




## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

### DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE N. 1/2015

#### Volume 26

### AUTUAÇÃO

Aos dez dias do mês de abril do ano de dois mil e dezesseis, em Brasília, Distrito Federal, na Secretaria da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, autuo os documentos que se seguem, referentes à **Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015**, apresentada por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, **em continuação ao volume número 25**. E, para constar, eu, ....., Claudia Maria Borges Matias, Secretária-Executiva da Comissão Especial, lavro e subscrevo a presente autuação.



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Of. n. 446/2016/SGM

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destina a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Conceição Paschoal – CEDENUN.

Anexo II, Pavimento Superior, Sala 165-B

N E S T A

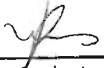
Assunto: **Recurso n. 118/2016.**

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência a decisão proferida por esta Presidência no Recurso n. 118/2016, interposto pelo Senhor Deputado Assis Carvalho contra decisão proferida em questão de ordem suscitada no âmbito dessa Comissão.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente

<b>SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS</b>	
<b>RECEBIDO</b>	
Em <u>4/4/16</u> , às <u>19 h 02</u>	
 Assinatura	<u>6942</u> Ponto



Documento : 69718 - 1



CÂMARA DOS DEPUTADOS

**DECISÃO DA PRESIDÊNCIA**



Trata-se do Recurso n. 118/2016, de autoria do Senhor Deputado ASSIS CARVALHO, fundado nos artigos 57, XXI e 96, parágrafo 2º, do Regimento Interno, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO -- Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República -- sobre a correta interpretação dos artigos 85 da Constituição Federal, 4º da Lei n. 1.079/50, e 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no que se refere à caracterização do crime de responsabilidade.

A questão foi resolvida no sentido de que não poderia aquela Presidência *delimitar previamente o que pode ou não ser considerado para fins de caracterização de crime de responsabilidade*. Caso contrário, haveria indevida invasão na atribuição do Relator, da Comissão e do próprio Plenário da Câmara dos Deputados na análise da admissibilidade da denúncia.

O recorrente, de forma sucinta, insiste com a sua alegação de que caberia à Presidência da Comissão Especial analisar a *eventual inexistência de justa causa para a imputação do crime de responsabilidade, sob pena de estar caracterizado um vácuo de competência que implicaria em irreparável prejuízo à defesa da Sra. Presidente da República*. Acrescenta que a *precisa delimitação dos contornos do suposto crime que se imputa à Chefe do Poder Executivo* seria condição essencial para a legalidade e a legitimidade do julgamento da denúncia por crime de responsabilidade.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

É o relatório. **Decido.**

De fato, não compete à Presidência da Comissão Especial decidir sobre questões que digam respeito ao próprio objetivo para o qual foi criada a respectiva Comissão. Ora, a análise sobre a existência ou não de justa causa para a admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente da República é justamente o escopo do trabalho daquela Comissão Especial.


Além disso, ao contrário do que sustentou o recorrente, haveria ilegalidade no procedimento e, consequentemente, prejuízo na defesa da Presidente da República, se o Presidente da Comissão, isoladamente, decidisse a respeito do conceito de justa causa e dos requisitos necessários para configuração do crime de responsabilidade, e não a própria Comissão e, posteriormente, o Plenário da Câmara dos Deputados.

Ante o exposto, **nego provimento** ao Recurso n. 118/2016, de autoria do ilustre Deputado ASSIS CARVALHO.

Publique-se.

Oficie-se.

Em 04/04/2016.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Of. n. 448/2016/SGM

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal - CEDENUN

Anexo II, Pavimento Superior - Sala 165-B

Nesta

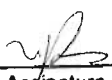
Assunto: **Recurso n. 120/2016.**

Senhor Presidente,

Encaminho em anexo cópia da decisão proferida no Recurso n. 120/2016, de autoria da Senhora Deputada JANDIRA FEGHALI.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente

<b>SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS</b>	
<b>RECEBIDO</b>	
Em <u>4</u> / <u>4</u> / <u>16</u> , às <u>13</u> h <u>02</u>	
 Assinatura	<u>6942</u> Ponto



Documento : 69736 - 1



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se do Recurso n. 120/2016, de autoria da Senhora Deputada JANDIRA FEGHALI, fundado no artigo 57, XXI do Regimento Interno, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO -- Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República -- sobre a correta interpretação do artigo 20 da Lei n. 1.079/50, mais precisamente quanto ao momento adequado para a realização das "diligências" para esclarecimento da denúncia: se antes ou após a apresentação da manifestação pela Denunciada.

