurídicas, já se encontra de há muito superada pela ciência jurídica. Encontra-se hoje consagrada, por inspiração original do célebre jurista alemão Otto Gierke, a "teoria do órgão", segundo a qual a "**vontade da pessoa jurídica deve ser atribuída aos órgãos que a compõem, sendo eles mesmos, os órgãos, compostos de agentes**".[11] Por essa teoria, acolhida pelo ordenamento pátrio, os atos praticados pelas pessoas físicas que agem em nome do Estado **a ele próprio devem ser atribuídos**. Assim, **"as ações dos entes políticos – como União, Estados, Municípios e Distrito Federal – concretizam-se por intermédio de pessoas físicas, e, segundo a teoria do órgão, os atos praticados por meio desses agentes públicos devem ser imputados à pessoa jurídica de direito público a que pertencem[12]"**.

[11] CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 13
[12] SANTOS, Marcia Walquiria Batista dos; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; CARDOZO, José Eduardo Martins (colaborador). *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 170

Câmara dos Deputados
Fl. 6223
Comissões Especiais

Disso nasce a óbvia conclusão de que se pela nossa Constituição, a Advocacia-Geral da União, cujo titular é o Advogado-Geral da União, é a instituição que representa a União, judicial e extrajudicialmente, bem como as suas autarquias e fundações, **os atos praticados por agentes públicos que integram os órgãos destas pessoas jurídicas, no exercício de suas competências públicas, podem e devem ser por ela defendidos**. Em face da acolhida "teoria do órgão", outra situação jurídica não se apresenta como minimamente plausível.

Expressando exatamente esta posição jurídica é que a Lei n.º 9.028, de 12 de abril de 1995, na redação que lhe foi conferida pela Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, disciplinou a matéria de forma incontroversa. Determinou este mandamento legal, expressamente, no seu art. 22, que:

> "Art. 22. A Advocacia-Geral da União e os seus órgãos vinculados, nas respectivas áreas de atuação, ficam autorizados a representar judicialmente os titulares e os membros dos Poderes da República, das Instituições Federais referidas no Titulo IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, das autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e de assessoramento superiores e daqueles efetivos, inclusive promovendo ação penal privada ou representando perante o Ministério Público, quando vítimas de crime, **quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições, legais ou regulamentares, no interesse público, especialmente da União,** suas respectivas autarquias e fundações, ou das instituições mencionadas, podendo ainda, quanto aos mesmos atos, impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança em defesa dos agentes públicos de que trata este artigo". (grifo nosso)

Ressalte-se aqui que ilustres doutrinadores como Adlison Dallari[13], Anita Villani[14], Rommel Macedo[15] e Gilmar Ferreira Mendes[16] ao defenderem a constitucionalidade do precitado

---

[13]DALLARI, Adilson Abreu. *A contratação de serviços de advocacia pela Administração Pública*. In: Revista de informação Legislativa, Brasília, nº 140, ano 135. p. 59-57.

[14] VILLANI, Anita. Advocacia-Geral da União e a representação judicial dos servidores e autoridades federais. In: Pavano, Sérgio Augusto Zampol. *A União em Juízo*. São Paulo: MP, 2005. p. 109-117.

[15]MACEDO, Rommel. *Advocacia-Geral da União na Constituição de 1988*. São Paulo: LTR, 2008.

[16] MENDES, Gilmar Ferreira. Medida Provisória nº 2.143-21, de 02 de abril de 2001. Brasília, s.d. Disponível em: www.redebrasil.inf.br/0artigos/MP2143.htm. Acesso em 30.8.2010. Apud A Administração em defesas de seus

Câmara dos Deputados
Fl. 6224
Comissões Especiais

artigo 22 da Lei nº 9.028, de 1995, **acabam por ressaltar que a representação de um agente público por parte da AGU se assenta mais no interesse da própria União do que no da pessoa física do agente público que praticou o ato.**

Não podem deixar de ser aqui referidas, também, em decorrência da habitual acuidade e clareza de exposição, embora referindo-se, neste lanço, à advocacia pública estadual, as sempre significativas palavras do ilustre Ministro da nossa Suprema Corte e ilustre publicista Luís Roberto Barroso, quando, após mencionar o texto da Lei nº 9.028, de 1995, afirma conclusivamente que:

> "**A atribuição, ao Estado, da defesa de agentes públicos acionados por força do exercício da função pública é uma opção legítima**, que pode ser implementada pelo Legislativo e Executivo estaduais". (grifo nosso)[17]

Outra não foi a conclusão do ilustre Procurador-Geral da República Claudio Fonteles no exame de constitucionalidade do art. 22 da Lei nº 9.028, de 1995, pois que o dispositivo **"realiza tão-somente explicitação dos deveres da Advocacia-Geral da União, em perfeita harmonia com a previsão externada no art. 131 da Carta Magna"**[18].

Desse modo, dirimidas quaisquer dúvidas que pudessem existir, tanto do ponto de vista doutrinário, como do legal, acerca da plena possibilidade de a Advocacia-Geral da União atuar na defesa de atos praticados por agentes públicos que exercem suas funções públicas em órgãos da União, em quaisquer dos seus Poderes, de suas autarquias ou de suas fundações, passemos com objetividade ao exame do problema em tela.

Pode a Advocacia-Geral da União representar a Presidenta da República, em processo em que se examina, perante a Câmara dos Deputados, a admissibilidade de denúncia por

---

agentes: exame da legitimidade de Cibely Pelegrino Chagas. Disponível em http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/9923701. Acesso em 3 abr. 2016.

[17] BARROSO, Luís Roberto. Cf. Parecer de sua lavra enquanto Procurador do Estado do Rio de Janeiro, publicado na Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2007.

[18] Cf. Parecer da Procuradoria-Geral da República nos autos da ADI 2.888/DF, Rel. Min. Rosa Weber, no Supremo Tribunal Federal.

Câmara dos Deputados
Fl. 6225
Comissões Especiais

crime de responsabilidade por ela, em tese, praticado? Existe algum óbice ou impedimento jurídico a que neste caso concreto isto pudesse a ocorrer legalmente?

Diante de todo o exposto, não é possível que se admita outra resposta a estas indagações: **a Presidenta da República pode, nos termos da Lei, ser representada neste processo pela Advocacia-Geral da União, na pessoa do seu Advogado-Geral, sem que possam ser invocados óbices ou impedimentos de qualquer natureza a esta atuação.**

Em primeiro lugar, porque a Presidenta da República ostenta a condição de agente público, sendo que os atos dos quais é indevidamente acusada de ter praticado foram atos realizados no estrito exercício funcional das atividades do órgão público unipessoal Presidência da República – que titulariza - e no âmbito das suas estritas atribuições constitucionais. **Estes atos, portanto, seriam atos administrativos advindos de órgão público integrante da União (Poder Executivo) que, naturalmente é poder dever intransponível, devem ser defendidos, na forma da Constituição e da nossa legislação em vigor, pela Advocacia-Geral da União, em quaisquer das esferas judiciais ou extrajudiciais em que porventura possam estar sendo atacados**. Nesse passo, vale colacionar trecho do voto do ilustre Ministro Joaquim Barbosa, Relator da ADI 3022/RS, no qual consignou: **"A defesa, por parte da Advocacia Pública, de atos de servidores guarda relação com a defesa eficiente da própria Administração"**[19].

Defender um ato, desnecessário dizer, significa demonstrar perante as autoridades competentes a sua adequação à ordem jurídica, **em todos os seus efeitos e para todas as suas consequências.** Significa defender a sua validade, e sustentar o seu afastamento **de todas as imputações** que a ordem jurídica poderia porventura atribui-lhe, **seja no âmbito civil, seja no criminal ou seja mesmo no da responsabilização jurídico-política de que trata o presente processo**.

Em segundo lugar, porque um processo de impeachment, como já salientado anteriormente, só pode ser promovido em razão de atos do Presidente da República que, por

[19] ADI 3022, Relator Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 02/08/2004, publicado no DJ em 04/03/2005. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso.andamento.asp?incidente=2175432. Acessado em: 03 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6226
Comissões Especiais

definição constitucional, "não sejam estranhos ao exercício das suas funções" (art. 86, §4º.). Ora, se por expressa determinação da Constituição Federal de 1988 estes atos devem ser praticados no exercício desta função pública, em nome da Chefia de Estado e de Governo encartadas no vértice do Poder Executivo Federal, **parece evidente que os atos que motivam qualquer processo de impeachment jamais podem se confundir com "atos pessoais", "privados", desvinculados da Chefia de Estado ou de governo, como se fossem estranhos a quaisquer atividades estatais**. Por conseguinte, dentro de estrita coerência lógico-jurídica, **jamais podem ser vistos como atos em que a advocacia pública não teria a possibilidade jurídica de defendê-los**.

Se num processo de impeachment a responsabilização somente pode ocorrer diante de **atos praticados no exercício da função pública**, como o órgão responsável constitucional e legalmente por defender atos "praticados no exercício de atribuições constitucionais, legais e regulamentares", a Advocacia-Geral da União não poderia intervir, seja para defender a sua adequação a ordem jurídica, seja para afastar juridicamente as imputações desqualificadoras que porventura se pretendem ver atribuídas ao órgão e ao agente que os praticou? Seria, portanto, uma verdadeira *contradictio in terminis*, dizer que a AGU não pode atuar em processos praticados no exercício de estrita função pública do Presidente da República, se tem esta nobre instituição jurídica exatamente por missão constitucional e legal **defender os atos praticados no exercício da função pública em nome da União e dos agentes que titularizam os órgãos públicos que a integram**.

Se à Advocacia-Geral da União não coubesse defender os atos praticados no exercício de função pública pelos agentes públicos, dentre os quais se incluem os atos praticados pela Chefe de Estado e de Governo, no que consistiria então a sua competência pública? Que atos defenderia? De que agentes públicos? Não haveria explicação razoável para a sua nobre atuação funcional. E ao direito, com a devida vênia, não cabe conviver nunca, em bons termos, com a irrazoabilidade interpretativa manifesta e insuplantável.

Em terceiro lugar, porque todos os atos atribuídos à Sra. Presidenta da República neste processo de admissibilidade de denúncia por crime de responsabilidade teriam sido atos, *em tese*, praticados, com base nas suas competências apontadas no art. 84 da Constituição Federal. Ora,

Câmara dos Deputados
Fl. 6227
Comissões Especiais

todos os atos administrativos que advém da Presidência da República passam, previamente pelo exame técnico e consultivo de diversos órgãos, inclusive de órgãos jurídicos integrados à AGU, sejam as Consultorias Jurídicas ligadas aos Ministérios que referendam os atos da Presidência (art. 87, parágrafo único, I, da Constituição Federal), seja a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (art. 36 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002).

Como se imaginar, então, que atos que foram previamente analisados, do ponto de vista jurídico por órgãos vinculados à Advocacia-Geral da União não pudessem ser, *a posteriori,* depois de acolhidos pela autoridade superior, defendidos pelos órgãos da mesma instituição que firmou o aconselhamento que, em larga medida, os orientou na sua expedição? Se atos desta mesma natureza têm sido defendidos em outras instâncias, como por exemplo o Tribunal de Contas da União e no próprio Congresso Nacional pela própria AGU, porque não poderiam ter as mesmas razões de fato e de direito já sustentadas anteriormente trazidas em defesa própria, pela mesma instituição, na pessoa do seu Advogado-Geral, em um processo de impeachment? Uma negativa a esta possibilidade administrativa incorreria em um tal nível de esquizofrenia orgânica que jamais poderia ser aceita em uma visão minimamente razoável do bom e legal exercício da advocacia pública no Estado brasileiro.

E, finalmente, em quarto lugar, é importante que esta compreensão que motiva a possibilidade de atuação da Advocacia-Geral da União, através do seu Advogado-Geral, em defesa de Presidentes da República, já está definitivamente consolidada nas práticas administrativas correntes da instituição. Até hoje, **a instituição defende os Ex-Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva por atos realizados enquanto exerciam as suas respectivas funções presidenciais**. Ao todo, diga-se, foram representados judicial e extrajudicialmente pela instituição em quase 200 ações: 108, do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, e 90, do ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Estes processos envolvem ações populares e civis, por suposta improbidade administrativa, além de representações e medidas cautelares solicitadas por conta de atos praticados durante os anos de mandatos dos dois ex-presidentes. A Presidenta Dilma Rousseff também hoje já é representada em 99 ações judiciais.

Câmara dos Deputados
Fl. 6228
Comissões Especiais

Nesse ponto, convém ter presente, para além de tudo que já foi dito, que essa atividade de representação judicial da Presidenta da República se reveste de especial relevância no caso. Isso porque, como visto, a **Advocacia-Geral da União representa inúmeros agentes públicos. Porém, no Executivo federal, apenas um desses agentes ascendeu ao cargo por meio da votação direta, que é justamente a Presidenta da República. Daí a relevância de a advocacia pública assumir essa tarefa com a responsabilidade de quem assume a defesa da própria democracia.**

Eis as razões pelas quais o tema não suscita qualquer dúvida para a Advocacia-Geral da União.

A propósito, o tema está de tal forma consolidado que a representação está prevista em normativos internos da Advocacia-Geral da União – vide Portarias nº 408, de 2009, nº 1.016, de 2010, ambos editados pelo Advogado-Geral da União, e ainda, mais recentemente, pela própria Portaria nº 13, de 2015, baixada pelo Consultor-Geral da União. Nos termos deste último normativo afirma-se que a Consultoria-Geral da União **"poderá representar extrajudicialmente, observadas suas competências e o disposto no art. 5º [...] o Presidente da República"** (art. 4º, I).

Aliás, a propósito, a matéria encontra-se tão pacificada que – diga-se – dois manuais sobre o tema estão acessíveis a qualquer interessado no sítio eletrônico da instituição[20].

Ao fim, convém salientar que a matéria objeto desta denúncia foi objeto de apreciação pelos órgãos técnicos desta Advocacia-Geral da União que, mediante pareceres específicos, concluíram pela legalidade e pela total legitimidade da sua atuação neste procedimento.

Nenhuma razão existe, assim, para que se afirmem quaisquer óbices à intervenção da Advocacia-Geral da União, por meio do seu representante maior, o atual Advogado-Geral da União, nestes autos, na defesa da Presidenta da República. É o que determina a nossa vigente

[20] Manual de Representação Judicial de Agentes Públicos da Procuradoria-Geral da União e Manual de Representação Extrajudicial de Órgãos e Agentes Públicos da Consultoria-Geral da União. Disponíveis em: http://agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/395575. Acessado em 02 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6229
Comissões Especiais

Constituição da República e as nossas leis. É o que nos ensina a nossa doutrina e o que vem sendo praticado ao longo dos anos por este importante órgão da advocacia pública brasileira.

I.3.) A DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO PRESENTE PROCESSO DE IMPEACHMENT

Ofertada a denúncia por suposta prática de crime de responsabilidade contra a Presidenta da República, o Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, no dia 2 de dezembro de 2015, entendeu por recebê-la parcialmente, rejeitando, de plano, a maior parte dos argumentos apresentados pelos cidadãos que a subscreveram.

Cumpre observar que a rejeição de denúncias desta natureza por parte do Presidente da Câmara encontra total amparo na nossa legislação, a partir de clara orientação jurisprudencial estabelecida pelo nosso Supremo Tribunal Federal. Com efeito, nas diversas oportunidades em que foi chamado a se pronunciar e a decidir sobre o processo de impeachment de Presidente da República, veio a nossa Suprema Corte a reconhecer explicitamente esta possibilidade.

Como acentuado pelo Ministro Carlos Velloso, por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança nº 23.885-2, citando parecer do então Procurador-Geral da República Geraldo Brindeiro, é irrefutável "que o processo por crime de responsabilidade contempla um juízo preambular acerca da admissibilidade da denúncia. Faz-se necessário reconhecer ao Presidente da Câmara dos Deputados o poder de rejeitar a denúncia quando, de logo, se evidencie, por exemplo, ser a acusação abusiva, leviana, inepta, formal ou substancialmente. **Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um processo cuja simples abertura, por si só, significa uma crise**".

E o conteúdo desse dever-poder do Presidente da Câmara dos Deputados no processo de impeachment ficou muito bem delineado no julgamento do Mandado de Segurança nº 20.941-1 (em anexo), em cuja ementa do acórdão se lê que àquela autoridade parlamentar é conferida competência, "no processo de 'impeachment', para o exame liminar da idoneidade da

Câmara dos Deputados
Fl. 6230
Comissões Especiais

denúncia popular, que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciantes e denunciados, mas se pode estender, segundo os votos vencedores, a rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa"[21].

E o voto condutor desse *decisum*, da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence, explicita que "cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados **receber ou rejeitar a denúncia**", e que "este recebimento não é um recebimento burocrático, um ato de protocolo: **é recebimento, na extensão que tem** – e, aí, acolho as premissas da maioria, que entende que isto é uma denúncia - , do recebimento de uma denúncia". No mesmo sentido as palavras do saudoso Ministro Paulo Brossard, segundo o qual, à "**semelhança do Juiz que pode rejeitar uma denúncia, ou uma inicial, o Presidente da Câmara também pode**. O Presidente da Câmara tem uma autoridade que é inerente à sua própria investidura, tem o dever de cumprir a Constituição, as leis em geral, e o Regimento, em particular que é lei específica. (...) **Ele exerce singular magistratura**".

Desse entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal decorre **a possibilidade de o Presidente da Câmara dos Deputados vir a rejeitar, parcialmente, a notícia de crime de responsabilidade apresentada contra o Presidente da República à Câmara dos Deputados**, tal como pode fazê-lo o magistrado em relação à denúncia ou à queixa-crime oferecida perante o Poder Judiciário. Naquela hipótese, naturalmente, o **Presidente desta Casa Parlamentar também cumpre o seu dever-poder de rejeitar, em seu âmbito próprio de competência, acusações que repute ineptas, abusivas, baseadas em ilações ou em meras suposições**. E, naturalmente, ao assim proceder, submete juridicamente à Câmara dos Deputados **apenas o exame** daqueles fatos que, a princípio, parecem caracterizar crimes de responsabilidade praticados pela Presidenta da República.

Vê-se, pois, que a competência e a atuação do Presidente da Câmara dos Deputados, dentro do juízo de admissibilidade no processo de impeachment da Chefe do Poder Executivo, não tem o único objetivo de impedir o prosseguimento de acusações sem o mínimo de idoneidade e de indícios de autoria e de materialidade do delito, com a determinação de arquivamento da peça

---

21 STF. MS 20941, Rel. Min. ALDIR PASSARINHO, Rel. p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990, publicado DJ 31/08/1992.

Câmara dos Deputados
Fl. 6231
Comissões Especiais

acusatória que se apresenta inepta em sua totalidade. O exercício daquelas atribuições, induvidosamente, **também tem a finalidade de fixar e delimitar precisamente os fatos supostamente criminosos descritos na notícia formulada pelo cidadão e que serão objeto de análise e deliberação pela Câmara dos Deputados.**

Resta assentado e induvidoso, assim, que é a decisão inicial de recebimento da denúncia do Presidente da Câmara dos Deputados, lida na Sessão Plenária seguinte à publicação dessa decisão, que **delimita definitivamente o objeto da acusação** que será analisado pela Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre a questão. É esta decisão, portanto, que **conterá, de modo específico, preciso e definitivo, os fatos sobre os quais o Presidente da República deverá se manifestar, exercendo seu direito fundamental ao contraditório e à ampla defesa (art. 5, LV, da C.F.).**

Claro, assim, que estas regras disciplinadoras do juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara dos Deputados decorrem, de modo indiscutível, do próprio entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. E do mesmo modo, que tal compreensão, também, impõe-se inexoravelmente em razão da necessidade de se garantir ao Presidente da República acusado, em respeito ao **princípio constitucional da ampla defesa, o direito de vir a se defender de fatos determinados e não de imputações vagas, incertas e imprecisas, inclusive de meras ilações e suposições, ou de quaisquer outras situações incapazes de gerar uma "justa causa" (ou motivo, como prefeririam os administrativistas) para a legitima promoção de um processo de impeachment.**

No caso presente, a **decisão de recebimento da denúncia** (em anexo), proferida pelo Sr. Presidente da Câmara dos Deputados no **dia 2 de dezembro de 2015**, e lida no Plenário da Câmara dos Deputados no dia **3 dezembro de 2015**, como já salientado anteriormente, **rejeitou parcialmente as acusações** constantes da notícia de crimes de responsabilidade apresentada à Câmara dos Deputados contra a Presidenta da República, nos seguintes termos:

> "**10.** Não há dúvida de que todas as acusações formuladas pelos DENUNCIANTES são gravíssimas, mas, por outro lado, **é igualmente certo também que muitas delas estão embasadas praticamente em ilações e suposições**, especialmente quando os DENUNCIANTES

Câmara dos Deputados
Fl. 6232
Comissões Especiais

falam da corrupção na PETROBRÁS, dos empréstimos do BNDES e do suposto lobby do ex-Presidente da República LUÍS INÁCIO LULA DA SILVA.

Não se pode permitir abertura de um processo tão grave, como é o processo de impeachment, **com base em mera suposição** de que a Presidente da República tenha sido conivente com atos de corrupção.

11. Quanto aos crimes eventualmente praticados pela DENUNCIADA contra a lei orçamentária, sobre os quais os DENUNCIANTES fazem remissão reiterada ao recente julgamento das contas de 2014 do governo pelo Tribunal de Contas da União, é de se notar que a decisão acerca da aprovação ou não dessas contas cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo a Corte de Contas apenas emitido parecer prévio, a ser submetido ao crivo do Congresso Nacional, a quem cabe acolhê-lo ou rejeitá-lo.

Além disso, os fatos e atos supostamente praticados pela DENUNCIADA em relação a essa questão são anteriores ao atual mandato. Assim, com todo respeito às muitas opiniões em sentido contrário, considero inafastável a aplicação do § 4º do artigo 86 da Constituição Federal, o qual estabelece não ser possível a responsabilização da Presidente da República por atos anteriores ao mandato vigente.

Deixei claro em decisões anteriores que não ignoro a existência de entendimento contrário, especialmente em razão de o dispositivo citado ser anterior à emenda constitucional que permitiu a reeleição para os cargos do Poder Executivo. Porém, não se pode simplesmente ignorar que o constituinte reformador teve a oportunidade de revogar ou alterar o § 4º do artigo 86 e não o fez, estando mantida, portanto, a sua vigência.

12. Sob outra perspectiva, contudo, **a denúncia merece admissão**.

Como anteriormente consignado, além dos requisitos formais estabelecidos na legislação, devidamente preenchidos na espécie, **cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados, nessa fase de admissibilidade ou delibação da denúncia, verificar a presença dos requisitos materiais para o seu recebimento**.

.....

Nesse particular, entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, **eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015** em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional.

Câmara dos Deputados
Fl. 6233
Comissões Especiais

> .....
>
> **São igualmente relevantes as demais questões que dizem respeito à lei orçamentária deste ano [de 2015]**, especialmente a alegação da reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais, o que, também em tese, podem configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF).
>
> **13.** Por tudo isso, ciente da relevância de que esse ato significa, considero que a denúncia preenche os requisitos mínimos pra seu recebimento.
>
> De fato, **merece análise exauriente as alegações dos DENUNCIANTES quanto à abertura de crédito suplementar mesmo diante do cenário econômico daquele momento, quando já era sabido que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n. 13.080/2015,** não seriam cumpridas, o que pode ensejar o cometimento de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária.
>
> E **também merece melhor aprofundamento** as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas pedaladas fiscais **também neste ano de 2015**.
>
> Há, portanto, **justa causa** a justificar o recebimento desta denúncia. E também **há indícios de autoria**, considerando a responsabilidade da Presidente da República pela lei orçamentária."

Como se verifica dos termos da decisão de admissibilidade exarada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a *notitia criminis* apresentada **foi rejeitada em sua maior parte, especialmente aquela referente aos supostos ilícitos ocorridos em 2014. Sobreviveu ela tão-somente quanto aos fatos ocorridos no ano de 2015**, quais sejam:

(I) edição de seis decretos não-numerados nos meses de julho e agosto, todos fundamentados no art. 38 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO de 2015) e no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária Anual de 2015), e

(II) o inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural, inadimplemento

Câmara dos Deputados
Fl. 6234
Comissões Especiais

esse que não se caracteriza como mútuo, financiamento ou operação de crédito para efeitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim sendo, em face da decisão de admissibilidade da peça acusatória exarada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, tanto o parecer prévio da Comissão Especial a que se refere o art. 19 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, como também eventuais pareceres de procedência ou improcedência dessa mesma Comissão e, ainda, a deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados **devem se restringir – única e exclusivamente – ao exame dos fatos descritos nesses dois itens especificados acima, todos referentes ao ano de 2015.** Aqueles outros fatos ocorridos em 2014 referidos na denúncia, como já afirmado, **foram expressamente rejeitados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, porque incapazes de caracterizar crime de responsabilidade e, por conseguinte, devem ser tidos como juridicamente imprestáveis para fundamentar a instauração do processo de *impeachment*.**

De tudo isso também se extrai que, em bom direito, **jamais se poderá admitir como objeto de análise neste procedimento em curso, o exame de novos atos ou fatos que eventualmente possam vir a ser trazidos aos autos por pedidos de aditamento extemporâneos, ou mesmo pela juntada imprópria de documentos, depoimentos, ou de quaisquer outros pretensos meio de prova, que não possuam pertinência direta, estrita e induvidosa, com as acusações admitidas pelo Presidente da Câmara dos Deputados.** Após ter sido efetivada a publicação da decisão de recebimento da denúncia e sua leitura no Plenário da Câmara dos Deputados foi definitivamente **delimitado o objeto na decisão de recebimento da denúncia** – pela decisão proferida no dia 2 de dezembro de 2015 e lida na Sessão seguinte do dia 3 de dezembro de 2015 – **não podendo ser** – a qualquer título – **admitidos quaisquer acréscimos indevidos.**

Feitas estas considerações iniciais que abarcam tanto as premissas constitucionais e democráticas a partir das quais se definem o processo de *impeachment* no direito brasileiro, bem como a definição exata do objeto do procedimento aberto por decisão do Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, passa-se agora, com todas as vênias, à apresentação das questões preliminares e à análise de mérito do delimitado objeto da denúncia que motiva esta manifestação.

Câmara dos Deputados
Fl. 6235
Comissões Especiais

II) QUESTÕES PRELIMINARES

II.1) A NULIDADE DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA EDUARDO CUNHA EM FACE DE NOTÓRIO DESVIO DE FINALIDADE.

Antes de adentrar no mérito da presente acusação, cumpre ressaltar a indiscutível **nulidade** da decisão proferida pelo Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, ao receber, mesmo que parcialmente, a denúncia originalmente proposta. Isto porque, *data maxima venia*,, incorreu esta autoridade parlamentar em manifesto **desvio de poder** (ou **desvio de finalidade**) ao recebê-la.

Os fatos que revelam a ocorrência deste vício que fulmina de nulidade insanável o presente procedimento, desde a sua abertura, são notórios e incontestes.

De fato, ao receber parcialmente a denúncia de crime de responsabilidade subscrita por cidadãos, não pretendeu o Sr. Presidente da Câmara, objetivamente, dar início a um processo com a finalidade legal para a qual este foi criado pela nossa ordem jurídica, qual seja, o de proceder a um fundado e justificado impeachment de uma Presidenta da República que teria, em tese, atentado contra a Constituição pela prática de atos gravíssimos e criminosos incapazes de serem absorvidos de outro modo jurídico menos violento pela nossa institucionalidade. Seu propósito, nesta decisão, conforme publicamente confessado e anunciado, foi outro. Agiu, sem qualquer pudor, para retaliar a Sra. Presidenta da República, o seu governo e o seu partido (Partido dos Trabalhadores), procedendo a uma clara **vingança, antecedida de ameaça publicamente revelada, por terem estes se negado a garantir os votos dos parlamentares que ele necessitava para poder se livrar do seu processo de cassação na Câmara dos Deputados**. E ainda mais: ao assim proceder, visou de forma canhestra, reflexamente, a **jogar luzes no processo de impeachment da Sra. Presidenta da República, para que ele, nas sombras, pudesse se desviar da forte pressão da opinião pública que passava a exigir fortemente, pelas gravíssimas acusações que o atingem, a cassação do seu mandato parlamentar.**

Câmara dos Deputados
Fl. 6236
Comissões Especiais

Vingança e refúgio político foram, portanto, as razões objetivamente almejadas originalmente pelo Sr. Presidente da Câmara ao praticar seu ato decisório de recebimento parcial da denúncia de impeachment contra a Sra. Presidenta da República Dilma Rousseff.

Tal comportamento do Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, além de inserido em um conjunto de situações fáticas plenamente caracterizadoras do seu escancarado desvio de poder, guarda em si mesmo um incrível e lamentável paradoxo ético que, *en passant*, não poderia deixar de ser citado aqui pela força incrível do seu próprio simbolismo e pela adequada contextualização que propicia da compreensão da ilegalidade *sub examine*.

Deveras, há que ser lembrado e ressaltado, que neste processo em curso ou mesmo em qualquer outro, **a Sra. Presidenta da República não é – e nem jamais foi – acusada de ter desviado para si dinheiro público, de ter enriquecido ilicitamente, de ter contas secretas no exterior ou de ser beneficiária pessoal e direta de qualquer sistema organizado de arrecadação de propinas**. As acusações acolhidas pelo Sr. Presidente Eduardo Cunha nestes autos contra a Sra. Presidenta da República, muito pelo contrário, dizem apenas respeito a fatos hipotéticos, injustificados e não demonstrados de que ela seria, em tese, apenas responsável pela prática de **meros atos em operações contábeis**, também realizadas por outros governos federais e estaduais, aceitas anteriormente pelo Tribunal de Contas da União e por outros Tribunais do país, e nos quais ainda, em grande parte, ela sequer teria tido qualquer participação direta, como *a posteriori* se demonstrará nesta manifestação. Diga-se, aliás, também de passagem, que a honestidade pessoal da Sra. Presidenta da República **nunca** foi colocada em dúvida por ninguém. Até mesmo seus mais aguerridos adversários políticos têm feito esse público reconhecimento, em várias declarações à imprensa.

Há nisto, pois, um contraste flagrante e paradoxal com a situação publicamente hoje vivenciada pelo Sr. Deputado Eduardo Cunha, que neste processo se apresenta, sem falsos pudores, como o verdadeiro "**juiz-algoz**" da Sra. Chefe de Estado e de Governo da República Federativa do Brasil.

Hoje o Presidente da Câmara dos Deputados é réu em processo criminal em curso no Supremo Tribunal Federal, onde são dirigidas contra ele pesadas acusações de práticas

Câmara dos Deputados
Fl. 6234
Comissões Especiais

delituosas. É investigado, por vários outros fatos criminosos, em muitos outros inquéritos em curso na Polícia Federal, e tem pendente ainda de julgamento na nossa Corte Suprema um pedido de afastamento da Presidência da Câmara e do seu mandato parlamentar, pela acusação de utilizar manobras ilícitas para obstar as investigações que contra ele são realizadas.[22] Segundo noticiado pela grande imprensa, vem utilizando esforços incomensuráveis, por muitos parlamentares questionados, para procrastinar escancaradamente seu processo de cassação, ao mesmo tempo que, para a persecução única dos seus objetivos pessoais, utiliza ao máximo todos os meios de que dispõe para agilizar o presente processo de impeachment.

E por que tudo faz, o Sr. Presidente, para agilizar o processamento do impeachment da Sra. Presidenta? Por que, em decisão sabiamente revista por decisão do STF, havia estabelecido normas estabelecedoras de um rito sumaríssimo para a cassação do mandato da Chefe do Executivo, com absoluta violação à nossa Constituição, às nossas leis e à própria jurisprudência consolidada? Seria apenas por cultivar as soluções breves, cultivo que, aliás, não demonstra quando se trata do seu próprio processo de cassação?

A explicação é simples. Vinga-se, por meio deste processo de impeachment, por não ter conseguido vergar as convicções da Sra. Presidenta da República na linha de evitar, com os votos da bancada do seu partido, o início do seu processo de cassação. Vinga-se e amplia, a cada dia, por meio deste processo de impeachment, uma cortina de fumaça sobre a sua delicada situação penal, valendo-se da frágil e retórica denúncia que acusa indevidamente a Sra. Chefe do Executivo

---

22 Em 03 de março de 2016, o Plenário do Supremo Tribunal Federal recebeu a denúncia apresentada pelo Procurador-Geral da República, nos autos do Inq 3983/DF, passando o Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Consentino da Cunha, a ser réu em ação penal, sob acusação da prática dos crimes de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. Disponível em : http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=401267&tipoApp=RTF. Acessado em: 02 de abril de 2016.
No mesmo dia, o Dep. Eduardo Cunha também foi denunciado pelo PGR no âmbito do Inq 4146/DF, referentemente à acusação de recebimento de propina em contas na Suíça Disponível em:http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1746465-cunha-e-denunciado-na-lava-jato-por-receber-propina-em-contas-na-suica.shtml. Acessado em: 02 de abril de 2016.
O Deputado é investigado, ainda, no âmbito de um terceiro inquérito, cuja abertura foi autorizada pelo STF em 07 de março de 2016, o qual apura possíveis irregularidades em consórcio das empresas Odebrecht, OAS e Carioca Christiani Nielsen Engenharia Disponível em: http://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2016/03/stf-autoriza-terceiro-inquerito-para-investigar-cunha-na-lava-jato.html. Acessado em: 02 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6238
Comissões Especiais

de ter cometido não verdadeiros "crimes de responsabilidade", mas apenas supostas irregularidades contábeis que, de fato e de direito, nunca vieram a ocorrer. Vinga-se, amplia a cortina de fumaça pela qual pretende jogar nas sombras do esquecimento público suas próprias investigações, e se empenha ao máximo no desenvolvimento deste processo de impeachment, na busca por fazer nascer com a maior rapidez possível, mesmo que ao arrepio da Constituição e das leis, um novo governo que imagina possa vir atender aos seus desejos, naquilo em que o atual governo o frustrou, ou seja, na busca da sua própria salvação parlamentar e criminal.

Desse modo, ao julgar como a abertura deste processo de impeachment, o Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, apenas objetivou a garantia da impunidade para si próprio, às custas de penalidade indevida a ser imposta a outrem, pouco importando para ele as consequências de tal gesto para o Estado de Direito, para a Democracia brasileira, para as eventuais tensões sociais decorrentes do seu ato e para um senso maior e universal de justiça. Foi isto o que o moveu e o que ainda continua a movê-lo até hoje.

Nestes dias, aliás, novamente, com renovado despudor ético, voltou a abdicar da posição estrutural de neutralidade e de imparcialidade próprias de um condutor de um processo de impeachment de uma Chefe de Estado e de Governo. Publicamente deixou-se fotografar pela imprensa em posição de destaque, em ato público de rompimento do seu partido (PMDB) com o atual governo, conclamando, aos sorrisos e comemorando de forma nada contida, uma possível marcha partidária de seus correligionários na busca da destituição da atual Presidenta da República.

De forma ainda mais grave: conforme amplamente divulgado pela grande imprensa, o Presidente irá "romper com a tradição de imparcialidade", que exige que ele não profira voto, para que possa também declarar seu voto sobre o procedimento em curso. Mais, o Sr. Eduardo Cunha tem feito sistematicamente reuniões com sua equipe técnica e com membros da própria oposição para montar artimanhas ("arapucas"[23]) no procedimento com a finalidade de prejudicar a Exma. Senhora Presidenta, discutindo inclusive a possibilidade de alteração da ordem de votação,

[23] Folha de São Paulo. "Cunha vai votar no *impeachment* e rito terá 'arapucas'". Notícia veiculada pela *Folha de S. Paulo*, 3 de abril de 2016, p. A-4, na edição impressa. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1756881-cunha-rompe-tradicao-de-neutralidade-de-cargo-e-vota-no-impeachment.shtml. Acessado em: 03 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6239
Comissões Especiais

além de avaliar a possibilidade de uma inusitada votação num domingo, tudo com a finalidade de constranger parlamentares favoráveis à mandatária da Nação.

Sem dúvida, um condutor "nada imparcial" para um processo que discute um mandato de uma Chefe de Estado e de Governo legitimamente eleita pelo povo do seu país.

Aliás, como já se disse e nunca será tarde para recordar: "ninguém julga tão mal como os que pensam impropriamente[24].

Feito estes breves parêntesis que apenas objetivaram a mera contextualização de todo o ocorrido, cumpre que voltemos, de imediato, à marcha concreta dos fatos que demonstrarão, em detalhes e às claras, a manifesta ocorrência do **desvio de poder** na abertura e no processamento do presente processo de impeachment. Desvio de poder que, por óbvio, o macula como um verdadeiro pecado original do qual ele jamais se libertará, seja do ponto de vista jurídico, seja do ponto de vista histórico.

Deveras, o Presidente da Câmara Eduardo Cunha, ao perceber o agravamento de sua situação diante da opinião pública, após sucessivas notícias que apresentavam fortes indícios sobre sua participação em um sofisticado esquema de corrupção e beneficiamento de propina em contas na Suíça, buscou equilibrar-se, ora jogando com os setores da oposição, ora tentando, sem êxito, coagir o governo. Com a oposição – que desde o momento seguinte à vitória eleitoral de Dilma Rousseff buscava de todas as formas questionar a legitimidade do mandato presidencial –, acenava com a possibilidade de desencadear um processo de impeachment em troca da não cassação do seu mandato. Para o governo, enviava recados de que só não abriria o processo de impeachment se houvesse uma clara garantia de que o processo de cassação do seu mandato não seria aberto. *"Ego in portu navigo"*[25], era o revelado modo de agir da autoridade parlamentar maior da Câmara dos Deputados, naquele momento.

---

[24] *"None judge so wrong as those who think amiss"* (POPE, A Esposa de Bath).
[25] *"Navego no porto"*

Câmara dos Deputados
Fl. 6240
Comissões Especiais

Desse modo, passou a valer-se, despudoradamente, do processo de impeachment da Sra. Presidenta como verdadeira "tábua de salvação", conforme retratado amplamente pela grande mídia:

> IMPEACHMENT É 'TÁBUA DE SALVAÇÃO' "DE EDUARDO CUNHA"
> Brasília, 10/10/2015 - O presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), tem o cronograma do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff como sua 'tábua de salvação' contra a ameaça de cassação do mandato diante das denúncias envolvendo contas na Suíça em nome dele e de parentes. Por isso, Cunha dá sinais de que não vai ceder à pressão da oposição, que quer ver o processo de impedimento instaurado até o fim do mês, diante do enfraquecimento da presidente. (em anexo)[26]

Nesse sinistro jogo pendular, ele precisava de garantias da oposição, no sentido de que, caso viesse a abrir um processo de impeachment contra a Sra. Presidenta da República, teria um efetivo "salvo conduto" em relação ao prosseguimento regular do seu mandato. Ele próprio, com a habitual transparência com que habitualmente revela seu *modus operandi* verbalizou a líderes oposicionistas, sem qualquer constrangimento:

> "Se eu derrubo Dilma agora, no dia seguinte, vocês é que vão me derrubar"
>
> Em reunião realizada na manhã desta terça-feira (13) na residência oficial da Câmara, o presidente da Casa, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), foi direto com os líderes da oposição: "Se eu derrubo Dilma agora, no dia seguinte, vocês é que vão me derrubar", disse.
>
> Na conversa pela manhã, Cunha ainda demonstrava desconforto em relação a nota da oposição, divulgada no último sábado, que defendia sua saída, mesmo o texto tendo sido negociado com ele. Em conversas mais reservadas, Cunha quer garantias de que conseguirá preservar o seu mandato. Alguns partidos da oposição sinalizam que podem tentar segurar um processo de cassação contra o presidente da Câmara dentro do Conselho de Ética. Mesmo assim, no PSDB, a avaliação é de que Cunha ainda pode fazer um acordo com o governo, caso perceba que não

[26] Disponível em: https://www.aebroadcastweb.com.br/Politico/Default.aspx

Câmara dos Deputados
Fl. 6241
Comissões Especiais

> haverá os 342 votos necessários para abrir um processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff." [27]

O quadro, todavia, a cada dia mais se agravava em relação ao Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha. Novos fatos surgiam a cada instante, revelando seu provável envolvimento em outros ilícitos. A Procuradoria-Geral da República determinou a abertura de novo inquérito para investigá-lo. A resposta veio de imediato, sempre relacionando, de algum modo, as investigações a que estava submetida a abertura de um processo de impeachment contra a Presidenta da República:

> "Trata-se de uma clara perseguição movida pelo procurador-geral da República. É muito estranha essa aceleração de procedimentos às vésperas da divulgação de decisões sobre pedidos de abertura de processo de impeachment, procurando desqualificar eventuais decisões, seja de aceitação ou de rejeição, do presidente da Câmara."[28]

Colocando-se na condição de vítima de um absurdo conluio entre a Procuradoria-Geral da República e o governo federal, buscava justificativas para desviar o olhar da opinião pública das pesadas acusações que lhe eram dirigidas. Atacava pessoalmente, na sua defesa, a própria pessoa do Sr. Procurador-Geral da República:

> "O presidente volta a formular as perguntas que não querem calar: onde estão as demais denúncias? Cadê os dados dos demais investigados? Como estão os demais inquéritos? Por que o PGR tem essa obstinação pelo presidente da Câmara, agora, covardemente, extensiva a sua família?"

Mas o jogo do impeachment como "tábua de salvação" ainda naquele momento continuava, sem interrupção. O flerte do Sr. Presidente da Câmara com as bancadas oposicionistas continuava a correr, na medida em que fazia a abertura do processo de cassação contra a Sra. Presidenta da República continuar pairando no ar, como uma ameaça. Não escondendo suas intenções, revelou publicamente que atenderia a pedido da oposição e gentilmente postergaria a

---

[27] G1. "Se derrubo Dilma, no dia seguinte vocês me derrubam, diz Cunha à oposição". Disponível em: http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/se-derrubo-dilma-no-dia-seguinte-voces-me-derrubam-diz-cunha-oposicao.html. Acessado em: 31 de março de 2016. (em anexo)

[28] Câmara Notícias. "Assessoria da Presidência da Câmara divulga nota sobre denúncias contra Cunha". Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/498310-ASSESSORIA-DA-PRESIDENCIA-DA-CAMARA-DIVULGA-NOTA-SOBRE-DENUNCIAS-CONTRA-CUNHA.html. Acessado em: 31 de março de 2016. (em anexo)

Câmara dos Deputados
Fl. 6242
Comissões Especiais

análise de denúncia por crime de responsabilidade originalmente apresentada por cidadãos a ela vinculados, para que pudesse ser esta "aditada" com novos fatos novos que poderiam robustecê-la[29].