A questão foi resolvida no sentido de que, por se tratar de atos que visam o esclarecimento da denúncia, e não de instrução probatória, a sua realização antes da apresentação da manifestação da Denunciada seria legítima. Foi dito, ainda, que a interpretação do art. 20 da Lei n. 1.079/50, ao contrário do suscitado na questão de ordem, seria expresso no sentido de que dentro do período previsto para os trabalhos da Comissão é que seria permitida a realização de tais diligências, e não depois, no prazo previsto para o Relator apresentar o seu parecer. Por fim, foi registrado que o rito previsto para o caso *Collor* deve ser seguido o quanto possível, mas não a ponto de vedar a realização de diligências para esclarecimento da denúncia apenas porque naquela época a denúncia não precisou ser esclarecida.

A recorrente, de forma sucinta, insiste com as suas alegações de que qualquer diligência para esclarecimento da denúncia só poderia ser realizada após a apresentação da manifestação pela Denunciada, sob pena



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

de violação dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Diz que seria imprescindível conceder à Denunciada a oportunidade de contestar as afirmações feitas a seu respeito e indicar as provas e diligências cabíveis a sua defesa. Volta a dizer que no caso *Collor* nenhuma diligência foi realizada antes da manifestação do denunciado, e que proceder diferentemente nesse caso poderia ensejar a violação ao princípio da segurança jurídica. Por fim, requer *seja assegurada simetria e a proporcionalidade de diligências e oitivas, como instrumento de garantia do contraditório e da ampla defesa.*

É o relatório. **Decido.**

A decisão recorrida é expressa no sentido de que as diligências determinadas pela Comissão visam (e visaram, porque já realizadas) ao esclarecimento dos termos da denúncia, e não de instrução probatória propriamente dita, até porque, nessa fase da admissibilidade da denúncia, cuja competência é da Câmara dos Deputados, não há que se falar em produção de prova.

Assim, como não se trata de produção de prova, não há necessidade de se aguardar a apresentação da manifestação da denunciada para início dos trabalhos da Comissão. Se assim se entendesse, os trabalhos da Comissão seriam reduzidos a apenas 5 sessões, o que não tem qualquer razão de ser.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADPF n. 378-DF, foi claro no sentido de que compete à Câmara dos Deputados



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade), sem necessitar (...) desincumbir-se de grande ônus probatório. O em. Ministro Barroso, relator designado desse julgado, deixou explícito que toda a atuação da Câmara dos Deputados deve ser entendida como parte de um momento pré-processual, isto é, anterior à instauração do processo pelo Senado, sendo que os artigos 20 e 21 da Lei n. 1.079/50 devem ser interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as "diligências" referidas no art. 20 não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia.*

Por tudo isso, não há que dizer que haveria (e que houve) prejuízo à manifestação (ainda a ser apresentada) da denunciada após a realização dessas diligências que visam (e visaram, porque já realizadas) apenas ao esclarecimento da denúncia.

Foram ouvidas quatro pessoas sobre os complexos conceitos financeiros que constam na denúncia, sendo dois deles na perspectiva da denúncia e outros dois, incluindo o Ministro da Fazenda e um Professor Universitário, para fazer o contraponto, apresentando outra perspectiva sobre a interpretação para esses mesmos conceitos fiscais, orçamentários, econômicos e financeiros.

O tempo concedido para cada convidado foi idêntico, tendo o Relator, inclusive, por cautela, realizado as mesmas perguntas para os quatro convidados, justamente para fazer esse contraponto entre as diversas interpretações sobre os mesmos conceitos do direito financeiro. O Presidente da Comissão Especial, por sua vez, também foi cauteloso ao alertar que



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

qualquer opinião e juízo de valor que extrapolassem esta fase de esclarecimento da denúncia deveriam ser desconsiderados.

Houve, portanto, exatamente como postula a recorrente, simetria de procedimentos entre os convidados que apresentaram esclarecimentos na perspectiva da denúncia (os próprios denunciantes) e os outros dois que apresentaram esclarecimentos em sentido contrário aos conceitos constantes na denúncia.

Pode-se dizer, assim, que nada de novo foi apresentado nessa fase de "diligências" a eventualmente justificar a apresentação de nova manifestação pela denunciada ou mesmo a concessão de novo prazo para manifestação. E caso tenha havido alguma coisa de "novo", será desconsiderado pelo Relator por expressa determinação da Presidência da Comissão.