Contudo, com o agravamento ainda maior da sua situação, a tática desenvolvida pelo Sr. Presidente da Câmara veio a esgotar-se definitivamente. Após dar respostas inconsistentes às novas denúncias e ser tragado por outras evidências incontestáveis da existência de contas secretas em bancos suíços que beneficiavam a si e a seus familiares, o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, teve de amargar o fim do seu maquiavélico "jogo pendular". Já não dispunha de nenhum porto seguro para continuar navegando. O tempo de indefinição quanto a tomada de qualquer posição em relação à abertura do processo de impeachment chegara ao seu fim. As bancadas parlamentares de oposição, após constrangimentos públicos gerados pela negociação em que buscava convencer o Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de que teria um "salvo-conduto" quanto à sua cassação caso viesse a abrir o processo de impeachment, assumiram uma nova conduta. Em face do desgaste público pelo qual passavam por incentivarem essa torpe barganha, líderes oposicionistas foram compelidos pelas circunstâncias a anunciar que passavam a defender o afastamento do Deputado Eduardo Cunha. Assim, de fato, noticiou a grande imprensa:

> "Oposição pede afastamento de Eduardo Cunha
>
> Em nota conjunta, os partidos de oposição defenderam neste sábado o afastamento de Eduardo Cunha do cargo de presidente da Câmara. Assinam o documento os líderes Carlos Sampaio (PSDB), Mendonça Filho (DEM), Arthur Maia (Solidariedade), Rubens Bueno (PPS), Fernando Bezerra Filho (PSB) e Bruno Araújo (bancada da minoria). A despeito do revés, Cunha reafirmou que não cogita renunciar ou pedir licença do cargo.
>
> Com a nota deste sábado, o bloco da oposição rompe a aliança tática que mantinha com Cunha. O deputado era preservado de ataques, na expectativa de que despachasse na próxima terça-feira o pedido de

[29] "As oposições me procuraram pedindo que não analisasse o do Hélio Bicudo, porque está sendo feito um aditamento, e em função disso, vou respeitar." Câmara Notícias. "Cunha: liminar do STF não muda papel do presidente da Câmara no pedido de impeachment". Disponível em: http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/498048-CUNHA-LIMINAR-DO-STF-NAO-MUDA-PAPEL-DO-PRESIDENTE-DA-CAMARA-NO-PEDIDODE-IMPEACHMENT.html. Acessado em: 31 de março de 2016 (em anexo).

Câmara dos Deputados
Fl. 6243
Comissões Especiais

> abertura de processo de impeachment contra Dilma Rousseff, formulado pelos juristas Hélio Bicudo e Miguel Reale Júnior.
>
> O apoio da oposição à permanência de Cunha no comando da Câmara ruiu nesta sexta-feira, depois que ganharam o noticiário detalhes sobre as contas que o presidente da Câmara dizia não possuir na Suíça. Conforme noticiado aqui, a articulação do desembarque começou a ser discutida já na noite passada.
>
> A oposição decidiu se mexer porque as novidades tornaram insustentável o apoio a Cunha, ainda que velado. Revelaram-se dados sobre a origem da propina recebida por Cunha, sobre o corruptor, sobre o intermediário dos repasses, sobre o banco em que foram feitos os depósitos e sobre a utilização que o deputado e sua família fizeram do dinheiro de má origem. Diante da precariedade da situação de Cunha, até aliados mais próximos do deputado sugerem que ele negocie o afastamento da presidência em troca da preservação do mandato. Algo semelhante ao que fez, em 2007, o senador Renan Calheiros. Por ora, Cunha se recusa a abrir esse tipo de negociação. Vai abaixo a íntegra da nota dos líderes das legendas oposicionistas:
>
> Sobre as denúncias contra o deputado Eduardo Cunha, noticiadas pela imprensa, os partidos de oposição (PSDB, Solidariedade, PSB, DEM, PPS e Minoria), através de seus líderes Carlos Sampaio, Arthur Maia, Fernando Bezerra Filho, Mendonça Filho, Rubens Bueno e Bruno Araújo, defendem o seu afastamento do cargo de presidente, até mesmo para que ele possa exercer, de forma adequada, o seu direito constitucional à ampla defesa".

Agora, diante da posição das bancadas oposicionistas, a não abertura do processo de cassação do mandato do Presidente Eduardo Cunha só dependeria da posição dos parlamentares alinhados com o governo. Segundo os cálculos evidenciavam, os votos dos três parlamentares petistas que integravam o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados passavam a ser decisivos para a tomada desta decisão.

Por isso, muitos dias antes desta reunião em que seria decidida a abertura do processo de cassação do mandato parlamentar do Deputado Eduardo Cunha, o Presidente da Câmara **não teve nenhum pudor em enviar alguns emissários ao governo para afirmar que caso o governo não "centralizasse" a bancada do PT para somar seus votos contra a abertura do seu processo de cassação, ele promoveria a imediata abertura do processo de**

Câmara dos Deputados
Fl. 6244
Comissões Especiais

impeachment proposto por cidadãos vinculados à oposição, como vingança e retaliação. A esse respeito noticiou a revista *Isto É:*

> "Na quinta-feira 26 [de novembro], Cunha usou interlocutores para enviar ao governo o seguinte recado: ou terá a garantia dos votos dos três petistas do Conselho de Ética em seu favor, ou colocará o pedido de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff para ser apreciado pelo plenário da Câmara."[30]

Como em um édito real absolutista, anunciava-se, assim, de público, o "desvio de poder" que poderia ser praticado, caso a Sra. Presidenta da República, o seu governo e o seu partido, não cedessem à explícita chantagem do Presidente da Câmara dos Deputados.

As páginas dos jornais do dia em que o Conselho de Ética se preparava para votar o parecer preliminar que visava a dar sequência ao processo por quebra de decoro parlamentar contra Eduardo Cunha também proclamavam em alto e bom som a torpe ameaça:

> "CUNHA VINCULA IMPEACHMENT A VOTO DE PETISTAS
>
> **Brasília, 1/12/2015 - O presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), deu indicações ao Planalto de que, se os três petistas que integram o Conselho de Ética da Casa votarem pela abertura do processo por quebra de decoro, ele vai retaliar e dar prosseguimento a pedidos de impeachment da presidente Dilma Rousseff.** (...)
>
> **Hoje, o Conselho de Ética se reúne para decidir se instaura ou não o processo contra Cunha. Os deputados petistas Valmir Prascidelli (SP), Zé Geraldo (PA) e Léo de Brito (AC), representantes do partido no colegiado, têm alegado ao Planalto que enfrentam dificuldades em suas bases para votar a favor do peemedebista. Mas vão rediscutir o posicionamento pela manhã, antes da sessão.**
>
> **Se os petistas atenderem ao pedido de Cunha, ele já informou a interlocutores da presidente que segura o impeachment. "Está nas mãos deles. Tudo depende do comportamento do PT", teria dito Cunha, segundo interlocutores da presidente.**

[30]Isto É. "O vale tudo de Cunha". Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/441644_O+VALE+TUDO+DE+CUNHA. Acessado em: 03 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6245
Comissões Especiais

Aliados do presidente da Câmara dizem que ele tem garantidos até agora nove dos 11 votos de que precisa no Conselho de Ética. Os três votos do PT são, portanto, considerados fundamentais para ele se livrar do processo de cassação.

Após ter seu nome envolvido em mais um esquema de suposto recebimento de propina, Cunha decidiu ontem prorrogar duas CPIs que constrangem o governo, a do BNDES e a dos Fundos de Pensão. Cunha disse a aliados que definirá hoje o prazo para prorrogação das comissões.

'Conspiração'

Ontem, o peemedebista almoçou com o presidente em exercício, Michel Temer, no Palácio do Jaburu. Mais uma vez, se queixou do que classifica como uma "armação" do Planalto e do procurador-geral da República, Rodrigo Janot, contra ele. O presidente da Câmara se referia a papéis recolhidos pelos investigadores da Procuradoria-Geral da República que apontariam suposto pagamento de R$ 45 milhões em propina ao deputado, para alterar uma medida provisória que beneficiaria o banco BTG Pactual, de André Esteves.

O banqueiro foi preso na quarta-feira passada por suspeita de tentar atrapalhar as investigações da Lava Jato. Cunha, que nega ter recebido vantagens indevidas, disse que suas emendas foram contrárias aos interesses do banco e apresentou a Temer, durante o almoço, os documentos em sua defesa. Ele chamou essa nova denúncia contra ele de "conspiração", que teria o "dedo do governo" e, nesse caso, considera que, além de Janot, o ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, teria responsabilidades no episódio.

De acordo com o material colhido pelos investigadores da Lava Jato, depois que "tudo deu certo", Cunha e o banqueiro, entre outros, participaram de um jantar de comemoração. O objetivo descrito no texto da MP era enquadrar as instituições em regras internacionais mais rígidas e prepará-las para enfrentar a crise econômica de 2008. (Tânia Monteiro, Isadora Peron, Daniel Carvalho e Igor Gadelha, colaborou Daiene Cardoso)"[31]

[31]Estadão. "Cunha vincula impeachment a voto de petistas". Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-vincula-impeachment-a-voto-de-petistas--imp-,1804698#. Acessado em: 03 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6246
Comissões Especiais

.....

ANÁLISE POLÍTICA: CHANTAGENS, CHANTAGENS

(...)

Cunha não esconde de sua tropa de choque que retaliará a presidente Dilma Rousseff e decidirá pela abertura de processo de impeachment da chefe do governo se os três deputados do PT no Conselho de Ética votarem a favor da abertura do processo de perda de mandato. O presidente da Câmara é acusado pelo PSOL e pela Rede de ter mentido à CPI da Petrobras, quando disse não ter contas bancárias na Suíça. De lá para cá a situação de Cunha piorou. A Polícia Federal encontrou com o chefe de gabinete do ex-líder do governo no Senado Delcídio Amaral (os dois presos) anotações segundo as quais Cunha teria recebido R$ 45 milhões para alterar uma medida provisória e facilitar a vida do Banco BTG, de André Esteves (também preso).

(...)"[32]

"Cunha ameaça impeachment, e petistas discutem salvá-lo

(...)

Segundo interlocutores de Cunha, ele não descarta a possibilidade de acatar um pedido de impedimento da presidente se os petistas votarem contra ele.

Temer, por sua vez, afirmou que "evitou a história de impeachment" no almoço. Cunha também nega ter discutido o tema.

Em conversas reservadas, o presidente da Câmara acusou o Planalto de estar por trás da acusação de que ele teria recebido R$ 45 milhões do BTG Pactual para incluir mudança em uma medida provisória. Voltou a dizer que foi tudo "armação".

O placar no Conselho de Ética, que se reúne nesta terça (1º), tem grande chance de ser apertado. Caberá aos 21 integrantes do

[32] Disponível em: https://www.aebroadcastweb.com.br/Politico/Default.aspx

Câmara dos Deputados
Fl. 6247
Comissões Especiais

> **colegiado dizer se há ou não indícios mínimos para prosseguir com o processo contra o peemedebista.**
>
> **O relatório de Fausto Pinato (PRB-SP) é pela continuidade do processo. O PT tem três integrantes titulares no Conselho, votos considerados cruciais para pender a balança para um dos lados."**[33]

Diante da gravidade das acusações que atingem o Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, a Sra. Presidenta da República Dilma Rousseff não fez, naturalmente, nenhuma gestão para que o seu partido e os deputados que o representavam no Conselho de Ética votassem a favor da imoral e pouco republicana intenção do Presidente da Câmara. A proposta, revestida da condição de uma verdadeira chantagem, era, para qualquer governante honrado, inaceitável. E mesmo sabendo dos tormentos que seguiriam a abertura do processo de impeachment, pelo aproveitamento retórico que dele fariam setores da oposição que nunca se conformaram com a derrota nas urnas, a posição da Sra. Presidenta da República foi firme e inabalável. Entendeu que um governo que se curva a chantagens, não honra os votos que democraticamente recebeu.

No dia 2 de dezembro de 2015, o Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, veio a cumprir a sua ameaça imoral. Logo após os nobres Deputados petistas Zé Geraldo, Leo de Britto e Valmir Prascidelli, integrantes do Conselho de Ética, manifestarem de público, em nome do seu partido (PT), o seu firme propósito de votar favoravelmente a instauração de processo na Comissão de Ética contra o Presidente Eduardo Cunha, o Presidente da Câmara, sem mesmo mascarar ou dissimular suas intenções, veio a aceitar parcialmente a denúncia ofertada por cidadãos vinculados a setores oposicionistas contra a Presidenta da República, em clamoroso desvio da sua competência legal.

A imprensa retratou fielmente o ocorrido, utilizando textualmente os termos "retaliação" e "chantagem":

> "CUNHA RETALIA PT E ACATA PEDIDO DE IMPEACHMENT CONTRA DILMA O presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-

[33] Folha de São Paulo. "Cunha ameaça impeachment, e petistas discutem salvá-lo". Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1713215-cunha-ameaca-impeachment-e-petistas-discutem-salva-lo.shtml. Acessado em: 01 de abril de 2016

Câmara dos Deputados
Fl. 6248
Comissões Especiais

RJ), aceitou pedido de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff (PT). Ele chantageava o Planalto, apontando que acataria a solicitação protocolada pelos advogados Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal caso os deputados do PT o Conselho de Ética da Câmara decidissem autorizar seu processo de cassação, o que ocorreu nesta quarta. Cunha é acusado de mentir sobre contas na Suíça. (...)"[34]

"CUNHA PERDE APOIO DO PT E ACEITA IMPEACHMENT; DILMA SE DIZ INDIGNADA Decisão foi tomada logo após partido anunciar que votaria contra o presidente da Câmara no Conselho de Ética."[35]

"EDUARDO CUNHA AUTORIZA ABRIR PROCESSO DE IMPEACHMENT DE DILMA O presidente da Câmara, Eduardo Cunha, informou nesta quarta-feira (2) que autorizou a abertura do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. O peemedebista afirmou que, dos sete pedidos de afastamento que ainda estavam aguardando sua análise, ele deu andamento ao requerimento formulado pelos juristas Hélio Bicudo e Miguel Reale Júnior. (...) Cassação no Conselho de Ética - O despacho do peemedebista autorizando a abertura do impeachment ocorreu no mesmo dia em que a bancada do PT na Câmara anunciou que vai votar pela continuidade do processo de cassação de Cunha no Conselho de Ética. Ao longo do dia, Cunha consultou aliados sobre a possibilidade de abrir o processo de afastamento da presidente da República. À tarde, ele tratou do assunto, em seu gabinete, com deputados de PP, PSC, PMDB, DEM, PR e SD. Segundo parlamentares ouvidos pelo G1, Cunha queria checar se teria apoio dos partidos caso decidisse autorizar o impeachment. Nos bastidores, aliados do presidente da Câmara mandavam recados ao Palácio do Planalto de que ele iria deflagrar o processo de afastamento da presidente se o Conselho de Ética desse andamento ao processo de quebra de decoro parlamentar que pode cassar o mandato dele."[36]

"O BRASIL À MERCÊ DE UM CHANTAGISTA

[34]Folha de S. Paulo. Disponível na versão impressa de 3 de dezembro de 2015.
[35]Estado de S. Paulo. Disponível na versão impressa de 3 de dezembro de 2015.
[36] G1. "Eduardo Cunha autoriza abrir processo de impeachment de Dilma". Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html . Acessado em: 01 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6249
Comissões Especiais

> A decisão de Eduardo Cunha de dar encaminhamento ao pedido de impeachment contra a presidente Dilma é um ato gravíssimo que poderá mergulhar o País numa convulsão política e grave crise institucional. Trata-se de um ato de aventura e irresponsabilidade política, um ato de chantagem consumada e de vingança. Nesse contexto, independentemente das razões que possam ou não fundamentar tal pedido, o processo nasce contaminado pela marca do golpe político. Não é um ato que nasce de uma decisão fundada no bom senso, na prudência que todo líder político deve ter. Bastou o PT decidir que se posicionaria favoravelmente à continuidade do processo de cassação de Cunha no Conselho de Ética para que o ato de vendeta política fosse desencadeado, desnudando à luz do dia a chantagem que vinha sendo urdida nos bastidores. O PT e o governo têm sua responsabilidade em tudo isso, pois foram longe demais na aceitação dessa chantagem. O problema agora se coloca no seguinte terreno: qual será a conduta dos partidos, principalmente da oposição, mediante o encaminhamento de um processo de impeachment de uma pessoa sem legitimidade e de uma decisão movida pela chantagem e pela vingança? Se esse encaminhamento prosperar, abrir-se-á um grave precedente para o futuro do País e a própria legitimidade democrática do processo político estará em risco. O sistema político como um todo e a oposição em particular estarão colocando em jogo o seu futuro político imediato e mediato. Mas não é só isto: os partidos e os líderes estarão colocando em jogo as suas histórias e as suas biografias. Estarão colocando em jogo a sua dignidade em face de um ato de aventura e de irresponsabilidade de um político que não tem nenhum escrúpulo. Se a oposição não se pronunciar com urgência, o País terá pela frente meses tormentosos. Meses de incerteza política e de agravamento da crise econômica e social. Esse processo de impeachment, tal como foi encaminhado e dada a gravidade de sua contaminação, tem tudo para provocar muitas perdas e nenhum ganho."[37]

Aliás, se dúvidas ainda pudessem existir em relação à real finalidade que informou o ato decisório de recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, estas teriam sido elucidadas por um dos próprios subscritores desta mesma denúncia, o ilustre jurista e ex- Ministro da Justiça do Governo Fernando Henrique Cardoso, Dr. Miguel Reale Jr., comentando com absoluta transparência o ocorrido, referindo-se à conduta do Sr. Presidente da

[37] Estadão. "O Brasil à mercê de um chantagista". Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-a-merce-de-um-chantagista,18058840. Acessado em: 01 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6250
Comissões Especiais

Câmara, Eduardo Cunha, declarou, em alto em bom som a órgãos de imprensa: "**foi chantagem explícita**"[38].

Tais palavras, vindas de um dos próprios subscritores da denúncia parcialmente acolhida, provam cabalmente a afirmação ora sustentada. Em boa linguagem jurídica a expressão "**foi chantagem explícita**" pode ser traduzida, sem qualquer contestação, por: **"foi desvio de poder explícito".** Afinal que outro nome jurídico se poderia dar a um ato de autoridade pública que chantageia outra para a obtenção de uma certa conduta, e depois, ao não ser atendida, cumpre a sua ameaça editando um ato jurídico que a desfavorece? "Desvio de poder" é o nome apontado em toda a doutrina jurídica universal e brasileira para qualificar uma tal conduta, sem qualquer discrepância jurisprudencial. E, curiosamente, o diagnóstico final e definitivo foi ditado por um dos próprios autores da denúncia parcialmente acolhida pelo Presidente Eduardo Cunha.

Dúvidas não podem existir, assim, de que o Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, valeu-se escancaradamente da sua competência presidencial para tentar inviabilizar a apuração de seus próprios desvios éticos, chantagear aqueles que, em tese, poderiam fazer com que se livrasse de uma possível cassação de mandato e promover uma induvidosa vingança política. E repita-se mais uma vez: uma tal prática de um ato jurídico tem nome certo: "desvio de poder" ou "desvio de finalidade".

Em seus ensinamentos, o festejado administrativista francês André de Laubadère define desvio de poder:

> "Há desvio de poder quando uma autoridade administrativa cumpre um ato de sua competência mas em vista de fim diverso daquele para o qual o ato poderia legalmente ser cumprido."[39]

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, a mais grave das espécies de desvio de poder é aquela em que "o agente busca uma finalidade alheia ao interesse público. Isto

---

[38] Estadão. "'Cunha não fez mais do que a obrigação', diz Bicudo sobre acolhimento do pedido de impeachment". Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cunha-nao-fez-mais-do-que-a-obrigacao--diz-bicudo-sobre-acolhimento-de-pedido-de-impeachment,10000003663. Acessado em: 01 de abril de 2016.

[39] LAUBADÈRE apud BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *O Desvio de Poder*. Revista de Direito Administrativo, 172:1-19, abr./jun. 1988, Rio de Janeiro. p. 6

Câmara dos Deputados
Fl. 6251
Comissões Especiais

sucede ao pretender usar de seus poderes para prejudicar um inimigo ou para beneficiar a si próprio ou amigo". O autor prossegue citando a doutrina clássica de Jean Rivero: "O caso mais evidente de desvio de poder é a perseguição pelo autor do ato de um fim estranho ao interesse geral: satisfação de uma inimizade pessoal, paixão política ou ideológica"[40].

E a conclusão jurídica, ditada pela doutrina e pela jurisprudência é clara: **onde há desvio de poder há ilegalidade, e onde há ilegalidade há nulidade. O presente processo de impeachment teve no seu ato inaugural uma manifesta ilegalidade. Todos os seus atos posteriores são, por conseguinte, completamente viciados. São nulos de pleno direito.**

O Sr. Presidente da Câmara, ao perseguir interesses próprios, rasgou a nossa Constituição, deturpou o exercício da sua competência legal, com o único objetivo de evitar que seu mandato viesse a ser cassado, em razão da acusação quebra de decoro parlamentar que lhe é dirigida. Chantageia e se vinga da Sra. Presidenta da República, colhendo pretextos oposicionistas absolutamente infundados e retóricos para poder abrir um processo de impeachment. Com ele, além da vingança e da demonstração da sua força e ousadia para os seus pares que podem vir a julgá-lo, busca tirar o foco midiático e da opinião pública em relação a seus próprios desmandos e tenta construir o nascimento de um novo governo que poderia ser, talvez, um auxiliar incondicional na manutenção do seu mandato e na busca da obstrução das investigações que em seu desfavor vem sendo feitas com absoluta autonomia pela Polícia Federal e pelo Ministério Público, dos quais, aliás, tanto se queixa.

Cumpre lembrar, ainda, que esta decisão de abertura do processo de impeachment, inteiramente viciada pelo desvio de poder, é apenas o cume de uma grande montanha de ações marcadas por condutas impróprias destinadas a chantagear e golpear o governo da Sra. Presidenta Dilma Rousseff, na busca dos mesmos propósitos espúrios. A bem da verdade, desde que assumiu a Presidência da Câmara, o Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, tudo fez para atingir as condições de governabilidade da Presidente Dilma Rousseff, favorecendo o crescimento da crise

[40] BANDEIRA DE MELLO, op. cit., p. 407.

Câmara dos Deputados
Fl. 6252
Comissões Especiais

política e econômica do país, agindo de forma irresponsável em relação aos interesses públicos da nação e com claro desvio de poder.

A pergunta que não quer calar é: por que agiu assim? Por mera disputa política, plenamente absorvível nos marcos de uma sociedade democrática? Apesar de pertencer a um partido político que compõe o governo e que tem o Vice-Presidente da República (PMDB), o que pretendia o Sr. Presidente da Câmara, com tal agir inconsequente e imprudente? Qual era a sua real intenção?

A resposta é óbvia, lamentável, mas de todos conhecida. Sempre esteve muito incomodado o Sr. Presidente Eduardo Cunha com o andamento da denominada operação "Lava-Jato". Dirigia críticas ao Ministério da Justiça, ao qual se integra o Departamento de Polícia Federal, e à própria Procuradoria-Geral da República, afirmando que havia um conluio entre os titulares de ambos os órgãos para que ele fosse investigado indevidamente, como já salientado anteriormente. É de todo oportuno recordar o imediato nível de recrudescimento da insatisfação do Presidente da Câmara com a Presidenta da República, logo após o Procurador-Geral da República ter oferecido denúncia criminal contra ele. Revelando a curiosa compreensão que tem das investigações que hoje se realizam com a garantia de plena autonomia do governo federal, o Deputado Eduardo Cunha chegou a afirmar que a atuação da Procuradoria, ao denunciá-lo, teria se dado a pedido da Presidenta da República, como se o Ministério Público Federal fosse um órgão hierarquicamente submetido à Chefia do Poder Executivo. Sua fala foi expressiva:

> "certamente, com o desenrolar, assistiremos à comprovação da atuação do governo, que já propôs a recondução do Procurador, na tentativa de calar e retaliar a minha atuação política"[41] [42]

Desse inconformismo, do desejo de forçar o governo a uma outra postura em relação a todas as investigações que o cercavam e poderiam vir a comprometê-lo, se extrai a sua impetuosa atuação na aprovação das denominadas "pautas-bomba". Utilizou a Presidência da Câmara para pautar matérias legislativas desastrosas para o País e para sua economia, buscando

[41] El País. "Eduardo Cunha é denunciado ao STF por corrupção e lavagem de dinheiro". Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/19/politica/1440009046_787938.html. Acessado em: 30 de março de 2016.
[42] Câmara Notícias. Nota à Imprensa divulgada no dia em que oferecida a denúncia. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/noticias/nota-a-imprensa-3. Acessado em: 01 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6253
Comissões Especiais

agravar a instabilidade social, trazer pânico aos mercados e a outros setores sociais relevantes. Utilizou a foça política da Presidência da Câmara para aprová-las. E enquanto isso ocorria, claramente, mandava "recados" ao governo, como aliás, sempre foi o seu modus operandi: se querem a governabilidade, obstruam, neguem sequência à denominada Operação "Lava-Jato" conduzida pela Polícia Federal e pelo Ministério Público com autonomia. Se querem a governabilidade, "parem com as investigações a meu respeito". Nestes recados, mostrava sua insatisfação com a apuração de corrupção que ocorria no país e com o que, de fato, poderia vir a atingí-lo. Afirmava-se perseguido pelos investigadores, e dizia, em alto e bom som e para quem quisesse ouvir, que se as coisas não mudassem de rumo ele iria "destruir o governo".

A respeito, o ilustre e jornalista Élio Gaspari publicou em sua coluna[43], no dia 18 de outubro de 2015, o histórico peculiar de ações do Presidente da Câmara em momentos marcantes da Operação "Lava-Jato", que bem demonstram as suas ações em claro desvio de poder no sentido de pressionar o governo a tomar atitudes diferentes das que vinha tomando, em relação a garantir a autonomia das investigações:

> "Cunha foi eleito presidente da Câmara em fevereiro, entrou atirando e anunciou que convocaria os 39 ministros da doutora Dilma para sabatinas. Onze dias depois, colocou em votação e viu aprovada a imposição do orçamento impositivo. Surgira a expressão "pauta-bomba". Em março o doutor entrou na lista do Janot e passou a ser investigado pelo Supremo Tribunal Federal. Uma semana depois, outra bomba: a Câmara aprovou uma mudança no cálculo do salário mínimo. No dia 17 de abril o banco Julius Baer fechou as duas outras contas ativas (Netherton e Kopek), que Cunha talvez tenha suposto serem inalcançáveis. Bomba de novo: menos de um mês depois a Câmara aprovou mudanças no cálculo do fator previdenciário. Em agosto o juiz Sérgio Moro aceitou uma denúncia do Ministério Público contra Henriques. Bomba: a Câmara aprovou a proposta de emenda constitucional que vincula os salários de advogados públicos e policiais aos vencimentos dos ministros do Supremo Tribunal Federal. Em setembro, como era de se prever, Henriques foi preso. Desde o bloqueio da conta Acona isso era pedra cantada. Todas as bombas aprovadas pela Câmara, bem como aquelas que estão guardadas no paiol podem ser

[43] Folha de São Paulo. "Cunha sequestrou o governo e a oposição". Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogaspari/2015/10/1695352-cunha-sequestrou-o-governo-e-a-oposicao.shtml. Acessado em: 02 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6254
Comissões Especiais

> defendidas em discussões pontuais. O problema é que, no conjunto, simplesmente destroem as finanças do país. Custam R$ 284 bilhões ao longo dos próximos anos."

As matérias legislativas mencionadas pelo jornalista correspondem, respectivamente, à Proposta de Emenda Constitucional nº 358, de 2013, aprovada em 10 de fevereiro de 2015 pelo Plenário da Câmara dos Deputados e convertida na Emenda Constitucional nº 86, de 2015; Projeto de Lei nº 7.469, de 2014, aprovado no dia 10 de março de 2015, tratando do reajuste do salário mínimo; Medida Provisória nº 664, de 2015, que alterou as regras do fator previdenciário, cujo texto foi aprovado inicialmente no dia 13 de maio de 2015; a PEC nº 443, de 2009, aprovada em primeiro turno em 11 de agosto de 2015 e que vincula o salário dos membros da AGU e dos delegados da Polícia Federal e da Polícia Civil a 90,25% dos subsídios de ministros do Supremo Tribunal Federal.

Pode-se acrescentar, ainda, a este sinistro roteiro, o esforço do Sr. Presidente da Câmara para que a sessão do Congresso Nacional prevista para votar os quinze vetos presidenciais relativos ao ajuste fiscal não ocorresse. Sua atitude, em 30 de setembro de 2015, foi assim descrita pelo Presidente do Senado Federal:

> — Não há acordo. Não há como vincular a realização de uma sessão do Congresso à apreciação de um veto que até ontem não tinha sido aposto, e vamos convocar a próxima sessão para priorizar o todo e não a parte, não o capricho. Não realizamos, porque a Câmara convocou sessões seguidas para o mesmo horário. Isso é inédito, mas aconteceu — disse Renan, não escondendo sua irritação com o comportamento de Cunha.[44]

No dia 7 de outubro de 2015, o Sr. Presidente da Câmara articulou para novamente derrubar a sessão de apreciação de vetos presidenciais, reunindo-se em seu gabinete com líderes da oposição e seus aliados, como também foi noticiado pela imprensa.

Desse modo, como acima salientado, muito antes de ameaçar o governo com a abertura do atual processo de impeachment, o Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, já

---

[44] O Globo. "Renan desafia Cunha e marca análise de vetos para terça-feira". Disponível em: http://oglobo.globo.com/brasil/renan-desafia-cunha-marca-analise-de-vetos-para-terca-feira-17655497#ixzz3oyboLJIf . Acessado em: 01 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6255
Comissões Especiais

evidenciava a trilha do seu desvio de poder. Queria que se obstassem as investigações da denominada operação "Lava-Jato" contra ele e seus familiares, queria que se barrasse o processo de cassação de seu mandato na Câmara dos Deputados. Usou – como continua a usar – de todos os expedientes e de todas as artimanhas possíveis e imagináveis na busca de seus reprováveis interesses. Ameaçou com iniciativas legislativas que poderiam desestabilizar o governo. Foi o principal incentivador da construção de um clima de aparente ingovernabilidade, amplamente articulou com setores oposicionistas que, explicitamente ou de forma oculta, a ele se aliavam, para a construção de um processo de impeachment. A ideia do "quanto pior melhor, orientava as ações". Utilizou do seu poder para criar regras que favorecessem um processo de impeachment sumário e sem direito de defesa legítimo, no que foi rechaçado por corretas decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de ações propostas por parlamentares e por partidos políticos. Decidiu abrir o atual processo de impeachment em bases reconhecidamente infundadas. Só não acolheu a todos os argumentos lançados na denúncia original, porque indeferimentos anteriores já o vinculavam a esta decisão.

Cumpre observar, ainda, que não bastasse o desvio de poder que maculou de forma insanável o ato de recebimento parcial da presente denúncia, a cada dia o inesgotável "*animus belligerendi*" do Presidente da Câmara reforça ainda mais convicção de que o mal uso da sua competência é contínuo, ininterrupto e obsessivo. Um "desvio de poder" permanente emerge de seus atos e de suas condutas, poder-se-ia dizer sem risco de se incorrer em qualquer equívoco.

De fato, não ignorando a fragilidade das acusações constantes da denúncia que parcialmente acatou, de forma canhestra e na calada da noite, determinou o Sr. Presidente Eduardo Cunha a juntada a estes autos da delação premiada do Senador Delcídio do Amaral. Como será exposto em tópico subsequente, nenhuma pertinência estes depoimentos guardam com os fatos que esta mesma autoridade parlamentar definiu como objeto do presente processo de impeachment. Qual seria então a sua intenção ao determinar esta estranha juntada? Tenta dissimuladamente "reforçar", com ofensa ao direito de defesa e ao devido processo legal, os argumentos retóricos que poderiam justificar o tão desejado – por ele – afastamento da Sra. Presidenta da República.

Câmara dos Deputados
Fl. 6256
Comissões Especiais

Mas na arte do desvio de poder o Sr. Presidente da Câmara parece, com todas as vênias, insaciável. É de todos sabido que quando os trabalhos do Conselho de Ética avançavam na apreciação do processo em que é acusado, o Presidente da Câmara **jamais** chegou a marcar sessões deliberativas às segundas e sextas-feiras (art. 65, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Tal postura acarretaria, por óbvio, maior celeridade na contagem de prazos na tramitação do seu processo de cassação. A lentidão do processamento era, assim, a regra que aplaudia e prestigiava. Todavia, agora, diante da tramitação do processo de impeachment da Sra. Presidenta da República, segue comportamento radicalmente diverso. Sessões deliberativas passaram a ser marcadas nestes dias. Ou seja: em desfavor da Sra. Presidenta da República, "o tempo urge". Dois pesos e duas medidas, conforme as conveniências de momento.

Repita-se pela derradeira vez: o que quer o Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, "o juiz-algoz" deste processo? Quer com rapidez e aparência de legalidade construir a destituição do atual governo para que um novo, talvez mais amoldado aos seus desígnios e submetido a seus cordéis, às suas ameaças de vingança, e às suas "pautas-bomba", cumpra com seus desejos em relação às investigações que abomina e aos processos criminais que podem atingi-lo, comprometendo a sua vida política e a sua própria liberdade.

Incorre, portanto, em desvio de poder continuado que, por direito e por justiça, não pode deixar de ser barrado. Deveras, todos os fatos acima expostos deixam mais que evidente que *in casu* o exercício da competência atribuída pelo art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, combinado com o art. 218, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ocorreu e continua a ocorrer de maneira viciada por indiscutível desvio de poder ou desvio de finalidade.

Em tais circunstâncias, como nula de pleno direito deve ser reconhecida a decisão que recebeu parcialmente a denúncia por crime de responsabilidade que motiva o presente procedimento. Nulos são seus atos subsequentes, seja porque não poderiam ser validamente praticados a partir de uma primeira decisão procedimental viciada, seja porque o desvio de poder permanece contínuo e inalterável no exercício de vários outros atos praticados pelo Sr. Presidente da Câmara neste processo.

Câmara dos Deputados
Fl. 6257
Comissões Especiais

Não há, pois, como se prosseguir, no caso presente, com a avaliação de mérito da denúncia que se coloca *sub examine* neste procedimento. É de se reconhecer a nulidade da decisão primeira proferida e que vicia a todos os atos procedimentais que a ela se seguiram, sem exceção. O presente processo foi instaurado a partir de premissas ilegais, ilegítimas, imorais e manifestamente injustas, a partir de um clamoroso abuso de poder no qual ninguém no exercício da Presidência da Câmara poderia ter incorrido. Perante esta nobre Casa de Leis, perante o Poder Judiciário (que ainda não se pronunciou definitivamente sobre esta matéria), e perante a História, uma tal iniciativa, partindo de uma tal torpeza de propósitos, jamais poderá prosperar em um Estado Democrático de Direito.

Devem aqui ser lembradas as sempre sábias e festejadas palavras do ilustre poeta lusitano Camões[45] que, ditas há séculos, bem parecem retratar o que ora restou afirmado:

> "Quem faz injúria vil e sem razão,
> Com forças e poder em que está posto,
> Não vence; que a vitória verdadeira
> É saber ter justiça nua e inteira".

Donde, por força de todo o exposto, o que ora aqui se requer é o **reconhecimento da nulidade do ato de instauração do presente processo de impeachment** determinado pelo Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, **e de todos os seus atos subsequentes**, com a **extinção do presente processo**, em razão do **manifesto desvio de poder** que definitivamente o viciou, sem que, em bom direito, seja possível a ocorrência de qualquer possibilidade jurídica plausível de convalidação.

II.2) DOS VÍCIOS PROCEDIMENTAIS NA TRAMITAÇÃO DO PRESENTE PROCESSO DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE

45 CAMÕES, Luís Vaz de. Os Lusíadas. X, 58. Domínio público. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000162.pdf . Acessado em: 02 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6258
Comissões Especiais

Além do já denunciado desvio de poder que macula o presente procedimento *ab initio*, diversos outros vícios procedimentais têm ocorrido, de forma a inquinar de nulidade toda a sua atual tramitação.

Nesse sentido, em respeito à legalidade processual que deve nortear a sucessão dos atos procedimentais produzidos nesse procedimento, na defesa dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, e finalmente, ao princípio da eventualidade processual, argui-se, desde já, a **nulidade do presente**, em decorrência dos vícios que a seguir passam a ser arguidos topicamente.

II.2.A) A INDEVIDA JUNTADA AOS AUTOS DA DELAÇÃO PREMIADA FEITA PELO SENADOR DELCÍDIO DO AMARAL, COM CLARA OFENSA AO OBJETO DELIMITADO PARA O REGULAR PROCESSAMENTO DA PRESENTE DENÚNCIA DE "IMPEACHMENT", EM MANIFESTO PREJUÍZO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

Cumpre que de imediato se venha a insurgir, com veemência, contra a ilegal e indevida decisão do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, tomada no último dia 17 de março de 2016, ao estranhamente deferir o pedido dos subscritores da denúncia para que viesse a ser anexada aos autos a íntegra da colaboração (delação) premiada, celebrado entre a Procuradoria-Geral da República e o Senador da República Delcídio do Amaral.

Independentemente das notórias inverdades, das escandalosas contradições lógicas e temporais, das afirmações insustentáveis, da impossibilidade de se atribuir qualquer credibilidade a alguém que notoriamente mentiu e continua a mentir de forma tão despudorada, bem como do publicamente anunciado desejo de vingança do parlamentar delator que orientou este conjunto de depoimentos e acaba por viciá-lo "*ab ovo*", a verdade é que as falsas acusações firmadas contra a Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff, **não guardam absolutamente nenhuma relação fática ou jurídica com o objeto delimitado para o presente procedimento**.

Câmara dos Deputados
Fl. 6259
Comissões Especiais

Os fatos relativos a uma hipotética, absurda e implausível tentativa governamental de interferir nas investigações da denominada Operação "Lava-Jato", negociando nomeações ou cooptando magistrados das nossas Cortes Maiores, a aquisição da refinaria de Pasadena, a nomeação de diretores da Petrobrás durante o Governo do Presidente Lula, o encerramento prematuro da "CPMI dos bingos", **nenhuma pertinência - nem mesmo remota - guardam com os fatos que estão em apuração nestes autos**. Aliás, registre-se que a maior parte destas falsas acusações não guarda, até mesmo, a bem da verdade, **nenhuma pertinência com o atual mandato da Sra. Presidenta da República**.

A decisão de juntada nestes autos dos documentos produzidos nesta delação, por conseguinte, paradoxalmente, **contraria a própria decisão original do Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, quanto a admissibilidade apenas parcial da presente denúncia**. De fato, como já salientado anteriormente nesta manifestação, **todos os fatos ocorridos antes do atual mandado foram afastados, de plano, pela própria autoridade parlamentar que proferiu esta decisão**. Até, porque, relembre-se, **tal exame de fatos pretéritos está manifestamente vedado pelo próprio art. 86, § 4º, da nossa vigente Constituição Federal**.

Diante disto, uma nova indagação se impõe: qual seria a explicação para esta paradoxal contradição decisória do Sr. Presidente da Câmara Eduardo Cunha? Por que no ato da decisão que ensejou a abertura do presente procedimento afastou do objeto da denúncia fatos que aconteceram antes do atual mandato da Sra. Presidenta da República e agora, de inopino, determinou a juntada, nestes autos, de delação premiada que trata de diversos fatos supostamente ocorridos antes do início deste mesmo mandato? Por que agora ignora a própria interpretação que corretamente atribuiu ao art. 86, § 4º, da nossa Constituição Federal? Má intenção, descúria ou mero desaviso processual?

A explicação parece evidente. Vincula-se, por óbvio, a seu indiscutível móvel ilícito tão evidenciado neste processo. Vincula-se a seu patente e inesgotável "desvio de poder", dessumido do seu móvel imoral que acaba por produzir uma inegável presunção *jure et de jure* (absoluta) do seu comportamento ilícito. Não se tratou de uma mera debilidade jurídica acerca de como deve ser processada adequadamente uma denúncia por crime de responsabilidade,

Câmara dos Deputados
Fl. 6260
Comissões Especiais

parcialmente admitida, na conformidade dos nossos princípios constitucionais e na nossa legislação em vigor.

Deveras, após a decisão de abertura do presente processo de impeachment, ficou notório aos olhos de praticamente toda a comunidade jurídica brasileira, e da própria opinião pública, a **óbvia fragilidade jurídica** dos fatos que motivaram as denúncias por crime de responsabilidade dirigida, nestes autos, contra a Sra. Presidenta da República. Inúmeros juristas de prestígio nacional e internacional, voluntariamente, firmaram pareceres jurídicos, deram entrevistas públicas, assinalando a inconsistência clamorosa deste pedido de cassação do mandato presidencial em curso.

Foi com esta percepção e lastreado no seu contínuo desvio de poder que o Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, veio a determinar a estranha juntada da delação premiada do Senador Delcídio do Amaral a estes autos. Pouco preocupado com qualquer dever de coerência ou de isenção, sem maior alarde, rasgou a sua decisão anterior de recebimento parcial da denúncia, e determinou de forma ilegal, cabotina e canhestra, a inclusão inapropriada dos depoimentos do Senador Delcídio do Amaral - preso em flagrante delito por ordem do Supremo Tribunal Federal - para ser considerada no conjunto probatório submetido ao exame desta DD. Comissão Especial.

A decisão, apesar de contraditória com os próprios termos do recebimento parcial da denúncia, justificava-se na mesma ótica ilícita e imoral que deu início ao presente processo. Quaisquer fatos, mesmo que não investigados, mesmo que inverossímeis, mesmo que desarrazoados e desacompanhados de quaisquer provas, desde que pudessem trazer algum tipo de comoção política capaz de prejudicar a análise isenta da denúncia dos crimes de responsabilidade dirigida contra a Sra. Presidenta da República seriam "bem-vindos". A regra do "vale tudo" novamente orientou o agir do Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha.

Remetida a delação premiada aos autos e ao natural exame da DD. Comissão Especial que cuida do presente procedimento, a matéria veio a ser discutida, como não poderia deixar de ser. De fato, ao longo dos debates que se desenvolvem neste órgão colegiado legalmente instituído, por força de Questão de Ordem apresentada pelo nobre Deputado Paulo Teixeira (PT),

Câmara dos Deputados
Fl. 6261
Comissões Especiais

o seu Presidente, Deputado Rogério Rosso (PSD), houve por bem reconhecer que este conjunto de depoimentos **não deveria ser considerado como objeto de análise pelos parlamentares que o integram** (em anexo).[46] Contudo, logo a seguir, **de modo contraditório, veio a estranhamente rejeitar, *in limine,* o requerimento de desentranhamento destes documentos dos presentes autos**. Sem qualquer amparo legal, veio a decidir, logo a seguir, *in verbis:*

> "De qualquer forma, gostaria de lembrar a V. Exas. que, mesmo **desconsiderado como parte integrante da denúncia**, o citado documento é de conhecimento público. Dito isto, **não há como esta Presidência impedir a influência dele sobre a formação de juízo individual de cada Parlamentar desta Comissão e desta Casa. E sendo nós todos constitucionalmente livres em opiniões, palavras e votos, é da mesma forma impossível para esta Presidência impedir que os fatos neles contidos sejam enunciados nos discursos de V. Exas**."

A contradição desta decisão é intrínseca, insuperável, e **macula definitivamente o processamento deste procedimento**. Com efeito, inicialmente, parecendo seguir boa trilha processual, o Sr. Presidente da Comissão Especial pareceu indicar que a delação do Sr. Delcídio do Amaral **deveria ser desconsiderada como parte integrante da presente denúncia.** Ou seja: **que as informações contidas naquele conjunto de depoimentos não poderiam ser levadas em consideração pelos membros da DD. Comissão Especial, para fins de formação da convicção que tomariam no exercício da sua competência decisória.**

Todavia, logo a seguir, incorreu, *data maxima venia,* em clamorosa e injustificada "*contradictio in adjecto*". Afirmou que **não desentranharia dos autos o documento de delação premiada porque, sendo este público, não poderia impedir que os parlamentares tivessem o seu convencimento influenciado por ele, ao decidirem sobre a aceitação da denúncia por**

---

[46] Câmara dos Deputados. Decisão da Presidência da Comissão Especial sobre as Questões de Ordem oferecidas pelos Deputados Paulo Teixeira (PT/SP) e Arlindo Chinaglia (PT/SP) e pela deputada Jandhira Feghali (PCdoB/RJ): "decido que esta Comissão Especial não considere o documento juntado no dia 17 de março de 2016 como objeto de análise, porque aqui, insisto, não é a instância competente para produção de prova, e sim o Senado Federal. Lá, como dito e como decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a decisão desta Casa será objeto ou não de ratificação, quando os requisitos da denúncia serão novamente analisados e haverá ampla produção probatória."

Câmara dos Deputados
Fl. 6262
Comissões Especiais

crime de responsabilidade que, definitivamente, não trata das matérias que nele são tratadas.

A partir desse momento, o nobre Deputado Presidente da Comissão Especial, *sponte propria,* parece ter decidido alterar, sem qualquer base legal ou jurídica, o objeto da denúncia em processamento nestes autos, com claro prejuízo ao princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Afirmou que os fatos alegados pelo Senador Delcídio do Amaral podem formar a convicção de parlamentares na decisão do processo de impeachment que destas acusações não trata. Mas como pode ser isso juridicamente possível? Apreciar em um processo fatos que não têm qualquer pertinência com a denúncia original deste processo de impeachment?

Instaurou-se, com isso, *um verdadeiro e insanável tumulto processual.* Deve a defesa da Sra. Presidenta da República pronunciar-se sobre estes fatos, nesse processo ou não? Deve defender-se a respeito de fatos que sequer investigados foram e sobre os quais sequer foi chamada a se defender nestes autos? Em que processo deve apresentar a sua defesa a Sra. Presidenta da República? No processo instaurado pela decisão original de recebimento da denúncia prolatada pelo Sr. Presidente da Câmara que identificou um claro objeto a ser apreciado, ou no processo que tomou novo curso após a juntada da delação do Senador Delcídio do Amaral aos autos, e sobre o qual o Sr. Presidente da DD. Comissão Especial admite que, sobre este novo objeto, podem os senhores parlamentares que integram este órgão colegiado formar a sua convicção? De que acusações, afinal, deve se defender a Sra. Presidenta da República? Das constantes da denúncia original, das produzidas pelo Senador Delcídio do Amaral e sua não investigada delação premiada, ou de todas?

A situação, neste momento, coloca-se processualmente como absolutamente inaceitável. Não pode alguém ser acusado de algo que não foi chamado a se defender. Não pode alguém ser chamado a se defender de algo que não estava inserido na denúncia acolhida no início deste procedimento. **Não pode, enfim, alguém ser acusado em um processo, sem saber com absoluta certeza do que deve se defender.**

Câmara dos Deputados
Fl. 6263
Comissões Especiais

Hoje não mais vivemos na Idade Média, nem em um regime de trevas ou de exceção, no qual acusados podem ser chamados a se defender sem saber, com segurança, do que propriamente estão sendo acusados. **Vivemos em um Estado Democrático de Direito, no qual processos kafkianos, próprios de regimes autoritários, não podem ser aceitos jamais.**

Aliás, não apenas em nosso país, **mas também no âmbito internacional, os tratados de direitos humanos (universais e regionais) consagram o direito à ampla defesa: a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que prevê expressamente o direito de defesa e a igualdade de armas; a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) o faz em seus artigos 1.1, 2 e 8; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, em seu artigo 14; a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950; a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia de 1999; e a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos de 1981, não podem deixar aqui de ser lembrados e citados.**

O desrespeito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, em quaisquer procedimentos, inclusive em um rumoroso processo de impeachment de uma Chefe de Estado e de Governo em um país como o Brasil, jamais poderá, assim, passar desapercebido, como se fosse uma mera formalidade passível de ser pisoteada e desrespeitada, sem quaisquer consequências impostas pela ordem jurídica nacional e internacional. Seria uma violência intolerável aos olhos da democracia brasileira e da própria opinião pública internacional.

O tumulto processual instaurado nestes autos com a decisão do Sr. Presidente da Comissão Especial de não suprimir dos autos a delação premiada do Senador Delcídio do Amaral, e de permitir, às claras que parlamentares formassem a sua convicção a partir de elementos por ela trazidos, apesar de não constarem da denúncia apreciada e de terem sua apreciação vedada, em larga medida, pelo disposto no art. 86, § 4º., da Constituição Federal, **ofende escancaradamente o direito de defesa da Sra. Presidenta da República. Ofende a este direito porque impede terminante e peremptoriamente que a Chefe do Poder Executivo, legitimamente eleita, possa fazer qualquer consideração, de fato ou de direito, a respeito de denúncias feitas em uma delação premiada que não integram o objeto do presente processo.**

Câmara dos Deputados
Fl. 6264
Comissões Especiais

Por isso, por respeito à legalidade e aos contornos preestabelecidos no objeto que motiva o presente processo de impeachment, esta manifestação firmada em nome da Sra. Presidenta da República **limitar-se-á, única e exclusivamente, a abordar os fatos que integram a denúncia recebida parcialmente pelo Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha**. A defesa não irá compactuar com desmandos e com a ofensa desabrida a seu direito de defesa nacional e internacionalmente reconhecido.

Diga-se, desde já, para que desta postura processual não se retire qualquer conclusão indevida ou precipitada, que em qualquer momento, fora destes autos e livre da delimitação do objeto deste processo, a Sra. Presidenta da República, não terá nenhuma dificuldade em abordar ou mesmo explicar os fatos inverídicos denunciados na delação premiada do Sr. Senador Delcidio do Amaral. Aliás, a Sra. Presidenta da República e seus Ministros já fizeram, de público, estas explicações, em notas escritas e em várias entrevistas coletivas dadas à imprensa.

Cumpre-se que se conclua, finalmente, afirmando em alto e bom som que se a intenção do Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, no exercício do seu recorrente "desvio de poder", era transformar o presente processo em paródia do famoso romance "*Der Prozess*" ("O Processo"), do célebre escritor Franz Kafka, transformando a denunciada em um desprotegido Joseph K., que passou a ser submetido a um longo e incompreensível processo por um crime que dele não é exatamente conhecido e especificado, ele não será bem sucedido. Na República Federativa do Brasil, de hoje, não há mais espaço para comportamentos arbitrários e imperiais desta natureza. O Brasil tem uma Constituição. O Brasil é um Estado Democrático de Direito. Pela nossa *carta magna*, o respeito ao devido processo legal, ao contraditório e a ampla defesa são princípios cogentes e intransponíveis, por qualquer autoridade, mesmo que ela se tenha como uma divindade que se posta acima das leis, da ética e da moralidade pública. Qualquer pessoa tem o direito legítimo de saber do que especificamente é acusada e de defender-se de forma adequada. A ninguém – absolutamente a ninguém – se pode negar este direito, em nosso país. No Brasil que hoje vivemos, não existem mais espaços abertos para os arbítrios e para abusos absolutistas de um "*Roi Soleil*", ao estilo de um Luis XIV ou dos déspotas que outrora reinaram, mas que hoje encontram-se sepultados no pó da história. A República e o Estado Democrático de Direito, vigente em nosso país, jamais admitirão este retrocesso.

Câmara dos Deputados
Fl. 6265
Comissões Especiais

Desse modo, para que se restaure a legalidade processual, cumpre que se determine **a anulação de todos os atos processuais praticados por esta DD. Comissão, a partir do momento em que foi juntado, por decisão do Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha, em novo e manifesto desvio de poder, os documentos pertinentes à delação premiada do Senador Delcídio do Amaral.** Esta juntada, seguida da decisão do Presidente desta Comissão Especial, Deputado Rogério Rosso, como demonstrado, ofendeu diretamente direitos subjetivos da Sra. Presidenta da República no exercício de sua defesa, na medida em que afrontaram clara e induvidosamente o princípio do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5°, LV, da Constituição Federal).

Nesse sentido, requer-se, outrossim, **que seja afirmado juridicamente, para todos os fins de direito e para que não pairem quaisquer dúvidas sobre o objeto deste processo de impeachment que este se limita, exclusivamente, à apreciação dos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Sr. Presidente da Câmara, e por conseguinte, que seja também determinada a reabertura do prazo para a apresentação da manifestação de defesa da Sra. Presidenta da República, pelo inequívoco prejuízo processual que estes vícios trouxeram à sua oferta.**

Requer-se ainda, finalmente, **que tanto a defesa, como o Sr. Relator designado por essa DD. Comissão, bem como os parlamentares que deverão, nestes autos, firmarem suas manifestações sobre a matéria sub examine, considerem exclusivamente, em sua análise sobre a ocorrência ou não de crimes de responsabilidade da Sra. Presidenta da República, unicamente, as acusações que determinaram efetivamente a abertura do presente procedimento pela decisão original do Sr. Presidente da Câmara, determinando-se também o desentranhamento dos documentos relativos às delações.**

II.2.B) A REALIZAÇÃO DE INDEVIDA ETAPA PROCEDIMENTAL, COM APROFUNDAMENTO DA OFENSA AO OBJETO ORIGINALMENTE DEFINIDO PARA O REGULAR PROCESSAMENTO DA DENÚNCIA DE CRIME DE RESPONSABILIDADE

Câmara dos Deputados
Fl. 6266
Comissões Especiais

Outra irregularidade grave se observou na condução dos trabalhos desta DD. Comissão Especial, em flagrante violação aos direitos subjetivos da Sra. Presidenta da República neste procedimento. Em grave e ilícita inovação procedimental, não prevista na nossa legislação, ou mesmo no regramento estabelecido no anterior processo de *"impeachment"* do Ex-Presidente Fernando Collor que serviu de parâmetro decisório para o regramento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na decisão da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Partido Comunista do Brasil (ADF nº 378), feriu-se novamente, mas agora por outra via, o princípio constitucional do devido legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º., LV, da Constituição Federal).

Com efeito, ao arrepio das normas processuais aplicáveis à espécie, realizou-se, sem qualquer objetivo jurídico plausível, uma curiosa etapa destinada "***ao esclarecimento da denúncia***" parcialmente já recebida pelo Sr. Presidente da Câmara, Deputado Eduardo Cunha. Nesta estranha e imprevista etapa procedimental, decidiu-se por convocar, *in personam*, os próprios subscritores da denúncia original para prestarem esclarecimentos adicionais sobre o seu pleito original.

E assim foi feito. No Plano de Trabalho da Comissão Especial, o nobre relator, Deputado Jovair Arantes (PTB), registrou que, nesta etapa procedimental, não seriam promovidas diligências ou oitivas de testemunhas, mas que apenas seriam cabíveis "reuniões" destinadas a "esclarecer aspectos específicos da denúncia".

Atendendo-se a este "Plano de Trabalho", dia 30 de março foram chamados a prestar esclarecimentos, dois dos denunciantes: a cidadã, Prof. Dra. Janaína Paschoal, e o cidadão, Prof. Dr. Miguel Reale Júnior. Antes de suas manifestações, o Sr. Presidente da DD. Comissão Especial, anunciou em esclarecimento prévio que os subscritores da denúncia iriam se manifestar sobre o conteúdo integral da denúncia por eles originalmente apresentada, ou seja, falariam, *in totum*, sobre todos os fatos que relataram na sua peça original, apesar desta apenas ter sido parcialmente aceita pela decisão do Sr. Presidente da Câmara.

Câmara dos Deputados
Fl. 6267
Comissões Especiais

Importante ressaltar, assim, que apesar do objeto do presente procedimento, como já reiteradamente salientado, ter sido delimitado rigorosamente, *ab initio*, por decisão do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente desta DD. Comissão Especial permitiu, estranha e inadvertidamente, que os declarantes se manifestassem, **sobre todo o conteúdo da denúncia que apresentaram em sua representação inicial**. Ou seja, para que não pairem quaisquer dúvidas sobre o que agora se afirma: **em uma etapa do procedimento, inteiramente circunscrita ao exame do objeto previamente delimitado e que ensejou a sua abertura, foi facultado aos denunciantes se pronunciassem e tecessem livres considerações de convencimento sobre fatos que não foram acolhidos na denúncia efetivamente sob apreciação nestes autos**.

E, lamentavelmente, de fato, foi exatamente o que se verificou. Os denunciantes, ilustres e festejados penalistas vinculados a movimentos oposicionistas ao atual governo, tiveram a sua fala livremente franqueada, por meia hora cada um, para dissertarem livremente sobre fatos alheios àqueles que ensejaram a denúncia efetivamente recebida pelo Sr. Presidente da Câmara. Seguindo à risca os trâmites estabelecidos pelo Sr. Presidente da DD. Comissão Especial, em audiência transmitida ao vivo para todo o país, falaram sobre todos fatos que constavam da sua denúncia originalmente ofertada, inclusive nos inúmeros aspectos em que não foi, efetivamente, recebida pela decisão do Sr. Presidente da Câmara. Falaram de fatos anteriores ao ano de 2015 – que pelo disposto no art. 86, § 4º, da C.F., não poderiam ser debatidos neste processo de impeachment -, apesar de terem eles sido excluídos expressamente do objeto desse processo. Sem qualquer pudor processual, falaram das denominadas "pedaladas fiscais" durante o ano de 2014 – em tese ocorridas antes do início do atual mandato da Sra. Presidenta da República-, de empréstimos realizados pelo BNDES para obras em outros países, e de muitos outros fatos inteiramente estranhos às denúncias que se encontram em apuração neste procedimento, como se poderá comprovar pelas notas taquigráficas desta sessão.

A realização desta despropositada sessão, portanto, além de não ter guarida em qualquer regramento processual aplicável ao presente processo de impeachment, acabou por aprofundar o óbvio desvio já propiciado, por outros fatos, no alargamento do objeto estabelecido na denúncia, de fato, recebida pelo Sr. Presidente da Câmara.

Câmara dos Deputados
Fl. 6268
Comissões Especiais

Mesmo que possa declarar o Sr. Presidente da DD. Comissão Especial que os fatos debatidos nesta despropositada audiência não devem ser considerados no relatório a ser apresentado pelo Sr. Relator designado para matéria, de fato, a sua simples realização teve o condão de poder influenciar, indevida e ilicitamente, a vontade decisória dos Srs. parlamentares membros da Comissão e do Plenário, e a prejudicar a elaboração desta manifestação de defesa em nome da Sra. Presidenta da República. Além, por óbvio, de confundir e desinformar a própria opinião pública que acompanha o processamento desta denúncia de crime de responsabilidade, desviando-a, por inteiro do seu real e efetivo objeto.

Uma das garantias fundamentais que decorre do consagrado princípio da ampla defesa é a de que **a denúncia de fatos delituosos sempre apresente imputações claras, objetivas e circunscritas ao seu objeto, jamais podendo receber ampliações ou complementações adicionais após a regular instauração do processo. Trata-se de garantia processual intransponível a possibilidade de que o acusado se manifeste sobre fatos que integrem um objeto determinado, delimitado, preciso e invariável**. Este é um pressuposto lógico e evidente, indispensável para que se possa apresentar uma defesa completa sobre tudo o que se dirige, em qualquer processo, contra um acusado.

Apesar da sua inequívoca natureza jurídico-política, essa é uma realidade jurídica inteiramente aplicável a quaisquer das fases de um processo de impeachment. **Em todas as etapas deste processamento o respeito ao princípio constitucional do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa deve ser respeitado**. Até porque, a própria Lei nº 1.079, de 1950 que rege em todas as etapas do seu processamento os processos de *impeachment* de um Presidente da República, foi claríssima em declarar que:

> "Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o **Código de Processo Penal**". (grifo nosso).

Disto, aliás, não discrepou o v. Acórdão proferido quando do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da ADPF n. 378, ao emprestar plena validade à aplicação dos

Câmara dos Deputados
Fl. 6269
Comissões Especiais

dispositivos do Código de Processo Penal nas questões atinentes ao regramento processual do desenvolvimento dos processos de impeachment.

Sendo, assim, cumpre lembrar a ampla aplicabilidade do disposto no art. 41 do nosso vigente Código de Processo Penal, não só ao presente processo de *impeachment* como em relação a quaisquer outros que porventura possam vir a ser realizados. Estabelece este que:

> **"Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas."** (grifo nosso).

Ora, parece indiscutível, assim, que no âmbito dos processos penais, e por conseguinte também no âmbito dos processos jurídico-políticos de "impeachment" de um Presidente da República, uma denúncia, por si mesma **deve expor com clareza os fatos criminosos que formam o seu objeto, em todas as suas circunstâncias. E com isso, ao ser recebida, total ou parcialmente pela autoridade competente, deve deixar claro, para o pleno exercício da defesa do denunciado quais os exatos contornos da acusação que lhe é dirigida.**

Realizar-se, assim, uma oitiva com os autores da denúncia originalmente apresentada para esclarecer-se o que esclarecido já deveria estar nos próprios termos da própria denúncia ofertada, além de se revestir de uma clara anomalia legal, revela, por si só, a ocorrência de um verdadeiro "nonsense" processual. E o que é pior: **no caso presente, este inusitado "nonsense" processual veio a produzir a escandalosa aberração de que fatos estranhos à denúncia originalmente pudessem vir a ser discutidos pelos subscritores da peça original, livres de quaisquer peias, e de forma a pretender indevidamente a formação da convicção dos nobres senhores parlamentares que, seja na Comissão Especial, seja no próprio Plenário da Câmara dos Deputados, devem decidir sobre a matéria.**

Novamente, com claro desrespeito ao direito vigente, a defesa da Sra. Presidenta se vê duramente atingida. Ao defender-se, por respeito a lisura deste processo, das nossas leis e da

Câmara dos Deputados
nº 6210
Comissões Especiais

nossa Constituição, a Sra. Presidenta da República não poderá esclarecer e se posicionar sobre difusos fatos debatidos ao longo da incorreta instrução realizada ao longo deste procedimento e que podem, indevidamente, vir a influenciar a sua decisão final.

Ofendeu-se, com isso o princípio do devido processo legal, do contraditório e da possibilidade de oferta de uma defesa que com segurança e certeza pudesse propiciar uma adequada apreciação do que se encontra debatido nestes atos. Violado restou, por conseguinte, o disposto no art. 5º, LV, da Constituição Federal. Violada restou a Lei nº 1.079, de 1950 e o próprio Código de Processo Penal a ela subsidiariamente aplicado, por se permitir, de forma reflexa, um estranho "esclarecimento" aos termos da denúncia originalmente recebida e, por que não dizer, um "malicioso" e "impróprio" aditamento ao objeto deste processo. Finalmente, violada também a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378 que decidiu como parâmetro de processamento dos processos de impeachment o regramento acolhido à época do Ex-Presidente Fernando Collor de Mello que foi, em face da estapafúrdia inovação em comento introduzida por decisão desta DD. Comissão Especial, claramente ignorado.

Isto posto, em face do manifesto descumprimento da nossa Constituição, da nossa legislação em vigor e de decisão do nosso Pretório Excelso, pelo equivocado desenvolvimento desta fase procedimental de esclarecimento da denúncia, em que veio a produzir ainda um indevido alargamento do objeto crimes de responsabilidade em análise nestes autos, requer-se, por ser de direito:

a) que seja anulada a audiência de esclarecimento da denúncia realizada com a oitiva dos subscritores da denúncia original, retirando-se dos autos todas as transcrições das suas falas;

b) que sejam anulados todos os atos processuais realizados após a realização desta ilícita etapa processual, com a reabertura de novo prazo processual de 10 (dez) sessões para apresentação da defesa da Sra. Presidenta da República;

c) que seja afirmado que o objeto em discussão neste procedimento limita-se exclusivamente aos fatos que caracterizam os crimes de responsabilidade objeto da denúncia

Câmara dos Deputados
Fl. 6291
Comissão Especial

originalmente recebida pelo Sr. Presidente da Câmara, devendo a defesa e o Sr. Relator, em suas considerações se absterem exclusivamente em abordarem, em suas respectivas análises, estes fatos;

d) que sejam os Srs. Parlamentares integrantes desta DD. Comissão orientados de que apenas deverão formar sua convicção a partir da análise da ocorrência ou não dos crimes de responsabilidade definidos no despacho do Sr. Presidente da Câmara que recebeu apenas parcialmente a denúncia ofertadas pelos cidadãos que a subscreveram.

II.2.C) A AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO REGULAR DA SRA. PRESIDENTA DA REPÚBLICA PARA ACOMPANHAMENTO DAS OITIVAS DE ESCLARECIMENTO REALIZADAS PELOS DENUNCIANTES

Iniciado o processo de impeachment, com o recebimento total ou parcial da denúncia ofertada por cidadãos pelo Sr. Presidente da Câmara, mesmo nesta fase inicial desenvolvida pela Câmara, a Sra. Presidenta da República, diretamente ou por meio de seu representante legal, deve ser intimada ou juridicamente cientificada para que possa acompanhar ou, querendo, se fazer presente, em todos os atos do procedimento.

Desse modo, parece ser evidente que, uma vez tendo sido designada, certa ou erradamente segundo as regras processuais em vigor, uma específica oitiva dos cidadãos denunciantes para que pudessem vir a prestar "esclarecimentos" sobre a denúncia originalmente por eles apresentada, deveria ter sido a Sra. Presidenta da República **regularmente intimada** para que pudesse, em bons termos, comparecer, diretamente ou por seu representante legal, a esta sessão. Nesta oportunidade, lhe deveria ser facultada, como desdobramento natural do seu direito de defesa, a faculdade de poder formular perguntas ou, até mesmo, de apresentar quesitos destinados à elucidação dos fatos denunciados, como seria o propósito deste estranho ato processual. Com efeito, o exercício do direito à ampla defesa pressupõe o conhecimento direto, por meio de intimação regular, de todos atos processuais que porventura sejam praticados, com a garantia do exercício do direito de presença do denunciado, diretamente ou por advogado regularmente constituído.

Câmara dos Deputados
Comissões Especiais
Fls. 62512

Ressalte-se aqui que este parece ser também, com a devida vênia, o próprio entendimento do próprio STF firmado no julgamento da ADPF nº 378, proposta pelo Partido Comunista do Brasil, e que disciplinou as regras de processamento do processo de impeachment. De fato, parece resultar claramente desta decisão, que **a defesa tem o direito de estar presente em quaisquer atos em que se busque a elucidação do apurado nesta particular espécie de processos, podendo, inclusive, manifestar-se após a acusação.**

Ora, se com a oitiva dos denunciantes se procurava a maior precisão dos "fatos denunciados", a defesa da Sra. Presidenta da República deveria ter sido intimada para se fazer presente e poder, regularmente, praticar atos inerentes ao seu regular exercício do direito de defesa. **A ausência desta intimação, nesta medida, feriu de morte, mais uma vez, o direito à ampla defesa da autoridade denunciada nestes autos.**

Deveras, a falta desta intimação e a impossibilidade jurídica de acompanhamento deste ato processual pela defesa da Sra. Presidenta da República, atingiu frontalmente o denominado princípio da "paridade de armas", decorrência natural da aplicação do princípio constitucional da isonomia no âmbito do direito processual penal, subsidiariamente aplicado aos processos de impeachment. Por este princípio se afirma que todas as partes de um processo devem ser tratados de igual maneira, como equivalente de iguais direitos processuais. A paridade de armas, segundo nos ensinam os doutos, implica a igual distribuição, durante o processo penal – **desde sua fase pré-judicial até a executiva** -, aos envolvidos que defendam interesses contrapostos, de oportunidades para apresentação de argumentos orais ou escritos e de provas com vistas a fazer prevalecer suas respectivas teses perante a autoridade competente. Esclareça-se ainda: **por decorrer, como salientado, do próprio princípio constitucional da isonomia, reconhece-se que a aplicação deste princípio independe de situações previamente estabelecidas expressamente em lei. Sua necessária aplicação deve se dar em todos os casos concretos em que deva ocorrer o necessário balanceamento dos atos processuais, de forma que não se obste, em qualquer medida, a sua aplicação.**

Donde, no caso concreto, se o denunciante acusa ou é chamado a esclarecer os fatos tidos como indispensáveis para a compreensão da sua denúncia, por mais estranho que isso

Câmara dos Deputados
Fl. 6253
Comissões Especiais

processualmente possa parecer, **o denunciado deveria obrigatoriamente ter sido intimado para, querendo, estar presente no ato em que tais esclarecimentos seriam produzidos**. A ausência desta intimação, da qual decorreu a falta de ciência jurídica e a impossibilidade de comparecimento da defesa da Sra. Presidenta da República, **implicou clara e induvidosa ofensa a seu amplo direito de defesa, a partir dos princípios consagrados na nossa Constituição e em importantes tratados internacionais**.

Como a ninguém é dado a desconhecer os atos praticados em um processo, o direito à informação da prática de atos processuais, como uma decorrência implícita e óbvia do amplo direito de defesa, **jamais se esgota com o mero conhecimento do réu do conteúdo da acusação que lhe é dirigida quando do oferecimento da denúncia. A prática de quaisquer atos processuais que possam afetar, direta ou indiretamente, o seu direito de defesa, devem lhe ser comunicadas, durante todo o processo, sob pena de violação manifesta do princípio constitucional que a assegura**.

Cumpre, assim, afirmar que a não cientificação formal e jurídica da Sra. Presidenta da República, para que, querendo, pudesse comparecer, diretamente ou pela sua defesa, na sessão designada para a oitiva dos denunciantes (marcada com o objetivo único de que pudessem esclarecer aspectos da denúncia originalmente apresentada), trouxe também vício insanável a este procedimento, a partir da sua imprópria e indevida realização.

Note-se, ainda, que todo este nebuloso cenário processual restou ainda mais agravado pelo inadmissível fato de ter havido a expressa recusa, desta DD. Comissão, em se dar novo prazo à defesa para manifestar-se após os "esclarecimentos' realizados à denúncia pelos denunciantes. Ou seja: **mesmo tendo sido feitos novos esclarecimentos às denúncias ofertadas pelos cidadãos, não se deu, nem mesmo, um único nenhum dia adicional para que a defesa da Sra. Presidenta da República pudesse analisar o que foi dito pelos denunciantes, mesmo naquilo que relataram estritamente em relação ao objeto da denúncia parcialmente aceito pelo Sr. Presidente da Câmara**.

Inovou-se, portanto, nos esclarecimentos fáticos agregados à denúncia. Mas não se deu à defesa o prazo legal para que se pudesse, em bons termos, firmar a sua manifestação.

Câmara dos Deputados
Fl. 6274
Comissões Especiais

A violência ao exercício do direito de defesa da Sra. Presidenta da República afigurou-se, pois, como juridicamente inconteste.

Note-se que esta questão não passou desapercebida durante os trabalhos da DD. Comissão Especial. Oportunamente foi a matéria arguida por questões de ordem formuladas, respectivamente, pelos Nobres Deputados Weverton Rocha (PDT), no dia 30 de março de 2016, e Paulo Teixeira (PT), no dia subsequente. Nesta última questão de ordem, inclusive, **foi solicitada explicitamente a abertura de novo prazo de 10 (dez) sessões para o oferecimento da defesa da Sra. Presidenta, uma vez que tendo sido realizados esclarecimentos em relação aos fatos denunciados, tal providência seria necessária para o bom e regular exercício do seu direito constitucionalmente assegurado**.Lamentavelmente, apesar destas questões de ordem serem de grande relevância e de acolhimento imprescindível para o regular exercício do direito de defesa por parte da autoridade denunciada, o Sr. Presidente desta DD. Comissão Especial, limitou-se a recolher a Questão, sem decidi-la, até o momento em que se exaure o prazo da apresentação desta defesa.

Apesar da ofensa ao seu direito, portanto, e sem que deixe de reconhecer os óbvios prejuízos que a não abertura deste prazo traz à defesa da Sra. Presidenta da República, será esta, para que não se ocorra o risco de alegação de preclusão, apresentada, sob protestos, na presente data. A sua apresentação, pelo exposto, em nada sana ou convalida a ilegalidade materializada pelo evidente cerceamento de defesa que se verificou ***in casu.***

Inegável, portanto, prejudicado e ofendido restou, portanto, o exercício do direito de defesa da Sra. Presidenta da República neste processo. Permitiu-se, aos denunciantes esclarecimentos dos fatos denunciados, sem que fosse a denunciada sequer intimada ou formalmente cientificada para acompanhar esta sessão de esclarecimentos. Permitiu-se que os esclarecimentos fossem feitos, mesmo em fatos atinentes ao objeto que foi recebido em despacho do Sr. Presidente da Câmara, e não se permitiu que a defesa tivesse a reabertura do prazo original para a oferta da sua manifestação.

As violações perpetradas, mais uma vez, ao princípio constitucional do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa (art. 5º., LV, da Constituição Federal), e agora ao

Câmara dos Deputados
Fl. 6215
Comissões Especiais

princípio da "paridade de armas" decorrência direta do princípio da isonomia (art. 5º, da Constituição Federal), são de todos evidentes. A inconstitucionalidade e a ilegalidade da tramitação do presente processo de impeachment, a cada passo, se tornam mais incontestes.

Isto posto, requer-se, em garantia do devido direito de defesa da Sra. Presidenta da República se requer:

a) seja decretada, de plano, nulidade da realização da sessão de oitiva dos denunciantes, com o desentranhamento dos presentes autos de tudo o que diga respeito à sua indevida realização sem a intimação da Sra. Presidenta da República ou de seu representante legal;

b) que, caso seja mantida como válida a sessão em que foram ouvidos os denunciantes para o esclarecimento dos fatos pertinentes à sua denúncia, seja reaberto o prazo de 10 (dez) sessões para que se possa, regularmente, fazer a apresentação da defesa da Sra. Presidenta da República;

c) a determinação de que, doravante, de todos os atos a serem praticados ao longo deste procedimento, sejam regularmente expedidas intimações ou cientificações formais à sra. Presidenta da República ou a seu representante legal, para que possam proceder ao regular exercício do seu direito de defesa durante toda a tramitação deste processo;

d) que caso sejam realizadas quaisquer outras sessões ou diligências destinadas ao esclarecimento dos fatos denunciados, seja reaberto o prazo de 10 (dez) sessões para o aditamento desta defesa, ou a apresentação de novas razões, para pleno e regular exercício do direito de defesa constitucionalmente assegurado.

Câmara dos Deputados
Fl. 6276
Comissões Especiais

III. MÉRITO

Firmadas, na presente manifestação, as considerações preliminares que permitiram o desenvolvimento das premissas jurídicas e políticas que definem o processamento do presente processo de *impeachment*, e arguidas as questões preliminares que apontam clamorosas situações de inconstitucionalidade e ilegalidade que viciam definitivamente a sua tramitação, cumpre que se venha a analisar o **mérito** das denúncias de crime de responsabilidade indevidamente imputadas à Sra. Presidenta da República.

Esta análise, como já salientado anteriormente, **levará em conta, exclusivamente, o objeto do presente processo, na conformidade do definido por decisão original de recebimento da denúncia ofertada por cidadãos pelo Sr. Presidente da Câmara**. Aspectos fáticos estranhos a este objeto, não serão considerados nesta manifestação, em respeito ao regular exercício do seu direito de defesa por parte da autoridade denunciada.

III.1. AS CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DO CRIME DE RESPONSABILIDADE: SUA TIPIFICAÇÃO, APURAÇÃO E JULGAMENTO

Faz-se necessário lembrar a lição do ilustre constitucionalista Luís Roberto Barroso, antes mesmo do ingresso na Suprema Corte, de que o termo impeachment, não empregado no texto constitucional ou na legislação pátria, identifica "o processo mediante o qual se promove a apuração e o julgamento dos **crimes de responsabilidade**"[47] (grifo nosso).

Reputa-se importante, assim, entender a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade para verificar como se dá sua configuração, sua apuração e seu próprio julgamento. De conformidade com as premissas já delineadas nas considerações preliminares desta manifestação, conceitualmente devemos entender por "**crimes de responsabilidade" as infrações político-administrativas suscetíveis de serem praticadas por determinados**

47 BARROSO, Luís Roberto. "Impeachment - Crime de Responsabilidade - Exoneração de Cargo". Revista de Direito Administrativo, vol. 212. Pág.163,1998.

Câmara dos Deputados
Fl. 6277
Comissões Especiais

agentes políticos em razão dos cargos públicos que ocupam. São infrações contra a ordem pública que acarretam graves sanções, não apenas para o agente que os comete, mas também para a vontade popular que legitimamente o investiu da condição jurídico-política de governante.

Nessa dimensão, tais crimes jamais podem ser confundidos com **os "crimes comuns"** nem com **as "infrações tipicamente administrativas", apesar de, na sua ontologia própria, os denominados crimes de responsabilidade acabarem agregando, simultaneamente, os elementos peculiares de ambas as espécies de ilícitos.** São, na verdade, tipificações delituosas "híbridas", que devem ter a sua compreensão moldada a partir destas duas realidades, de modo conjugado e em estrita e respeitosa simbiose jurídica.

De início, cumpre salientar que a despeito destas suas características jurídicas próprias e peculiares, em qualquer caso, o principal ponto de partida para a sua análise, deverá ser sempre a observância do "**devido processo legal**." Inexiste a possibilidade de exame adequado sobre a ocorrência de um crime de responsabilidade, sem que este pressuposto jurídico seja rigorosamente atendido. A respeito, já asseverou, com a habitual propriedade, o ilustre Ministro da nossa Suprema Corte, Teori Zavascki:

> "... em processo de tamanha magnitude institucional, que põe a juízo o mais elevado cargo do Estado e do Governo da Nação, **é pressuposto elementar a observância do devido processo legal, formado e desenvolvido à base de um procedimento cuja validade esteja fora de qualquer dúvida de ordem jurídica"**[48]

Por essa razão, e considerando a natureza dúplice dos crimes de responsabilidade (infração penal e administrativa), haverão de se aplicadas, simultaneamente, ao processo de impeachment as **garantias do processo penal e do processo administrativo sancionador**. A respeito, firme posição vem expressa em robusto parecer exarado pelos eminentes juristas Juarez

[48] Decisão liminar proferida no MS 33837/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, publicada em 15 de outubro de 2015

Câmara dos Deputados
Fl. 6218
Comissões Especiais

Tavares e Geraldo Prado, ora anexado à presente. Dizem os mestres, em boa compreensão da matéria:

> "47. Mais que compreensível que o processo de impeachment esteja cercado de garantias. É indispensável que assim o seja para assegurar sua validade jurídica e legitimidade política. Como salienta o mesmo BALBUENA PÉREZ o "processo político" é, em primeiro lugar, um "processo". Por isso, **sua aspiração em configurar um dispositivo garantista, democrático, legal e transparente, a reclamar a aplicação das garantias do processo administrativo sancionador e do penal** consistentes na presunção de inocência, audiência, defesa, contraditório, prova, conhecimento das acusações, motivação das decisões, legalidade, irretroatividade etc." (grifo nosso)[49]

Do **direito administrativo sancionador**, tem-se a subordinação aos preceitos da Administração Pública e à ideia de sanção ao agente político que tenha cometido um ato grave para a manutenção da estabilidade do próprio Estado ou da ordem jurídica. Do **direito penal**, tem-se a necessidade de previsão anterior e taxativa de conduta proibida, bem como a aplicação de princípios e garantias para a adequada persecução.

Corroborando o entendimento de que os crimes de responsabilidade encontram, em larga medida, **guarida na seara penal**, o Supremo Tribunal Federal já firmou que cabe privativamente à União legislar sobre a definição dos crimes de responsabilidade, seu processo e julgamento, ao contrário do que seria se estivéssemos em sede de matéria de natureza estritamente administrativa. É o que decorre desta douta decisão do nosso Pretório Excelso:

> "EMENTA: Crime de responsabilidade: definição: reserva de lei. Entenda-se que **a definição de crimes de responsabilidade, imputáveis embora a autoridades estaduais, é matéria de Direito Penal, da competência privativa da União - como tem prevalecido**

[49]TAVARES, Juarez; PRADO, Geraldo. Parecer *pro bono* em resposta a consulta do advogado Flávio Crocce Caetano acerca dos requisitos jurídicos para a cominação da infração político-administrativa de impeachment, de 26 de outubro de 2015. Pág. 28.

Câmara dos Deputados
Fl. 6279
Comissões Especiais

> no Tribunal - ou, ao contrário, que sendo matéria de responsabilidade política de mandatários locais, sobre ela possa legislar o Estado- membro - como sustentam autores de tomo - o certo é que estão todos acordes em tratar-se de questão submetida à reserva de lei formal, não podendo ser versada em decreto-legislativo da Assembléia Legislativa."[50] (grifo nosso)

Tal posicionamento veio a ser reforçado, por inteiro, na Súmula nº 722 do STF, que dispõe:

> "São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento."

A matéria, dada sua importância, também foi objeto da Súmula Vinculante nº 46, que assim determina:

> "A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União."

Finalmente, no julgamento da ADPF 378, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a compreensão de que a tipicidade compõe elemento necessário para o regular processo do processo de impeachment, como se observa do seguinte trecho:

> **"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**

[50] ADI 834, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgado em 18/02/99

Câmara dos Deputados
Fl. 6280
Comissões Especiais

> **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."[51]

Diga-se também que a aplicação das garantias penais é ainda reforçada, explicitamente, por dispositivos da própria Lei nº 1.079, de 1950, responsável, dentre nós, por definir os crimes de responsabilidade e regular o respectivo processo de julgamento de impeachment. De fato, determina este diploma legislativo, em seu art. 38, como já salientado anteriormente, **a necessária aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, para suprir eventuais lacunas procedimentais decorrentes do seu próprio texto**.

Não há dúvidas, por conseguinte, de que, nos crimes de responsabilidade, devem ser aplicados os princípios, exigências e garantias fundamentais norteadores do Direito Penal. Esta é, mais uma vez, a lição professada no já aludido parecer da lavra dos doutos professores Juarez Tavares e Geraldo Prado:

> "70. No caso brasileiro, em face de serem infrações de alta relevância, que implicam até o impedimento do Presidente da República, **os crimes de responsabilidade estão sujeitos, inquestionavelmente, aos mesmos delimitadores relativos às infrações penais.** Daí, inclusive, serem chamados de crimes de responsabilidade e não de infrações disciplinares ou administrativas. Nesse sentido, assinala SCHWACKE que lhe são **aplicáveis, em primeira linha, por decorrência do princípio da legalidade, os princípios da lei estrita e escrita, da taxatividade, da proibição da analogia e da retroatividade.**
>
> 71. Pode-se acrescentar que os crimes de responsabilidade estão sujeitos, ainda, aos critérios de imputação objetiva e subjetiva, ou seja, ao controle do aumento do risco para o bem jurídico e da determinação da intensidade subjetiva da conduta do agente, conforme se extraem das normas proibitivas e mandamentais. Portanto, **devem subsistir, aqui, os**

[51] Trecho do voto do Min. Fachin nos autos da ADPF 378, vencedor nesta parte, grifos do original.

Câmara dos Deputados
Fl. 6281
Comissões Especiais

> **elementos que configuram o injusto penal (tipicidade e antijuridicidade) e a culpabilidade.**" (grifos nossos)[52]

Necessário concluir-se, portanto, que para a configuração de um crime de responsabilidade, é indispensável considerar-se sempre a aplicação dos pressupostos de configuração delituosa estabelecidos no âmbito do Direito Penal. Esta conclusão afirma-se, de pleno direito, como uma conclusão jurídica absolutamente indiscutível, no âmbito de um Estado Democrático de Direito. Em nada a desautoriza a natureza jurídico-política desta particular espécie de delitos.

Por força desta imperativa desta conclusão, não poderá ser ignorado que para a configuração dos denominados "crimes de responsabilidade" se exigirá sempre, e de modo impostergável, o pleno respeito **ao princípio da legalidade.** Trata-se de exigência constitucional impostergável. O respeito a este princípio, naturalmente, deverá englobar todas as suas múltiplas vertentes, próprias ao âmbito criminal ou penal. São estas, a saber:

a) a obrigatória tipificação "**taxativa"** da lei penal para a existência de quaisquer delitos (*"nullum crimen sine lege"* ou *"nulla poena sine lege"*);

b) a **irretroatividade da lei penal**, de modo a que nunca um crime possa restar configurado antes que a lei exista a defini-lo como tal;

c) a definição da **tipicidade material** do delito, na medida em que se exige sempre a configuração de lesão ou, ao menos, a mera exposição a risco do bem jurídico tutelado pela norma legal que estabelece a prática criminosa;

c) a definição da **ilicitude penal** da conduta do agente, ou seja, a afirmação valorativa do caráter legalmente reprovável da conduta do agente;

---

[52] TAVARES, Juarez; PRADO, Geraldo. Op. cit. Pág. 43.

Câmara dos Deputados
Fl. 6282
Comissões Especiais

d) a afirmação, para a configuração da prática criminosa, **da possibilidade real de que o agente pudesse, diante dos fatos concretos e objetivos que se colocavam diante da sua ação**, seguir conduta diversa daquela que adotou **(culpabilidade objetiva).**

Naturalmente, de tal entendimento decorre ainda que para seu adequado processamento e julgamento, o processo de impeachment precisa, de forma cuidadosa, perscrutar de forma precisa os elementos constitutivos do crime de responsabilidade que se pretende imputar à autoridade denunciada e constatar a sua real ocorrência no mundo dos fatos e dos atos por ela praticados.

Para o adequado exame deste processo impeachment, portanto, cumpre que antes venhamos, previamente, a proceder a uma breve decomposição analítica dos diversos elementos jurídico-penais capazes de identificar com propriedade a ocorrência de um crime de responsabilidade na ordem jurídica brasileira. Somente através deste exame poderemos avaliar a ocorrência ou não dos denunciados crimes de responsabilidade no caso *sub examine*.

Iniciemos esta análise pela referência à exegese imediata dos mandamentos legais existentes no nosso ordenamento jurídico e que tipificam os denominados crimes de responsabilidade. Aqui, com a devida vênia, repisaremos, mesmo que brevemente, conclusões já afirmadas nas considerações preliminares desta defesa. Que nos seja perdoado o peso da repetição. Mas a sequência lógica do desenvolvimento do raciocínio, exige que tais questões sejam agora retomadas e aprofundadas, para que a seguir forneçam o lastro necessário para a análise das denúncias postas sob apreciação nestes autos.

Determina a nossa Constituição Federal de 1988:

> "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;

Câmara dos Deputados
Fl. 6283
Comissões Especiais

> 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."

Claro, assim, que um dos primeiros requisitos a serem preenchidos para a qualificação de um crime de responsabilidade **é a existência efetiva de um ato praticado pela Presidenta da República**. Nas bem postas palavras do professor Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, firmadas em douto parecer que segue em anexo à presente:

> " (...) uma conduta ativa ou ao menos o que se possa chamar de omissão comissiva.
> Quando se fala em ato praticado pela Presidenta da República, exige-se, assim, a noção de autoria, bem como que ela tenha participado, de alguma forma, diretamente da produção do ato ou então ter assumido conscientemente suas consequências ilícitas. Não se pode atribuir à Presidenta da República a responsabilidade por atos praticados por outros agentes da Administração Pública, para os quais a legislação determine consequências próprias, específicas."