Não fosse isso tudo, segundo orientação unânime do Supremo Tribunal Federal e nos termos do art. 563 do Código de Processo Penal, o *reconhecimento de nulidade dos atos processuais demanda, em regra, a demonstração do efetivo prejuízo causado à parte* (entre outros, HC n. 123.494-ES, DJe 02/03/2016, relator o Ministro TEORI ZAVASCKI). Vale dizer, compete à Denunciada, se for o caso, **alegar e demonstrar** que eventualmente teve prejuízo com a realização de diligências que visaram apenas ao esclarecimento da denúncia antes da apresentação de sua manifestação prévia quanto à admissibilidade da denúncia. Não se pode presumir genericamente, sem dados concretos, antes da própria Denunciada, que houve prejuízo à sua defesa.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por último, como esclarecido na decisão recorrida, a simetria recomendável com o rito adotado no caso *Collor* não pode chegar a ponto de vedar à Comissão que realize determinada diligência para esclarecimento da denúncia apenas porque naquela época a denúncia não precisou ser esclarecida. Ainda, também como entendeu a decisão recorrida, o Supremo Tribunal Federal, seja naquela época, seja agora, não proibiu a realização de diligências antes da manifestação da Denunciada. Ao contrário, expressamente autorizou esse procedimento.

Ante o exposto, **nego provimento** ao Recurso n. 120/2016, de autoria da ilustre Deputada JANDIRA FEGHALI.

Publique-se.

Oficie-se.

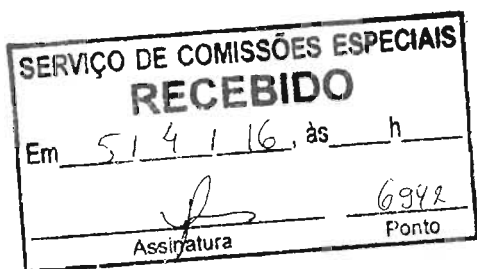
Em 31 / 04 / 2016.

  
EDUARDO CUNHA

Presidente



Câmara dos Deputados  
RECURSO N.º 118, de 2016



Contra a decisão do Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre Denúncia contra a Senhora Presidente da República, acerca de Questão de Ordem levantada pelo autor.

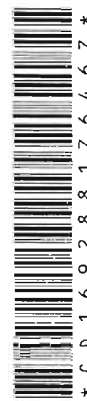
Senhor Presidente:

O Deputado abaixo assinado, com base nos artigos 57, XXI, e 96, §2º, do Regimento Interno, traz a Vossa Excelência, em grau de Recurso, Questão de Ordem levantada perante a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre Denúncia contra a Senhora Presidente da República na reunião do dia 29/03/2016, sobre a correta interpretação do artigo 85 da Constituição Federal, do artigo 4º da Lei n.º 1.079/1950, e do 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no que se refere à caracterização do crime de responsabilidade.

A questão foi resolvida pela presidência da referida Comissão, em suma, nos seguintes termos:

"(...) não cabe a esta Presidência delimitar previamente o que pode ou não ser considerado para fins de caracterização de crime de responsabilidade. Caso fizesse isso, estaria invadindo indevidamente as atribuições do Relator, que deverá formar sua opinião e emitir o parecer ao analisar a admissibilidade da denúncia.

Entendo, portanto, que o juízo sobre o conteúdo da Denúncia é, preliminarmente, do Presidente desta Casa, posteriormente, do colegiado da Comissão Especial e, definitivamente, do Plenário da Câmara dos Deputados. Dessa forma, uma eventual decisão da Presidência desta Comissão Especial que faça juízo de valor sobre o conteúdo da denúncia, decidindo se um ou outro ato pode vir ou não a ser caracterizado como crime de responsabilidade, estaria usurpando a competência de dois colegiados: desta Comissão Especial e do Próprio Plenário, ao qual cabe a efetiva decisão pela autorização ou não para o processamento e julgamento do Presidente da República".





**Câmara dos Deputados**

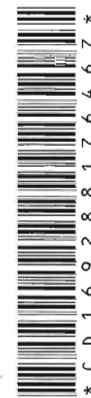


Com a devida vênia, nosso entendimento é o de que, na situação em tela, ante a decisão de Vossa Excelência no sentido de que a competência para atos de saneamento, no atual estágio do processo de impeachment, cabe à Presidência da Comissão Especial, a autoridade recorrida deveria sim analisar a eventual inexistência de justa causa para a imputação do Crime de Responsabilidade, sob pena de estar caracterizado um vácuo de competência que implicaria em irreparável prejuízo à defesa da sra. Presidenta da República.

Com efeito, os supostos crimes orçamentários em que se baseia a denúncia em apreciação não teve sua caracterização assentada pela instância constitucionalmente competente para tanto, o Congresso Nacional. Evidencia-se aqui a falta de justa causa para o prosseguimento da ação correspondente ao crime de responsabilidade, consubstanciada aquela, segundo a doutrina penalista, "(...) na tipicidade da conduta, na não-incidência de causa de extinção de punibilidade, bem como na presença de indícios de autoria ou de prova de materialidade. Assim, além do lastro probatório mínimo de autoria ou materialidade, acrescenta-se ao conceito a tipicidade de conduta e a não-existência de causa extintiva da punibilidade".