Acresce-se, ainda, que o ato praticado precisa ser de **natureza funcional e praticado no exercício de mandato presidencial corrente**, nos termos da redação do § 4° do art. 86 da Constituição. Repitam-se, mais uma vez os seus dizeres: "O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções".

O segundo requisito, derivado do art. 85 da Carta Magna, é o de que esses atos "**atentem**" contra a Constituição Federal. Deveras, como já salientado anteriormente e é forçoso relembrar, **não são quaisquer condutas que podem ser qualificadas como crimes de responsabilidade e justificar um pedido de *impeachment***. Nesse sentido, deve ser referida a

Câmara dos Deputados
Fl. 6284
Comissões Especiais

douta manifestação de Ricardo Lodi Ribeiro, Professor Doutor Adjunto da Faculdade de Direito da Universidade Estadual do Rio de Janeiro e atual Diretor da instituição:

> "69. Ainda que as conclusões do Tribunal de Contas da União sobre a rejeição das contas da Presidência da República estivessem corretas, o que só se admite para fins de argumentação, vale destacar que **não é qualquer inconformidade da atuação presidencial com a lei de orçamento que justifica a caracterização de crime de responsabilidade previsto em um dos itens do artigo 10 da Lei nº 1.079/50**." (grifos nossos)[53]

Por determinação da Constituição Federal (parágrafo único do art. 85), impõe-se ainda como devida análise da tipificação dos crimes de responsabilidade, a partir da Lei que os define, qual seja, a também já aludida Lei nº 1.079, de 1950. É nessa análise exegética que, por óbvio, que nos depararemos com a necessidade de cotejarmos estes dispositivos com as firmes e sempre intransponíveis diretrizes constitucionais decorrentes do **princípio da legalidade em matéria penal**. De acordo com este princípio fundamental da nossa ordem jurídica, **o crime que se pretende imputar à Presidenta da República deve estar sempre previsto em lei, de forma clara, compreensível e bem definida, não cabendo falar de sua prática fora das hipóteses previstas expressamente na redação firmada no diploma legislativo.**

No caso concreto da denúncia nestes autos dirigida contra a Sra. Presidenta da República Dilma Rousseff, conforme se depreende da denúncia originalmente ofertada e do seu recebimento parcial pelo Sr. Presidente da Câmara, tenta imputar-se à autoridade denunciada "**a prática hipotética de crimes contra a lei orçamentária**."

Em tal imputação, para a real configuração jurídica de um efetivo de crime de responsabilidade, se deve ter por imprescindível a demonstração de que exista uma "**lesão**" ou mesmo um **"perigo de lesão"** ao bem jurídico, in casu, protegido, qual seja, o respeito à lei orçamentária. Ademais, além disso, **é indispensável que reste evidenciada a relação de causalidade entre a conduta da Sra. Presidenta da República e o resultado de violação.**

---

[53] LODI, Ricardo. Parecer: Pedido de impeachment da presidente Dilma Rousseff – aspectos orçamentários – normas de direito financeiro – falta de amparo jurídico do pedido. 07 de dezembro de 2015. Pág. 25.

Câmara dos Deputados
Fl. 6285
Comissões Especiais

Cumpre também notar que os tipos delituosos que se pretende imputar à Sra. Presidenta da República no caso presente, por definição, são juridicamente definido como "**dolosos**" (ou seja, devem ser praticados com a dimensão subjetiva da má-fé da autoridade), não podendo ser admitida, sob nenhum argumento, no caso, **a modalidade culposa** (ação subjetiva decorrente de negligência, imprudência ou imperícia da autoridade), seja por força do arquétipo constitucional definido para o conceito de crime de responsabilidade no art. 85, da Constituição Federal (conforme anteriormente já exposto nas considerações preliminares), seja por absoluta ausência de previsão legal que pudesse, em tese, vir admitir (mesmo que equivocadamente, do ponto de vista constitucional), esta hipótese.

Este relevante aspecto foi abordado, de forma proficiente, pelo Professor Dr. Marcelo Neves, em parecer que abordou diversos aspectos jurídicos relativos ao processo de impeachment. Vale transcrever, aqui, seus dizeres:

> "Quanto à questão de se o crime de responsabilidade admite apenas a forma dolosa ou também a modalidade culposa, incide a norma geral contida no parágrafo único do art. 18 do Código Penal, incluído pela Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984:
> 'Parágrafo único - Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente'
> Com base nesse dispositivo determinante da excepcionalidade do crime culposo, Juarez Tavares esclarece que 'não se pode admitir a criação de um delito culposo mediante uma interpretação teleológica ou sistemática de alguns tipos de delito previstos na parte especial do código'.
> Aplicabilidade dessa norma geral de direito penal à Lei especial reguladora dos crimes de responsabilidade também encontra respaldo no art. 12 do Código Penal, na redação dada pela Lei nº 7.209/1984:
> 'Art. 12. As regras gerais deste Código aplicam-se aos fatos incriminados por lei especial, se esta não dispuser de modo diverso.'
> Levando em conta esses dispositivos e o fato de que não há nenhum caso expresso de crime culposo na Lei nº 1.079/1950, não há como se vislumbrar crime de responsabilidade culposo da Presidente da República no ordenamento jurídico em vigor. Exige-se que o crime tenha sido praticado dolosamente, o que ocorre 'quando o agente quis o resultado

Câmara dos Deputados
Fl. 6286
Comissões Especiais

> ou assumiu o risco de produzi-lo', conforme definição do art. 18, inciso I, do Código Penal, incluído pela Lei nº 7.209/1984."

Em outras palavras, seja pela análise direta do texto constitucional, seja pela análise das nossas leis, no direito brasileiro, **não existe crime de responsabilidade cometido por ação culposa, ou seja, por ato imprudente, negligente ou imperito daquele que ocupa o cargo de chefe de Estado e de Governo**. Sendo, assim, esta constatação se aplica por inteiro à imputação que se pretende fazer, em tese, nos presentes autos, às condutas da Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff.

Do mesmo modo, em face das denúncias de crime de responsabilidade feitas, neste processo, contra a Sra. Presidenta da República, devemos também, no análise dos fatos concretos, averiguar a ocorrência da real **ilicitude dos atos praticados**, ou seja, a **eventual contrariedade ao direito** dos atos atribuídos à autoridade denunciada. Para que esta contrariedade ao direito se materialize, de acordo com a nossa lei, doutrina e jurisprudência, a conduta típica não poderá ser sido praticada, como sabido, em decorrência de estado de necessidade, de legítima defesa, de estrito cumprimento do dever legal ou de exercício regular de direito. Deveras, tais situações jurídicas qualificam, em si, verdadeiras causas de justificação ou descriminantes, ou seja, causas que transformam uma conduta que, em tese, seria ilícita, em comportamento lícito e adequado ao direito.

Finalmente, um último aspecto necessita ainda ser analisado dentro daquilo que nos ensina o moderno direito penal. Considerando-se a ocorrência de um eventual fato típico e possivelmente ilícito, há que se perguntar: poderia a Sra. Presidenta da República, no caso concreto, ou seja, diante dos fatos da vida que lhe eram postos, ter efetivamente seguido outra conduta diferente daquela que efetivamente seguiu? Poderia ter-lhe sido exigida conduta jurídica diversa da que adotou? É o que âmbito do moderna doutrina penalista se convencionou denominar de **culpabilidade objetiva decorrente do tipo delituoso**. Esta "culpabilidade objetiva da conduta do agente que decorre da possibilidade de que ele pudesse, de fato, ter seguido outro caminho distinto daquele que adotou ao incorrer na conduta reputada delituosa, por óbvio, em nada se

Câmara dos Deputados
Fl. 6289
Comissões Especiais

confunde com a culpa subjetiva (negligencia, imprudência e imperícia) do agente que se contrapõe ao seu dolo (má intenção subjetiva) indispensável para a tipificação de um crime de responsabilidade. Aqui, se trata de saber: poderia ter a Sra. Presidenta da República, concretamente, ter tomado uma outra decisão sem ofensa aos interesses públicos, sem prejuízo à ordem social e econômica? Se pudesse, a tipificação delituosa, por óbvio, restaria configurada. Se não pudesse, o delito denunciado restará inteiramente descaracterizado na sua prefiguração ilícita.

Como se depreende da explanação, são vários os elementos que precisam ser verificados na denúncia em exame nestes autos, a partir dos elementos fáticos efetivamente ocorridos na realidade, para que possamos apurar a ocorrência ou não dos crimes de responsabilidade que se pretende imputar à Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff. Na ausência de qualquer deles, não há que se falar de crime de responsabilidade a ensejar, no caso, as sanções legalmente estabelecidas.

É o que se analisará a seguir.

III.2. DA ACUSAÇÃO DE EDIÇÃO DE DECRETOS DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES EM SUPOSTO DESACORDO COM A LEI ORÇAMENTÁRIA

III.2.A) DA IMPUTAÇÃO

Limite da denúncia - Decretos de Crédito Suplementar

No tocante à edição dos Decretos de crédito suplementar apontados na denúncia, a decisão do Presidente da Câmara que a recebeu parcialmente, **limitou a análise a ser feita pela Comissão Especial do Impeachment apenas ao tratamento de supostos indícios de irregularidade em seis atos editados entre 27 de julho de 2015 e 20 agosto de 2015,** por terem supostamente descumprido a legislação orçamentária. Conforme apontado anteriormente, os denunciantes afirmam que os referidos créditos seriam incompatíveis com a obtenção da meta de

Câmara dos Deputados
Fl. 6288
Comissões Especiais

resultado primário então vigente, infringindo o disposto no art. 4° da Lei n° 13.115, de 2015[54]e, consequentemente, implicando crime de responsabilidade nos termos dos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei n° 1.079, de 1950.

Determina este dispositivo legal:

> "Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei "orçamentária:
> 4 - Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.
> (...)
> 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
>
> "

Passemos, então, à análise da edição dos aludidos Decretos editados no período de 27 de julho de 2015 e 20 agosto de 2015, na medida em que são os únicos admitidos na denúncia, por força da decisão da Presidência da Câmara. A demonstração da cabal improcedência da imputação partirá do exame da possibilidade de alteração da meta fiscal até o final do ano, como corolário do ***princípio da anualidade orçamentária.*** Nesse sentido, faremos a diferenciação entre ***gestão orçamentária***, cujos comandos normativos anuais estão contidos, por exemplo, na **Lei Orçamentária Anual** e em **leis e decretos de créditos suplementares e especiais**, e a ***gestão fiscal***, cujos comandos normativos encontram-se na LRF, na LDO e em **decretos de contingenciamento**, ***indicando a confusão completa dos denunciantes em relação a esses dois temas.*** Esse <u>desconhecimento técnico</u>, por si só, já seria suficiente para ensejar a clara **inexistência do cometimento de qualquer irregularidade por parte da Sra. Presidenta da República**. Independente disso, ainda abordaremos algumas distinções entre os créditos abertos para o atendimento de ***despesas discricionárias*** e ***obrigatórias,*** e as implicações jurídicas dessa diferenciação, para desconfigurar os alegados crimes apontados na peça acusatória.

---

[54]Art. 4° 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. 8° 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.

Câmara dos Deputados
Fl. 6283
Comissões Especiais

Entretanto, antes de avançarmos sobre a matéria da defesa propriamente dita, é relevante ressaltar a quantidade de ***equívocos técnicos primários*** cometidos pelos denunciantes. Estes equívocos podem ser, sinteticamente, explicitados no quadro abaixo:

Quadro - Erros Conceituais da Denúncia

Com a finalidade de esclarecer a denúncia, apontamos que os trechos abaixo contêm diversos erros conceituais básicos que dificultam o entendimento da acusação e, por consequência, impede que se verifique onde se encontra o possível dolo da autoridade presidencial denunciada.

Em seus próprios termos, diz a denúncia:

> "Referidos decretos, cuja publicação no Diário Oficial da União encontra-se comprovada pelos documentos anexos, importam **dotação orçamentária concernente a suposto Superávit financeiro e excesso de arrecadação**, na ordem de R$ 2,5 bilhões (R$ 95,9 bilhões menos R$ 93,4 bilhões).
>
> Todavia, **esses superávits e excesso de arrecadação são artificiais**, pois, conforme se pode verificar a partir do PLN nº 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconhecera que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei no 13.080/2015, não seriam cumpridas."

A afirmação "dotação orçamentária concernente a suposto Superávit financeiro e excesso de arrecadação" <u>não faz o menor sentido técnico</u>. Isto porque:

A dotação orçamentária refere-se às ações orçamentárias relativas às políticas públicas que são definidas no orçamento. Dentre os decretos citados, por exemplo, há a suplementação orçamentária para a implantação da Universidade Cariri, para a produção de radiofármacos e para a concessão de bolsas do Programa Ciência sem fronteiras. Inclusive, 70% da suplementação são para ações do Ministério da Educação. E o segundo maior suplementação do orçamento de algum órgão, foi para a Justiça do Trabalho.

O orçamento possui mais de 4 mil ações orçamentárias, alocadas em unidades orcamentárias distintas, gerando uma subdivisão do orçamento muito detalhada e a sua lista completa é publicada no próprio orçamento[55].

[55] Lei Orçamentária Anual. Exercício Financeiro de 2015. Volume II - Consolidação dos Programas de Governo. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-loa/Volume-II-LOA-2015.pdf . Acessado: em 03 de abril de 2016.

Câmara dos Deputados
Fl. 6290
Comissões Especiais

Por outro lado, o "*superávit* "financeiro e o "*excesso de arrecadação* dizem respeito às fontes de receita utilizadas para abertura de crédito. Conforme estabelece a Lei nº4.320, de 17 de março de 1964, há quatro fontes possíveis para abertura de crédito orçamentário: *excesso de arrecadação, superávit financeiro de ano anterior, operação de credito e anulação de dotação orçamentaria.*

Ou seja: **dotação orçamentária é a despesa, e superávit financeiro ou excesso de arrecadação é a receita**. Não faz sentido falar em despesa de receita!

Todavia, o mais profundo desconhecimento de técnico matéria orçamentária está expresso na frase seguinte: "***esses superávit e excesso de arrecadação são artificiais***".

Como já foi diversas vezes ressaltado por Ministros da área econômica, o orçamento é completamente engessado: *as despesas são, em sua maioria, obrigatórias, ao mesmo tempo em que as receitas são, em sua maior parte, vinculadas a uma determinada despesa.*

A existência do "*superávit financeiro* de exercícios anteriores é publicada anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, e expressa o dinheiro que está depositado na Conta Única do Tesouro. Como isso pode ser – pergunte-se - artificial?

Além disso, o excesso de arrecadação é informado pelos órgãos, com memória de cálculo e nota explicativa analisada por técnicos competentes.

Por exemplo: um dos créditos constantes dos Decretos questionados ***se referem a despesas da Justiça Eleitoral*** – a realização de concurso público para provimento de cargos de analista e técnicos judiciário –, que tiveram como fonte de receita o Excesso de arrecadação de *Recursos Próprios Não Financeiros*, decorrentes do recolhimento de tarifas de inscrição em concursos públicos.

Aceitar o argumento dos denunciantes seria, portanto, admitir que a Justiça Eleitoral teria fraudado e indicado recursos que efetivamente não arrecadou.

O mesmo aconteceu com a Justiça do Trabalho, que informou um excesso de arrecadação de recursos próprios não financeiros, decorrentes do recolhimento de tarifas de inscrição em concursos públicos e de taxa de ocupação de imóveis que serviu como fonte para a abertura de crédito para este tribunal com a finalidade de realização de concurso público, pagamento de despesas administrativas de caráter continuado e aquisição de equipamentos.

Terá também a Justiça do Trabalho incorrido em uma fraude?

Resta claro, portanto, a completa falta de base técnica da denúncia, ao confundir conceitos tão elementares da gestão orçamentária.

Câmara dos Deputados
Fl. 6291
Comissões Especiais

Ademais, será exposta a **mudança de entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União** sobre a matéria constante da denúncia, ressaltando que a **conduta idêntica, praticada em exercícios anteriores, não levou aquela Corte a propor a rejeição das contas da Presidência.** Ao contrário: **houve entendimento do órgão, em situações absolutamente idênticas às realizadas no ano de 2015, no sentido de que as medidas eram corretas e regulares.**

Por fim, será analisado o impacto da edição da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, **na configuração da flagrante inexistência de irregularidade indicada nesta absurda denúncia**.

E, ainda, vale notar, que todos os atos mencionados – os Decretos assinados – foram analisados pelos órgãos da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil da Presidência da República. Com isso se demonstra, por si só, que a Sra. Presidenta da República ***jamais teve a intenção de burlar qualquer norma*** – como, de fato, a nenhuma burlou– **mas apenas atuou no sentido de garantir o funcionamento da máquina pública, de acordo com recomendações técnicas e jurídicas dos órgãos que assessoram suas atividades.**

Todos esses aspectos, naturalmente, conduzem à inafastável conclusão pela inocorrência, no caso, de *crime de responsabilidade*, bem como **à impossibilidade jurídica de qualquer responsabilização da Sra. Presidenta da República.**

III.2.B) Distinção entre gestão orçamentária e gestão financeira

À guisa de esclarecimento, impõe-se estabelecer uma distinção entre dois conceitos essenciais para real compreensão da questão objeto da presente análise, quais sejam: *gestão orçamentária* e *gestão financeira.*

Câmara dos Deputados
Fl. 6292
Comissões Especiais

Os processos de natureza ***orçamentária*** envolvem atividades de ***planejamento das despesas e estimativa das receitas***, informações usadas para construir um instrumento que se convencionou denominar, na sua expressão mais usual e corrente, de "***orçamento***". Já os processos de natureza "***fiscal/financeira***" se associam mais à rotina de ***execução*** do orçamento previsto, em uma combinação de ***acompanhamento das receitas arrecadadas***, comparando-se, assim, o ***estimado*** e o ***realizado***, bem como a própria ***limitação das despesas a serem pagas***, por meio do controle de movimentação e empenho. Zela-se, assim, por meio destes últimos procedimentos, pelo cumprimento das denominadas ***metas fiscais***.

Gestão Orçamentária

A gestão orçamentária está baseada na "***autorização***" para execução das políticas públicas. O destaque para a expressão "***autorização***" não é desmotivado. No Direito brasileiro, como a ninguém é dado a desconhecer, vige o "***princípio da legalidade***". Na sua estrita aplicação no âmbito do *direito financeiro*, o referido princípio enuncia que para que toda despesa ocorra, deve haver previsão legal prévia.

Tal "***autorização***", entretanto, ***não implica necessariamente em que o gasto efetivamente deva ou irá mesmo ocorrer***. Isto porque, para que tal gasto ocorra será necessário que exista ***uma efetiva disponibilidade financeira*** (recursos), ou mesmo se verifiquem ***outras necessidades fáticas***, como a ocorrência da própria efetiva e real necessidade de que sejam efetivamente utilizados os valores "*autorizados*" (por exemplo: um determinado valor previsto originalmente para combate a enchentes, pode não ser gasto em caso da ocorrência de seca em determinado ano).

O instrumento por excelência para o estabelecimento dessa "***autorização***" é a Lei Orçamentária Anual (LOA), na medida em que nela são detalhadas as políticas públicas[56] (ações) a serem implementadas e definidos quais os ***limites máximos*** de recursos que estão ***autorizados*** para execução de cada uma delas.

[56] Nos decretos em análise, alguns exemplos que podem ser citados dessas políticas públicas são gastos com educação básica, bolsas de estudo para o ensino superior e Produção e Fornecimento de Radiofármacos no País

Câmara dos Deputados
Fl. 6233
Comissões Especiais

Ocorre que, como sabido, a LOA é uma peça prospectiva de caráter operacional, ou seja, um texto legislativo que busca prever e especificar as ações diante de receitas e despesas ***esperadas*** para o ano seguinte. Tanto é verdade, que a aprovação da LOA de 2015 se deu em abril do mesmo ano e seu envio pelo Poder Executivo ocorreu em 27 de agosto de 2014, ou seja, quase um ano antes da edição dos decretos que autorizaram créditos suplementares.

A lógica intrínseca a essas operações ou a essa necessidade de previsão futura está inscrita no art. 1°, § 1°, da Lei de Responsabilidade Fiscal[57], e serve tanto para fins de **transparência**, na medida em que os cidadãos podem saber de antemão quais são as prioridades do Estado e fiscalizar a sua execução, como de **planejamento**, para que o Estado se organize quanto à previsão de receitas e despesas futuras, de modo a realizar uma gestão mais eficiente e responsável desses recursos.

Apesar das vantagens apontadas no planejamento estabelecido na lei orçamentária, é necessário ressaltar que um problema intrínseco da sua lógica é a óbvia ***impossibilidade de que possa vir a prever acontecimentos futuros*** que serão observados, naturalmente, apenas no momento da execução financeira propriamente dita.

Gestão Financeira

O art. 34 da Lei n.º 4.320, de 64 preceitua que o exercício financeiro coincide com o ano civil, enquanto que o art. 35 da referida Lei dispõe que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Trata-se do regime de caixa para receita e de competência para despesa.

---

[57] Art. 1° Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
§ 1° A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Câmara dos Deputados
Fl. 629
Comissões Especiais

Nesse contexto, *a lei orçamentária anual é elaborada de forma a tentar compatibilizar as dotações orçamentárias autorizadas com as receitas estimadas, de forma a atingir uma determinada "meta fiscal"*. Este procedimento é complexo, dada a diferença existente entre *a dotação orçada para um determinado ano*, no conceito de competência, e *a real execução financeira desta mesma dotação*, no conceito de caixa, que é o utilizado para aferição da meta fiscal.

Sucede, todavia, que a entrada das receitas nos cofres públicos nem sempre coincide, no tempo, com as necessidades de realização de despesas públicas, porquanto a arrecadação de tributos e outras receitas não se concentra apenas no início do exercício financeiro, mas está distribuída ao longo de todo o ano civil.

Não é por outra razão que existe um conjunto de atividades objetivando ajustar o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos financeiros para assegurar a realização dos programas anuais de trabalho e, por conseguinte, impedir eventuais insuficiências de tesouraria. *Esse procedimento denomina-se "programação financeira*.

Nessa linha, o art. 8° da Lei Complementar n.° 101, de 2000, impõe ao Poder Executivo a tarefa de discriminar, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária anual, "a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso". Trata-se do decreto que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício. Dia a aludida lei:

> Art. 8° Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Mais à frente, a fim de evitar que as metas inicialmente estabelecidas não sejam alcançadas, o art. 9° da Lei de Responsabilidade Fiscal *autoriza o Poder Executivo a realizar a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*. Como se vê, o decreto de limitação de empenho, chamado de "**decreto**

Câmara dos Deputados
Fl. 629
Comissões Especiais

de contingenciamento", foi eleito pela Lei de Responsabilidade Fiscal como o instrumento apto a garantir o cumprimento da meta.

Em conformidade com o quanto decidido pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI 2238/DF, a forma como o contingenciamento é implementado é dividida em duas partes. Até o vigésimo segundo dia do fim de cada bimestre, o Poder Executivo encaminha aos demais Poderes um Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas indicando as mudanças no cenário fiscal e a necessidade de contingenciamento de cada Poder. Posteriormente, até o trigésimo dia do fim do mesmo bimestre, por ato próprio, cada Poder publica o seu próprio contingenciamento, com base no cenário fiscal indicado no referido Relatório.

Meta de Resultado Fiscal - meta de superávit primário

No tocante à meta de superávit primário prevista no art. 2º da Lei n.º 13.080, de 2015, é importante ressaltar que ela tem natureza estritamente "***financeira***", e não propriamente "***orçamentária***". Ou seja, é apurada ***não de acordo com as rubricas constantes da lei orçamentária anual***, mas sim ***pelo efetivo ingresso de recursos nos cofres públicos e das efetivas despesas***.

Ademais, esta meta é definida na LDO em termos de resultado primário. Isto significa que ela ***exclui da sua apuração as receitas e as despesas financeiras***, ***como os encargos da dívida pública***. Cabe destacar que o Tribunal de Contas da União já se manifestou sobre o caráter apenas indicativo das metas de Resultado Nominal e Dívida, onde as despesas financeiras têm um papel preponderante. No Acórdão nº 296/2007-TCU-Plenário, Processo TC-012.583/2006-2, o Ministro Relator Ubiratan Aguiar acatou a manifestação da SEMAG, descrita abaixo:

> "Sobre o assunto, foi enviado ainda a este Tribunal a Nota Técnica/STN/CESEF nº 2.333/2006 (fls. 55/57), corroborando o

Câmara dos Deputados
Fl. 6236
Comissões Especiais

entendimento firmado pelo Poder Executivo, de que as metas de resultado nominal e de dívida líquida do Governo Federal têm caráter apenas indicativo, conforme apresentado no próprio texto do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Acrescenta também que o Governo Federal, em estreito cumprimento das prerrogativas conferidas ao amparo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), controla suas despesas primárias por meio dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira, atuando, assim, nas variáveis que tem disponível para aproximar o resultado nominal da meta estabelecida. Ademais, conforme análise técnica efetuada no âmbito da matéria, mostrou-se, de forma simplificada, que se a taxa de juros não está subordinada às decisões de política fiscal, e sim de política monetária, torna-se inconsistente a fixação do resultado nominal e primário simultaneamente. Isso porque, dentre outras razões, os desvios da meta de resultado nominal decorrerão da componente da dívida não controlada pela política fiscal".

"Com efeito, tem-se que, como fato, o caráter meramente indicativo do resultado nominal consignado no art. 9º da LRF. Em que pese o TCU ter alertado ao Chefe do Poder Executivo, com fulcro no art. 59, inciso I, §1º da LRF sobre a possibilidade de não cumprimento das metas de resultado nominal, **entende-se que, após analisadas as informações prestadas pelo Poder Executivo, em particular, pela Secretaria do Tesouro Nacional, que o seu caráter indicativo remete a sua adoção como referencial a ser divulgado no Anexo de Metas Fiscais, resguardada a compatibilidade da programação dos orçamentos, conforme a harmonia preconizada no art. 5º, inciso I, da LRF**". (grifos nossos)

Por outro lado, conforme veremos com mais detalhes adiante, é fundamental perceber que ***a meta é definida para cada ano, de modo que o seu alcance só tem como ser efetivamente apurado com o encerramento do período, momento em que todas as expectativas consubstanciadas no planejamento orçamentário expressos na LOA se transmutam de expectativa para certeza***.

Para deixar claro o exposto até o momento, o quadro abaixo sintetiza a distinção entre a esfera ***orçamentária programática***, da esfera ***fiscal e financeira***. Percebe-se que os ***decretos de crédito suplementar*** estão situados ***na esfera orçamentária***, enquanto ***a meta de resultado primário*** está situada ***na esfera financeira***.

Câmara dos Deputados
Fl. 6291
Comissões Especiais

Quadro - Gestão Orçamentária vs. Gestão Financeira

	Gestão Orçamentária	Gestão Financeira
Lógica	Planejamento futuro da Administração e Transparência ao cidadão	Realidade econômica atual (i.e. arrecadação de impostos e execução de despesas)
Instrumentos Normativos	Ações na Lei Orçamentária Anual, edição de alterações nas autorizações da LOA, tais como decretos de créditos suplementares, leis de crédito suplementar ou especial e créditos extraordinários	Definições das metas na Lei de diretrizes orçamentárias, Relatórios de Avaliação de Receita e Despesa e os Decretos de Contingenciamento ao longo do ano
Momento de edição	1. **Ações da LOA:** enviadas pelo Executivo até setembro do ano anterior a execução orçamentária 2. **Decretos ou projetos de lei de Crédito Suplementar:** a qualquer momento durante o ano da execução orçamentária, desde que haja fonte de receita para tal conforme dispõe a Lei 4.320, de 1964	**1. Meta de resultado primário, LDO** - enviada em abril do ano anterior a ao exercício 2. **Relatórios de Receita e despesas e Decretos de contingenciamento:** emitidos bimestralmente e relacionados ao desempenho econômico durante o ano (execução orçamentária)
Palavra-chave	**Autorização**	**Execução**

III.2.C) Da autorização de créditos suplementares ao orçamento aprovado

Para uma boa exposição da matéria em exame, cumpre ainda que se venha a precisar o conceito de créditos suplementares.

Câmara dos Deputados
Fl. 6298
Comissões Especiais

Em termos simplificados, pode-se dizer que os denominados créditos suplementares servem para atender políticas públicas (ações) já existentes na Lei Orçamentária Anual, **mas que não possuem recursos suficientes para serem executadas**. Esses ajustes se fazem necessários devido ao lapso de tempo entre o envio do PLOA, até 31 de agosto do ano anterior e a efetiva execução das despesas aprovadas na LOA.

Um exemplo de utilização dos referidos créditos nos Decretos apontados pelos denunciantes foi a **"ampliação da autorização"** de R$ 294.880.000,00 para Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica.

Diante dessa afirmação, cumpre que se esclareça, de vez, que **sendo o orçamento uma peça prospectiva, os Decretos de créditos suplementares que deram ensejo à denúncia, são apenas espécies de " *freios de rearranjo ou de rearrumação*," pelos quais todos os entes púbicos e os Poderes do Estado adaptam o seu planejamento à realidade.**

São, por isso, disciplinados pela nossa ordem jurídica, como um instrumento idôneo a ser utilizado, legalmente, sempre que necessário.

De fato, ***a abertura de créditos suplementares pode se dar tanto por lei quanto por decreto***. Para que a autorização possa ser dar por meio de decreto, em atendimento ao próprio ***princípio da legalidade***, é necessário que exista expressa autorização na Lei Orçamentária Anual respectiva. Essa previsão vem disciplinada no §8°, do art. 165, somado ao inciso V, do art. 167, ambos da Constituição Federal. Dispõem, estes dispositivos, respectivamente, que:

> "art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> (...)
>
> § 8° A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

Câmara dos Deputados
Comissões Especiais

(...)

"art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

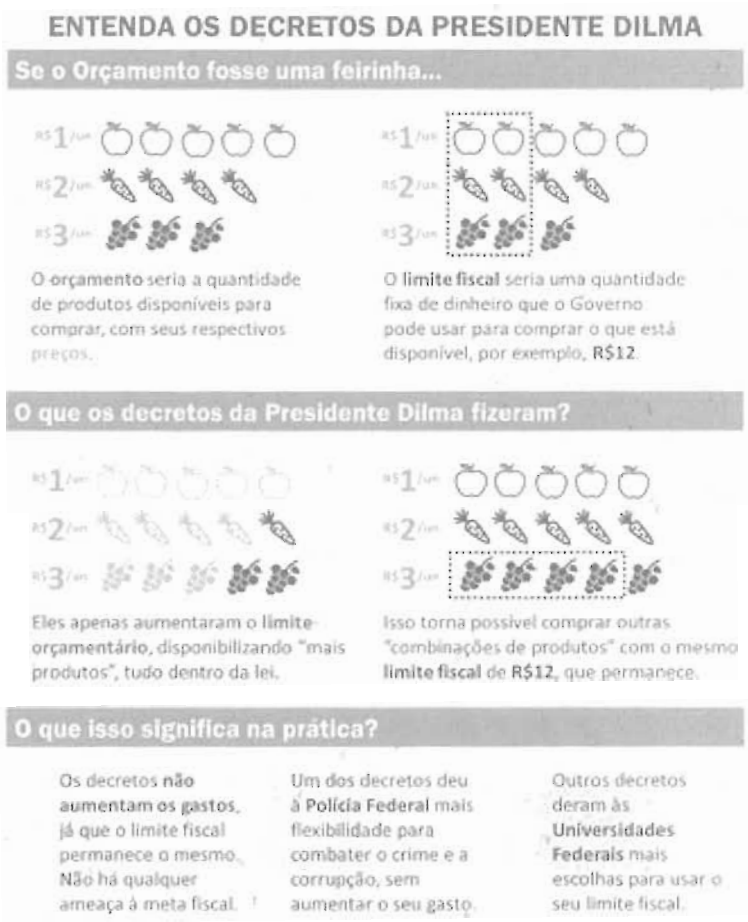
A Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que, por sua vez, foi recepcionada com *status* de lei complementar, discrimina, nos incisos do §1º, do seu art. 43, os recursos aptos a subsidiar o referido crédito, quais sejam: "*i) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior; ii) os prov"enientes de excesso de arrecadação; iii) os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e iv) o produto de operações de credito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.*

Importante observar que a Lei n.º 13.115, de 20 de abril de 2015 – Lei Orçamentária Anual de 2015 -, a seu turno, ao disciplinar a matéria orçamentária daquele exercício, exige, em seu art. 4º, que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam **compatíveis com a obtenção da meta do resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observadas as exigências do disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, bem como os limites e as condições estabelecidas no aludido artigo.**

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***.

Câmara dos Deputados
Fl. 6300
Comissões Especiais

Para exemplificar de forma mais clara podemos pegar um exemplo do cotidiano, em que um cidadão vai à feira com uma lista de compras, conforme ilustrado na imagem abaixo:



No caso apontado na imagem, o **orçamento** seria uma espécie de "*lista de compras*", que fica limitada a determinados produtos, como maçãs, cenouras e uvas. Para fazer uma alteração das alternativas de compra nessa lista, é necessário **um crédito suplementar** (mais uvas, por exemplo). Essa alteração possibilita um outro "***mix***" de produtos (comprar mais uvas e menos cenouras), mas a quantidade de recursos que o cidadão tem, ou seja, o dinheiro no seu bolso (parte **financeira**) permaneceria a mesma.

Resta evidenciado, pois, o grosseiro equívoco da denúncia. Segundo os fatos denunciados existiria – pasme-se – ***uma desconformidade entre a meta de responsabilidade***

Câmara dos Deputados
Fl. 6301
Comissões Especiais

fiscal estipulada quando do envio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (peça de caráter estratégico em que são estipuladas as metas e as prioridades da administração para o exercício subsequente) e ***os decretos de crédito questionados***.

Em boa técnica jurídica, orçamentária e financeira, ***inexiste, no caso, a possibilidade lógica de ocorrer qualquer desconformidade***. São realidades distintas, que incidem em planos diferentes da realidade administrativa, sendo concebidas e ditadas com propósitos completamente diversificados. E diga-se, com ênfase: *realidades distintas, pertinentes a planos diferentes da própria existência jurídica, jamais poderão ser conflitantes*.

Destaque-se que esse instrumento é utilizado e serve a todos os entes públicos e Poderes do Estado.

Parece "***estranho***", assim, que na retórica equivocada desenvolvida pelos denunciantes, essa "***autorização***", feita pela edição de decretos suplementares, seja tida como algo anômalo, como uma faculdade atribuída apenas ao Poder Executivo. Tal compreensão equivocada apenas cabe sobre medida para a construção da absurda tese de responsabilidade, *in casu*, da Sra. Presidenta da República.

Deveras, ao contrário do que supõe a equivocada peça dos denunciantes, na realidade, o orçamento possui diversas ações orçamentárias distintas para cada órgão, que **"autorizam"** gastos para ***os três Poderes do Estado*** (**Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) e que, por consequência,** *são passíveis de complementação por meio de decretos de créditos suplementares*.

Para exemplificar o apontado, indiquemos as ações referentes à Justiça do Trabalho contidas na abertura de crédito suplementar, que representaram ***cerca de 10%*** do valor questionado nos Decretos em análise.

A **Justiça do Trabalho**, **enquanto órgão do Poder Judiciário**, por exemplo, teve sua autorização de gastos ampliada, a partir de justificativas diversas, como "*Despesas adicionais da obra de Ampliação do Fórum da Justiça do Trabalho de Pedro Leopoldo*" ou "*Realização de concurso público, pagamento de despesas administrativas de caráter continuado e aquisição de equipamentos*", que integravam suas

Câmara dos Deputados
Fl. 6302
Comissões Especiais

ações orçamentárias específicas. O detalhamento das ações podem ser vistas na tabela abaixo:

Explicação dos Créditos da Justiça do trabalho constantes dos Decretos mencionados na Denúncia

Título da Ação Suplemetada	Fonte	Excesso de arrecadação (R$)	Superávit financeiro (R$)	Explicação da Fonte	Justificativa do crédito	LOA-2015 Art 4º, Inciso, Alínea
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	150	11.852.609		Excesso de arrecadação de Recursos Próprios Não Financeiros, decorrentes do recolhimento de tarifas de inscrição em concursos públicos e de taxa de ocupação de imóveis	Realização de concurso público, pagamento de despesas administrativas de caráter continuado e aquisição de equipamentos	Inciso I, alínea "c"
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	350		6.204.000	Superávit de Recursos Próprios Não Financeiros	Realização de concurso público, pagamento de despesas administrativas de caráter continuado e aquisição de equipamentos	Inciso I, alínea "e"
Ampliação do Edifício-Sede da Vara do Trabalho de Pedro Leopoldo - MG	181	50.000		Excesso de arrecadação de Recursos de Convênios com instituições financeiras	Despesas adicionais da obra de Ampliação do Fórum da Justiça do Trabalho de Pedro Leopoldo	Inciso VIII,
Comunicação e Divulgação Institucional	181	71.000		Excesso de arrecadação de Recursos de Convênios com instituições financeiras	Contrato de manutenção da TV Corporativa	Inciso VIII,
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	181	54.264.011		Excesso de arrecadação de Recursos de Convênios com instituições financeiras	Pagamento de despesas administrativas de caráter continuado e reformas	Inciso VIII,
Apreciação de Causas na Justiça do Trabalho	381		98.495.212	Superávit de Recursos de Convênios com instituições financeiras	Pagamento de despesas administrativas de caráter continuado e reformas	Inciso VIII,
Total		**66.237.620**	**104.699.212**			

Conforme observado na tabela acima, o que as referidas normas possibilitam, apenas, é a **mera ampliação da autorização orçamentária para execução de determinada política específica**, inclusive de outro **Poder**. Frise-se que apesar do Decreto ser editado pela Presidência da República, por uma mera razão formal, ***seu pedido é realizado pelo gestor dos recursos no órgão responsável pela política pública (nesse caso, o gestor de recursos da Justiça do Trabalho!)***. De fato, seria absolutamente impossível que a Presidência da República pudesse prever a necessidade de adequação orçamentária de um outro Poder, como, por exemplo, pode ocorrer para a reforma de um Fórum no interior de Minas Gerais, bem como para qualquer outra execução de políticas públicas que estejam fora do âmbito do Poder Executivo.

Firmadas estas considerações, um importante passo deve ainda ser dado para a boa evolução lógica do presente raciocínio. Como já se salientou, a autorização de gastos prevista na

Câmara dos Deputados
Fl. 6303
Comissões Especiais

Lei Orçamentária Anual, nas leis e nos decretos suplementares, dizem respeito ***exclusivamente à matéria orçamentária***, ou seja, a uma programação prevista de gastos. Ou seja: ***relaciona-se diretamente apenas à questão de planejamento e transparência da gestão das finanças públicas***.

Não guarda, portanto, como já se frisou acentuadamente, nenhuma relação direta como os gastos que em si serão ou não realizados na execução fiscal e financeira. **Nem sempre o que é autorizado para gasto é efetivamente gasto, ou seja, nem sempre o que é efetivamente orçado é efetivamente implementado**.

O atingimento ou não de **metas fiscais,** como é óbvio, tem pertinência não com o orçamento e seus números fixados programaticamente em lei, **mas com a efetiva execução financeira deste**, tratada, juridicamente, no caso do Poder Executivo, por meio de outro instrumento legal: **os decretos de contingenciamento**.

Ainda sobre o tema, analisando as contas de 2014, o Senador Acir Gurgacz, relator do tema na CMO, fulminou:

> "A questão objeto da irregularidade não demanda análise aprofundada. Restringe-se a dirimir se a "abertura" dos créditos mencionados era incompatível com a obtenção da meta de resultado primário então vigente e se estava em desacordo com o art. 4° da LOA 2014 (Lei n° 12.952. de 2014). Se contrariasse a LOA 2014., a norma onde se autoriza a abertura, consequentemente. contrariaria o inciso V do art. 167 da Constituição Federal. pela ausência de autorização legislativa prévia.
>
> Veja-se que o apontamento não discute o teor de créditos, mas tão somente a "abertura" deles.
>
> De imediato. assegura-se que o mero ato de "abertura" de um crédito. ainda que com amparo em excesso de arrecadação. não é incompatível com a obtenção da meta de resultado primário. A abertura de crédito sequer tem relação direta com a obtenção dessas metas. Portanto. **não há nesse fato qualquer afronta ao art. 4° da LOA 2014, menos ainda à Constituição**."

Câmara dos Deputados
Fl. 6304
Comissões Especiais

Sendo assim, afigura-se, igualmente, como imprescindível, agora, distinguir duas distintas modalidades de abertura de créditos adicionais: **as referentes às despesas discricionárias e às despesas obrigatórias**.

Isso porque, esclareça-se de antemão, a execução financeira dessas despesas segue regras diferentes. O impacto de sua autorização não se dá da mesma forma, razão pela qual é necessário abordá-las separadamente. De fato, conforme entendimento do próprio TCU, o aumento de despesas obrigatórias equivale, para fins de cumprimento do art. 9° da LRF, *à redução de receita*.

Enquanto as *despesas discricionárias estão sujeitas ao decreto de contingenciamento*, *as despesas obrigatórias*, por razões óbvias, *jamais poderão estar submetidas a esta espécie de limitação*. Afinal, o que é obrigatório por lei, não pode ser restringido por uma decisão administrativa.

Donde, com a devida vênia, *para as despesas discricionárias, autorizações previstas em um simples decreto de crédito suplementar, jamais poderão ter qualquer impacto sobre os limites fiscais e financeiros estabelecidos, visto que continuam submetidas aos mesmos parâmetros de movimentação e de empenho estabelecidos nos atos normativos que os disciplinam*.

III.2.D) Como é elaborado um decreto de crédito suplementar

Outro ponto merece também ser ressaltado. Pelo exposto nota-se com absoluta nitidez que o expediente de edição de créditos suplementares envolve *uma complexa cadeia de atos administrativos, da qual se deriva a necessária supervisão interna desses diversos órgãos administrativos, que envolve inclusive os órgãos demandantes das verbas de suplementação*.

A representação gráfica a seguir, bem o demonstra:

Câmara dos Deputados
Fl. 6305
Comissões Especiais

Disso se extrai uma outra importante conclusão. Pode-se afirmar, *ad argumentandum tantum*, que mesmo alguma hipotética ilegalidade tivesse ocorrido nestes Decretos questionados, **seria impossível que existisse qualquer *dolo* da Sra. Presidenta da República na sua expedição**. De fato, pela origem das solicitações, pela própria complexidade técnica da elaboração destas medidas, pelo número de órgãos técnicos envolvidos na sua expedição, pelas apreciações técnicas feitas por servidores públicos de diferentes qualificações profissionais, **como seria possível afirmar-se que haveria uma má-fé da Sra. Presidenta da República na expedição destes atos administrativos? De onde se extrairia o dolo da sua atuação administrativa?**

Obviamente, não há dolo algum da Sra. Presidenta na expedição destes Decretos - mesmo que ilegais fossem-, e, por conseguinte, nenhum crime de responsabilidade poderá, em tais casos, ser a ela imputado!

Câmara dos Deputados
Fl. 6306
Comissões Especiais

Aliás, a impossibilidade de se falar em ação dolosa na expedição destes decretos é impossível de ser rebatida. Presume-se, pelas próprias circunstâncias que cercaram a sua edição. Todos estes decretos foram amparados em solicitações, pareceres, e manifestações técnicas que amparavam a decisão presidencial, ou seja, em atos administrativos dotados juridicamente de inquestionada "***presunção de legitimidade***". Como imaginar-se que todos estes órgãos, inclusive integrados por técnicos concursados e de carreira, pudessem estar envolvidos em uma construção diabólica voltada para a ofensa das metas fiscais legalmente estabelecidas, ou para o descumprimento da lei orçamentária? Como imaginar-se que estes atos administrativos que ampararam a edição dos decretos questionados, *envolvidos pela presunção jurídica de validade própria de todos os atos administrativos e pela aparência de total conformidade com as regras legais*, pudessem ser captados pela autoridade presidencial como algo indevido, incorreto, ou mesmo "atentatório" à nossa Constituição?

É impossível falar-se, no caso em qualquer ação dolosa da Sra. Presidenta da República, mesmo que – repita-se *"ad argumentandum tantum – houvesse qualquer vício nos Decretos* em exame.

A questão, aliás, *data maxima venia*, se encontra pacificada na nossa jurisprudência. Em situações bastante semelhantes – de Chefes de Executivo que consultaram Procuradorias Jurídicas – a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a ausência de dolo e o erro de tipo:

> Ação penal. Inexigência de licitação (art. 89, caput e parágrafo único, da Lei nº 8.666/93). Desmembramento da ação penal em relação a corréus sem prerrogativa de foro. Descabimento. Alegação de ofensa aos princípios do duplo grau de jurisdição, do juiz natural e da indivisibilidade da ação penal. Invocação de nulidade do processo pelo fato de a imputação se basear em denúncia anônima e em documentos não submetidos previamente ao contraditório e à ampla defesa, bem como pelo fato de ser inepta a denúncia. Preliminares rejeitadas. Contratação direta, por município, de empresa especializada para assessoria e consultoria técnica na área de gestão cadastral e tributária. Singularidade do serviço e notória especialização da contratada configuradas. Juízo de adequação típica negativo. Inexistência, outrossim, de delegação de poder de polícia à contratada. Contratação, ademais, fundada em pareceres favoráveis da Procuradoria e da Controladoria-Geral do Município. Erro de tipo configurado. Ausência de dolo. Ação penal improcedente. (STF,

Câmara dos Deputados
Fl. 6307
Comissões Especiais

AP 560/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 10.9.2015, no mesmo sentido: STF, Inq 2616/SP, Plenário, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 29.8.2014; STF, AP 523, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 13.2.2015; STF, Inq 2482/MG, Plenário, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, DJe 17.02.2012).

Não há, pois, que se falar em ação dolosa dos Chefes dos Executivos em casos em que tenham sido levados à 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**.

E se assim é, não há, portanto, também como se falar da ocorrência de crime de responsabilidade da Sra. Presidenta da República, na expedição destes Decretos.

III.2.E) Os decretos de crédito suplementar questionados na denúncia

Em relação aos Decretos questionados cabe observar, em primeiro lugar, que o motivo determinante para a expedição de Decretos, e não de envio de um projeto de lei, **é a existência de expressa autorização legal** ***para que tal medida fosse possível.*** Em seu artigo 4°, ***a Lei Orçamentária Anual de 2015 autorizou a utilização da edição de decretos para créditos suplementares em 29 situações específicas***, conforme explicado em tabela anexa.

A lógica pressuposta nesta autorização legal é a óbvia compreensão, por parte do próprio Congresso Nacional, de que certas ações e políticas públicas poderiam ***ter a ampliação da sua "autorização" orçamentária facilitada para a adequada regular prestação de serviços públicos.*** Esta é a *ratio* que justifica o estabelecimento normativo desta possibilidade jurídica, nos termos da própria lei.

Apenas para citar alguns exemplos dessas "autorizações", **indica-se que as referidas ações relacionavam-se ao orçamento da Polícia Federal, referência no combate a corrupção no País, às transferências a Estados e Municípios e a outros Poderes como o Poder Judiciário.**

Câmara dos Deputados
Fl. 6308
Comissões Especiais

Com mais detalhes, ver tabela anexa com a lista completa das autorizações, em que se encontram os seguintes exemplos:

Justiça Eleitoral

– Autorização suplementada: realização de concurso público para cargos de analista e técnicos judiciários

– Fonte: excesso de arrecadação decorrente de tarifas de inscrição em concursos públicos

Ministério da Justiça

– Autorização suplementada: Realização de escoltas de cargas dimensionadas e curso de formação de servidores

– Fonte: superávit financeiro de Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais

Ministério da Educação

– Autorização suplementada: funcionamento e gestão dos Hospitais Universitários Federais.

– Fonte: Superávit Financeiro de doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais

O referido artigo (art. 4º LOA 2015) aponta, ainda, que esses créditos devem estar de acordo com o cumprimento da meta fiscal, o que é quase uma obviedade, já que a autorização é um primeiro passo para o gasto, mas que ainda tem um outro passo essencial pela frente, como salientado: a realidade fiscal e fática do órgão. Repita-se, novamente, para que a confusão lançada na denúncia por crime de responsabilidade não prospere, turvando a adequada compreensão da matéria: *o instrumento legal que por essência tratará dos limites de gastos - tema relacionado à meta fiscal - é o decreto de contingenciamento, que não é alterado nem guarda qualquer relação necessária com a autorização de novos créditos suplementares*.

Voltando a análise do caso concreto, nos parece muito importante ressaltar a cronologia dos fatos. Venhamos a examiná-la:

Câmara dos Deputados
Fl. 6309
Comissões Especiais

22/07/2015	**Relatório Bimestral do 3° Bimestre**	Indicou a necessidade de novo contingenciamento de R$ 8,6 bilhões, para o Poder executivo e demais poderes.
27/07/2015	**Edição de quatro decretos de crédito**	Edição de quatro decretos s/n° contendo crédito suplementar à conta de excesso de arrecadação ou superávit financeiro de exercícios anteriores (códigos 14.241, 14.242, 14.243 e 14.244).
30/07/2015	**Decreto de Contingenciamento**	É publicado mais um Decreto alterando o limite fiscal para os órgãos, como novo contingenciamento no âmbito do Poder Executivo de R$ 8,4 bilhões. (Decreto 8.496, de 2015)

Ora, note-se que apenas 3 dias depois da edição de 4 decretos de créditos suplementares questionados, que nada tem a ver com o atingimento da meta fiscal, o governo federal **contingenciou R$ 8,4 bilhões de reais**. Por este ato normativo – este sim capaz de adequar a meta - ***demonstrou cabalmente firme sua disposição de cumpri-la por meio da redução de gastos***.

Com relação ao valor questionado nos Decretos, é importante observar que o questionamento dos denunciantes, não vem a ser feito sobre ***o valor total dos decretos***, mas apenas sobre a parte que se refere à utilização de *excesso de arrecadação de receitas próprias ou de "superávit financeiro de anos anteriores como fonte de recursos*. Alega-se que o uso dessas fontes seria incompatível com o alcance da meta fiscal.

Observe-se que o valor total dos seis decretos é de ***R$ 95 bilhões***, dos quais, apenas ***R$ 2,5 bilhões*** referem-se às fontes mencionadas. O valor restante foi compensado com o cancelamento parcial de outras dotações como apresentado em Tabela de Detalhamento dos Decretos.

Câmara dos Deputados
Fl. 6310
Comissões Especiais

Veja-se a seguinte tabela:

Data	Motivo	Anulação de Dotação	Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	TOTAL
27/07/2015	Ministérios da Educação, da Previdência Social, do Trabalho e do Emprego, e da Cultura	441,1	666,2	594,1	1.701,4
	Diversos Órgãos do Poder Executivo	29,6	-	0,4	29,9
	Diversos Órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União e do refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal	36.048,9	703,5	7,0	36.759,4
	Diversos Órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, da Defensoria Pública da União, do Ministério Público da União e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	1.573,0	56,6	-	1.629,5
20/08/2015	Diversos Órgãos dos Poderes Executivo e Judiciário	106,7	231,4	262,2	600,3

Câmara dos Deputados
Fl. 6311
Comissões Especiais

	Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda, das Cidades e de Encargos Financeiros da União	55.236,2	1,4	-	55.237,6
	TOTAL	93.435,4	1.659,0	863,7	95.958,1

Impende observar ainda que inclusive nos R$ 2,5 bilhões de créditos que utilizados como fonte de excesso de arrecadação ou *superávit* financeiro, R$ 708 milhões referem-se a despesas financeiras que, por definição, ***não entram no cálculo do resultado primário***, uma vez que o denominado ***superávit primário*** é formado pelas ***receitas primárias*** (excluídas as receitas financeiras), ***diminuídas das despesas primárias*** (excluídas as despesas financeiras), conforme bem explicita tabela abaixo:

	Excesso de arrecadação	Superávit Financeiro de anos anteriores	Total	% do subtotal
Encargos Financeiros da União	0,0	700,0	700,0	98,8%
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	0,0	3,5	3,5	0,5%
Ministério do Trabalho e Emprego	0,0	3,4	3,4	0,5%
Ministério das Cidades	0,0	1,4	1,4	0,2%
Subtotal Financeira	0,0	708,3	708,3	
Ministério da Educação	594,1	662,8	1.256,9	69,3%
Justiça do Trabalho	66,2	104,7	170,9	9,4%
Ministério da Defesa	120,6	0,0	120,6	6,6%
Ministério da Justiça	0,0	111,6	111,6	6,2%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	62,7	0,0	62,7	3,5%
Ministério da Previdência Social	0,0	56,6	56,6	3,1%
Secretaria de Direitos Humanos	0,0	15,1	15,1	0,8%

Câmara dos Deputados
Fl. 6312
Comissões Especiais

Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	8,9	0,0	8,9	0,5%
Ministério da Fazenda	7,0	0,0	7,0	0,4%
Justiça Eleitoral	2,3	0,0	2,3	0,1%
Justiça Federal	1,5	0,0	1,5	0,1%
Ministério da Integração Nacional	0,4	0,0	0,4	0,0%
Subtotal Primária	863,7	950,8	1.814,5	
Total	863,7	1.659,1	2.522,8	

Cumpre também destacar, na tabela acima, que quase ***70% dos valores questionados por meio dos decretos apontados pelos denunciantes são direcionados para ações do Ministério da Educação***.

E por que isso ocorreu?

Resposta: ***Por determinação do próprio Egrégio Tribunal de Contas da União, como bem pode ser observado no quadro que se segue***:

Quadro - Suplementações para o Ministério da Educação

Por que 70% das suplementações questionadas são para o MEC?

Em 26/11/2008, o TCU publicou o Acórdão TCU 2731/2008, de relatoria do Excelentíssimo Ministro Aroldo Cedraz, sobre a "avaliação do relacionamento das instituições federais de ensino superior com suas fundações de apoio".

O relatório de consolidação da auditoria apontava diversas falhas e trazia algumas determinações e recomendações, das quais se destaca:

> 9.3. determinar aos Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão que:
>
> 9.3.1. **definam rotinas e sistemáticas que possibilitem maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES, autorizadas pelas Leis**

Câmara dos Deputados
Fl. 6313
Comissões Especiais

> **Orçamentárias Anuais**, em especial as decorrentes de recursos oriundos de superávit financeiro ou do excesso de arrecadação de receitas próprias e vinculadas;
>
> 9.3.2. orientem todas as IFES para que façam as devidas previsões orçamentárias relativas às fontes de receita por recursos próprios arrecadados, atentando, nessas previsões, para as atividades feitas em parceria com fundações de apoio que tenham elevados índices de repetição em exercícios anteriores, como cursos de pós-graduação;

Em resposta a esta determinação, a LOA de 2009 trouxe um novo inciso, permitindo justamente maior agilidade na edição de decretos de suplementações orçamentárias para as IFES, em especial, os incisos XIV e XV, do art; 4° da LOA 2009, que constam até hoje, com pequenos ajustes de redação.

Em especial, esses mesmos procedimentos, sugeridos pelo TCU, **constavam da LOA 2015, incisos inciso XII, alínea a e inciso XIV, alínea a, ambos do art. 4° da LOA 2015.**

Dessa forma, conforme resulta claramente desta simples exposição, **quase 70% dos valores estabelecidos nos Decretos de abertura de créditos suplementares – que, repisemos, não guardam, em si, relação direta com o cumprimento ou não da meta fiscal – foram editados para atender a determinação explícita do pelo TCU.**

Como se evidencia, pela lei e pelos fatos demonstram as alegações feitas no pedido de impeachment não se sustentam por dois motivos básicos e impossíveis de serem refutados: **os decretos mencionados estão de acordo com a legislação em vigor e não aumentaram a despesa da União. Ou seja: a edição de decretos suplementares não implicou no aumento de nenhum centavo em gastos.**

Ao contrário, na mesma época da edição desses decretos de crédito suplementares, ***o governo federal aumentou o contingenciamento em mais de R$ 8 BILHÕES.***

De tudo acima exposto, temos, portanto, como conclusão óbvia, a de que **não existiu qualquer ilegalidade ou irregularidade na edição dos decretos questionados na denúncia que motiva o presente processo de impeachment**. Foram decretos válidos, regularmente expedidos, em estrita conformidade com a legislação em vigor e com as

Câmara dos Deputados
Fl. 6314
Comissões Especiais

determinações e entendimentos do Tribunal de Contas da União até o momento em que publicados.

Cumpre que se observe ainda que, como se demonstrará a seguir nesta defesa, em face da mudança de orientação da nossa Egrégia Corte de Contas, o Poder Executivo Federal, de imediato, parou de expedir decretos como os impugnados. Ora, se assim ocorreu, como se poderá dizer também que teria incorrido em dolo a Sra. Presidenta da República ao expedi-los? Haveria um *"dolo retroativo"* passível de ser configurado, em atos praticados anteriormente a uma mudança de posicionamento de uma Corte de Contas? Pode-se falar em má-fé, quando os órgãos de controle reconheciam a validade de tais atos praticados pela Chefia do Executivo, e estes foram expedidos durante a vigência deste entendimento?

Será irrazoável e absurdo que se admita o oposto, como parecem pretender os cidadãos denunciantes.

Também estes argumentos, *per se*, são de todos suficientes para se afastar qualquer dolo da ação da Sra. Presidenta da República na edição destes Decretos. Eles não infringiram a legislação orçamentária. E se a tivesse infringido, inexistiria dolo ou má-fé da autoridade presidencial que os editou.

Afasta-se, assim, de plano, a ocorrência do crime de responsabilidade também pela ausência de tipicidade sob o prisma subjetivo da conduta analisada (**ausência de dolo da autoridade denunciada**).

Não se diga também, sob qualquer pretexto, que a presente denúncia poderia, nesta fase procedimental, prescindir da demonstração do dolo, remetendo-se para um momento posterior da instrução do presente processo de impeachment a sua identificação. **Inúmeros precedentes do STF exigem a indicação do dolo – ao menos de forma indiciária – já no momento da apresentação da denúncia.**

Em conclusão específica sob o aspecto da denúncia em comento: **não existe crime de responsabilidade praticado pela Sra. Presidenta da República no presente caso. A Lei nº 1.079,de 1950 ao tipificar o delito em comento é expressa: fala que deve ser tido como**

Câmara dos Deputados
Fl. 6315
Comissões Especiais

crime de responsabilidade a conduta de infringir, "patentemente", dispositivo da lei orçamentária. Entende-se, em boa linguagem, por infração "patente," como nos ensinam nossos léxicos, a infração "manifesta," "evidente", "visível".

Que infração "*patente*" teria ocorrido no caso? Que ato manifesta e patentemente ilegal teria ocorrido, após tantos órgãos terem opinado favoravelmente a expedição de tais Decretos? Se as modificações orçamentárias em nada colidem com as metas fiscais, por serem estas realidades atinentes à própria execução financeira do orçamento, de onde se extrai a percepção da tão aberrante ofensa à lei? De onde se extrai o dolo da Sra. Presidenta da República para a configuração de tal crime de responsabilidade?

Não há, deveras, tipificação criminosa que agasalhe, no presente caso, a pretensão dos denunciantes. Por conseguinte, seja por inépcia decorrente da falta de descrição adequada do fato típico, seja por ausência de justa causa em face da ausência da ilegalidade da conduta ou da evidente inexistência de ação dolosa da Sra. Presidenta da República ao realiza-la, no que concerne à questão dos Decretos questionados, a denúncia deve ser, de plano, rejeitada.

Câmara dos Deputados
Fl. 6316
Comissões Especiais

III.2.F) Despesas Financeiras - destinadas ao pagamento da dívida

Como já salientado, dos R$ 2,5 bilhões de créditos que utilizaram com fonte excesso de arrecadação ou superávit financeiro, R$ 708 milhões referem-se a despesas financeiras que, por definição, não entram no cálculo do resultado primário, já que superávit primário é equivalente às receitas primárias (excluída receitas financeiras) menos despesas primárias (excluída despesas financeiras).

Cumpre assinalar que o pagamento de despesas financeiras, como é o caso do serviço da dívida pública, não é considerado para a apuração do resultado primário. É o que se extrai da leitura do art. 7°, §4°, da Lei n° 13.080, de 2015:

> Art. 7° Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível, com as respectivas dotações, especificando a esfera orçamentária, o grupo de natureza de despesa, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.
>
> [...]
>
> § 4° O identificador de Resultado Primário (RP) tem como finalidade auxiliar a apuração do superávit primário previsto no art. 2°, devendo constar no Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e na respectiva Lei em todos os grupos de natureza de despesa, identificando, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento, cujo demonstrativo constará em anexo à Lei Orçamentária de 2015, nos termos do inciso IX do Anexo I, se a despesa é:
>
> I - financeira (RP 0);
>
> II - primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:
> a) obrigatória, quando constar da Seção I do Anexo III (RP 1);
> b) discricionária não abrangida pelo PAC (RP 2);
> c) discricionária abrangida pelo PAC (RP 3); ou

Câmara dos Deputados
Fl. 6319
Comissões Especiais

> d) discricionária decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6).
>
> III - primária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo:
> a) discricionária e não abrangida pelo PAC (RP 4); ou
> b) discricionária e abrangida pelo PAC (RP 5).

Conclui-se, portanto, que apenas as despesas primárias indicadas no art. 7°, §4°, II, da Lei n° 13.080, de 2015, identificadas com os códigos RP 1, 2, 3 e 6, são consideradas para a apuração do resultado primário. As demais, incluídas as financeiras (RP 0), às quais se refere o inciso I daquele dispositivo, não são levadas em conta.

Logo, percebe-se que os créditos suplementares abertos para fazer frente ao pagamento do serviço da dívida-, que é uma despesa financeira-, não impacta na meta de resultado primário, eis que sequer é considerada para tal fim pela metodologia de cálculo aplicável ao caso.

Além disso, encarando-se a questão pelo lado da receita, é preciso salientar que o *superávit* financeiro também não é levado em conta para o cálculo do resultado primário. Isso decorre da própria natureza dessa receita, que consiste nos saldos de caixa não comprometidos ao final de cada exercício, podendo ser utilizados para a abertura de créditos adicionais nas leis orçamentárias de exercícios futuros.

Sua apuração, com efeito, se dá ao final do exercício, mediante o confronto entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, constantes do Balanço Patrimonial, conforme previsto no art. 43, §2°, da Lei n° 4.320, de 1964:

Câmara dos Deputados
Fl. 6318
Comissões Especiais

> " § 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas".

Quando utilizados para a abertura de créditos adicionais em um exercício posterior a sua apuração, o *superávit* financeiro é classificado como receita financeira. Sendo assim, trata-se de receita que não decorre de arrecadação do exercício corrente, mas sim da incorporação de um ativo financeiro, utilizado como fonte de recursos para financiamento da despesa constante do crédito adicional.

Alerta-se que essa receita, por ser arrecadada fora do exercício, não é considerada pela metodologia de apuração do resultado primário, a qual, vale repetir, leva em conta apenas a diferença entre receitas e despesas correntes.

Ainda que assim não fosse, os créditos suplementares destinados ao pagamento do serviço da dívida, sem embargo da impossibilidade de serem contingenciados, não impactam o cumprimento da meta. Em verdade, eles contribuem sobremaneira para seu alcance, porquanto destinados a reduzir o montante da dívida, seja através do pagamento dos juros ou da amortização do principal.

A adoção dessa técnica vai ao encontro de uma das finalidades da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reside justamente na eficiência da gestão fiscal. Ao se pagar os juros da dívida, evita-se o seu crescimento, mantendo-se o seu controle. Se assim não fosse, os juros que deixariam de ser pagos acabariam sendo incorporados à dívida, o que dificultaria a condução da política fiscal.

Câmara dos Deputados
Fl. 6319
Comissões Especiais

Ciente dessa importância, o legislador, a fim de flexibilizar a utilização de recursos excedentes para o pagamento da dívida pública, permitiu ao Tesouro Nacional utilizar recursos orçamentários decorrentes de excesso de arrecadação e do *superávit* financeiro apurados em cada exercício para pagamento da dívida pública federal, consoante se extrai da leitura do art. 13 da Lei n.º 11.943, de 28 de maio de 2009. Veja-se, o disposto em lei:

> **Art. 13. O excesso de arrecadação e o superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional poderão ser destinados à amortização da dívida pública federal.**

Paralelamente a isso, há, também, na lei orçamentária, autorização para edição de decretos destinados ao refinanciamento da dívida pública federal. Tais flexibilidades permitem que o Orçamento seja um instrumento de transparência e controle, sem, contudo, gerar restrição à eficiente gestão da dívida pública.

Desse modo, ao contrário do que parece revelar a equivocada compreensão dos denunciantes da matéria, ***a abertura de crédito suplementar destinado ao pagamento de serviço da dívida reforça o compromisso de observância da meta, não ensejando qualquer irregularidade***.

Donde a denúncia ofertada e aceita parcialmente pelo Sr. Presidente da Câmra, demonstrar, nesse ponto, um desconhecimento constrangedor das regras de direito financeiro que regem o pagamento e a amortização da dívida pública, sendo totalmente vazia de conteúdo e de qualquer significado real, seja de ordem financeira, seja de ordem jurídica.

III.2.G) DESPESAS OBRIGATÓRIAS

Ainda que já não estivesse evidentemente clara a inexistência de crime de responsabilidade por parte da Sra. Presidenta da República, é importante abordar, para completo

Câmara dos Deputados
n. 6320
Comissões Especiais

exame da matéria, algumas nuances atinentes ao funcionamento do arcabouço legal brasileiro no tocante ao orçamento.

Cumpre examinar a questão afeta aos créditos suplementares relacionados às despesas de execução obrigatória. Como se extrai de sua própria denominação, a margem de atuação da administração em relação a tais despesas é mais restrita, haja vista que se trata de **execução compulsória**.

Nesse contexto, havendo a necessidade de reforçar dotação orçamentária afeta às despesas obrigatórias, poderá o Poder Executivo agir de duas formas: (i) se há tempo hábil para esperar a próxima Avaliação Bimestral, para prever tal despesa sem que se tenha o risco de esgotar a dotação orçamentária existente, incorpora-se o valor na aludida avaliação e, posteriormente, abre-se o crédito suplementar necessário; e (ii) caso a premência de dotação seja urgente, procede-se a abertura do crédito e, depois, inclui-se o valor na próxima Avaliação Bimestral.

Como se vê, é insustentável a tese da alegada inadequação entre suplementação de despesa obrigatória e a obtenção da meta de *superávit*. Isso porque, quando necessário eventual reforço na dotação orçamentária referente a despesas dessa natureza, deve-se adequar as previsões fiscais correspondentes, e não o contrário, uma vezque se trata de despesa de execução legal obrigatória.

O procedimento está legalmente previsto no inciso III do § 4° do art. 52 da Lei n° 13.080, de 2015, *in verbis*:

> "Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9° da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4°.
>
> (...)

Câmara dos Deputados
Fl. 6321
Comissões Especiais

> § 4º O Poder Executivo divulgará na internet e encaminhará ao Congresso Nacional e aos órgãos referidos no caput deste artigo, no prazo nele previsto, relatório que será apreciado pela Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, contendo:
>
> (...)
>
> III - a justificativa das alterações de despesas obrigatórias, explicitando as providências que serão adotadas quanto à alteração da respectiva dotação orçamentária, bem como os efeitos dos créditos extraordinários abertos;" (Grifo nosso)

Não poderia ser de outra forma, já que a Administração não tem governança sobre tais despesas, as quais decorrem de obrigações legais e constitucionais do Poder Público. **Seu inadimplemento implicaria descumprir a legislação, o que não se afigura plausível, conforme se extrai da leitura dos comandos previstos no § 2º e no caput do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal**. É o que diz a lei:

> "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
>
> (...)
>
> § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias." (Grifo nosso)

Impõe-se aqui, portanto, o **estrito cumprimento de um dever legal**. Ou, seja, nessa situação, **não se pode exigir da Presidenta da República conduta diversa da edição do Decreto de crédito suplementar**.

Câmara dos Deputados
Fl. 6322
Comissões Especiais

Logo, ainda que se entendesse que poderia a meta de resultado primário, em tais condições ser impactada – compreensão que só poderá decorrer do mais puro desconhecimento técnico da matéria -, deve-se ter como impossível a tentativa de se poderia responsabilizar a Sra. Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade, no caso. Haveria, pela inexigibilidade de conduta adversa, uma evidente causa **excludente de ilicitude**.

Em outras palavras: **se o que é permitido não pode ser sancionado, o que é obrigatório não pode ser proibido.**

Naturalmente, tais considerações são, nesta defesa, ofertadas apenas *ad argumentandum tantum*. De fato, para a compreensão da inocorrência de qualquer crime de responsabilidade a ser imputado, no caso, à Sra. Presidenta da República, não será necessário que se chegue a tanto**, uma vez que a abertura de crédito suplementar para fazer frente a uma despesa obrigatória não impacta a meta de resultado primário, aferida anualmente. Isto porque ela será necessariamente considerada no relatório bimestral seguinte, o que conduzirá ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta.**

Avaliemos mais de perto agora o exemplo específico de um dos Decretos editados em 27 de julho de 2015. Neste caso, dentre os R$ 1,8 bi de despesas primárias constantes nos decretos, com as fontes apontadas pelos denunciantes, apenas R$ 56,6 milhões são relativos às despesas obrigatórias referentes aos Benefícios de Legislação Especial, autorizados pelo Decreto não numerado de 27 de julho de 2015, publicado no Diário Oficial da União – DOU de 28 de julho de 2015, nas páginas 2 a 48.

A Exposição de Motivos nº 98 de 9, de julho de 2015, que acompanhou o projeto desse Decreto esclareceu que essa despesa seria considerada no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre[58], de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - em conjunto com § 4º do art. 52 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro

58 O Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre está disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio_3oBimestre.pdf. Na página 17 desse Relatório, na tabela 5, apesar da linha relativa aos Benefícios de Legislação Especial não apresentar alteração de valor em relação ao relatório do bimestre anterior, houve mudança na composição dessa linha, a qual não é explicitada nesse relatório.

Câmara dos Deputados
Fl. 6323
Comissões Especiais

de 2015, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, publicado em 22 de julho. Observe-se que isto que de fato ocorreu.

Cumpre destacar-se também que a data de publicação do referido relatório é anterior à publicação do Decreto não numerado de 27 de julho de 2015.

A despesa com Benefícios de Legislação Especial é composta por dois itens: (1) Indenização a Servidores em Exercício em Localidades de Fronteira (Lei no 12.855, de 2013) e (2) Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais. Do 2° para o 3° bimestre a projeção do primeiro item foi reduzida em função da não regulamentação da Lei n° 12.855, de 2013 que instituiu a indenização em questão, e tal redução foi compensada pelo aumento na estimativa do segundo item, como demonstrado na seguinte tabela:

R$ milhões

Itens	2º Bimestre	3º Bimestre
Indenização Fronteiras	115,0	58,4
Benefícios e Pensões	841,8	898,4
Benefícios de Legislação Especial	956,8	956,8

Além disso, ressalte-se que, na avaliação de do 5º Bimestre, diante da confirmação da não regulamentação da Indenização a Servidores em Exercício em Localidades de Fronteira e da reestimativa diante da execução dessas despesas até o 5º bimestre, a estimativa para o gasto total com a despesa obrigatória com Benefícios de Legislação Especial foi reduzida, em valor superior ao próprio crédito suplementar, conforme a seguir se revela:

Item	4º Bimestre	5º Bimestre	Variação
Benefícios de Legislação Especial	970,9	833,7	137,3

III.2.H) DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

A maior parte dos créditos suplementares abertos pelos Decretos questionados na denúncia é relativo a despesas discricionárias, as quais serão analisadas neste tópico.

Câmara dos Deputados
Fl. 6324
Comissões Especiais

Nesse contexto, a característica mais importante das despesas discricionárias reside no fato de elas poderem ser objeto de contingenciamento, diferentemente do que ocorre com as despesas obrigatórias. É o que se extrai da leitura dos comandos previstos no § 2º e no **caput** do art. 9º da Lei Complementar n.º 101, de 2000:

> Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
> § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Da leitura da referida norma, infere-se que, quando o desempenho da realização da receita for abaixo do esperado, de modo a comprometer o atingimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, caberá ao Poder Executivo promover, no âmbito de suas atribuições, a limitação de empenho e a movimentação financeira **das despesas discricionárias.**

A Lei n.º 13.080, de 02 de janeiro 2015 – LDO 2015, no § 3º do art. 52, deixou isso ainda mais claro, nos seguintes termos:

> "Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9o da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4o.

Câmara dos Deputados
Fl. 6325
Comissões Especiais

.....

§ 13. A execução das despesas primárias discricionárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, decorrente da abertura de créditos suplementares e especiais e da reabertura de créditos especiais, no exercício de 2015, fica condicionada aos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos nos termos deste artigo, exceto, no caso dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, quando as referidas abertura e reabertura ocorrerem à conta de excesso de arrecadação de recursos próprios financeiros e não financeiros, apurado de acordo com o § 3o do art. 43 da Lei no 4.320, de 1964." (**grifo nosso**)

Como se isso não bastasse, registre-se que a necessidade de observância à obtenção da meta de resultado primário, bem como aos limites constantes do Decreto de programação orçamentária, é ratificada nas Exposições de Motivos que acompanham os Decretos mencionados na denúncia. Vale, por todos, transcrever a EM nº 0114/2015, que encaminhou a proposta de decreto que abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Fazenda e das Cidades e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar no valor de **R$ 55.237.582.569,00**, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente:

"9. Esclareço, a propósito do que dispõe o caput do art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015, que as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, pois:

a) R$ 55.199.212.150,00 (cinquenta e cinco bilhões, cento e noventa e nove milhões, duzentos e doze mil, cento e cinquenta reais) se referem a remanejamento entre despesas financeiras;

b) R$ 1.370.419,00 (um milhão, trezentos e setenta mil, quatrocentos e dezenove reais) atendimento de despesas financeiras à conta de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, relativo a Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações, não

Câmara dos Deputados
Fl. 6326
Comissões Especiais

> consideradas no cálculo do referido resultado, constante do Anexo XI do Decreto nº 8.456, de 22 de maio de 2015, por serem de natureza financeira; e
> c) R$ 37.000.000,00 (trinta e sete milhões de reais) se referem ao remanejamento entre despesas primárias discricionárias do Poder Executivo para priorização da programação e/ou das dotações suplementadas, cuja execução será realizada de acordo com os limites constantes do Anexo I do Decreto nº 8.456, de 2015, conforme estabelece o § 2º do art. 1º do referido Decreto."

Assim sendo, verifica-se, como visto, que o importante para auxiliar o acompanhamento do cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias é a natureza das despesas correspondentes aos créditos adicionais, porquanto sendo ela discricionária, revela-se plenamente possível o seu contingenciamento.

Com efeito, nesses casos, a fonte de recursos utilizada para sua abertura, seja anulação de despesas, excesso de arrecadação ou superávit financeiro, é absolutamente irrelevante, para fins de atingimento da meta de resultado primário, uma vez que elas são passiveis de serem contingenciadas, e, portanto, submetidas aos limites constantes do Decreto de limitação de movimentação de empenho e pagamento.

Assim, só haveria incompatibilidade com a obtenção da meta se, além da abertura do crédito suplementar, fosse alterada a programação orçamentária, reduzindo-se o limite de empenho e movimentação financeira, de modo a permitir um gasto adicional de recursos. Vale observar que, no caso dos decretos em exame, isso não ocorreu.

Pelo exposto e com fundamento nos comandos presentes nos arts. 8º e §2º do art. 9º, da Lei Complementar n.º 101, de 2000, bem como nos § 3º do art. 50 e inciso III do § 4 do art. 52 da Lei n.º 13.080, de 2015, e art. 4º da Lei n.º 13.115, de 2015, conclui-se que os argumentos apresentados na denúncia e acatados pelo Presidente da Câmara dos Deputados no Despacho são absolutamente improcedentes.

Câmara dos Deputados
Fl. 1327
Comissões Especiais

Com efeito, nesses casos, a fonte de recursos utilizada para sua abertura - seja anulação de despesas, excesso de arrecadação ou superávit financeiro - **é absolutamente irrelevante, para fins de atingimento da meta de resultado primário**, uma vez que elas são passiveis de serem contingenciadas, e, portanto, estão submetidas aos limites constantes do Decreto de limitação de movimentação de empenho e pagamento (Decreto de contingenciamento).

Mais uma vez, ressalta-se o caráter indevido de uma denúncia que ataca uma autorização de gasto, **ignorando que apenas o efetivo dispêndio dos recursos é relevante para o cumprimento ou não da meta fiscal**. Mais: ***uma hipótese que não encontra um mínimo de amparo nos fatos efetivamente ocorridos, pois a meta de resultado acabou sendo, ao final, alterada pelo Congresso Nacional, sem que se pudesse falar, em qualquer medida, de a lei tivesse sido violada.***

Assim, **só haveria incompatibilidade com a obtenção da meta se, além da abertura do crédito suplementar, fosse alterado o decreto de contingenciamento** (alteração do Decreto nº 8.456, de 2015), reduzindo-se o limite de empenho e movimentação financeira, de modo a permitir um gasto adicional de recursos. Vale observar que, no caso dos decretos em exame, **isso não ocorreu**.

Tem-se, uma vez mais, condutas atípicas, irrelevantes, que não ostentam absolutamente nenhum potencial danoso aos dispositivos da LOA ou da LDO, incapazes, portanto, de configurar crime de responsabilidade. Os efeitos jurídicos dos decretos atacados é apenas aumentar a discricionariedade da Administração, sem, contudo, alterar o limite máximo de gastos efetivo, previsto no decreto de movimentação e empenho (Decreto de contingenciamento).

Aqui, vale repisar e lembrar o mesmo exemplo já trazido, quando explicitamos o que é o decreto de crédito suplementar, acerca da lista de compras de uma feira. O acréscimo de itens na lista de compras (dotação) não afeta a quantidade de dinheiro disponível para realização da compra (contingenciamento). Logo, os decretos que abrem crédito em favor do incremento de dotações de despesas discricionárias são evidentemente neutros sob a perspectiva do regime de

Câmara dos Deputados
Fl. 6328
Comissões Especiais

metas. Tendo em vista, naturalmente, que o valor efetivamente gasto é de todo limitado pelo decreto de contingenciamento.

Impossível, pois, seja qual for a natureza da despesa trazida pela peça de denúncia que a Sra. Presidenta da República tenha incorrido em qualquer espécie de crime de responsabilidade, na medida em que, como exaustivamente demonstrado, os decretos por ela publicados não eram capazes de violar em nenhum momento a autorização legal expressa para abertura de créditos suplementares prevista no art. 4° da LOA de 2015.

Diante do exposto e com fundamento nos comandos presentes no art. 8° e no § 2° do art. 9°, da Lei Complementar n° 101, de 2000, bem como nos § 3° do art. 50 e inciso III do § 4° do art. 52 da Lei n° 13.080, de 2015, e art. 4° da Lei n° 13.115, de 2015, **conclui-se, também por esta via, que os argumentos apresentados na denúncia e acatados pelo Presidente da Câmara dos Deputados no Despacho são absolutamente improcedentes. Não houve crime de responsabilidade, por inocuidade da conduta, já que a meta de *superávit*, em nenhum momento, foi exposta a risco com a edição dos Decretos. A conduta foi atípica, por absoluta falta de lesividade.**

III.2.I) DA POSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO DA META FISCAL DURANTE O PERÍODO

A exemplo do que já foi apontado sobre a LOA, a meta de *superávit* primário definida na LDO também não consegue suplantar o **impacto da imprevisão** que a realidade gera durante a **execução orçamentária**.

Por isso, a alteração da meta fiscal do governo federal inicialmente prevista na LDO, em face de novas realidades macroeconômicas, ocorre com relativa frequência no âmbito

Câmara dos Deputados
Fl. 6329
Comissões Especiais

federal, como de fato se verificou, apenas a título ilustrativo, nos anos de 2014, 2013[59], 2010[60], 2009[61], 2007[62] e 2001[63]. Os referidos exemplos são apenas durante a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (desde 2000). Além disso, vale frisar que a meta foi **alterada até mesmo por Medida Provisória no governo FHC** (regime anterior à Emenda Constitucional nº 32, de 2001), o que aponta que, no momento do início da vigência da LRF, era possível alterar a meta fiscal por instrumento que tinha efeitos até mesmo antes da deliberação do Congresso Nacional, diferentemente do que ocorreu no caso da meta fiscal de 2015, alterada em decorrência do PLN nº 5, de 2015.

Vale frisar, apenas a título ilustrativo da incoerência dos denunciantes na peça acusatória, é que, em 2001, **durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique, ocorreu a edição de decretos de créditos suplementares em um ano que a meta fiscal da administração direta federal foi descumprida**. Aliás, uma simples pesquisa no Portal da Legislação do Governo Federal, indicará a edição de quase cem decretos de crédito suplementar apenas no ano de 2001.

Retomando a análise referente à possibilidade de alteração das metas fiscais, é indiscutível a possibilidade de o governo, ao perceber o desenvolvimento da arrecadação e de desembolso de despesas ao longo do ano, rever a referida meta por meio do envio de projeto de lei que altere a LDO.

Nesse sentido, afirma o ilustre professor Regis Fernandes de Oliveira:

> "(...)Diga-se o mesmo em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em havendo circunstância imperiosa, não descartamos a possibilidade de alterações que redundem em

[59]Lei nº 12.795, de 2 de abril de 2013, e Lei nº 12.901, de 18 de dezembro de 2013.
[60]Lei nº 12.182, de 29 de dezembro de 2009, e Lei nº 12.377, de 30 de dezembro de 2010.
[61]Lei nº 12.053, de 9 de outubro de 2009.
[62]Lei nº 11.477, de 29 de maio de 2007.
[63] Medida Provisória nº 2.211, de 29 de agosto de 2001, vigente por força do art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

Câmara dos Deputados
Fl. 6330
Comissões Especiais

> **melhoria para a população**. O fim não é a lei em si mesma ou a lei não é um fim em si mesmo. O que vale é a sociedade e, à vista de empecilhos que possam surgir, nada mais razoável que pensar em alteração da lei."

Note-se que, apesar de a referida proposta precisar do crivo de legitimidade do Congresso Nacional, que aprova ou rejeita a medida, é correto e legítimo que o Poder Executivo envie a proposta de alteração quando, ao elaborar os relatórios bimestrais, constate alteração no quadro macroeconômico previsto no ano anterior para atender aos fins de **transparência e planejamento** elencados como princípios da gestão fiscal na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre o tema da alteração da meta fiscal no decorrer do ano, nos valemos de trecho cirúrgico exarado no parecer do Senador Acir Gurgacz, relator das Contas de 2014 da Presidenta Dilma na Comissão Mista de Orçamento e Finanças do Congresso Nacional, excluída da denúncia ora em análise:

> "É evidente que a lei não cobra o impossível do gestor!
>
> A conduta esperada da administração deve ser a que melhor proteja **a coisa pública**. Se em dado momento. embora se evidencie necessária. a contenção dos gastos não resultar possível. seja porque não há programação discricionária suficiente, seja porque a contenção permite presumir seja mais danosa ao erário que o efetivo pagamento. o contingenciamento deve ser evitado .
>
> Por isso, a LDO 2014 o exige apenas em caso de "necessidade".
>
> Em razão dessa conclusão. **constata-se inclusive excesso de zelo no comportamento do Poder Executivo**, quando propõe alteração da meta de superávit ao Congresso Nacional. mesmo quando disponível sólida fundamentação a justificar as razões que impedem o alcance da meta fixada."

É preciso, pois, deixar claro que a alteração da meta fiscal, por meio de proposição legislativa, é natural em um sistema de metas sujeito a relevante grau de imprevisão imposto pela própria dinâmica das relações econômicas.

Câmara dos Deputados
Fl. 6331
Comissões Especiais

III.2.J) DO CUMPRIMENTO DA META E DA ANUALIDADE DO ORÇAMENTO

Não obstante os esclarecimentos já muito reiterados de que **a edição de decretos de créditos suplementares em nada afetaria o resultado a ser obtido tendo em conta a meta fiscal, já que não significaria nenhum gasto adicional, importante salientarmos que** ***ao final do exercício a meta foi rigorosamente cumprida.***

Assim, ainda que a base da denúncia tivesse qualquer nexo com o suposto descumprimento da meta, o que exige um grau de benevolência com os mais crassos equívocos técnico-jurídicos e um puro amor à retórica infundada, é preciso que se diga clara e cristalinamente: **O GOVERNO DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFFO CUMPRIU A META FISCAL DE 2015**, o que implica ter cumprido fielmente a lei orçamentária, o que indica a mais absoluta **atipicidade da conduta que pretendem os denunciantes imputar à Sra. Presidenta da República**.

Explica-se: foi o próprio Congresso Nacional, por meio do regular processo legislativo, na oportunidade em que aprovou o PLN nº 5, de 2015, que, ao alterar a própria meta fiscal, reconheceu qualquer possibilidade de acolhimento da tese sustentada na denúncia. Dito de outra forma, o Congresso Nacional proferiu verdadeiro atestado de regularidade e de compatibilidade acerca da atuação governamental.

Afirmar que pouco importa a alteração da meta fiscal para caracterização do crime de responsabilidade, como se pretende fazer nestes autos, revela um absoluto desconhecimento das normas que regem o direito financeiro na Constituição Federal. **Deveras, não há possibilidade de interpretação do regime de metas dissociado da noção de anualidade orçamentária. Pelo princípio da anualidade orçamentária a meta e o seu atingimento só podem ser revelados no dia de encerramento do exercício fiscal, qual seja 31 de dezembro de 2015.**

Câmara dos Deputados
Fl. 6332
Comissões Especiais

Ignorar tal realidade seria o mesmo que transmutar o regime anual de execução do orçamento previsto na Constituição, em um regime de metas bimestrais previstas apenas para atender a expectativa dos denunciantes, em sustentação absolutamente vazia de conteúdo e de qualquer significado jurídico.

Naturalmente, deverão ser previstas receitas e autorizadas despesas para um determinado período, ou seja, **para o período correspondente ao exercício financeiro**. Em outras palavras: **as receitas arrecadadas no exercício destinam-se as despesas assumidas no mesmo período, não se admitindo jamais que despesa futura se ampare em receita atual**[64].