Embora seja incontestável a intercorrência do juízo político no presente processo, a sua regência decorre do arcabouço normativo brasileiro, especialmente da Constituição Federal, em cujo rol de direitos e garantias fundamentais ressalta a de que "Não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal" (artigo 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal).

A precisa delimitação dos contornos do suposto crime que se imputa à Chefe do Poder Executivo é condição essencial para que a







**Câmara dos Deputados**




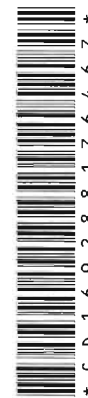
legalidade e a legitimidade do julgamento da Denúncia por Crime de Responsabilidade, e temos convicção de que tal providência é inafastável em quaisquer de suas etapas, mesmo agora quando a Câmara exerce seu juízo de procedibilidade.

Diante da divergência acima descrita, requeiro o reexame da matéria por Vossa Excelência.

29 MAR. 2016

Sala das Sessões, em 29 de março de 2016.

  
Deputado **Assis Carvalho**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se do Recurso n. 118/2016, de autoria do Senhor Deputado ASSIS CARVALHO, fundado nos artigos 57, XXI e 96, parágrafo 2º, do Regimento Interno, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO -- Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República -- sobre a correta interpretação dos artigos 85 da Constituição Federal, 4º da Lei n. 1.079/50, e 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no que se refere à caracterização do crime de responsabilidade.

A questão foi resolvida no sentido de que não poderia aquela Presidência *delimitar previamente o que pode ou não ser considerado para fins de caracterização de crime de responsabilidade*. Caso contrário, haveria indevida invasão na atribuição do Relator, da Comissão e do próprio Plenário da Câmara dos Deputados na análise da admissibilidade da denúncia.

O recorrente, de forma sucinta, insiste com a sua alegação de que caberia à Presidência da Comissão Especial analisar a *eventual inexistência de justa causa para a imputação do crime de responsabilidade, sob pena de estar caracterizado um vácuo de competência que implicaria em irreparável prejuízo à defesa da Sra. Presidente da República*. Acrescenta que a *precisa delimitação dos contornos do suposto crime que se imputa à Chefe do Poder Executivo* seria condição essencial para a legalidade e a legitimidade do julgamento da denúncia por crime de responsabilidade.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

É o relatório. **Decido.**

De fato, não compete à Presidência da Comissão Especial decidir sobre questões que digam respeito ao próprio objetivo para o qual foi criada a respectiva Comissão. Ora, a análise sobre a existência ou não de justa causa para a admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente da República é justamente o escopo do trabalho daquela Comissão Especial.

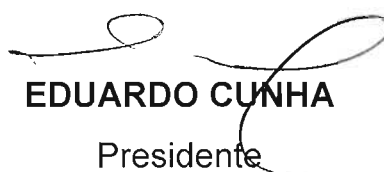
Além disso, ao contrário do que sustentou o recorrente, haveria ilegalidade no procedimento e, conseqüentemente, prejuízo na defesa da Presidente da República, se o Presidente da Comissão, isoladamente, decidisse a respeito do conceito de justa causa e dos requisitos necessários para configuração do crime de responsabilidade, e não a própria Comissão e, posteriormente, o Plenário da Câmara dos Deputados.

Ante o exposto, **nego provimento** ao Recurso n. 118/2016, de autoria do ilustre Deputado ASSIS CARVALHO.

Publique-se.

Oficie-se.

Em 04 / 04 / 2016.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente



DESTINO:  
RECEBI: ☒ ORIGINAL ☐ CÓPIA ☐ FAX  
Data: 4/4/16 Hora: 19:02  
Nome: *zps* Ponto 6542

CÂMARA DOS DEPUTADOS



Of. n. 446/2016/SGM

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destina a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Conceição Paschoal – CEDENUN.

Anexo II, Pavimento Superior, Sala 165-B

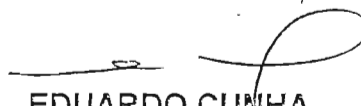
N E S T A

Assunto: Recurso n. 118/2016.