Ao discorrer sobre a matéria, o jurista Ricardo Lobo Torres assinala:

> O Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação anual da permissão para a cobrança de tributos e a realização dos gastos, sendo inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira.
> Embora se tenha estremado do princípio da anualidade tributária, a anualidade orçamentária ainda é fundamental ao Estado Democrático, consagrada nas mais importantes Constituições, ainda que, às vezes, combinada com a plurianualidade.[65]

Ressalta-se que o **princípio da anualidade**, tem como fundamentos constitucionais os arts. 48, II, 165, III e § 5º e 166. De acordo com o referido princípio, as previsões de receita e despesa devem referir-se sempre a um período limitado de tempo. Por óbvio, ao período de vigência do orçamento, denominado "*exercício financeiro*, que, conforme dispõe o art. 34 da Lei nº 4.320, de 1964, coincide com o ano civil, a saber: vai 1º de" janeiro a 31 de dezembro.

Verifica-se, portanto, que o cumprimento da meta, elevada pelo legislador como requisito de regularidade da edição dos decretos, apresenta a natureza jurídica de condição resolutiva, uma vez que submetida a um evento futuro e incerto, cuja aferição só será possível de se materializar quando do término do exercício financeiro.

---

64 Petter, Lafayete Josué. Direito Financeiro. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009. Pág. 180.

65 Curso de Direito Financeiro e Tributário, Editora Renovar: Rio de Janeiro, 17ª edição, 2010. Pág 116.

Câmara dos Deputados
Fl. 6333
Comissões Especiais

Outro não é o entendimento de Ricardo Lodi Ribeiro, que, ao examinar a questão, assinala:

> 40. (...) sendo a condição resolutória, é possível a abertura de créditos suplementares por decreto até o seu implemento. Ou seja, até que seja constatado que no ano em curso não haverá cumprimento da meta, o que, normalmente, só é possível constatar no final do exercício. Com a alteração legislativa da meta, a condição também é alterada, o que produz efeitos sobre a verificação quanto ao seu implemento no final do exercício[66].

Não merece aqui prosperar a alegação de que a aferição do cumprimento da meta se impõe com a elaboração dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias. Em que pese a importância desses documentos, a função precípua deles, em homenagem ao princípio da transparência, é o de retratar à Administração o desempenho das contas públicas. Nesse sentido, são mais uma vez precisas as colocações de Ricardo Lodi Ribeiro:

> 36. A sua divulgação, embora já possa revelar uma potencial situação de dificuldade a ser confirmada no final do exercício, estimulando que o Poder Executivo tome as medidas exigidas para resolver o descompasso entre a previsão abstrata de recita e despesa e o que foi efetivamente realizado, ainda não permite, antes do final do exercício financeiro, uma conclusão definitiva pela inexistência do cumprimento da meta. Somente após o encerramento do exercício financeiro é possível constar-se se a meta foi cumprida. E no caso concreto, com a edição da Lei n. 13.199/15, certamente a meta será cumprida, o que se viabilizou pela constatação por parte do Poder Executivo, a partir do importante instrumento dos relatórios bimestrais, de que a previsão que fora feita pela LDO não era compatível com o desempenho da economia brasileira no primeiro semestre de 2015.
>
> 37. A valer o argumento em sentido contrário, de que os relatórios bimestrais apontando o descumprimento parcial da meta já ensejariam o implemento da condição resolutória que cancelaria a autorização legal para a abertura de créditos suplementares, retirar-se-iam do Poder Executivo os instrumentos de atuação quando esses se fazem mais necessários para debelar os efeitos da crise econômica que, a partir da

66 RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pedido de impeachment da Presidente Dilma Rousseff – aspectos orçamentários - normas de direito financeiro – falta de amparo jurídico do pedido. 07 de dezembro de 2015.Pág. 16.

Câmara dos Deputados
PL 6334
2
Comissões Especiais

> frustração da arrecadação tributária, comprometem a meta do superávit, tornando a situação financeira e orçamentária do país inadmissível. Logicamente, tal raciocínio deve ser evitado por relevar extrema irresponsabilidade fiscal[67].

Em razão da natureza similar, aplica-se o mesmo raciocínio à avaliação quadrimestral prevista no § 4° do art. 9 da Lei Complementar n.° 101, de 2000, vale dizer, a sua finalidade precípua é a de orientar a Administração no exame do desempenho das contas públicas, mas jamais pôr uma pá de cal sobre o cumprimento das metas, o que só será possível com o término do exercício financeiro.

Como se vê, a aferição do cumprimento efetivo da meta de resultado primário, em obediência ao princípio da anualidade orçamentária, desenha-se plausível somente após o término do exercício financeiro correspondente, não sendo autorizado, portanto, abreviá-la, sob pena de manifesta violação ao referido princípio constitucional.

Demonstra-se, assim, ser incabível tratarmos da meta senão considerada ao final do exercício em homenagem ao princípio da anualidade. Inferimos, pois, que não há outra alternativa interpretativa à constatação de que o diagnóstico bimestral é mera projeção da meta e com esta não se confunde, não havendo que se falar em violação ao atingimento das metas pelo decreto quando seu conteúdo substantivo por decisão soberana do Congresso Nacional.

Sobre o período de apuração do cumprimento da meta, recorre-se ao parecer do Senador Acir Gurgacz sobre as contas de 2014 na Comissão Mista de Orçamento:

> "A meta é um objetivo, um alvo, uma mira, uma baliza. Tanto é verdade que seu cálculo se baseia em múltiplos parâmetros, nenhum deles controláveis pelo Governo. Parâmetros redundam em previsão. não em certeza. Como tal, não há como ser legalmente cobrada, de forma absoluta. sem levar em consideração a incerteza das contingências, além de outros fatos de interesse público aplicáveis.

[67] Ob.cit.

Câmara dos Deputados
6335
Comissões Especiais

> Isto porque a "meta" não é um fim em si: visa o controle financeiro do estado, a manutenção em nível aceitável da divida. a contribuição esta tal para a própria estabilidade.
>
> (...)
>
> No âmbito da LDO, a meta é fixada para o exercício, considerando-se determinado cenário econômico. As estimativas bimestrais previstas têm a finalidade de monitorar o atingimento dessa meta, **de tal modo que não há o que ser cumprido antes do final do ano, haja vista inclusive o principio da anualidade orçamentária, não afastado pela LRF.**"

Curioso apontar também que apesar de expressa disposição de que "o exercício financeiro coincidirá com o ano civil", os denunciantes, protocoloram a peça em 15 de outubro de 2015, já indicando o descumprimento da meta fiscal de 2015, **que se encerraria 75 dias – pasme-se - depois dessa data**. Isto demonstra, mais uma vez, o raciocínio tortuoso pelo qual, sem qualquer fundamento, os denunciantes tentam a todo custo colher algum esboço de crime de responsabilidade, de todo inexistente.

Independentemente disso, **nem mesmo o descumprimento da meta fiscal seria razão suficiente para a configuração de crime de responsabilidade**, conforme pretendido no caso. Afinal, a própria natureza da meta - norma de natureza programática - impõe sua observância conforme as circunstâncias do caso.

Logo, o descumprimento da meta, *per se*, jamais poderia ser a justa causa para a efetiva ocorrência de crime de responsabilidade, na forma da nossa legislação em vigor.

Para além da completa impossibilidade de configuração de crime de responsabilidade a partir dos decretos editados, é interessante notar a prática recorrente da edição de tais medidas, tanto por outros entes da federação, quanto pelo próprio Governo federal em anos anteriores, contando inclusive com o aval do Tribunal de Contas da União, como já indicado.

Nesse ponto, pode-se mencionar, a título exemplificativo, o caso de abertura de crédito suplementar realizada pelo **Estado de São Paulo** no ano de 2014, por meio do Decreto n.º 60.993, de 17 de dezembro de 2014[68], abaixo transcrito:

[68]Disponível em:

Câmara dos Deputados
Fl. 6336
Comissões Especiais

Decreto nº 60.993, de 17 de dezembro de 2014

Dispõe sobre abertura de crédito suplementar ao Orçamento Fiscal na Secretaria da Segurança Pública, visando ao atendimento de Despesas Correntes e de Capital

GERALDO ALCKMIN, GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, no uso de suas atribuições legais, considerando o disposto no artigo 9º da Lei nº 15.265, de 26 de dezembro de 2013,

Decreta:

Artigo 1º - Fica aberto um crédito de R$ 3.254.182,00 (Três milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, cento e oitenta e dois reais), suplementar ao orçamento da Secretaria da Segurança Pública, observando-se as classificações Institucional, Econômica, Funcional e Programática, conforme a Tabela 1, anexa.

Artigo 2º - O crédito aberto pelo artigo anterior será coberto com recursos a que alude o **inciso II, do § 1º, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320**, de 17 de março de 1964, de conformidade com a legislação discriminada na Tabela 3, anexa.

Artigo 3º - Fica alterada a Programação Orçamentária da Despesa do Estado, estabelecida pelo Anexo, de que trata o artigo 5º, do Decreto nº 60.066, de 15 de janeiro de 2014, de conformidade com a Tabela 2, anexa.

Artigo 4º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 17 de dezembro de 2014

No ano de 2014, o Estado de São Paulo – saliente-se - não cumpriu a meta estipulada para o ano. Não obstante, conforme demonstrado acima, realizou abertura de crédito suplementar e, ressalte-se, usou como fonte de tal crédito suplementar, excesso de arrecadação, conforme previsto inciso II, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, expressamente referida, aliás, no próprio decreto.

Sobre o cumprimento das metas fiscais pelos entes federados, veja-se que praticamente todos os Estados deixaram de observar a meta fiscal pelo menos uma vez cada, nos últimos cinco anos, conforme gráfico abaixo.

---

http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60993-17.12.2014.html. Acessado em: 28 de março de 2016.

Câmara dos Deputados
6337
Comissões Especiais

Número de anos em que cada estado não alcançou a meta
(Meta do RREO ante resultado do BCB entre 2008 a 2014)

Fonte: Elaboração própria a partir das informações provenientes do RREO do 6º bimestre de cada estado e BCB.

Mesmo assim, **não se tem notícia de que, em quaisquer dos Estados da Federação, os Tribunais de Contas tenham rejeitado a prestação de contas dos governos estaduais, tampouco que, nesses Estados, haja a denúncia e a abertura de processo por crime de responsabilidade.**

Tudo a revelar a completa desproporcionalidade da abertura de processo de *impeachment* contra a Presidenta da República em ano fiscal em que atendeu à meta de superávit primário aprovada pelo Congresso Nacional[69].

[69] Vale apenas mencionar que ainda que a meta tivesse sido descumprida, o que se admite para fins argumentativos, a desproporcionalidade da punição que se pleiteia neste processo, quando se percebe que a efetiva lesão jurídica à obtenção da meta fiscal é qualificada como simples infrações administrativas e punida com multa, nos termos do art. 5º da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. Incompreensível, portanto, que se possa cogitar a perda de mandato da Presidenta da República com base em tal fundamento.

Câmara dos Deputados
Fl. 6358
Comissões Especiais

Não se pode, ainda, deixar de rebater, em caráter estritamente subsidiário, o trecho exarado pelo presidente no despacho de recebimento da denúncia, em que declara: "*O PLN nº 5/2015, ainda que aprovado, não retira a tipicidade hipotética da conduta da DENUNCIADA nesse particular, já que os créditos orçamentários eram irregulares à época em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados.*".

Tal afirmação além de revelar a já apontada má-fé do ato de desvio de poder do Presidente da Câmara dos Deputados, propositalmente ignora um dos mais elementares postulados do Direito Penal, qual seja a retroatividade da lei posterior que de qualquer modo favoreça o agente. Este cânone do direito penal é pedra angular do Estado Democrático de Direito regido sob a égide da legalidade e taxatividade das normas penais, cuja finalidade protetiva da dignidade humana não pode ser subvertida por casuísmo revanchista do Presidente da Câmara.

Assim sendo, ainda que se desconsiderem todos os argumentos apresentados nos itens anteriores, ***a alteração legal da meta atuaria em benefício da avaliação da conduta da Presidenta, com efeitos retroativos, para fins de caracterização do crime de responsabilidade***. Ou seja: a alteração de meta, promovida mediante o cumprimento do regular processo legislativo, convalidaria qualquer situação que estivesse em desconformidade com o direito, afastaria qualquer tipicidade delituosa da conduta, uma vez que o elemento normativo do tipo foi alterado por lei ulterior.

Conclui-se, portanto, que, diferentemente do que alegado pelos denunciantes a verificação do cumprimento da meta fiscal só se verifica, segundo o princípio da anualidade ao fim do ano civil, em 31 de dezembro de 2015, e tendo, ainda, nesse caso, havido o cumprimento integral da meta estabelecida pela LDO daquele ano.

III.2.K) ALTERAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO TCU

Ademais, esta tese encontra-se ainda mais reforçada pelo fato de que a mesma conduta ora discutida, quando praticada em exercícios anteriores, não vinha sendo considerada

Câmara dos Deputados
Fl. 6330
Comissões Especiais

irregular pelo Tribunal de Contas da União. Nestes anos, as contas da Presidência da República sempre foram aprovadas pelo Tribunal de Contas da União.

Convém, a título elucidativo, examinar a evolução da jurisprudência do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, porquanto se revela de fundamental importância para compreensão da conduta adotada pela Administração Pública Federal, após a vigência da Lei Responsabilidade Fiscal.

Em 2015, ou seja, ***depois quinze anos da entrada em vigor da referida Lei Complementar,*** a Corte de Contas, por meio do Acórdão n.º 2461/2015-TCU-Plenário, considerou, pela primeira vez ao longo desses anos, irregular a edição dos decretos que abriram créditos suplementares, com fundamento de que eram incompatíveis com a obtenção da meta fiscal, o que ensejou a recomendação pela rejeição das contas.

Ocorre, entretanto, que essa postura, como dito, contrariou o entendimento até então consolidado no âmbito do próprio Tribunal, quando do exame de casos similares, como os ocorridos nos exercícios de 2001 e 2009.

Nesses anos, os Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, editaram, respectivamente, decretos de crédito suplementar, tendo como fonte superávit financeiro do exercício anterior ou excesso de arrecadação em situações análogas ao presente exercício, vale dizer, durante a tramitação de alteração legislativa da meta fiscal no Congresso Nacional. Nesses dois momentos, o TCU, ao examinar as contas correspondentes, não fez qualquer ressalva em relação à referida prática.

Câmara dos Deputados
Fl. 6340
Comissões Especiais

Nessa linha, convém examinar as peculiaridades afetas a cada uma das situações, a fim de compará-las ao contexto atual. À época, o Presidente Fernando Henrique alterou a meta por meio da Medida Provisória nº 2.046-33, de 25 de agosto de 2000, reduzindo o valor da meta e incluindo uma possibilidade de compensação entre o orçamento da União e o resultado das estatais. Essa medida provisória foi sucessivamente reeditada, culminando em sua conversão na Lei nº 10.210, de 23 de março de 2001.

Na prática, criou-se a possibilidade de abatimento da meta da União utilizando o resultado das estatais. Interessante notar que, ao final de 2001, o Governo Federal não conseguiu cumprir a meta.

Não obstante, considerando apenas o período em que a Medida Provisória entrou em vigor e o final do exercício, foram editados decretos de abertura de créditos suplementar, à conta de superávit financeiro do exercício anterior ou de excesso de arrecadação, no valor total de R$ 4,4 bilhões.

Cabe destacar que, em todo o exercício financeiro, foram editados 101 Decretos de crédito suplementar, dos quais 27 utilizaram como fonte o excesso de arrecadação ou superávit financeiro. Considerando-se apenas o período após a publicação da referida Medida Provisória foram editados 20 decretos. Conforme o quadro abaixo:

Quadro - Créditos de 2001 que usaram "excesso de arrecadação" ou "superávit financeiro"

Data	Código	Excesso de Arrecadação (A)	Superávit Financeiro (B)	Total do Crédito (A + B + outros)

Câmara dos Deputados
Fl. 6341
Comissões Especiais

27/dez	9461	8.379.300		22.029.590
27/dez	9459	41.154.401		116.332.256
26/dez	9452	2.405.839		4.811.678
26/dez	9451	26.000.000		52.879.874
16/dez	9450	134.302.860		268.605.720
26/dez	9448	983.428.837		1.966.857.674
26/dez	9447	11.490.593		467.649.109
20/dez	9439	54.948.581		109.897.162
20/dez	9435	15.641.629		46.299.248
11/dez	9419	5.205.385		11.260.770
06/dez	9407	17.412.700		41.510.496
06/dez	9405	4.208.000	2.479.629	15.113.258
03/dez	9399	1.380.400		30.876.400
26/nov	9389	8.602.550		22.760.725
26/nov	9388	430.100		860.200
19/nov	9382	108.000		7.127.309
31/out	9376	372.410.434		744.820.868
31/out	9374		1.520.884.168	5.724.577.018
16/out	9359		212.427.136	451.999.772
01/out	9343		1.049.652.095	5.033.211.804

Câmara dos Deputados
Fl. 6342
Comissões Especiais

08/ago	9295	3.274.000		6.548.000
07/ago	9294	806.594		11.725.053
07/ago	9286		4.936.956	396.936.886
18/jul	9268	8.699		22.875.545
16/jul	9266		3.069.333	6.138.666
12/jul	9261	222.734.106		446.001.698
29/jun	9249	1.294.150		2.588.300
	TOTAL	1.915.627.158	2.793.449.317	16.032.295.079

Registre-se que a avaliação do TCU sobre a abertura dos referidos créditos não mencionou qualquer irregularidade sobre os Decretos correspondentes, conforme se depreende da leitura da seguinte passagem extraída do Relatório e Parecer Prévio das Constas da União referentes ao exercício de 2001:

> "Verificou-se que mais de 60% do número de créditos adicionais abertos ou reabertos para o exercício em exame concentram-se no último mês do exercício, caracterizando a reincidência de procedimento sobre o qual tem este Tribunal se manifestado em seus relatórios e pareceres relativos às contas governamentais dos últimos exercícios, no sentido de que seja aperfeiçoado o planejamento orçamentário."[70] (grifos nossos)

Mas não é só. Sublinhe-se que as Contas de 2001 foram consideradas regulares, não havendo qualquer ressalva sobre os aludidos créditos, mesmo não tendo a Administração Direta cumprido a meta fiscal, que havia sido reduzida ao longo do ano pelo próprio Governo por meio

[70] Relatório e Parecer Prévio das Contas da União para o exercício de 2001. Pág. 121,

Câmara dos Deputados
Fl. 643
Comissões Especiais

de Medida Provisória. A única observação feita pelo TCU, naquele momento, foi a de solicitar o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário em relação à concentração de créditos ao final do exercício, conforme transcrito anteriormente.

De igual modo, em 2009, o Congresso discutiu a redução da meta de superávit entre 15 de maio e 08 de outubro. Durante esse período, foram publicados 32 Decretos de abertura de crédito suplementar, sendo que 4 destes à conta de R$1,9 bilhão de superávit do exercício anterior. Inclusive, naquele ano, um dos beneficiários desses créditos foi o próprio Tribunal de Contas da União (Decreto s/ nº 12.108). O quadro a seguir também ilustra a afirmação.

Quadro - Créditos de 2009 que usaram "excesso de arrecadação" ou "superávit financeiro"

Data	Código	Excesso de Arrecadação (A)	Superávit Financeiro (B)	Total do Crédito (A + B + outros)
04/jun	12053		8.300.000	1.040.200.000
02/jul	12108	85.833.500.000	48.200.000	86.146.600.000
30/jul	12149		1.269.100.000	1.277.300.000
13/ago	12159	79.200.000	613.500.000	750.600.000
	TOTAL	85.912.700.000	1.939.100.000	89.214.700.000

Ao examinar novamente a regularidade dessa prática, o TCU, recorrendo ao seu tradicional entendimento sobre a matéria, não fez qualquer ressalva sobre os créditos suplementares abertos, por meio de decreto, na gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

É o que extrai da leitura do Relatório sobre as Contas de 2009:

Câmara dos Deputados
Fl. 6344
Comissões Especiais

> "O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PLN nº 15, de 2009) que propunha redução da meta para 1,4% do PIB para o Governo Central e 0,20% do PIB para as Empresas Estatais, sendo proposta a exclusão do grupo Petrobras da apuração do resultado fiscal do setor público. Tais parâmetros passaram a ser adotados nas reavaliações bimestrais mesmo antes da aprovação do Congresso Nacional, o que veio a ocorrer em 9/10/2009, quando da promulgação da Lei nº 12.053/2009.
>
> (...)
>
> Após a análise da realização e da nova projeção dos itens até o final do ano, combinada com a alteração das metas fiscais propostas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, constatou-se a possibilidade de ampliação dos limites de empenho e movimentação financeira em R$ 9,1 bilhões em relação à avaliação anterior, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF."

Assim sendo, verifica-se, sem maiores dificuldades, que os decretos de abertura de crédito suplementar publicados entre 27.07 e 20.08 ***observaram a prática orçamentária consolidada ao longo dos anos***, bem como ratificada até então pelo Tribunal de Contas da União, inexistindo, pois, qualquer irregularidade apta a configuração de crime de responsabilidade

Como demonstrado, a edição de Decretos de abertura de crédito suplementar jamais fora considerada sequer infração administrativa, quanto mais um crime de responsabilidade, de modo que a conduta amparou-se em práticas consideradas legais e regulares pelos Tribunais de Contas de todo o País e em procedimentos administrativos consolidados, amplamente disseminados em todas as esferas de governo. Inclusive, no relatório preliminar das Contas de 2014, apresentado em julho de 2015, esse ponto não havia sequer sido incluído.

Câmara dos Deputados
Fl. 6345
Comissões Especiais

Em 2015, o Poder Executivo, em obediência ao entendimento assente no âmbito do Tribunal de Contas da União, geriu o orçamento em consonância com os parâmetros já consolidados.

E, quando houve a radical mudança de interpretação com a superveniência do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário, em 07 de outubro de 2015, **a Administração, em respeito à nova orientação, deixou de editar decretos de abertura de crédito suplementar à conta de excesso de arrecadação ou superávit financeiro do exercício anterior, adaptando-se, portanto, ao novo entendimento**.

O quadro abaixo demonstra a cronologia descrita acima, bem como outros atos praticados que refletem a gestão fiscal prudente que Governo Federal adotou ao longo de todo o ano de 2015, tendo promovido o maior contingenciamento de despesas discricionárias desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000.

Quadro - Cronologia

Data	Evento
01/01/2015	Como a LOA ainda não havia sido aprovada, o PLOA entrou em vigência no regime de duodécimos, o que significa que o orçamento autorizado passa a ser 1/12 do limite do PLOA multiplicado pelo número de meses transcorridos.
07/01/2015	Decreto estabelece limite fiscal dos órgãos em 1/18 das autorizações orçamentárias previstas no PLOA. (Decreto 8.389/2015)

Câmara dos Deputados
Fl. 6346
Comissões Especiais

20/04/2015	O Congresso Nacional aprova a LOA. O limite fiscal de 1/18 mensal permanece.
22/05/2015	É publicado o 1º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas, que sugere necessidade de contingenciar despesas discricionárias na ordem de R$ 70,0 bilhões.
22/05/2015	É publicado Decreto de Contingenciamento estabelecendo novo limite fiscal para os órgãos, com contingenciamento de R$ 69,9 bilhões para o poder Executivo. (Decreto 8.456/2015. O maior desde a LRF em termos de % do PIB.
17/07/2015	TCU produz parecer contrário às contas de 2014, sem mencionar os decretos de crédito neste momento, e comunica ao Governo para que seja feita a defesa. (Ata do TCU Nº 22/2015)
22/07/2015	É publicado o 2º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas, que sugere necessidade de alterar a meta fiscal.
22/07/2015	O Executivo envia Projeto de Lei ao Congresso para alterar a meta fiscal. (PLN n º 05)
27/07/2015	Edição de quatro decretos s/nº contendo crédito suplementar à conta de excesso de arrecadação ou superávit financeiro de exercícios anteriores (códigos 14.241, 14.242, 14.243 e 14.244).
30/07/2015	É publicado mais um Decreto alterando o limite fiscal para os órgãos, como novo contingenciamento no âmbito do Poder Executivo de R$ 8,4 bilhões. (Decreto 8.496/2015)
20/08/2015	Edição de dois decretos s/nº contendo crédito suplementar à conta de excesso de arrecadação ou superávit financeiro de exercícios anteriores (códigos 14.250 e 14.252).

Câmara dos Deputados
Fl. 6347
Comissões Especiais

07/10/2015	Plenário do TCU aprova parecer prévio, Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário)
02/12/2015	O Congresso Nacional autoriza a alteração da meta fiscal por meio da aprovação do PLN nº 05, convertido na Lei 13.199/2015.
02/12/2015	O presidente da Câmara dos Deputados aceita protocolar pedido de *impeachment* contra a Presidenta da República baseado, especificamente, na suposta irregularidade dos seis decretos de crédito suplementar editados em 27/07 e 20/08 de 2015

A partir da mudança do entendimento do TCU, **o Governo Federal adequou todos os procedimentos de edição de decretos de crédito suplementar e também toda sua execução financeira por meio dos decretos de contingenciamento.**

Deve-se, ainda destacar, que um dos primeiros órgãos a passar pelo novo procedimento de abertura de crédito suplementar foi, inclusive, o TCU que solicitou a edição de um decreto de créditos suplementares (em anexo) para si e teve que refazer o pedido, na medida em que a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento decidiu adotar o procedimento indicado no Acórdão.

E quanto à execução financeira, a demonstração da total aderência do comportamento dos gestores e, em especial, da Presidência da República, às prescrições emanadas do TCU, deu-se pela edição do Decreto de contingenciamento de nº 8.580, de 27 de novembro de 2015. Ou seja, a Presidência da República, formalmente, ciente da nova compreensão do TCU sobre a necessidade de observância da meta efetivamente vigente, impôs o contingenciamento de

Câmara dos Deputados
Fl. 6348
Comissões Especiais

todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos Ministérios, tudo a revelar extrema cautela fiscal.

Apenas no dia 3 de dezembro de 2015, após a alteração da meta fiscal com a sanção da Lei nº 13.199, de 3 de dezembro de 2015, foi realilzado o chamado descontingenciamento por meio do Decreto nº 8.581, de mesma data.

Não há dúvida, portanto, que houve completa observância, no exercício de 2015, das determinações do TCU.

A admissão da denúncia, ao atribuir efeito retroativo com reflexos jurídicos-penais ao novo entendimento do TCU, classificando como ilegais decretos editados antes mesmo que tal decisão fosse proferida, viola frontalmente *o princípio da legalidade* - enquanto proteção à segurança jurídica – *e o da culpabilidade* - ao pretender imputar à presidenta a responsabilidade por uma conduta previamente não considerada ilícita.

Para síntese do exposto:

Quadro - Decretos de abertura de crédito suplementar

Quanto aos decretos de abertura de crédito suplementar: 1. 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.

Câmara dos Deputados
Fl. 6349
Comissões Especiais

2. Além disso, **essa suplementação não guarda qualquer relação direta com o atingimento da meta, já que não significa o gasto de nenhum centavo.**

3. 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**.

4. A abertura de créditos suplementares para **despesas obrigatórias** constitui **estrito cumprimento de dever legal pela Presidenta**, sendo absolutamente inexigível conduta diversa de sua parte.

5. 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***.

6. Ainda que se entenda o contrário de todos os pontos acima, **a aprovação da alteração da meta fiscal por lei** aprovada pelo Congresso Nacional afasta a tipicidade da conduta.

7. 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**.

8. Não se fazem presentes elementos fundamentais para a configuração de crime de responsabilidade, sendo absolutamente incabível o processo de impeachment:

a) Não existe fato típico por:

i) inconstitucionalidade da aplicação retroativa de entendimento do TCU quanto à edição de créditos suplementares;

ii) inexistência de conduta delitiva, comissiva ou omissiva, da Presidenta, que editou decretos em acordo com a legislação, jurisprudência e prática, após análise técnica de todas as áreas envolvidas;

iii) não preenchimento dos elementos específicos do tipo relacionados ao atentado contra a Constituição e infração patente da lei orçamentária;

iv) ausência de lesão ou exposição à lesão da lei orçamentária e da meta de superávit primário, que permaneceram hígidas;

Câmara dos Deputados
Fl. 6358
Comissões Especiais

v) inexistência de dolo;

vi) não preenchimento de elemento normativo do tipo a partir da aprovação pelo Congresso Nacional do PLN nº 5, de 2015;

b) Não existe ilicitude por:

i) Estrito cumprimento do dever legal na edição de decretos suplementares de despesas obrigatórias;

ii) Exercício regular de direito na edição de decretos suplementares de despesas discricionárias;

c) Não existe culpabilidade por:

i) Inexigibilidade de conduta diversa.

III.3. A REALIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO COM O BANCO DO BRASIL - A ATIPICIDADE DAS CONDUTAS

III.3.A) DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA DENÚNCIA

Conforme detalhado no trecho anteriormente exposto nesta defesa, os denunciantes tratam quase na integralidade de supostas operações irregulares ocorridas no período de 2011 a 2014. Ainda que compreender denúncia tão inespecífica, mal redigida e aberta, seja uma verdadeira odisseia hermenêutica, há que se frisar, mais uma vez, que por determinação constitucional (art. 86, §4º da Constituição Federal), o processo de impeachment deve se limitar a fatos que tenham ocorrido apenas durante o mandato vigente do chefe do Poder Executivo.

Nessa toada, partimos para a descrição da peça acusatória durante o segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff, consoante restou delimitado por decisão do Sr. Presidente da Câmara dos Deputados.

Em relação a 2015, os denunciantes afirmam que a condutas genéricas e equivocadamente conhecidas como "*pedaladas fiscais*" teriam sido cometidas no âmbito do "plano

Câmara dos Deputados
Fl. 6351
Comissões Especiais

Safra". Segundo a denúncia, a União teria realizado operações de crédito ilegais, no ano de 2015, consistentes em deixar de efetuar periodicamente o pagamento ao Banco do Brasil das subvenções deste plano. Os sucessivos pagamentos não efetuados constituiriam espécie de financiamento-, e teriam sido praticados também em 2015-, uma vez que as demonstrações contábeis do Banco do Brasil referentes ao primeiro trimestre de 2015 apontam uma evolução dos valores que lhe são devidos pelo Tesouro Nacional e indicam que o crédito seria proveniente de operações de alongamento de crédito rural.

De acordo com os denunciantes, o alegado descumprimento dos arts. 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal pela Presidenta já ensejaria, *per se*, crime de responsabilidade. Em sua equivodada opinião, portanto, teria ocorrido o descumprimento de dispositivos expressos da Lei nº 1.079, de 1950, mormente aqueles previstos em seus arts. 10 (incluído pela Lei nº 10.028, de 2000) e 11. Nesse caso, as operações de crédito não teriam seguido as devidas formalidades legais.

Segundo os denunciantes, as próprias Portarias do Ministro da Fazenda estariam autorizando a realização de operações de crédito com o banco, já que estabelecem sistemática pela qual a União somente teria a obrigação de pagar as subvenções depois de decorrido certo prazo, contado a partir do final do semestre de apuração dos valores subvencionáveis, com atualização monetária.

São destacadas diversas modalidades de subvenções econômicas (equalização de taxas de juros, rebates e bônus de adimplência) devidas pela União ao Banco do Brasil S/A, fundamentadas na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, na Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, na Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005, na Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006, e na Lei nº 11.775, de 17 de setembro de 2008.

Os denunciantes afirmam que essas práticas configurariam operações de crédito, infringindo o disposto nos arts. 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal e, consequentemente, implicando crime de responsabilidade nos termos dos arts. 10 e 11 da Lei nº 1.079, de 1950.

Câmara dos Deputados
Fl. 6352
Comissões Especiais

Como se verá, a denúncia não se sustenta, em seus próprios pilares de compreensão. Para demonstrar a fragilidade dos argumentos trazidos pelos denunciantes, demonstrar-se-á a legalidade dos atos que envolvem a operacionalização do plano Safra. Para tanto, faremos a referência às **características do Plano Safra** e à sua operacionalização desde a década de 90, inclusive com as previsões legais atinentes a esse programa. Passando à análise penal da acusação, indicaremos a clara e evidente ausência de conduta por parte da Presidenta no tocante a essa parte da denúncia, na medida em que **inexiste ato da Sra. Presidenta da República nessa operacionalização**. Além disso, ainda que houvesse qualquer conduta passível de ser atribuída a Sra. Presidenta da República, o que inexiste na prática, apontar-se-á a total ***atipicidade da conduta***, já que as ***medidas analisadas não são verdadeiras operações de crédito***.

Por fim, será ainda apontada a mudança de entendimento do TCU no ano de 2015 e os procedimentos adotados pelo governo federal para se adaptar à nova visão acolhida pelo TCU.

A título de conclusão específica deste tópico, ao final, será apresentado um breve resumo dos motivos que levam à impossibilidade da presente acusação de crime de prosperar.

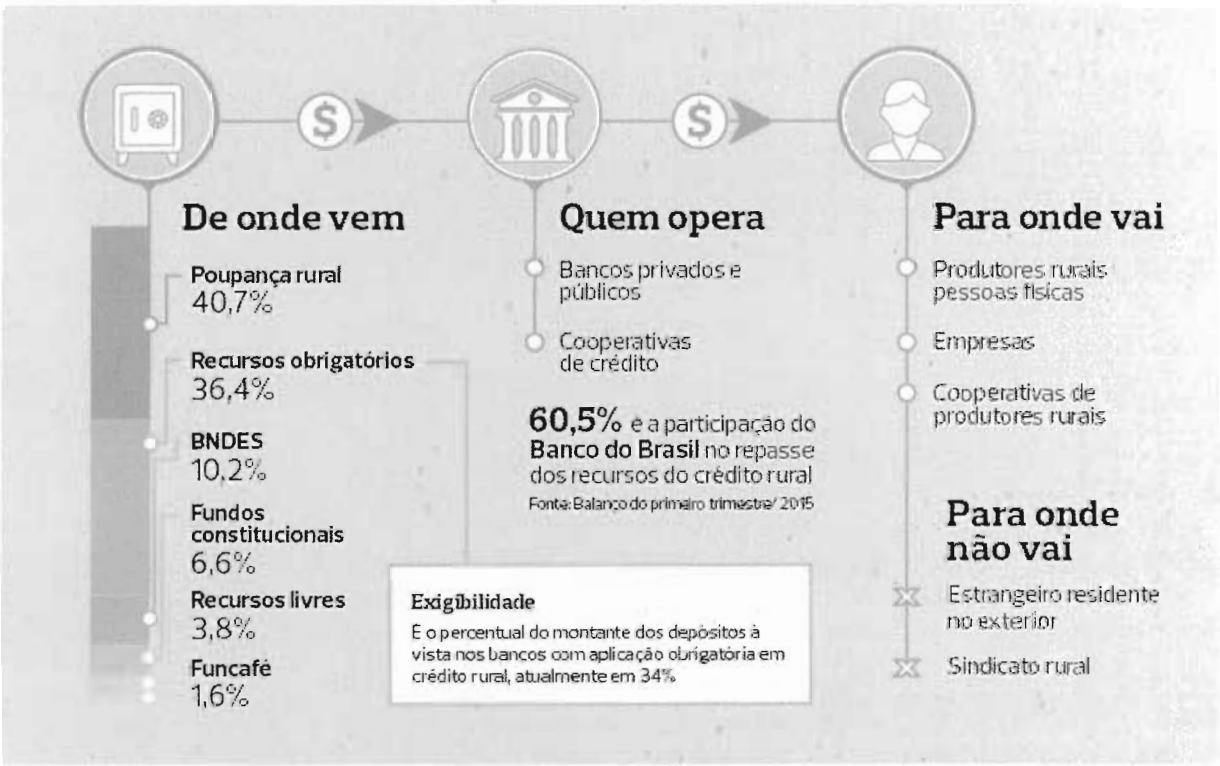
III.3.B) PLANO SAFRA

Antes de tudo, relevante consignar que a acusação relativa ao ano de 2015 mostra-se precipitada e até mesmo temerária. **Isso porque, mesmo no âmbito do Tribunal de Contas da União não existe qualquer manifestação com relação a possíveis irregularidades nas subvenções do Plano Safra, seja avaliação por parte dos técnicos da secretaria finalística, seja por parte de um dos órgãos julgadores desse Tribunal**.

O Plano Safra relaciona-se aos programas federais de apoio à produção agrícola, que disponibilizam recursos anuais, distribuídos por linha ou subprograma de financiamento, normalmente com início em 1° de julho de cada ano e término em 30 de junho do ano seguinte. Dentre esses programas destacam-se as concessões de subvenções econômicas nas operações de crédito rural, regidas pela Lei n° 8.427, de 27 de maio de 1992.

Câmara dos Deputados
Fl. 635
Comissões Especiais

O governo em nenhum momento realiza uma operação de crédito. O financiamento ocorre entre o cidadão ou empresa com uma instituição financeira por meio de diversas modalidades, sendo que o Estado está fora dessa relação contratual. Ao governo, cabe definir as regras do financiamento e o limite máximo de subvenção para garantir as melhores condições de financiamentos aos produtores rurais, e ao banco, a sua execução, operacionalização e prestação de contas, como se vê na figura abaixo.



Por meio da Lei nº 8.427, de 1992, a União foi autorizada a conceder subvenção econômica nas operações de crédito rural, sob a modalidade de equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural - agricultura empresarial - e ainda, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, na forma de rebates, bônus de adimplência, garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, suas associações e cooperativas nas operações de crédito rural contratadas, ou que

Câmara dos Deputados
Fl. 6354
Comissões Especiais

vierem a ser contratadas, com as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Essa concessão de subvenção econômica obedece aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda - MF, do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento- MAPA ou Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Também deve ser realizada de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, e, dependendo do caso, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente – MMA. Especialmente quanto aos custos de captação e de aplicação dos recursos, obedece aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda.

Esse plano vem sendo regulamentado por meio de Portarias do Ministério da Fazenda, no que tange aos aspectos relacionados à remuneração, período de apuração, prazo de pagamento, índice de atualização, fonte de recursos, etc., desde 1992, quando houve a edição da Lei.

As subvenções econômicas do crédito rural e do microcrédito produtivo orientado, instituídas, regulamentadas e operacionalizadas por meio de leis ordinárias, medidas provisórias, decretos, portarias e resoluções do Conselho Monetário Nacional-CMN, consubstanciadas nos títulos "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional", registradas nas demonstrações financeiras do Banco do Brasil, **NÃO** se constituem em modalidade de operação de crédito e/ou financiamento realizado pelo Banco do Brasil junto à União, e **NÃO** representam a utilização de recursos próprios do Banco do Brasil para o pagamento de subvenções de responsabilidade da União.

O conceito, a característica, os beneficiários, o modelo e a forma de concessão, o contexto normativo e os procedimentos operacionais em que estão inseridas as subvenções econômicas do crédito rural afastam na origem qualquer possibilidade de caracterização da operacionalização dessa modalidade de subsídio ao setor agropecuário como operação de crédito e/ou financiamento celebrado entre o Banco do Brasil e a União.

O crédito rural, instituído pela Lei n. 4.859, de 1965, constitui-se no suprimento de recursos financeiros, por instituições do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), para aplicação

Câmara dos Deputados
Fl. 6355
Comissões Especiais

exclusiva nas finalidades de custeio, investimento e comercialização, observadas as condições estabelecidas no Manual de Crédito Rural.

Cabe ao SNCR conduzir os financiamentos, sob as diretrizes da política creditícia formulada pelo Conselho Monetário Nacional, em consonância com a política de desenvolvimento agropecuário. Tal Sistema é constituído de órgãos básicos, vinculados e articulados:

a. Básicos: Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A e Banco do Nordeste do Brasil S.A.

b. Vinculados: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social; Agências de fomento, Bancos Estaduais, inclusive de desenvolvimento, Bancos Privados, Caixa Econômica Federal, Cooperativas autorizadas a operar em crédito rural e Sociedades de crédito, financiamento e investimento.

c. Articulados: Órgãos oficiais de valorização regional e Entidades de prestação de assistência técnica, cujos serviços as instituições financeiras venham a utilizar em conjugação com o crédito, mediante convênio.

Nesse sistema, os beneficiários do crédito rural são exclusivamente produtores rurais (pessoa física ou jurídica) e cooperativas de produtores rurais. Verifica-se, de forma inequívoca, que as operações de crédito rural só podem ser celebradas de forma direta entre as instituições e seus beneficiários.

As modalidades de crédito atendem o financiamento das despesas normais dos ciclos produtivos (*custeio*), das aplicações em bens ou serviços cujo desfrute se estenda por vários períodos de produção (*investimento*) e das despesas próprias da fase posterior à coleta da produção ou a converter em espécie os títulos oriundos de sua venda ou entrega pelos produtores ou suas cooperativas (*comercialização*).

O crédito rural pode ser concedido com recursos controlados e não controlados, conforme classificação abaixo:

Câmara dos Deputados
Fl. 639
Comissões Especiais

a. Controlados: i) os recursos obrigatórios (decorrentes da exigibilidade de depósito à vista); ii) os das operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda; iii) os de qualquer fonte destinados ao crédito rural na forma da regulação aplicável, quando sujeitos à subvenção da União, sob a forma de equalização de encargos financeiros, inclusive os recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); iv) os oriundos da poupança rural, quando aplicados segundo as condições definidas para os recursos obrigatórios; v) os dos fundos constitucionais de financiamento regional; vi) os do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).

b. Não controlados: todos os demais.

A estruturação do SNCR está inserida no interesse estratégico que o desenvolvimento da produção agropecuária tem para a preservação das questões de soberania, abastecimento e segurança alimentar do País, constituindo-se o fomento à produção de alimentos em política pública.

A política agrícola contempla um conjunto de ações, medidas e procedimentos do Estado direcionados ao setor agropecuário que se materializam por intermédio de planos, programas ou ações governamentais voltadas ao segmento. Pode abranger ações de estímulos de mercado (preços mínimos, subsídios, tributação, seguro, crédito direcionado *etc.*), ou medidas estruturais direcionadas a infraestrutura, desenvolvimento tecnológico, utilização de recursos naturais e preservação ambiental.

A política agrícola brasileira assenta-se, principalmente, em dois pilares: o crédito e a garantia de renda aos produtores rurais. O crédito envolve as modalidades descritas no item 17, acima; enquanto a garantia de renda é representada por um conjunto de instrumentos destinado a apoiar preços e a possibilitar a formação de estoques estratégicos.

Câmara dos Deputados
Fl. 6351
Comissões Especiais

O apoio creditício ao setor agropecuário fomenta a economia de milhares de comunidades do País, as quais têm vocação produtiva e se apoiam nesse setor para a geração de empregos, renda e desenvolvimento socioeconômico.

Constitui-se, também, em importante instrumento de fortalecimento e desenvolvimento do setor, atendendo agricultores familiares, médios e grandes produtores, empresas e cooperativas da cadeia do agronegócio.

O crédito rural possibilita a execução de importantes programas para o País relacionados, principalmente, à modernização das propriedades, inovação, armazenagem e sustentabilidade, que refletem em toda a cadeia produtiva, dinamizando o setor industrial, gerando empregos e produzindo o bem estar social.

Os financiamentos rurais contribuem, ainda, para a melhoria das condições produtivas e modernização dos empreendimentos rurais, com reflexos diretos e positivos no PIB do setor agropecuário e na economia brasileira.

Dado o caráter estratégico da produção de alimentos, praticamente todos os países do mundo estabelecem políticas e utilizam de mecanismos para subsidiar a agricultura.

Conforme demonstram os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os países, desenvolvidos ou não, praticam políticas de subsídios à agricultura.

No caso do Brasil, a metodologia utilizada pela OCDE atesta que a participação dos subsídios na composição da renda bruta dos produtores é relativamente modesta na comparação com outros países (um dos menores percentuais entre os países analisados).

Dentre os 10 maiores países produtores mundiais de cereais, segundo estimativas da OCDE, o Brasil é o que concede o menor subsídio proporcionalmente à receita bruta da agricultura.

Câmara dos Deputados
Fl. 6356
Comissões Especiais

O modelo de subsídio ao setor agropecuário brasileiro fundamenta-se, principalmente, nas políticas de apoio à oferta de crédito em condições diferenciadas e de proteção da renda dos produtores, por meio do direcionamento de recursos através de exigibilidades bancárias, concessão de subvenções econômicas na forma de equalização de taxas de juros, bônus e rebate e programas de garantia de preços de produtos.

Nesse modelo de o Estado buscar estabelecer mecanismos de apoio ao setor agropecuário brasileiro, propiciando condições diferenciadas de estímulo ao crescimento da produção e ao fortalecimento do segmento, a Lei n. 8.427, de 1992, no *caput* do art. 1°, autorizou o Poder Executivo a conceder subvenções econômicas a produtores rurais e suas cooperativas, sob a forma de:

I - equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa;

II - equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural.

De acordo com o disposto no § 1° do mesmo artigo 1° da referida Lei, considera-se também subvenção de encargos financeiros os bônus de adimplência e os rebates nos saldos devedores de financiamentos rurais concedidos, direta ou indiretamente, por bancos oficiais federais e bancos cooperativos.

Acrescenta-se, também, ao conjunto de mecanismos relativos aos subsídios das políticas de crédito rural, conforme disposto no art. 5°-A da Lei 8.427, de 1992, a possibilidade de o Poder Executivo autorizar a concessão de subvenções econômicas na forma de rebates, bônus de adimplência, bônus de garantia de preços de produtos agropecuários e outros benefícios a agricultores familiares, suas associações e cooperativas nas operações de crédito rural contratadas com as instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF.

As subvenções econômicas constituem-se em importantes instrumentos de política agrícola utilizados pelo Governo para o cumprimento de objetivos socioeconômicos, dentre eles: a) o incentivo à produção agrícola e pecuária no país; b) o incremento do volume de recursos a

Câmara dos Deputados
Fl. 6359
Comissões Especiais

taxas controladas para o crédito rural; c) a garantia do preço mínimo de produtos em favor dos produtores rurais e suas cooperativas (Política de Garantia do Preço Mínimo – PGPM); d) o incentivo da pontualidade dos pagamentos e a proteção de preço para os agricultores familiares.

Registre-se que a concessão da subvenção econômica aos produtores rurais e suas cooperativas tem como fundamento a condição de viabilizar a oferta de taxas controladas ao setor produtivo e/ou estabelecer mecanismos de apoio (bônus, garantia de preços *etc.*), pilares da política pública de apoio ao segmento, de forma compatível com a rentabilidade dos empreendimentos agropecuários.

O advento da subvenção agrícola é uma metodologia consagrada no Sistema Financeiro brasileiro, tendo sido instituído na década de 90, por meio da Lei n. 8.427, de 1992, como forma de apoiar os produtores rurais no desenvolvimento de suas atividades, estimulando a fixação do homem no campo e a produção de alimentos.

As subvenções econômicas (equalizações, bônus *etc.*) somente são constatadas quando da respectiva apuração. Ou seja, pela sua natureza, estão implícitas nas operações de crédito até o momento de sua verificação, a qual ocorre com os respectivos fatos geradores:

> (i) na equalização da taxa de juros, após a verificação da *média de saldos diários* (MSD), sobre a qual são aplicadas as taxas;
> (ii) no caso de bônus, quando disposto na norma legal que os institui; normalmente ocorre na liquidação da dívida ou no pagamento de parcela da operação de crédito.

Vale dizer, as subvenções econômicas, até que ocorra o fato gerador, são apenas benefícios potenciais destinados aos produtores rurais e suas cooperativas, não podendo ser caracterizados, portanto, como simples operações de crédito.

A amplitude e abrangência do arcabouço jurídico que regulamenta o tema estão materializadas em diversas legislações, e têm – desde a década de 90 – amparado a concessão de

Câmara dos Deputados
Fl. 6360
Comissões Especiais

diferentes modalidades de subvenção econômica, sempre em conformidade com as políticas e programas prioritários estabelecidos pelo Governo Federal para o setor agropecuário

As medidas podem abranger, por exemplo, públicos distintos: (Agricultura Familiar e Agricultura Empresarial), Programas de Crédito (Armazenagem, Sustentabilidade, Inovação), Regiões do País, atividades produtivas *etc.* Nesse contexto podem ser citadas, como exemplo, as subvenções amparadas na seguinte legislação:

a. Leis 10.177/2001, 10.696/2003, 11.322/2006, 11.775/2008, 12.249/2010, 12.844/2013;

b. Resoluções do Conselho Monetário Nacional CMN-2.164/1995, CMN-2.634/1999, CMN-2.636/1999, CMN-2.650/1999, CMN-2.657/1999, CMN-2.766/2000, CMN-2.782/2000, CMN-2.879/2001, CMN-3.001/2002, CMN-3.079/2003, CMN-3.097/2003, CMN-3.115/2003, CMN-3.123/ 2003, CMN-3.202/2004, CMN-3.206/2004, CMN-3.299/2005, CMN-3.405/2006, CMN-3.407/2006, CMN-3.436/2006, CMN-3.496/2007, CMN-3.497/2007, CMN-3.500/2007, CMN-3.510/2007, CMN-3.559/ 2008, CMN-3.579/2008, CMN-3.632/2008, CMN-3.769/2009, CMN-3.808/2009, CMN-4.031/2001, CMN-4.112/2012, CMN-4.212/2013 e CMN-4.299/2013; e pelos Decretos 5.996/2006, 6.977/2009, 7.774/2012.

c. Portarias 153, de 25.07.2008; 161, de 30.07.2008; 226, de 30.09.2008; 227, de 30.09.2008; 250, de 20.10.2008; 368, de 08.07.2009; 377, de 10.07.2009; 378, de 07.07.2010; 333, de 30.07.2011; 334, de 30.06.2011; 419, de 25.08.2011; 127, de 18.04.2012; 262, de 05.03.2012; 215, de 29.05.2012; 263, de 27.07.2012; 348, de 05.10.2012; 349, de 05.10.2012; 372, de 27.06.2013; 463, 19.08.2013; 469, de 19.08.2013; 570, de 02.09.2013; 10, de 10.01.2013; 11, de 10.01.2013; 67, de

Câmara dos Deputados
Fl. 6361
Comissões Especiais

05.03.2013; 452, de 16.08.2010; 69, de 05.03.2013; 313, de 21.07.2014, e 315, de 21.07.2014.

Dentre os mecanismos de subsídio ao setor agropecuário, destaca-se a equalização de taxas de juros, modalidade de subvenção econômica, relativa ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural. É o que determina o art. 4° da Lei n. 8.427/1992:

> Art. 4° A subvenção de equalização de taxas de juros ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

Considerando que a atividade agropecuária brasileira cumpre o calendário agrícola, chamado de ano-safra, que tem início em julho de cada ano e termina em junho do ano seguinte, a cada ciclo, de acordo com os direcionamentos e prioridades da política agrícola, são definidos novos volumes e taxas de equalização, que variam em função das características das linhas de crédito.

Anualmente, por ocasião do planejamento do Plano de Safra do Governo Federal, os ministérios gestores da Política Agrícola (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Desenvolvimento Agrário), em articulação com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e o Banco Central do Brasil, propõem e submetem ao Conselho Monetário Nacional as regras que regulamentarão o crédito rural para o período, bem como as estratégias de atuação, de forma a contribuir para o crescimento do setor agropecuário, a produção de alimentos e a geração de renda para o País. Merece destaque:

a. a publicação dos normativos das linhas de crédito e dos encargos financeiros para o tomador final do crédito, por meio de Resoluções do Conselho Monetário Nacional;

Câmara dos Deputados
Fl. 6362
Comissões Especiais

b. a definição das fontes financiadoras do crédito rural e dos volumes previstos para aplicação, considerando as exigibilidades bancárias do Sistema Financeiro Nacional e demais fontes de recursos de terceiros (FCO, Funcafé, OGU);
c. a publicação dos volumes e taxas de equalização por meio das Portarias de Equalização do Ministério da Fazenda. As portarias de cada ciclo agrícola são independentes entre si, produzindo efeitos de enquadramento para os financiamentos concedidos no período, e gerando equalização a partir da liberação dos recursos ao produtor rural até a liquidação das operações.

Conforme já esclarecido, o Poder Executivo está autorizado a conceder subvenções econômicas sob a forma de equalização e de bônus de adimplência e rebates, sendo que os limites e normas operacionais são definidos, especialmente, pelo Ministério da Fazenda, consoante as disposições da multicitada Lei n. 8.427/1992 (arts. 3° e 5°):

> Art. 3° A concessão de subvenção econômica, sob a forma de equalização de preços, obedecerá aos limites, às condições, aos critérios e à forma estabelecidos, em conjunto, pelos Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e financeiras existentes para a finalidade, com a participação:
>
> I - do Ministério do Desenvolvimento Agrário, quando se tratar das operações previstas no § 2° do art. 2° desta Lei; e
>
> II - do Ministério do Meio Ambiente, quando se tratar das operações previstas no inciso IV do caput e de produtos extrativos incluídos no § 2°, ambos do art. 2° desta Lei. (Redação dada pela Lei n° 11.775, de 2008)
>
> (...)

Câmara dos Deputados
Fl. 6363
Comissões Especiais

> Art. 5° A concessão da subvenção de equalização de juros obedecerá aos critérios, limites e normas operacionais estabelecidos pelo Ministério da Fazenda, especialmente no que diz respeito a custos de captação e de aplicação dos recursos, podendo a equalização, se cabível na dotação orçamentária reservada à finalidade, ser realizada de uma só vez, a valor presente do montante devido ao longo das respectivas operações de crédito.

As definições têm sido materializadas por meio de portarias do Ministério da Fazenda, nas quais são definidos os parâmetros para o benefício, a exemplo da Portaria 315, de 21.07.2014 que, em seu art. 1°, dispõe:

> Art. 1° - Observados os limites, as normas e as demais condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional - CMN e por esta Portaria, fica autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros sobre a média dos saldos diários - MSD dos financiamentos rurais concedidos pelo Banco do Brasil S.A. - BB.

Em conformidade com o disposto no art. 4° da Lei n. 8.427/1992, o art. 2° da citada Portaria 315 prevê que:

> Art. 2° - A equalização ficará limitada ao diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.
>
> § 1° - A equalização devida e sua respectiva atualização serão obtidas conforme metodologias constantes do Anexo I e condições constantes do Anexo II desta Portaria.
>
> § 2° - A equalização será devida no primeiro dia após o período de equalização e será atualizada até a data do efetivo pagamento pela STN.
>
> § 3° - O período de equalização é semestral, sendo que a equalização devida e a MSD serão apuradas com base nos períodos de 1° de julho a 31 de dezembro e de 1° de janeiro a 30 de junho de cada ano.

Câmara dos Deputados
Fl. 6364
Comissões Especiais

Não se pode perder de vista que as Portarias e Resoluções estabelecem as condições, critérios, parâmetros e procedimentos para operacionalização das subvenções econômicas. A partir dessa regulamentação, o processo realizado pelo Banco do Brasil orienta-se pela observância, cumprimento e adequação às exigências envolvidas nas etapas de enquadramento, concessão, apuração, identificação, detalhamento, registro, atualização, cobrança, controle, acompanhamento e verificação das subvenções econômicas do crédito rural.

Registre que, **tanto no processo de operacionalização do mecanismo relacionado à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros quanto na concessão de bônus/rebates, não se verifica o desembolso de recursos pela instituição financeira para pagamento da subvenção em nome da União**.

As subvenções econômicas rurais, notadamente as vinculadas ao processo de concessão de crédito com taxas reguladas ou controladas, de acordo com o segmento atendido ou programa, constituem-se no modelo de subsídio ao setor agropecuário brasileiro estabelecido pelo ordenamento jurídico.

A operacionalização desse modelo, também, legalmente regulamentada e disciplinada, ocorre por intermédio das instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) e abrangidas pelo alcance da Lei n. 8.427/1992.

No papel de execução das políticas públicas relacionadas ao crédito rural, o Banco do Brasil, desde a sua fundação em 1808, apresenta destacada importância e protagonismo, mantendo-se historicamente como o principal agente financeiro do agronegócio brasileiro, contribuindo de forma expressiva para o suprimento da demanda de crédito do segmento.

Conforme dados oriundos do SNCR, o Banco do Brasil detém 60,5% do crédito rural (março de 2015). Atuando desde o pequeno produtor até grandes empresas agroindustriais, o Banco do Brasil financia o custeio da produção e da comercialização de produtos agropecuários, além de estimular os investimentos rurais, tais como armazenamento, beneficiamento, industrialização dos produtos agrícolas e modernização das máquinas e implementos agrícolas.

Câmara dos Deputados
Fl. 6365
Comissões Especiais

Para realizar esses financiamentos, o Banco do Brasil utiliza, predominantemente, as fontes tradicionais do crédito rural, a exemplo dos recursos das exigibilidades bancárias (depósitos à vista e poupança rural), BNDES/FINAME, Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé), entre outros.

Em relação à operacionalização das subvenções econômicas, o Banco do Brasil observa, adota e implementa o disposto na legislação que **há mais de 23 anos** vem disciplinando o tema. O Banco do Brasil observa as condições e limites estabelecidos na concessão de financiamentos rurais a taxas controladas e/ou objeto de outra qualquer subvenção, apurando e registrando de acordo com os normativos contábeis, os montantes de subsídio concedidos pela legislação ao setor agropecuário. Adota, também, os procedimentos para controle, cobrança e apresentação dos valores aos responsáveis pelo pagamento, inexistindo qualquer irregularidade no cumprimento do ordenamento jurídico vigente.

As operações de crédito rural, objeto de subvenção econômica rural, são celebradas diretamente entre o Banco do Brasil e os produtores/cooperativas rurais a taxas subsidiadas, utilizando recursos de conta própria, notadamente oriundos das exigibilidades da poupança rural. Assim, o montante contabilizado a título de equalização não representa desembolso, adiantamento ou repasse de recursos pelo Banco, mas o registro da subvenção relativa ao diferencial de taxas e/ou bônus regulamentar concedido pela legislação.

O beneficiário da subvenção é o produtor rural e/ou cooperativa, e o responsável pelo pagamento dessa responsabilidade é o órgão ou entidade estabelecida pela legislação que amparou e disciplinou a concessão (ex.: União, Fundo Constitucional *etc.*). A instituição financeira operacionaliza esse processo, observando o cumprimento da legislação e adotando os procedimentos envolvidos (enquadramento, apuração, controle, registro contábil, apresentação e acompanhamento).

Os montantes consubstanciados nos títulos "Tesouro Nacional - Equalização de Taxas - Safra Agrícola" e "Título e Créditos a Receber - Tesouro Nacional", registrados nas

Câmara dos Deputados
Fl. 6366
Comissões Especiais

demonstrações financeiras do Banco do Brasil, referem-se à operacionalização de subvenções econômicas concedidas exclusivamente ao amparo da legislação: Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Manual de Crédito Rural, Resoluções e Portarias.

Esses montantes não constituem qualquer deliberação do Banco do Brasil em favor da União, não ensejam a liberação de recursos, não representam operação de crédito, financiamento e a assunção de compromisso financeiro com prazo estabelecido de pagamento e encargos. Correspondem ao registro em conformidade com as normas e práticas contábeis do processo de operacionalização das subvenções concedidas pela legislação aos respectivos beneficiários.

Importante destacar que, para a liquidação dos valores de equalização apurados pelo Banco após o término de cada período, a norma dispõe que os montantes devem ser atualizados, sem estabelecer prazo para que a Secretaria do Tesouro Nacional efetue o pagamento. **A norma detalhou as formas de concessão, apuração, atualização dos valores e apresentação destes à Secretaria do Tesouro Nacional, mas não fixou prazo para a efetivação do pagamento. Dessa forma, fica afastada qualquer caracterização de atraso, concessão de prazo e financiamento para pagamento dos valores apurados**.

Ademais, como poderia essa operacionalização ser caracterizada como operação de crédito, uma vez que seu valor sequer é conhecido?

No caso da subvenção relativa à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros, o montante só é conhecido, verificado e passível de ser exigido após transcorrido o curso das operações realizadas com produtores rurais e cooperativas, do saldo médio verificado e validada a sua consistência.

O detalhamento do processo relativo à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros evidencia a condição de subvenção econômica ao produtor rural e as suas Cooperativas, bem como a impossibilidade de caracterização da operacionalização desse mecanismo como operação de crédito entre a Instituição Financeira e a União.

Câmara dos Deputados
Fl. 6361
Comissões Especiais

Como cliente do Banco, o produtor rural contrata diretamente o respectivo financiamento rural que, por exemplo, utiliza como lastro recursos oriundos das captações da Poupança Rural e encargos financeiros contratuais de 6,5% ao ano (taxa controlada do crédito rural).

As operações rurais são contratadas com fontes de recursos e risco de crédito dos agentes financeiros, e apresentam, ainda, características específicas de orientação e acompanhamento (enquadramento, análise técnica, fiscalização, prorrogação *etc.*), as quais produzem impactos nos custos de contratação e condução dos financiamentos.

De forma a viabilizar a condição para o que produtor rural tenha acesso a Programas e financiamentos a taxas subsidiadas, inferiores às taxas de mercado, o Poder Executivo, por meio de Portarias, estabelece os critérios e parâmetros que disciplinam a concessão e apuração da equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de cada linha de crédito e/ou Programa.

As variáveis envolvidas na fórmula de apuração e cálculo da equalização detalham sua característica de subvenção econômica aos produtores rurais e sua condição de constituir-se no diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescido dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as Instituições Financeiras Oficiais e os bancos cooperativos nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito rural.

Cita-se, como exemplo, as seguintes fórmulas de Equalização de Taxas de Juros, dispostas nas Portarias do Ministério da Fazenda:

$$EQL = MSD \times [(1 + RDPmg + CAT)n/DAC - (1 + Tx)n/DAC]$$

$$EQA^* = [EQL1 \times (1 + TMS)] + [EQL2 \times (1 + RDPA)]$$

Câmara dos Deputados
Fl. 6368
Comissões Especiais

EQL1 = MSD x [(1 + RDPmg + CAT)n/DAC - (1 + RDPmg) n/DAC]
EQL2 = EQL - EQL1

A equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros enseja, de forma precedente, a existência dos normativos que regulamentam seus limites, forma e condições. A partir da regulamentação, ampara-se o processo de concessão e apuração. Entretanto, o mecanismo da equalização somente se verifica a partir da contratação e liberação dos recursos de um financiamento rural a taxas controladas/subsidiadas celebrado entre o produtor rural e a Instituição Financeira. Os recursos liberados ao produtor rural (média de saldo diários), em uma operação com taxa controlada, constituem-se o fato gerador para concessão da equalização de taxas de juros.

O modelo e a metodologia de apuração da subvenção econômica, instituídos pela Lei nº 8.427, de 1992, portanto, pressupõem que o montante de subvenção relativa à equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros só seja conhecido e passível de verificação após a liberação dos recursos aos produtores e o transcurso do tempo desde aquela data e a definida para a apuração (mensal e/ou semestral). Desse modo, é impossível a verificação e o pagamento de forma antecipada. Esta impossibilidade torna-se patente no caso de garantia de preço mínimo ou de bônus de adimplência, que dependem de fatores que só podem ser conhecidos após sua realização, caso a caso.

Por isso, o valor torna-se exigível de acordo com a periodicidade estabelecida (mensal ou semestral), e observa o processo de apresentação da fatura ao ente pagador (União) para conferência e validação. Pelo princípio da diligência administrativa, antes de qualquer pagamento, por se tratar de recursos públicos, há criterioso exame dos valores apresentados pelo Banco. Dado que se trata de lançamentos que envolvem milhares de operações, por vezes, o processo enseja consumo de elevado tempo até que os respectivos débitos sejam considerados aptos ao efetivo pagamento pelo Tesouro Nacional. O procedimento se justifica, não só pelo elevado número de operações envolvidas, como também pela alta complexidade das prestações de contas que

Câmara dos Deputados
Fl. 6369
Comissões Especiais

envolvem inúmeras safras, inúmeros tetos de equalização, cada uma delas com metodologias de apuração e valores de equalização diferentes entre si.

Ou seja: contrata-se uma operação de crédito com o produtor, verifica-se a média de saldos diários a que se sujeita a subvenção, apura-se o valor da equalização na periodicidade estabelecida (mensal e/ou semestral) e apresenta-se a fatura para pagamento.

Conforme estabelecido na regulamentação (Portaria MF nº 366/2014), o pagamento da subvenção às instituições financeiras é devido somente no primeiro dia após os respectivos períodos de apuração (de 1º de julho a 31 de dezembro e 1º janeiro a 30 de junho do ano subsequente).

A despeito da periodicidade semestral de pagamento, os valores são registrados pelo banco, de acordo com a assinatura dos contratos de financiamento pelo regime de competência. Ou seja, durante cada semestre, acumulam-se valores no balanço do Banco do Brasil (regime de competência) que ainda não são passíveis de cobrança ao Tesouro (regime de caixa).

Entendendo melhor o Plano Safra 2015-2016
Quanto ao período do plano safra de 2015 e 2016, ele foi regulamentado pelas Portarias MF nº. 419 e 420, de 26 de junho de 2015, a partir do 2º semestre de 2015, sendo mantida a apuração semestral. Assim, as equalizações apuradas em um semestre somente são devidas a partir do semestre seguinte, sendo atualizadas até o dia do efetivo pagamento.

Câmara dos Deputados
Fl. 6310
Comissões Especiais

É importante consignar que, apesar da periodicidade anual do próprio plano, as subvenções concedidas por ele ultrapassam esse tempo e podem alcançar períodos de até 15 anos. Desta forma, constituem expressivos fluxos de pagamentos relacionados aos exercícios anteriores, sendo a eles acrescidas obrigações referentes ao atual exercício.

Por exemplo, uma determinada operação de investimento rural que tenha sido contratada em 13 de novembro de 2015, com vencimento da última parcela em 13 de novembro de 2025, terá que ser calculada com saldos diários de 13 de novembro de 2015 até 13 de novembro de 2025, com a consequente equalização de taxas por todo o período.

Conforme indicado no box acima, percebemos mais um erro técnico dos denunciantes ao tratarem do Plano Safra: **os valores constantes das demonstrações contábeis são cumulativos e não permitem diferenciar as obrigações constituídas no exercício e os correspondentes pagamentos**.

No entanto, afirmam os denunciantes, a evidenciar mais um comentário equivocado:

> "(...) No caso deste programa, há prova inquestionável das pedaladas fiscais no ano de 2015, através das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1° Trimestre de 2015, em que consta a evolução dos valores devidos pelo tesouro nacional a tal instituição financeira em aproximadamente 20% (vinte por cento) do montante devido em dezembro de 2014. É que no 4° balanço trimestral de 2014 a dívida sob esta rubrica era de R$ 10,9 bilhões, passando para R$ 12,7 bilhões em 31 de março de 2015 (...)"

A utilização da variação do primeiro trimestre apenas aponta uma mudança contábil, que decorre basicamente da atualização monetária dos valores devidos. Esses dados,

Câmara dos Deputados
Fl. 6391
Comissões Especiais

portanto, não podem ser utilizados para aferir um aumento do passivo exigível, uma vez que, de acordo com a metodologia contábil utilizada pelo Banco (regime de competência), esses valores da variação somente seriam evidenciados ao Tesouro Nacional quando da apresentação da respectiva fatura de pagamento. Mesmo quando se compara a posição de 01.01.2015, quando o saldo de subvenção registrado nas demonstrações financeiras do BB alcançou o montante de R$ 10,9 bilhões, com a posição de junho de 2015, quando o saldo de subvenção alcançou o montante de R$ 13,4 bilhões, também não se pode falar em aumento do passivo exigível naquela data.

Desse total presente no balanço apurado em 30 de junho de 2015, R$ 10,4 bilhões apresentavam-se exigíveis desde janeiro de 2015 e R$ 3,0 bilhões, apesar de já contabilizados no regime de competência, só seriam devidos a partir de julho de 2015, portanto, ao final do primeiro semestre, o valor devido é inferior ao saldo existente de 1o de janeiro de 2015.

Fica claro que há um erro grosseiro e proposital na apresentação e interpretação dos dados do Balanço do Banco do Brasil. Procura-se criar a ilusão de um passivo crescente, quando, na verdade, nem todo o passivo contabilizado àquele momento poderia ser pago. Com efeito, a comparação correta entre o saldo devido em 1o de janeiro e 30 de junho demonstra uma queda nesses valores e não um aumento como ardilosamente pretendem os denunciantes sugerir fraudando a realidade dos fatos.

Reforça-se que esses valores mantiveram a trajetória decrescente, como pode ser observado pela posição de setembro de 2015. Na contabilidade do Banco do Brasil, o saldo de subvenção alcançou o montante de R$ 11,7 bilhões, desse total, R$ 10,0 bilhões eram exigíveis até aquele momento e R$ 1,7 bilhão, embora já contabilizados pelo banco no regime de competência, só se tornaria exigível em janeiro de 2016.

Sendo assim, **o valor efetivamente devido em setembro de 2015 é menor que o de junho de 2015 e, por consequência, ainda menor que o de janeiro de 2015 em razão dos pagamentos feitos pelo Tesouro Nacional no período.**

Câmara dos Deputados
Fl. 6372
Comissões Especiais

	CONTABILIDADE BB	CONTABILIDADE TESOURO
REGIME	Competência	Caixa
DÉBITO EM 01/01/2015	10,9 BI	10,9 BI
DÉBITO EM 30/06/2015	13,4 BI	10,4 BI
DÉBITO EM 30/09/2015	11,7 BI	10,0 BI
DÉBITO EM 30/12/2015	3,4 BI	0

Como pode ser visto pelo gráfico acima, essa situação evidencia que, ao longo de 2015, foram efetuados os pagamentos suficientes para a redução dos saldos sujeitos à atualização.

Câmara dos Deputados
Fl. 6373
Comissões Especiais

Logo, ao final do ano, foram totalmente pagos e, consequentemente, não caracterizam nenhuma espécie de irregularidade, tanto menos de qualquer ilicitude.

III.3.C) ATIPICIDADE DAS CONDUTAS

III.3.C.1. DESCRIÇÃO GENÉRICA DOS FATOS E AUSÊNCIA DE CONDUTA DA PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Cabe apontar já neste momento a mais completa ausência de indicação da participação concreta da Presidenta da República nos fatos narrados. Buscam os denunciantes envolvê-la no contexto nos seguintes trechos:

> "A conduta da denunciada, Dilma Rousseff, na concretização desses crimes, é de natureza comissiva, pois se reunia, diariamente, com o Secretário do Tesouro Nacional, determinando-lhe agir como agira. A este respeito, cumpre lembrar que a Presidente é economista e sempre se gabou de acompanhar diretamente as finanças e contas públicas. Aliás, durante o pleito eleitoral assegurou que tais contas estavam hígidas"

Ora, deveriam saber os subscritores que atribuir a alguém a autoria ou a participação em fato delitivo exige mais do que indicar reuniões diárias com o suposto executor do ato, ou sua qualificação profissional. É necessário indicar fatos ou indícios que apontem para a indução ou instigação ou mesmo a colaboração material. **A simples expressão de que a Presidenta determinava terceiro "a agir como agira", sem qualquer indício da existência de tal determinação, revela uma denúncia vazia, sem elementos, sem concretude.**

Assim, não há elementos para identificar uma ação, uma comissão, um ato positivo que seja para fundamentar a imputação em tela. **As operações tratadas não trazem em seu bojo nenhum ato assinado pela Presidenta da República, tendo os denunciantes tomado por suficiente o fato de que alegadas reuniões diárias da Presidenta com o Secretário do Tesouro Nacional (a ocorrência de tais reuniões, aliás, sequer foi demonstrada na**

Câmara dos Deputados
Fl. 6374
Comissões Especiais

denúncia) fossem suficientes para preencher os requisitos de uma conduta criminosa e comissiva da Presidenta da República.

Sabendo da insubsistência de tal afirmação, tentam os denunciantes, já em outro trecho, classificar a conduta da Presidenta da República como omissiva, o que revela ainda mais a inépcia da inicial. Assim, segundo a denúncia, caso não se vislumbre um ato positivo, que se instaure um processo para apuração de ato omissivo, nos seguintes termos:

> "Ainda que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal"

Trata-se aqui de imputação alternativa objetiva, pela qual se imputam duas condutas distintas e inconciliáveis a um mesmo réu. Distintas porque se trata de ação ou omissão, inconciliáveis porque – como adiante exposto – apresentam requisitos absolutamente distintos para materialização.

Ocorre que, em direito processual penal – e é disso que se trata – a imputação alternativa não merece acolhida, se não para a totalidade dos autores, ao menos para importantes juristas, como Gustavo Badaró (artigo anexo)[71], que ensina:

> "O principal óbice à aceitação da imputação alternativa é a necessidade de que haja justa causa para a ação penal. Como já exposto, predomina a posição de que, para a existência de justa causa para a ação penal é necessário que haja indícios de autoria e prova da materialidade delitiva.
>
> E, no que diz respeito à imputação alternativa objetiva, isto é, em que há alternância entre duas imputações com conteúdos fáticos distintos, para que se entenda viável a imputação alternativa, será obrigatório se concluir que o inquérito policial – ou qualquer outra forma de investigação prévia que tenha sido realizada – tenha reunido elementos de informação que

[71] BADARÓ, Gustavo. Da inadmissibilidade da Imputação alternativa no processo penal brasileiro. Disponível em http://badaroadvogados.com.br/da-inadmissibilidade-da-imputacao-alternativa-no-processo-penal-brasileiro.html.

Câmara dos Deputados
Fl. 6375
Comissões Especiais

> permitam concluir, com certeza, que existam, simultaneamente, os dois crimes!
>
> (...)
>
> Em suma, seja considerando que a justa causa, em relação à materialidade delitiva, exige um juízo de certeza, seja considerando que basta um juízo de probabilidade, jamais poderão coexistir a certeza ou a probabilidade de dois crimes alternativos! Impossível, pois, que exista justa causa para ambos. Eis, portanto, porque a justa causa para a ação penal é um óbice intransponível para a aceitação da imputação alternativa." (grifo nosso)

Mas, ainda que possível no campo processual, sabe-se que o direito penal material não admite a imputação por ação ou por omissão. **Ou bem existe uma conduta ativa, que causa o resultado ou a situação descrita no tipo penal, ou bem há uma omissão. A unicidade entre condutas não é possível, como aponta uma das professoras signatárias da denúncia, em sua obra Ingerência Indevida: "Ação e omissão, para fins de direito penal, devem ser consideradas diferentes, já que não há a mesma reprovabilidade em fazer o mal e deixar de fazer o bem"**[72].

Com razão a autora, nesse ponto. São condutas distintas, cuja materialidade exige até mesmo requisitos distintos, uma vez que, no primeiro caso, basta a descrição do comportamento e de um nexo causal, enquanto que, no último, a omissão deve vir acompanhada da comprovação da existência de um "dever de garantia", dentre aqueles indicados no art. 13, §2º do Código Penal. Em outras palavras, são figuras distintas, dogmaticamente diferenciadas, que não podem ser apresentadas alternativamente, na tentativa de cobrir a todo o custo as evidentes lacunas da peça inicial.

Mas, ainda que de omissão se tratasse, **deveria a denúncia indicar com clareza qual o "dever de garante" que impunha à Presidenta da República o dever de agir**. Sabe-se que a omissão somente ganha relevância penal se existir a obrigação de impedir o resultado decorrente de lei, contrato ou da criação anterior do risco.

---

[72] PASCHOAL, Ingerência Indevida, pág. 199

Câmara dos Deputados
Fl. 6376
Comissões Especiais

A denúncia sustenta que o dever de garante decorre do art. 84, II da Constituição Federal, ou seja, da lei. Ocorre que tal dispositivo dispõe apenas que: "Compete privativamente ao Presidente da República (...) exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal".

Nos termos do Código Penal, a lei apenas impõe o dever de garante se indicar expressamente que aquela pessoa tem "obrigação de cuidado, proteção ou vigilância" de um bem jurídico ou de uma fonte de perigo.

Ora, mesmo com o maior esforço hermenêutico, não há como extrair do art. 84, II da Magna Carta uma obrigação de cuidado, proteção ou vigilância específica, mas apenas a competência de exercer a genérica "direção superior da administração federal".

Vale destacar que o exercício da Presidência da República impõe delegação de funções e tarefas, uma vez que é de todo impossível conhecer e controlar todos os atos praticados pelos agentes públicos atuantes nesta esfera de Poder. Assim, não é possível atribuir àquele que exerce a chefia de Governo e de Estado a responsabilidade por todo e qualquer ato praticado por seus delegados ou subordinados, ainda mais aqueles legalmente praticados, sob pena de inviabilizar o exercício da função.

Ademais, frise-se que, no caso, a competência para administração financeira e contábil, nos termos da alínea 12, c do artigo 25, da Lei n. 10.683, de 2003, e do Decreto n. 7.482, de 2011 cabe ao Ministério da Fazenda. Nos mesmos termos a Lei n. 8.427, de 1992, no art. 3o, prevê a competência do Ministério da Fazenda para a regulamentação da matéria.

Assim, eventual omissão fundada no descumprimento da Lei (art.13, §2°, "a" do Código Penal,) somente ganhará contornos penais se descrita com clareza a lei que impõe o "cuidado, proteção ou vigilância". A menção genérica ao art. 84, II não supre tal requisito, uma vez que, como apontado, não descreve com precisão uma obrigação de evitar um resultado típico.

Câmara dos Deputados
Fl. 6377
Comissões Especiais

Segundo Miguel Reale Júnior, a "taxatividade impõe uma leitura precisa e clara da norma, definindo, para além de toda a dúvida, os limites e fronteiras do punível"[73]. Costa Júnior também dispõe que a lei deve ser "determinada, dotada de contornos claros e precisos, satisfazendo, assim, às exigências racionais de certeza"[74]. Ora, se a lei que descreve o delito deve ser precisa e taxativa, também deve ser aquela que indica um dever com relevância penal.

Nessa linha, asseverar que a norma que aponta a Presidenta da República como responsável pela "direção superior da administração federal" impõe a ela o "dever de garante" diante de subvenções por ela não efetuadas não vai "além de toda a dúvida", não apresenta "clareza" ou "precisão".

Em suma, o uso do art. 84, II da Constituição Federal para preencher o dever de garantia do art. 13, §2º do Código Penal não é adequado aos preceitos de legalidade ou taxatividade, fundamentais para a incidência da norma penal.

Ademais, cumpre destacar que a inicial não demonstrou – sequer indiciariamente – o ***dolo*** da Sra. Presidenta da República. Apenas descreveu uma suposta omissão e a existência de um etéreo dever de garante, sem se ocupar de indicar os elementos que demonstrassem que a Presidenta conhecia ou mesmo queria a prática dos atos.

Ora, se a existência de dolo é necessária nos crimes comissivos, ainda mais o é nos delitos omissivos – do contrário seria admitida no direito penal a responsabilidade objetiva, repudiada pela totalidade dos juristas da área. O dolo deve ser descrito, indicado, demonstrado nos crimes omissivos, e não atribuído de forma automática, como fosse decorrência imediata da mera descrição dos fatos.

Nesse sentido, a própria subscritora da denúncia original:

---

[73] REALE JR, Miguel; Instituições de direito penal, pág. 37

[74] COSTA JR, Comentários ao Código Penal, vol.1, pág.3

Câmara dos Deputados
Fl. 6378
Comissões Especiais

> "Ora, se o dolo não pode ser presumido nem mesmo na ação, havendo, como já apontado, toda uma celeuma em torno da responsabilização por dolo eventual, que dirá no caso da omissão, em que o nexo de causalidade é meramente normativo, cuja punição, até por questões lógicas, há de ser excepcional.
> Assim, a título de comissão por omissão, só pode responder na forma dolosa quem, efetivamente, quis o resultado"[75] .

Assim, a inicial deveria descrever, ou ao menos tangenciar, o dolo da Presidenta nos fatos em questão. Ao não fazê-lo, incorreu em inépcia.

Além disso, conforme se demonstrou no item I.3 desta manifestação (A DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO PRESENTE PROCESSO DE IMPEACHMENT), a quase totalidade da descrição dos fatos relacionados está centrada em acontecimentos anteriores a 2015 e já excluídos do objeto deste processo pela decisão que determinou o recebimento da denúncia.

O tratamento relativo aos fatos de 2015 é superficial, feito por remissão aos fatos de 2014, limitando-se a citar que os pagamentos em atraso relativos ao Plano Safra continuaram em 2015. Além disso, a denúncia não descreve e não individualiza qualquer conduta que tivesse sido realizada pela Presidenta da República, como já se afirmou, em relação a tais pagamentos, impedindo o exercício de sua ampla defesa. A peça acusatória limita-se a dizer que, ainda "que a Presidente não estivesse ativamente envolvida nesta situação, restaria sua responsabilidade omissiva, pois descumpriu seu dever de gestão da administração pública federal, conforme art. 84, II, da Constituição Federal". **Frise-se: a conduta em tese imputada à Presidenta decorre simplesmente de uma menção genérica ao seu dever de gestão, incapaz de caracterizar a existência de dolo, conforme se demonstrou**.

A correta descrição dos fatos é o primeiro exercício que deve ser realizado para que se garanta o princípio constitucional do devido processo legal e os seus corolários da ampla defesa e do contraditório. Afinal, como poderá o acusado defender-se sem sequer entender os motivos

[75] PASCHOAL, Ingerencia Indevida, pág.184.

Câmara dos Deputados
Fl. 6319
Comissões Especiais

pelos quais está sendo acusado? Neste aspecto, prescreve claramente o Código de Processo Penal em seu art. 41, em todo aplicável ao caso:

> "Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas."

Portanto, a peça inicial não atende a mínimos requisitos para imputação de conduta comissiva ou omissiva, nos termos da legislação processual penal. Sobre este ponto, Juarez Tavares e Geraldo Prado afirmam (parecer anexo):

> "80. O tipo deve conter, assim, todos os elementos que fundamentam o processo de imputação: a) a descrição de uma ação ou omissão; b) a indicação do objeto sobre o qual deverá recair a conduta; c) a relação de causalidade entre a ação e o resultado; d) as circunstâncias que caracterizam a proibição ou a determinação; e) a exata vinculação da conduta e do resultado a um procedimento doloso ou culposo. Todos esses elementos têm como objetivo final traçar as zonas do lícito e do ilícito, nas quais se processam a lesão ou o perigo de lesão aos respectivos bens jurídicos".

A denúncia não traz elementos que permitam aferir nexo de causalidade entre o resultado de um procedimento doloso e as condutas omissivas ou mesmo comissivas da Presidenta. Não se nota, da peça acusatória, indícios aptos a caracterizar uma zona de ilicitude em que se pudesse falar em lesão ou perigo de lesão a bem jurídico.

Não há sequer qualquer conduta que pudesse ser imputada à Presidenta da República: nenhum dos atos aqui narrados foi por ela praticado e nem mesmo estavam em sua esfera de atuação. Não houve indicação concreta de sua participação nos fatos em tela.

Não se verifica ainda qualquer omissão, pois a ela não era imposto dever de garante de todos os atos praticados dentro do governo e, por isso, essa acusação não deve ser admitida.

Câmara dos Deputados
Fl. 6380
Comissões Especiais

III.3.C.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE VIOLAÇÃO À LRF SER CONSIDERADA CRIME DE RESPONSABILIDADE

Outro ponto a ser tratado aqui é que a própria indicação do dispositivo supostamente violado é equivocada, não tendo o condão de caracterizar conduta típica. É que as partes pretendem caracterizar o crime de responsabilidade por suposto atentado à Lei Orçamentária, de acordo com o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950, mas indicam como dispositivo violado, surpreendentemente, artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda que seja claramente infundada a alegação de violação à LRF, conforme se demonstrará adiante, é necessário explorar os equívocos técnicos de tratar essa lei como orçamentária (PPA, LDO e LOA), que é o bem jurídico tutelado pela Constituição no tipo de crime de responsabilidade.

Não é possível interpretar extensivamente o art. 10, 4, da Lei nº 1.079, de 1950, pois os bens jurídicos são elencados expressa e taxativamente na Constituição e, portanto, a violação a dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal não tem, em absoluto, o condão de configurar crime de responsabilidade.

Nesse sentido se manifestou o Professor Doutor Ricardo Lodi Ribeiro, em parecer proferido sobre o tema:

> 19. A partir dessa tipologia constitucional estrita, é forçoso reconhecer que, não prevendo a Constituição Federal a possibilidade de crime de responsabilidade em face da violação da lei de responsabilidade fiscal, mas tão somente da lei de orçamento, não há que se falar em crime de responsabilidade pela violação do artigo 36 da Lei Complementar nº 101/00, como pretendem os juristas denunciantes.

Câmara dos Deputados
fl. 6381
Comissões Especiais

> 20. Vale destacar ainda que nem a própria Lei nº 1.079/50, com redação que lhe foi dada pela Lei nº 10.028/00 que lhe adaptou à LRF prevendo os crimes de responsabilidade orçamentária, estabeleceu a violação da LC nº 101/00 como causa ensejadora de impeachment em seu art. 4º, VI, cujas condutas financeiras sancionadas são esmiuçadas exaustivamente no artigo 10. É que os fluxos de caixa entre a União e os bancos públicos, ainda que se traduzissem em operações de crédito, o que, vimos, não é o caso, não violam propriamente a Lei Orçamentária Anual (LOA), que constitui o bem jurídico tutelado em todos os tipos legais do referido dispositivo sancionador dos crimes de responsabilidade, mas, supostamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que com ela não se confunde. Violar a LRF não é a mesma coisa que violar a LOA. Esta última é a norma que prevê todas as receitas e despesas da União. É aqui que as condutas comissivas e dolosas do Presidente da República poderão ensejar, em tese, o crime de responsabilidade. Já a LRF é norma geral de Direito Financeiro que orienta a elaboração, controle e fiscalização da LOA, mas que não faz qualquer previsão de receitas e despesas e com a lei de normas gerais não guarda relação de identidade. Sua violação não está constitucional ou legalmente tipificada como crime de responsabilidade. (grifos nossos)[76]

Assim, não havendo qualquer lesão ao bem jurídico efetivamente protegido pela Lei de crime de responsabilidade, estamos, em verdade, diante de um indiferente penal.

[76] LODI, Ricardo. Op. cit., pp. 8-9.