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência a decisão proferida por esta Presidência no Recurso n. 118/2016, interposto pelo Senhor Deputado Assis Carvalho contra decisão proferida em questão de ordem suscitada no âmbito dessa Comissão.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





DESTINO:	GAB DEP		
RECEBI:	<input checked="" type="checkbox"/> ORIGINAL	<input type="checkbox"/> CÓPIA	<input type="checkbox"/> FAX
Data:	26 / 04 / 16 Hora: 19 : 21		
Nome:	Gabriel Neta Ponto 293460		

CÂMARA DOS DEPUTADOS



Of. n. 447/2016/SGM/P

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ASSIS CARVALHO**  
Anexo IV, Gabinete 909  
N E S T A

Assunto: Recurso n. 118/2016.

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência a decisão proferida por esta Presidência no Recurso n. 118/2016, de sua autoria, contra decisão proferida em questão de ordem suscitada no âmbito da Comissão Especial destina a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Conceição Paschoal.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





**RECURSO Nº 120/2016**  
**(Da Sra. JANDIRA FEGHALI)**

Contra a decisão do Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre denúncia de crime de responsabilidade contra a Senhora Presidente da República que indefere questão de ordem levantada pela autora.

Senhor Presidente,

À luz dos art. 57, XXI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), recorro a Vossa Excelência contra o indeferimento de questão de ordem suscitada por mim na **Comissão Especial destinada a dar parecer sobre denúncia de crime de responsabilidade contra a Senhora Presidente da República.**

A decisão contra a qual esta parlamentar se insurge foi proferida na reunião da Comissão Especial mencionada no dia 30 de março de 2016 pelo presidente do colegiado, deputado Rogério Rosso. A Questão de Ordem se fundamenta no art. 218, § 4º e § 5º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e objetiva questionar atos da comissão que violavam o princípio da ampla defesa e do contraditório contra a denunciada com base nos seguintes fundamentos:

1. O § 4º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que, após o recebimento da denúncia, o denunciado será notificado para se manifestar, querendo, no prazo de 10 sessões. Já o § 5º do mesmo diploma, por sua vez, dispõe que o parecer da comissão será emitido no prazo de 5 sessões, após a apresentação da defesa ou o transcurso daquele prazo. Portanto, da leitura de ambos os dispositivos, conclui-se que o prazo na comissão é dividido entre o prazo de defesa (10 sessões) e o prazo para a Comissão concluir o seu parecer (5 sessões).





2. Nesse sentido, o art. 20 da Lei 1.079/1950, recepcionado pela Constituição nos termos do Acórdão STF ADPF 378, item IV, 3, estabelece que no prazo destinado à comissão é que deverão ser feitas as diligências necessárias, conforme transcrito abaixo :

*“Art. 20 (...) Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.”*

Logo, pode-se perfeitamente concluir que diligências, decidindo a comissão por fazê-las, só podem ser realizadas no prazo de 5 sessões destinado à Comissão para apreciar a denúncia e não no prazo destinado à defesa, que lhe é anterior.

3. Esse entendimento coaduna com o respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa, já que não parece razoável a comissão proceder às diligências tomando como referência tão-somente sobre as mais de 6.000 páginas protocoladas pelos autores da denúncia, ignorando a manifestação da acusada na composição dessas diligências, ainda que em juízo de admissibilidade.

4. Destarte, o contraditório é inerente ao próprio direito de defesa, já que não se concebe um processo legal, buscando a verdade processual dos fatos, sem que se dê ao acusado a oportunidade de contestar as afirmações feitas a respeito dele e indicar as provas e diligências cabíveis à sua defesa. Portanto, no devido processo legal, as partes devem ter a garantia de igualdade de condições.

5. Como esta Comissão segue o rito da Comissão Especial destinada à apurar a denúncia contra o ex-Presidente Collor em 1992, verifica-se que no prazo para a defesa no âmbito daquela comissão não foram feitos quaisquer diligências. Aguardou-se, portanto, a defesa do Presidente da República antes de dar prosseguimento aos trabalhos da Comissão.





6. Inexistem motivos para que se inove a respeito. É imperioso que esta Comissão Especial obedeça a decisão da Suprema Corte sobre a tramitação do impeachment, atentando-se, outrossim, para o dever de paralelismo ao rito adotado em 1992, necessidade esta expressamente reconhecida pelo STF como uma derivação lógica do postulado da SEGURANÇA JURÍDICA.

7. São, portanto, inoportunas e inadequadas, por contrariarem a decisão do Supremo na ADPF nº 378, a realização de oitivas dos denunciantes e do Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União antes da apresentação da defesa da denunciada, conforme proposta de Plano de Trabalho apresentado pelo relator.

8. E, desde já, para os trabalhos da Comissão, após a apresentação da defesa, protestamos seja assegurada a simetria e a proporcionalidade de diligências e oitivas, como instrumento de garantia do contraditório e da ampla defesa, conforme confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no bojo da ADPF nº 378.

Portanto, resta evidente que a decisão de indeferimento da questão de ordem levantada no âmbito daquele colegiado fere as garantias constitucionais da denunciada em relação ao princípio do contraditório e da ampla defesa no âmbito daquela comissão.

Ante o exposto, requeremos a Vossa Excelência o provimento do presente recurso no sentido de considerar que as diligências só podem ser feitas no prazo de 5 sessões destinado à Comissão para apreciar a denúncia e não no prazo destinado à defesa, que é anterior.

30 MAR. 2016

Brasília-DF, 30 de março de 2016.

  
Deputada JANDIRA FEGHALI







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se do Recurso n. 120/2016, de autoria da Senhora Deputada JANDIRA FEGHALI, fundado no artigo 57, XXI do Regimento Interno, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO -- Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República -- sobre a correta interpretação do artigo 20 da Lei n. 1.079/50, mais precisamente quanto ao momento adequado para a realização das "diligências" para esclarecimento da denúncia: se antes ou após a apresentação da manifestação pela Denunciada.

A questão foi resolvida no sentido de que, por se tratar de atos que visam o esclarecimento da denúncia, e não de instrução probatória, a sua realização antes da apresentação da manifestação da Denunciada seria legítima. Foi dito, ainda, que a interpretação do art. 20 da Lei n. 1.079/50, ao contrário do suscitado na questão de ordem, seria expresso no sentido de que dentro do período previsto para os trabalhos da Comissão é que seria permitida a realização de tais diligências, e não depois, no prazo previsto para o Relator apresentar o seu parecer. Por fim, foi registrado que o rito previsto para o caso *Collor* deve ser seguido o quanto possível, mas não a ponto de vedar a realização de diligências para esclarecimento da denúncia apenas porque naquela época a denúncia não precisou ser esclarecida.

A recorrente, de forma sucinta, insiste com as suas alegações de que qualquer diligência para esclarecimento da denúncia só poderia ser realizada após a apresentação da manifestação pela Denunciada, sob pena



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

de violação dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal. Diz que seria imprescindível conceder à Denunciada a oportunidade de contestar as afirmações feitas a seu respeito e indicar as provas e diligências cabíveis a sua defesa. Volta a dizer que no caso *Collor* nenhuma diligência foi realizada antes da manifestação do denunciado, e que proceder diferentemente nesse caso poderia ensejar a violação ao princípio da segurança jurídica. Por fim, requer *seja assegurada simetria e a proporcionalidade de diligências e oitivas, como instrumento de garantia do contraditório e da ampla defesa.*

É o relatório. **Decido.**

A decisão recorrida é expressa no sentido de que as diligências determinadas pela Comissão visam (e visaram, porque já realizadas) ao esclarecimento dos termos da denúncia, e não de instrução probatória propriamente dita, até porque, nessa fase da admissibilidade da denúncia, cuja competência é da Câmara dos Deputados, não há que se falar em produção de prova.

Assim, como não se trata de produção de prova, não há necessidade de se aguardar a apresentação da manifestação da denunciada para início dos trabalhos da Comissão. Se assim se entendesse, os trabalhos da Comissão seriam reduzidos a apenas 5 sessões, o que não tem qualquer razão de ser.

O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADPF n. 378-DF, foi claro no sentido de que compete à Câmara dos Deputados



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade), sem necessitar (...) desincumbir-se de grande ônus probatório. O em. Ministro Barroso, relator designado desse julgado, deixou explícito que toda a atuação da Câmara dos Deputados deve ser entendida como parte de um momento pré-processual, isto é, anterior à instauração do processo pelo Senado, sendo que os artigos 20 e 21 da Lei n. 1.079/50 devem ser interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as "diligências" referidas no art. 20 não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia.*

Por tudo isso, não há que dizer que haveria (e que houve) prejuízo à manifestação (ainda a ser apresentada) da denunciada após a realização dessas diligências que visam (e visaram, porque já realizadas) apenas ao esclarecimento da denúncia.

Foram ouvidas quatro pessoas sobre os complexos conceitos financeiros que constam na denúncia, sendo dois deles na perspectiva da denúncia e outros dois, incluindo o Ministro da Fazenda e um Professor Universitário, para fazer o contraponto, apresentando outra perspectiva sobre a interpretação para esses mesmos conceitos fiscais, orçamentários, econômicos e financeiros.

O tempo concedido para cada convidado foi idêntico, tendo o Relator, inclusive, por cautela, realizado as mesmas perguntas para os quatro convidados, justamente para fazer esse contraponto entre as diversas interpretações sobre os mesmos conceitos do direito financeiro. O Presidente da Comissão Especial, por sua vez, também foi cauteloso ao alertar que



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

qualquer opinião e juízo de valor que extrapolassem esta fase de esclarecimento da denúncia deveriam ser desconsiderados.