Câmara dos Deputados
Fl. 6382
Comissões Especiais

III.3.C.3. DA ATIPICIDADE POR INEXISTÊNCIA DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Além disso, ainda que se pudesse aceitar que suposta violação à LRF se caracterizaria como crime de responsabilidade, demonstrar-se-á que as operações descritas na denúncia não consubstanciam operações de crédito, restando ausente outro elemento constitutivo do tipo e sendo, portanto, atípica a conduta retratada.

III. 3.C.3.1 DA CONCEITUAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Para efeito de conceituação de operações de crédito, tem-se de recorrer ao art. 3° da Resolução n° 43/2001 do Senado Federal e ao art. 29, inciso III da LRF, que oferecem as seguintes definições:

> "Art. 3° Constitui operação de crédito, para os efeitos desta Resolução, os compromissos assumidos com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.
> § 1° Equiparam-se a operações de crédito: (Renumerado do parágrafo único pela Resolução n.° 19, de 2003)
> I - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;
> II - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito;
> III - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.
> § 2° Não se equiparam a operações de crédito: (Incluído pela Resolução n.° 19, de 2003)
> I - assunção de obrigação entre pessoas jurídicas integrantes do mesmo Estado, Distrito Federal ou Município, nos termos da definição constante do inciso I do art. 2° desta Resolução; (Incluído pela Resolução n.° 19, de 2003)
> II - parcelamento de débitos preexistentes junto a instituições não-financeiras, desde que não impliquem elevação do montante da dívida consolidada líquida. (Incluído pela Resolução n.° 19, de 2003)"

Câmara dos Deputados
Fl. 6383
Comissões Especiais

> "Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:
>
> .....
>
> III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;"

A leitura da parte final do art. 29 deixa claro que a enumeração dos negócios jurídicos não é exaustiva, pois também serão consideradas operação de crédito "*outras operações assemelhadas*". Tal abertura impõe ao intérprete a tarefa de investigar os elementos semelhantes entre as diversas espécies de operação de crédito expressamente previstas no inciso para que lhe seja possível compreender precisamente o que se deve entender por "*outras operações assemelhadas*".

Primeiramente, parece indiscutível a necessidade de contrato para o cumprimento de obrigação de pagamento em moeda corrente (assunção de compromisso financeiro) para que fique caracterizada a realização de operação de crédito.

O exame dos diversos tipos de contrato relacionados no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, se inicia com o mútuo, que é o negócio jurídico "*pelo qual uma das partes empresta à outra*", com a transferência de domínio, "*coisa fungível, tendo a outra a obrigação de restituir igual quantidade de bens do mesmo gênero e qualidade*"[77]. Como alerta a doutrina, é da natureza do mútuo a gratuidade, muito embora a regra nos dias atuais, em especial na hipótese de dinheiro, seja o mútuo oneroso, que poderá ser pago em uma única parcela ou em diversas.

[77] GOMES, Orlando. Contratos, 15ª edição, Rio de Janeiro, Forense, 1995, p. 318

Câmara dos Deputados
Fl. 6384
Comissões Especiais

Percebe-se, pois, desde já, que a gratuidade ou a onerosidade dos contratos, ou então a forma de restituição dos recursos por meio deles obtidos, se em pagamento único ou parceladamente, em nada influenciam a definição dos negócios jurídicos como operação de crédito.

A abertura de crédito, por sua vez, "*é o contrato pelo qual um banco obriga-se a pôr à disposição do cliente, ou de terceiro, por prazo determinado ou não, uma quantia em dinheiro, ou várias quantias, para que seja utilizada por meio de saques em uma ou mais vezes. (...) Pelas quantias efetivamente utilizadas o banco cobra juros, sendo também cobrada comissão, com base no limite fixado, pela abertura de crédito*". O crédito poderá, também aqui, ser pago parceladamente ou não.

Acerca da emissão e aceite de título, colhem-se dos ensinamentos de Orlando Gomes:

> "Empréstimos se realizam pela incorporação da dívida a um título formal, em que se consubstancia o direito literal e autônomo do credor, como a letra de câmbio e a nota promissória.
> Os títulos de crédito desempenham, na economia moderna, importante função, por serem meios práticos e prontos de realização do direito do credor, além de serem facilmente alienáveis. Documentam o crédito e provam integralmente a existência do direito que nele se incorpora. (...)
> A obrigação cartular, isto é, a dívida incoporada de título, pode ser ligada a uma relação básica que permanece como a sua causa, ou ter existência separada. Dividem-se, em conseqüência, os títulos de crédito em títulos causais e títulos abstratos. A estes aplicam-se as regras do mútuo, por analogia, seja qual for a causa – neles abstraída – da emissão, pouco importando que seja empréstimo, pagamento de preço, execução da obrigação de ressarcir e assim por diante."[78]

Já na aquisição financiada de bens, estamos diante de dois contratos distintos: o de mútuo – também chamado, na hipótese, de contrato de financiamento – e o de compra e venda.

[78] GOMES, Orlando. Contratos, Ed. Forense, 12ª ed., p. 354.

Câmara dos Deputados
Fl. 6385
Comissões Especiais

Pelo primeiro, o financiador dá ao financiado dinheiro, para que este o utilize na aquisição, à vista, do bem. Duas relações jurídicas se constituem: a primeira entre o financiador e o financiado, e a segunda entre este, como comprador, e um terceiro, chamado vendedor. O inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, parece se preocupar tão-somente com a operação de empréstimo, pois a compra e venda à vista realizada com o dinheiro emprestado não caracteriza operação de crédito nem tampouco será desconstituída caso o mútuo seja rescindido ou mesmo anulado.

Quanto ao recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, também aqui é necessário distinguir o contrato cujo objeto é o recebimento adiantado de dinheiro daquele pelo qual há, como obrigação a termo, a entrega do bem vendido ou a prestação de serviços. No primeiro, o objeto do contrato é o crédito, e no segundo a entrega do bem ou a prestação do serviço. Podemos citar, como exemplo, o desconto bancário, "*por via do qual o banco, deduzindo antecipadamente juros e despesas da operação, empresta à outra parte certa soma em dinheiro, correspondente, de regra, a crédito deste, para com terceiro, ainda não exigível*". A definição da Lei de Responsabilidade Fiscal alcança essa espécie de negócio jurídico e não o contrato de compra e venda a termo ou o de prestação de serviço em data futura certa.

O arrendamento mercantil é definido por Arnaldo Rizzardo como "como a operação financeira realizada por uma empresa arrendadora, constituída e atuando sob o controle do Banco Central do Brasil, tendo por objeto o arrendamento de bens móveis ou imóveis, adquiridos junto a terceiros, para fins de uso próprio da arrendatária (art. 1º, parágrafo único da Lei nº 6.099, de 1974). Não se trata de uma simples locação com promessa de venda, como à primeira vista pode parecer. Mas se cuida de uma locação com uma consignação de promessa de compra, trazendo, porém, um elemento novo, que é o financiamento, numa operação específica que consiste na simbiose da locação, do financiamento e da venda. Em suma, é a figura em exame uma alternativa de financiamento para aquisição de qualquer tipo de veículo, máquina ou equipamento de fabricação nacional ou estrangeira, novo ou usado, incluindo, também, financiamento de imóveis."

Câmara dos Deputados
Fl. 6386
Comissões Especiais

Poder-se-ia argumentar que, no arrendamento mercantil, o arrendatário não recebe dinheiro, mas sim um bem móvel ou imóvel que ao final do contrato poderá devolver, adquirir ou locar novamente. Ocorre, entretanto, que nesse contrato não é possível separar o financiamento da locação ou da aquisição, pois a empresa arrendadora se obriga a adquirir o bem única e precisamente para satisfazer uma necessidade econômica do arrendatário. Como assevera Arnaldo Rizzardo no trecho já transcrito, o arrendamento mercantil representa, de fato, "*uma alternativa de financiamento para aquisição*" de bens. Daí a opção legislativa de incluir essa figura contratual na definição de operação de crédito.

Da análise dos diversos contratos mencionados no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, podemos identificar como elemento essencial para a caracterização da operação de crédito a vontade contratual de obtenção de crédito de terceiro, com o objeto de realizar atos jurídicos diversos (aquisição de bens, pagamento de serviços, refinanciamento de dívidas etc.).

Acrescentem-se a esses pressupostos do crédito (art. 4º) a restituição do bem, ou a sua previsão e (art. 5º) a existência de prazo para que se realize a obrigação financeira assumida. Se o objeto do contrato for a transmissão da propriedade do bem, a função econômica do negócio será a circulação da riqueza e não a obtenção de crédito. E se não houver o transcurso de tempo entre a obtenção do bem e a sua restituição, não haverá a confiança e, consequentemente, não existirá crédito.

Necessário ainda frisar que a própria Lei Complementar nº 101, de 2000, fez clara distinção entre operação de crédito e concessão de subvenção. O § 2º do seu art. 26[79] expressamente difere a concessão de empréstimo, financiamento e refinanciamento (operações de

[79] § 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Câmara dos Deputados
Fl. 6387
Comissões Especiais

crédito) da concessão de subvenções, que são outra espécie de transferências de recursos para o setor privado destinado a cobrir necessidade de pessoas jurídicas (*caput* desse mesmo art. 26[80]).

III. 3.C.3.2 DA NÃO CARACTERIZAÇÃO DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO

Há ainda outros fatores que impedem a caracterização das subvenções como operação de crédito.

No caso ora examinado, são fatos incontroversos e que foram admitidos pelos próprios técnicos do Tribunal de Contas da União: (I) a União está autorizada a conceder as subvenções econômicas para o Banco do Brasil S/A; (II) compete ao Ministro de Estado da Fazenda estabelecer as condições de pagamento das subvenções econômicas; e (III) o Ministro de Estado da Fazenda expediu diversas portarias (ato normativo adequado) para a fixação dessas condições, inclusive o termo inicial do prazo para que a União satisfizesse a sua obrigação com as entidades subvencionadas (TC 021.643/2014-8).

Os montantes contabilizados nas demonstrações financeiras do Banco referem-se à operacionalização de subvenções econômicas concedidas exclusivamente ao amparo da legislação: Leis, Decretos, Portarias do Ministério da Fazenda etc., NÃO se constituindo em modalidade de operação de crédito realizado pelo Banco do Brasil junto à União e NÃO representando a utilização de recursos próprios do Banco do Brasil para pagamento de subvenções de responsabilidade da União.

A Lei nº 8.427, de 1992, instituiu a subvenção de operações de crédito rural e determina especificamente que cabe ao Ministério da Fazenda estabelecer as regras para operacionalização da subvenção.

---

80 Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Câmara dos Deputados
Fl. 6388
Comissões Especiais

As condições operacionais, historicamente, são estabelecidas por meio de Portarias do Ministério da Fazenda. Verifica-se que nem a Lei nº 8.427, de 1992, nem as portarias do Ministério da Fazenda estabelecem vencimento para que a União efetue o pagamento dos valores referentes às subvenções econômicas. Sob o ponto de vista jurídico, fica AFASTADA qualquer caracterização de concessão de prazo para cumprimento da obrigação (requisito de uma operação de crédito).

O Banco do Brasil não desembolsa/libera recursos para cobrir despesas da União. O produtor rural, beneficiário da subvenção, não recebe recursos relativos à subvenção e sim acessa um financiamento rural com condições subsidiadas. A instituição financeira registra nas demonstrações financeiras o valor da subvenção relativa aos contratos que realiza com os produtores rurais.

Não há mútuo porquanto não há transferência de dinheiro do Banco do Brasil para a União. A operacionalização do mecanismo da subvenção econômica constitui-se em modalidade de prestação de serviço por uma instituição financeira instituída, regulamentada e amparada por Leis e Portarias. O que caracteriza uma operação de crédito é a existência de um compromisso financeiro assumido em razão de um CONTRATO, mas não em decorrência de Lei.

A análise da série histórica de dados evidencia que, desde a edição da Lei nº 8.427, de 1992, verificou-se a existência de saldo devedor de subvenção em TODOS os meses nos últimos 22 anos, decorrente da forma de contabilização por parte do Banco e da prestação de conta que é feita junto ao Tesouro Nacional. Essa situação decorre da IMPOSSIBILIDADE, sob o aspecto contábil, da inexistência de saldo, tendo em vista que a instituição financeira registra os valores de acordo com o regime de competência e a União realiza os pagamentos observando o regime de caixa e com prazo para efetiva verificação.

Frise-se que, como é a necessária a efetiva verificação da prestação de serviços por parte do Banco do Brasil, necessária à transparência, torna-se impossível a operacionalização de pagamentos diários. Isso claramente evidencia a necessidade de um lapso de tempo entre o contrato

Câmara dos Deputados
Fl. 6389
Comissões Especiais

de financiamento que o banco faz com o produtor rural e o efetivo pagamento ao banco pelo Tesouro da subvenção decorrente deste contrato com o produtor rural.

Por isso, as portarias do Ministério da Fazenda estabelecem apuração semestral e, portanto, não procedem as acusação deduzidas na denúncia com relação à estipulação dessa metodologia de pagamento.

Além da ausência de prazo de vencimento para efetivação do pagamento, a característica regulamentar dos financiamentos rurais (custeio - prazo até 24 meses com possibilidade de reposição única ao final de principal e juros; investimento - reposição semestral e/ou anual com possibilidade de carência) poderia justificar que o pagamento da subvenção relativa ao diferencial de taxas fosse realizado em momento compatível com a reposição (capital e encargos contratuais) exigida dos produtores rurais (beneficiário da subvenção) no financiamento.

Em determinadas situações, considerando as regras estabelecidas para apuração da subvenção (mensal e/ou semestral), a sua exigência e respectivo pagamento podem ocorrer em momento anterior à liquidação/amortização pelo produtor rural do financiamento com condições subsidiadas.

Vê-se, pois, que o equívoco da acusação está em considerar que a fixação de prazo após a apuração para o pagamento das subvenções significa espécie de financiamento do Banco do Brasil à União. O raciocínio – equivocado, importante destacar – seria que o Tesouro Nacional teria assumido compromisso financeiro junto à referida instituição financeira, uma vez que prometeu pagar ao Banco do Brasil, com a devida atualização, valores correspondentes a despesa de natureza orçamentária, qual seja: despesa corrente com subvenção econômica.

Ora, o pagamento de subvenções ao Banco do Brasil S/A, ou mesmo a qualquer outra instituição financeira, não caracteriza operação de crédito tal como definida no inciso III do

Câmara dos Deputados
Fl. 6396
Comissões Especiais

art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, ainda que tal pagamento tenha ocorrido de forma extemporânea e acrescido de juros de mora e de atualização monetária. Parece evidente que, quando se comprometeu a pagar as subvenções econômicas, a União não assumiu compromisso financeiro com o fim de adquirir crédito junto ao Banco do Brasil.

Em verdade, seguindo portarias vigentes e válidas editadas pelo Ministro de Estado da Fazenda, que possui a competência para dispor sobre a forma e o tempo do pagamento das subvenções econômicas, a União, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional, realizou os pagamentos das subvenções ao Banco do Brasil com observância dos prazos legais. E, mesmo quando acumulou saldos devidos, a União tornou-se simplesmente inadimplente no seu contrato com o operador de crédito rural, o banco credor da subvenção.

Frise-se que todos os pagamentos foram realizados em consonância com Portarias expedidas pelo Ministro da Fazenda para este fim específico. Cite-se a Portaria 419, de 26 de junho de 2015, em que foi expressamente autorizado o pagamento de equalização de taxas de juros. Na mesma linha, a Portaria nº 420, de 29 de junho de 2015, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

A prevalecer o entendimento defendido na acusação, todo atraso no cumprimento de obrigação de pagar realizado pela União ou por qualquer outro ente da Federação caracterizará uma operação de crédito, uma "*espécie de financiamento*", já que o devedor terá assumido compromisso financeiro junto ao credor, com pagamento de juros e de atualização monetária. Basta pensar no absurdo que seria dizer que a União celebrou uma operação de crédito com o fornecedor de material de papelaria porque não honrou o seu dever de pagar determinada quantia em dinheiro pela aquisição de borrachas, canetas e resmas de papel.

Importante ressaltar que, nas subvenções econômicas mencionadas na *notitia criminis*, a relação jurídica se estabelece entre a União e o Banco do Brasil S/A. Em nenhum

Câmara dos Deputados
Fl. 6391
Comissões Especiais

momento a União teve, tem ou terá a obrigação de pagar subvenção econômica ao mutuário do financiamento celebrado com a instituição financeira, esta sim beneficiária da transferência dos recursos federais. Isso está bem claro nas portarias ministeriais que regulamentam a matéria. Resulta daí que não se pode admitir a tese de que o Banco do Brasil S/A estaria a cumprir obrigação alheia para se ressarcir posteriormente.

Exsurge clara, portanto, a conclusão inafastável de que os pagamentos de subvenções econômicas realizadas pela União ao Banco do Brasil S/A, inclusive aquelas referentes ao chamado *Plano Safra*, ainda que tenha acumulado saldos devidos, não configuram operação de crédito tal como definida no inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e, consequentemente, não caracterizam nenhuma espécie de ilícito, mormente aquele caracterizador de crime de responsabilidade, sendo a conduta que se está a examinar, portanto, atípica, já que ausente um dos elementos componentes do próprio tipo.

Mais importante ainda do que a demonstração de que as subvenções não podem ser enquadradas como operação de crédito, uma vez que não preenchem os requisitos legais desse instituto, é afirmar que os pagamentos do Plano Safra contraídos em 2015 foram todos pagos durante o próprio ano de 2015.

Ultrapassado esse ponto e explicitados alguns conceitos, percebe-se que não há maior plausibilidade nas alegações de que outros itens do artigo 10 também teriam sido violados pelos fatos aqui analisados.

Os demais itens do art. 10 assim dispõem:

> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:
> 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000).

Câmara dos Deputados
Fl. 6392
Comissões Especiais

> 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000).
> 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000);
> 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000).

Uma breve análise à luz do que já exposto demonstra a atipicidade das condutas também em cotejo com os tipo acima descritos.

É que os atos analisados não constituem, como exaustivamente repisado, operações de crédito e, decorre disso também que as dívidas acima tratadas decorrem de mero acúmulo de saldos devidos.

Não é outro o entendimento do professor Ricardo Lodi no já citado parecer:

> 21. Por outro lado, também não é possível, como pretenderam os juristas denunciantes, promover o enquadramento da conduta nos itens 6 a 9 do artigo 10 da Lei nº 1.079/505, já que o atraso no repasse dos recursos para pagamento das subvenções sociais pelos bancos públicos não se traduz em qualquer das condutas por eles previstas, como será demonstrado nos parágrafos abaixo.
> 22. O item 6 do referido artigo sanciona a abertura de operação de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal ou sem fundamento na lei orçamentária. Vimos que tais operações, por significarem mero atraso no repasse desses recursos, no âmbito do fluxo de caixa entre entes públicos, acarretando inadimplemento contratual, devem ser pagas independentemente de estarem previstas no orçamento ou serem limitadas pelas resoluções do Senado Federal. São despesas cujo desembolso é previsto nas leis instituidoras dos programas sociais, além de serem

Câmara dos Deputados
Fl. 6393
Comissões Especiais

> previstas na LOA. O pagamento de juros em decorrência do inadimplemento contratual decorre dos contratos aprovados pelo TCU e do ordenamento jurídico civil. De acordo com tal arcabouço jurídico, não se pode cogitar em operação realizada sem lastro legal ou senatorial. Ao contrário, a sua realização decorre de pagamentos a que a União está legalmente obrigada, o que afasta a possibilidade de aplicação do aludido dispositivo do artigo 10 da Lei nº 1.079/50.
> 23. No que se refere ao item 7 do mesmo dispositivo legal, em consequência do que foi demonstrado no parágrafo anterior, não há que se cogitar em providências a serem tomadas para anular os efeitos das operações praticadas, que, como se viu, têm amparo legal.
> 24. Quanto ao item 8, cumpre destacar que não houve operação de crédito por antecipação de receita, nos termos que são definidos no artigo 38 da LRF, mas a utilização de contas de suprimento de caixa, como vimos acima.
> 25. Também não procede o enquadramento, feito pelos juristas denunciantes, de tais situações no item 9 do artigo 10 da Lei nº 1.079/50, que estabelece como crime de responsabilidade a abertura de operações de crédito praticadas por ente da Federação, incluindo da Administração Indireta, com outra entidade federativa, o que é matéria inteiramente estranha às que foram descritas pelo Parecer do TCU, pela própria denúncia dos juristas ou pela decisão do Presidente da Mesa, uma vez que as chamadas pedaladas fiscais envolvem apenas a União e as instituições financeiras por ela controladas, e não Estados e Municípios ou suas administrações indiretas.
> 26. Deste modo, é forçoso reconhecer que nenhuma das condutas descritas no Parecer do TCU, no requerimento dos juristas ou na decisão do Presidente da Câmara poderia, em tese, se subsumir no artigo 10 da Lei nº 1.079/50.[81]

Portanto, como se vê, não há a caracterização de crimes de responsabilidade por quaisquer dos dispositivos legais citados na denúncia.

---

[81] Cf. LODI, Ricardo. Op. cit., pp. 9-11.

Câmara dos Deputados
Fl. 6394
Comissões Especiais

III.3.D) ALTERAÇÃO DE POSICIONAMENTO DO TCU

O último ponto a ser tratado, necessário a afastar as imputações feitas na denúncia, refere-se à alteração de entendimento do TCU quanto à caracterização dos contratos de prestação de serviços realizados entre a União e os bancos relacionados às subvenções.

Vários programas de incentivo à agricultura, à habitação e ao investimento incluem equalização de taxa de juros para bancos públicos ou reembolso de adiantamentos feitos pelo FGTS, nos moldes em que ocorre com o Plano Safra. Essa forma de pagamento remonta a, pelo menos, 1992.

Em 2015, porém, ao analisar as contas do governo de 2014, o TCU recomendou reduzir o prazo entre a apuração do valor a ser pago pela União e o seu efetivo desembolso para os bancos públicos (parecer anexo).

Consigne-se, preliminarmente, que tão logo o TCU modificou seu entendimento, antes mesmo da validação desse em julgamento das contas pelo Congresso Nacional, o governo alterou a metodologia dos pagamentos.

Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional alterou os contrato de prestação de serviço a partir de 2015, para vedar acúmulo de saldos negativos por parte da União por mais de cinco dias úteis, vedando também o acúmulo de saldos negativos por parte da União ao final de cada exercício financeiro.

Pois bem. Embora não exista pronunciamento específico do TCU alusivo ao exercício financeiro de 2015 (único período abrangido pela denúncia), o TCU manifestou-se sobre as subvenções em exercícios anteriores em dois processos diversos.

Câmara dos Deputados
Fl. 6395
Comissões Especiais

O primeiro deles foi dedicado somente a esse tema e a manifestação primeira do TCU consubstanciou-se no Acórdão 825/2015, de abril desse ano (em anexo).

O governo interpôs recurso com efeito suspensivo contra esse acórdão. A decisão final do recurso ocorreu apenas em dezembro de 2015, quando o TCU deu parcial provimento ao recurso, mas manteve seu entendimento quanto aos passivos da União com os Bancos Públicos e com o FGTS (em anexo).

Em paralelo a este processo, ao analisar as contas de 2014 (que não constitui objeto da presente denúncia), o TCU, por meio do Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário - TCU, em julho de 2015 (em anexo):

\

> "9.1 comunicar ao Congresso Nacional que as Contas do Governo referentes ao exercício de 2014 (...) não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão dos indícios de irregularidade mencionados no Relatório, que demandam a necessidade de abertura de prazo para apresentação de contrarrazões (...)" [82]

Dentre os indícios de irregularidades apontados, encontram-se as metodologias de pagamento de subvenções semelhantes às do Plano Safra.

Após a resposta do governo aos questionamentos apresentados, proferiu o TCU o Acórdão 2.461/2015, em que considerou que esses contratos consistiriam operação de crédito assemelhada, pois uma "análise singela do comportamento das contas de suprimento de fundos em 2014, vinculadas aos programas, revela que a prática não configurava meros adiantamentos destinados a ajustes operacionais em razão de incertezas nos desembolsos".

[82] Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.464/2015-TCU-Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes. Sessão de 17/06/2015.

Câmara dos Deputados
Fl. 6396
Comissões Especiais

Percebe-se claramente que mesmo sem alteração na regulamentação da forma como a União se relacionava com os bancos públicos nessas subvenções, o TCU passou a classificá-las como operação de crédito, fundamentando-se não na alteração da caracterização doutrinária ou de características intrínsecas do próprio instituto da operação da crédito, mas sim, levou em consideração o montante dos valores devidos e a duração do período em que houve saldo negativo. Ora, é incontroverso que o volume de operações ou a sua frequência não altera a natureza dos negócios jurídicos. **E mesmo que se considere esses fatores como suficientes para caracterização de operação de crédito, tais circunstâncias não se apuraram no exercício de 2015.** Tanto assim, que não há qualquer recomendação ou decisão do TCU com relação a esse período.

Essa alteração de jurisprudência, de fundamentos bastante questionáveis, com efeitos aplicáveis a atos anteriormente praticados, gera insegurança jurídica a gestores públicos, que não tem como pautar sua atuação em um exercício de futurologia, e viola a previsão contida no inciso XIII do art. 2o da Lei n. 9.784, de 1999.

Necessário consignar, no entanto, que, ainda que se considerasse correto o entendimento do TCU acerca da caracterização dos contratos de prestação de serviço como operações de crédito, à época em que realizados os fatos que ora se busca criminalizar (primeiro semestre de 2015), a metodologia de pagamento dessas subvenções era considerada legal e regular (a alteração definitiva de entendimento do TCU somente ocorreu em dezembro de 2015 - data inclusive posterior à apresentação da própria denúncia).

Desta forma, consoante analisado na questão relativa ao item III.3, aplicam-se aos crimes de responsabilidade as garantias penais e processuais penais. Dentre elas, a da taxatividade e sua consequente garantia da irretroatividade da lei penal incriminadora.

Forçosa a conclusão, assim, de que a metodologia de pagamentos do plano safra era legal e regular, não tendo o condão de fazer incidir norma penal incriminadora.

Em resumo, quanto às subvenções do Plano Safra:

Câmara dos Deputados
Fl. 6394
Comissões Especiais

1. Não há qualquer conduta (comissiva ou omissiva) descrita como tendo sido praticada pela Presidenta da República;

2. As subvenções referentes ao plano Safra são autorizadas por lei, que confere a regulamentação e a execução das políticas públicas aos Ministérios e instituições financeiras responsáveis por sua gestão, não sendo prevista conduta a ser praticada pela Presidenta da República;

3. A concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda para o ano safra;

4. A metodologia de apuração dos saldos a serem pagos ao banco operador do Plano Safra também é definido em portaria e, em geral, é semestral;

5. Para a contabilidade do banco, em regime de competência, os saldos a serem repassados pela União são apurados no momento da concessão da subvenção. Isto não significa que esses valores devam ser pagos imediatamente;

6. A necessidade de lapso de tempo entre o momento da contratação do crédito rural junto à instituição financeira e o efetivo pagamento de subvenção à instituição financeira decorre do tempo necessário para a verificação e fiscalização do emprego adequado do programa.

7. Sendo assim, é incorreto afirmar que a variação do saldo de subvenção do Banco do Brasil é decorrente de novas operações em 2015, uma vez que essas deveriam ser pagas apenas nos semestres subsequentes.

8. Os artigos de lei que supostamente teriam sido violados são artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, para que se configurasse crime de responsabilidade seria necessária alegação de violação de lei orçamentária;

Câmara dos Deputados
Fl. 6398
Comissões Especiais

9. Ainda que se pudesse considerar a LRF como bem jurídico protegido desse crime, também a ela não houve infração, pois essas subvenções não constituem operações de crédito, nos termos de seu art. 26, nem a elas podem ser equiparadas. Além de se tratar de contratos de prestação de serviços entre a União e o Banco do Brasil, no ano de 2015 não houve sequer atraso de repasses ao Banco do Brasil. Assim, se conduta houvesse, ela seria atípica;

10. Não se pode admitir a aplicação retroativa de novo entendimento do TCU em matéria de crime de responsabilidade;

11. Não se fazem presentes elementos fundamentais para a configuração de crime de responsabilidade, sendo absolutamente incabível o processo de impeachment. Não existe fato típico por:

- inconstitucionalidade da aplicação retroativa de entendimento do TCU quanto à natureza jurídica dos instrumentos de implementação do Plano Safra;

- inexistência de conduta delitiva, comissiva ou omissiva, da Presidenta, pois a ela nada se imputa;

- não preenchimento dos elementos específicos do tipo relacionados ao atentado contra a Constituição e infração patente da lei orçamentária (suposta violação da LRF);

- os atos apontados não constituem operação de crédito.

IV. CRIMINALIZAÇÃO DA POLÍTICA FISCAL

Câmara dos Deputados
Fl. 6399
Comissões Especiais

A política fiscal, em especial seu papel diante de uma crise econômica, é objeto de intenso debate entre os economistas e a população em geral. Grosso modo, pode-se dividir o debate atual sobre o papel do Estado e da política fiscal em duas posições.

De um lado, situa-se a posição daqueles que defendem o papel restrito do Estado e o uso da política fiscal com o objetivo fundamental de garantir a sustentabilidade da dívida pública, de modo a sinalizar ao mercado que não haverá risco de calote e evitar a instabilidade das principais variáveis macroeconômicas. Esses não cansam de dizer que a Constituição de 1988 não cabe no PIB e que os direitos sociais são um atraso às economias modernas.

De outro lado, situam-se aqueles que acreditam que os gastos públicos têm papel relevante na transformação da sociedade em direção a uma sociedade mais igualitária e na criação de um ambiente favorável, capaz de sustentar as expectativas de empresários e consumidores e de promover o crescimento econômico. Nos momentos de crise, defendem ampla atuação do Estado, por meio de políticas monetárias e fiscais, a fim de afastar o risco de aprofundar a deterioração do quadro econômico.

A crença no papel do Estado perdeu força nas décadas de 80 e 90 do século XX, período de predomínio da visão neoliberal, em particular a partir das regras de convergência adotadas pelos países que aderiram ao Euro e que levaram à criação, por diversos países, de regras fiscais rígidas para controlar o déficit público e a dívida pública.

Esse quadro de regras fiscais rígidas sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal (elevação de gasto público e desonerações tributárias) para estimular a demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise. Nos anos seguintes, a elevação dos déficits fiscais e da dívida pública decorrentes trouxe de volta a política fiscal para o centro do debate macroeconômico. Estudos do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI) mostram a revisão da posição daquela instituição, que antes defendia a postura de austeridade fiscal, e passou a defender a nova geração de regras fiscais que estavam sendo adotadas em diversos países. Esta nova geração de regras basicamente buscava maior flexibilidade das metas fiscais de curto prazo, com adoção de cláusulas de escape que permitissem ao governo fazer uso ativo da política fiscal nos momentos de forte desaceleração

Câmara dos Deputados
Fl. 6400
Comissões Especiais

econômica, ao mesmo tempo em que também se adotava medidas como limites para a trajetória da dívida pública ou para os gastos, visando garantir a sustentabilidade da dívida no longo prazo.

No Brasil, a adoção de uma regra fiscal de curto prazo (meta de superávit primário), bem como outros tipos de limite de gastos, foi introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2001, um dos adventos importantes da década de 1990. As leis de responsabilidade fiscal, que disciplinaram regras importantes para a administração pública, em nenhum momento, suplantaram a responsabilidade social dos governos, em especial, no Brasil, o dever de cumprir com as determinações das Constituição Cidadã.

Com a desaceleração econômica nos últimos anos, na esteira da crise econômica mundial de 2008, o governo brasileiro (Poder Executivo) teve que fazer sucessivas revisões da meta fiscal previamente estabelecida, via envio de projeto de lei para aprovação do Poder Legislativo, especialmente pela forte frustração das receitas, causada pela desaceleração da atividade econômica.

Ocorreu no Brasil fenômeno idêntico ao verificado em vários países após a crise de 2008: o conflito entre metas fiscais rígidas no curto prazo, que só podem ser alteradas por via legislativa (tempo político), e a necessidade de uma resposta rápida em termos de política econômica para evitar a crise (tempo econômico).

A posição dos denunciantes implica, na prática, que eles estão impondo ao Poder Executivo que não cumpra com os seus deveres constitucionais, 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.

A partir de tal postura dos denunciantes, a política fiscal, que até então era um tema meramente econômico, passou a ser criminalizada, ao ser usada para embasar um pedido de impeachment com o argumento de que supostas infrações à LOA e à LRF, que concorreriam para

Câmara dos Deputados
Fl. 6401
Comissões Especiais

o não cumprimento da meta fiscal, poderiam ser caracterizadas como crime de responsabilidade da Presidenta.

Ao interpretar o art. 9° da LRF de maneira restrita e defender que, a cada bimestre, o governo seja forçado a realizar cortes abruptos de gastos fiscal em caso de eventual frustração de receita, independentemente do cenário econômico, é obstruir sua liberdade de exercer o direito, para o qual foi democraticamente eleito de atuar na economia, preservando, no tempo, o compromisso com a estabilidade fiscal.

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.

Ora, como exposto anteriormente, a dificuldade de se manejar a política fiscal para mitigar os impactos da crise econômica mundial num contexto de regras fiscais rígidas levou diversos países ao descumprimento de metas fiscais e à adoção de regras mais flexíveis. O debate acadêmico na área econômica evoluiu, em todo o mundo, com reconhecimento do próprio FMI, em função da nova realidade que se apresentou após a crise de 2008.

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 consequentemente 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

Câmara dos Deputados
Fl. 6402
Comissões Especiais

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.

V. CONCLUSÃO

Todas as razões desenvolvidas ao longo da presente defesa revelam, de forma inconteste, a necessidade de ser extinto, seja por razões estritamente processuais, seja pela manifesta improcedência das denúncias recebidas pelo Sr. Presidente da Câmara, o processamento do presente pedido de *impeachment*.

Não existem razões de fato ou de direito para que o presente processo possa prosperar.

Desde a vitória eleitoral para o seu segundo mandato, setores oposicionistas se mostraram insatisfeitos com a reeleição da Sra. Presidenta República, Dilma Rousseff. Pedidos de recontagem de votos, acusações infundadas de que teriam ocorrido fraudes na apuração eletrônica dos votos, impugnações das contas eleitorais regularmente prestadas pela candidata vitoriosa, e muitos outros expedientes foram e vem sendo utilizados na busca da desqualificação de um resultado eleitoral legitimamente obtido pelo voto direto de milhões de brasileiros e de brasileiras.

Na falta de fatos que possibilitassem a revisão direta do resultado das urnas, outras formas de revanchismo eleitoral passaram a ser buscadas com avidez por setores oposicionistas. A busca de um fundamento para o *impeachment* da Sra. Presidenta da República passou a ser uma estratégia política. Parte-se de um desejo político de cassação do mandato presidencial para se conseguir, a qualquer preço, um fato que possa justificar esta medida.

Nas democracias é natural que as idéias políticas sejam disputadas com ardor, com paixão e com veemência. Mas sempre dentro de padrões respeitosos de convivência institucional. Quando, porém, os interesses pessoais são colocados acima dos interesses do próprio Estado e da sociedade, o projeto de poder passa a estar acima de tudo e de todos. Acima inclusive da própria lei e da Constituição. Esforços passam a ser aglutinados e articulados com o único propósito de se obter a desestabilização eficiente das relações políticas, econômicas e sociais, tomando-se como regra o

Câmara dos Deputados
Fl. 6403
Comissões Especiais

"quanto pior, melhor". A intolerância, o prejulgamento e o desrespeito a adversários políticos ou ideológicos passam a ser cultivados e incentivados como se fossem virtudes.

Em tais momentos históricos, chegar ao exercício do poder passa a ser um *meio* e *um fim em si mesmo*. E se, nos dias atuais, as armas já não mais podem ser utilizadas para o alcance desse soturno desiderato, buscam-se, com incontido despudor, falsos argumentos jurídicos, para se conseguir alcançar esta perversa ambição. Hoje, de fato, os golpes não são mais urdidos em quartéis na calada da noite. A realidade dos dias atuais e os valores dominantes em todo o mundo não mais permitem que assim seja. Nos dias atuais, os golpes são igualmente violentos, mas acabam sendo fundados em uma retórica democrática discursiva vazia e destituída de qualquer conteúdo real. São engendrados sob a luz do sol, com transmissão ao vivo pelas redes de comunicação e com informações *on line* transmitidas pelas mídias sociais. Tudo com a aparência da mais absolutamente legitimidade. Hoje, não mais se usam armas letais para a derrubada, à força, de um governo legitimamente eleito. Tais ações estão fora de época. Hoje, para os golpes de Estado, usam-se apenas as mãos para que sejam rasgadas, com elegância e discrição, páginas das constituições sobre as quais foram afirmadas a existência de Estados Democráticos de Direito.

Em situação absolutamente ofensiva à Constituição vigente em nosso país foi determinada a abertura do presente processo de *impeachment*. Foi aberto, a partir de uma decisão ilegal e viciada tomada pelo Sr. Presidente da Câmara dos Deputados, em claro e notório *desvio de poder*, decorrente de ameaças e de chantagens não atendidas pela Sra. Presidenta da República e pelos membros do seu governo. Está sendo processado com claras e indiscutíveis violações aos princípios constitucionais vigentes, em especial ao do *devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa*. Encontra-se fundado em denúncias inconsistentes, juridicamente insustentáveis e de improcedência manifesta.

Nesta manifestação que ora se apresenta a esta DD. Comissão Especial em nome da Sra. Presidenta da República Dilma Rousseff, não se defende apenas o seu direito subjetivo ao exercício regular do mandato presidencial para o qual foi legitimamente eleita pela maioria dos cidadãos brasileiros. Por esta defesa também se defende a Constituição brasileira e o Estado Democrático de Direito.

Câmara dos Deputados
Fl. 6404
Comissões Especiais

Como demonstrado nestas razões, nenhum crime de responsabilidade foi praticado pela Sra. Presidenta da República. Não houve ilicitude nos seus comportamentos. Não houve dolo nos atos que praticou. Não houve ação direta sua em atos que lhe são imputados. Cumpriu com o seu dever de governar, fazendo o que deveria ser feito, a partir de pareceres e manifestações técnicas dos órgãos competentes que integram a Administração Pública Federal. Cumpriu a lei e a Constituição. Não desviou recursos públicos. Não se locupletou. Não enriqueceu indevidamente. Ao contrário do que dizem os cidadãos denunciantes, jamais "atentou" contra o texto constitucional, como seria exigido para que tivesse contra si julgado como procedente um pedido de *impeachment*.

A hipótese de aceitação destas denúncias, portanto, em face de não terem nenhum embasamento constitucional ou jurídico, qualificarão, indiscutivelmente, uma verdadeira ruptura com a nossa ordem jurídica democraticamente estabelecida. Qualificarão um verdadeiro e indisfarçado do "golpe de Estado", independentemente da justificação retórica que se pretenda constituir para a sua explicação. Uma tal ruptura constitucional será imperdoável aos olhos da vocação democrática atual do nosso país, da opinião pública internacional, e da nossa própria história. Afinal, *"a constituição de um país não é um ato do seu governo, mas do povo que constitui um governo"*[83].

Nenhum novo governo nascido de uma situação de ruptura institucional terá legitimidade e condições de governabilidade para propiciar a paz e a força necessária para a superação da crise econômica e política que hoje o país necessita. Nenhum governo, no estágio atual de desenvolvimento democrático do nosso povo, suportará a pecha de ter nascido de um ato de usurpação ilegítima do poder e de negação da nossa Constituição. Como também já disse Thomas Paine: *"um governo sem constituição é poder sem direito*[84].

Por estas razões, se sustenta que as presentes razões de defesa sejam recebidas por esta DD. Comissão Especial e aceitas *in totum*, seja nas suas preliminares regularmente arguidas, seja nas suas razões de mérito. Por direito e por justiça, portanto, se postula seja julgado como manifestamente improcedente o presente processo de *impeachment*, para que, ao final, se reafirme a verdade histórica expressa nas clássicas e sempre bem postas palavras de Cervantes:

---

[83] *"The constitution of a country is not the act of its government, but of "the people constituting a government"* (Thomas Paine, *in* Os Direitos do Homem).

[84] *"Government without a constitution is power without a right" Ibidem.*

Câmara dos Deputados
Fl. 6405
Comissões Especiais

"La verdad aldelgaza y no quiebra y siempre anda sobre la mentira, como el aceite sobre el água"[85].

VI. DOS REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

a) o reconhecimento da nulidade do ato de instauração do presente processo de impeachment determinado pelo Sr. Presidente da Câmara Eduardo Cunha e de todos os seus atos subsequentes, com a extinção do presente processo, em razão do manifesto desvio de poder que definitivamente o viciou, sem que, em bom direito, seja possível a ocorrência de qualquer possibilidade jurídica plausível de convalidação;

b) que seja afirmado juridicamente, para todos os fins de direito e para que não pairem quaisquer dúvidas sobre o objeto deste processo de impeachment que este se limita, exclusivamente, à apreciação dos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Sr. Presidente da Câmara, e por conseguinte, que seja também determinada a reabertura do prazo para a apresentação da manifestação de defesa da Sra. Presidenta da República, pelo inequívoco prejuízo processual que estes vícios trouxeram à sua oferta;

c) que tanto a defesa como o Sr. Relator designado por essa DD. Comissão, bem como os parlamentares que deverão, nestes autos, firmar suas manifestações sobre a matéria sub examine, considerem, em sua análise sobre a ocorrência ou não de crimes de responsabilidade da Sra. Presidenta da República, unicamente as acusações que determinaram efetivamente a abertura do presente procedimento pela decisão original do Sr. Presidente da Câmara, determinando-se também o desentranhamento dos documentos relativos às delações;

[85] *Dom Quixote. Parte Segunda. Cap. X*

Câmara dos Deputados
Fl. 6406
Comissões Especiais

d) que seja decretada, de plano, nulidade da realização da sessão de oitiva dos denunciantes, com o desentranhamento dos presentes autos de tudo o que diga respeito à sua indevida realização sem a intimação da Sra. Presidenta da República ou de seu representante legal;

e) que, caso seja mantida como válida a sessão em que foram ouvidos os denunciantes para o esclarecimento dos fatos pertinentes à sua denúncia, seja reaberto o prazo de 10 (dez) sessões para que se possa, regularmente, fazer a apresentação da defesa da Sra. Presidenta da República;

f) a determinação de que, doravante, de todos os atos a serem praticados ao longo deste procedimento sejam regularmente expedidas intimações ou cientificações formais à Sra. Presidenta da República ou a seu representante legal, para que possam proceder ao regular exercício do seu direito de defesa durante toda a tramitação deste processo;

g) que caso sejam realizadas quaisquer outras sessões ou diligências destinadas ao esclarecimento dos fatos denunciados, seja reaberto o prazo de 10 (dez) sessões para o aditamento desta defesa, ou a apresentação de novas razões, para pleno e regular exercício do direito de defesa constitucionalmente assegurado;

h) no mérito, que seja rejeitada a denúncia, não prosseguindo o processo de impeachment, tendo em vista a ausência de qualquer conduta imputável à Presidenta da República, a atipicidade da condutas descritas e a presença de excludentes de ilicitude e de culpabilidade.

Brasília, 4 de abril de 2016

JOSÉ EDUARDO CARDOZO
Advogado-Geral da União