Houve, portanto, exatamente como postula a recorrente, simetria de procedimentos entre os convidados que apresentaram esclarecimentos na perspectiva da denúncia (os próprios denunciantes) e os outros dois que apresentaram esclarecimentos em sentido contrário aos conceitos constantes na denúncia.

Pode-se dizer, assim, que nada de novo foi apresentado nessa fase de “diligências” a eventualmente justificar a apresentação de nova manifestação pela denunciada ou mesmo a concessão de novo prazo para manifestação. E caso tenha havido alguma coisa de “novo”, será desconsiderado pelo Relator por expressa determinação da Presidência da Comissão.

Não fosse isso tudo, segundo orientação unânime do Supremo Tribunal Federal e nos termos do art. 563 do Código de Processo Penal, o *reconhecimento de nulidade dos atos processuais demanda, em regra, a demonstração do efetivo prejuízo causado à parte* (entre outros, HC n. 123.494-ES, DJe 02/03/2016, relator o Ministro TEORI ZAVASCKI). Vale dizer, compete à Denunciada, se for o caso, **alegar e demonstrar** que eventualmente teve prejuízo com a realização de diligências que visaram apenas ao esclarecimento da denúncia antes da apresentação de sua manifestação prévia quanto à admissibilidade da denúncia. Não se pode presumir genericamente, sem dados concretos, antes da própria Denunciada, que houve prejuízo à sua defesa.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por último, como esclarecido na decisão recorrida, a simetria recomendável com o rito adotado no caso *Collor* não pode chegar a ponto de vedar à Comissão que realize determinada diligência para esclarecimento da denúncia apenas porque naquela época a denúncia não precisou ser esclarecida. Ainda, também como entendeu a decisão recorrida, o Supremo Tribunal Federal, seja naquela época, seja agora, não proibiu a realização de diligências antes da manifestação da Denunciada. Ao contrário, expressamente autorizou esse procedimento.

Ante o exposto, **nego provimento** ao Recurso n. 120/2016, de autoria da ilustre Deputada JANDIRA FEGHALI.

Publique-se.

Oficie-se.

Em 04 / 04 / 2016.

**EDUARDO CUNHA**

Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 448/2016/SGM

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal - CEDENUN

Anexo II, PAVIMENTO Superior - Sala 165-B

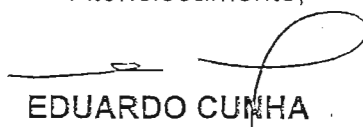
Nesta

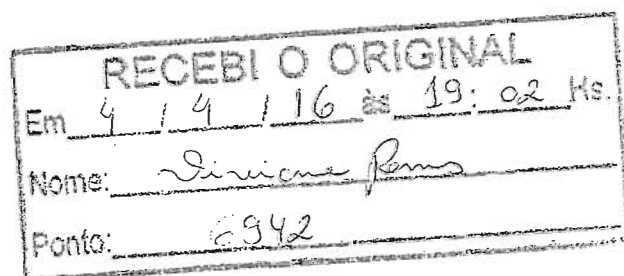
Assunto: **Recurso n. 120/2016.**

Senhor Presidente,

Encaminho em anexo cópia da decisão proferida no Recurso n. 120/2016, de autoria da Senhora Deputada JANDIRA FEGHALI.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 449/2016/SGM

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência a Senhora  
**Deputada JANDIRA FEGHALI**  
Gabinete: 622 - Anexo: IV  
Nesta

Assunto: Recurso n. 120/2016.

Senhora Deputada,

Encaminho em anexo cópia da decisão proferida no Recurso n. 120/2016, de autoria de Vossa Excelência.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente

RECEBI O ORIGINAL	
Em	04/04/16 às 19:13 Hs.
Nome:	Aurea [Assinatura]
Ponto:	169280





CÂMARA DOS DEPUTADOS



**PRESIDÊNCIA/SGM**

Íntegra dos Recursos n. 118/2016, do Deputado ASSIS CARVALHO, e n. 120/2016, da Deputada Jandira Feghali, e das respectivas decisões da Presidência.

Em 04/04/2016.

Junte-se aos autos da DCR n. 1/2015. Publique-se.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente







**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Of. n. 462/2016/SGM/P

Brasília, 05 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal (CEDENUN)

Anexo II - Pavimento Superior - Sala 165-B

N E S T A

Assunto: **Eleição suplementar para o preenchimento de vagas na Comissão Especial.**

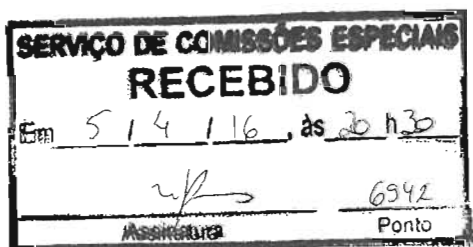
Senhor Presidente,

Informo a Vossa Senhoria que o Plenário da Câmara dos Deputados elegeu, nesta data, por meio de eleição suplementar, os Deputados VICENTINHO JUNIOR (PR/TO), como membro titular, e ELIZIANE GAMA (PPS/MA), como membro suplente, para a "Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal", a fim de preencher as vagas anteriormente ocupadas pelos Deputados ZENAIDE MAIA (PR/RN) e SANDRO ALEX (PSD/PR).

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**

Presidente da Câmara dos Deputados





Câmara dos Deputados  
Liderança do Partido Popular Socialista – PPS



OF/LID/Nº 042/2016

Brasília, 05 de abril de 2016.


Excelentíssimo Senhor  
Deputado **Eduardo Cunha**  
Presidente da Câmara dos Deputados


Assunto: Indicação Comissão Especial

Senhor Presidente,

Em substituição ao deputado **Sandro Alex**, tendo em vista sua desfiliação do PPS, indico a Vossa Excelência a deputada **Eliziane Gama – PPS/MA**, para integrar como suplente a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior, Janaina Conceição Paschoal e Flávio Henrique Costa Pereira, composta por 65 (sessenta e cinco) Deputados titulares e igual número de suplentes a serem eleitos pelo Plenário.

Atenciosamente,

  
Deputado **Rubens Bueno**  
Líder do PPS

SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS	
RECEBIDO	
Em 05/04/16, às 11h	
	6942
Assinatura	Ponto



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Deputado Federal **Sandro Alex**



Ofício nº 011/2016

Brasília, 30 de março de 2016.

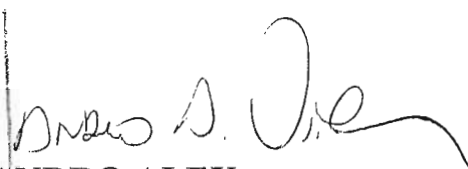
A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Eduardo Cunha  
Presidente da Câmara dos Deputados

Assunto: **Mudança de Partido.**

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência a minha desfiliação do Partido Popular Socialista – PPS, bem como a minha filiação ao Partido Social Democrático – PSD, conforme documentação em anexo.

Atenciosamente,

  
**SANDRO ALEX**  
Deputado Federal

Secretaria-Geral da Mesa SETRO 30/Mar/2016 19:56  
Ponto: 1148 Ass.:  
Dr. 19801



## DECLARAÇÃO DE DEFERIMENTO DE FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

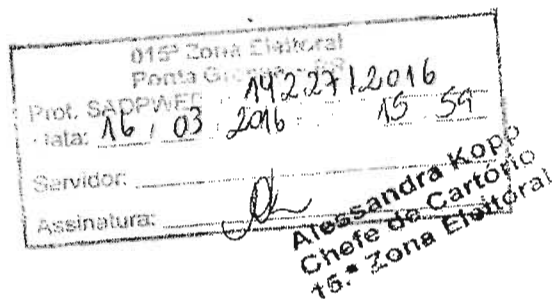
O PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO – PSD NACIONAL, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrito no CNPJ sob o nº 13.629.827/0001-00, com sede no SAS, Quadra 1, Lote 1, Edifício Libertas, Sala 1101 (11º andar) – Brasília-DF, neste ato por seu Presidente Nacional e Representante legal Guilherme Campos Júnior, brasileiro, casado, empresário, portador do RG SSP-SP nº 9.861300-5 e do CPF nº 048.880.978-30, DECLARA, para os fins de comunicação parlamentar de filiação partidária, a que alude o art. 1º do Ato da Mesa nº 73/2016, da Câmara dos Deputados, que foi deferida a filiação do Deputado **SANDRO ALEX**, posto que atendeu às regras estatutárias pertinentes, nos termos do art. 17, da Lei nº 9.096/95.

Brasília-DF, 18 de março de 2016.

Guilherme Campos Júnior  
Presidente Nacional do PSD



Ao Excelentíssimo Presidente do Diretório Municipal do Partido Popular Socialista no Paraná - LEOPOLDO CUNHA NETO

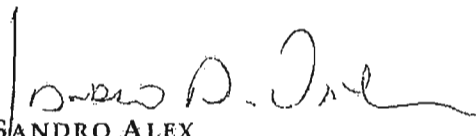


SANDRO ALEX CRUZ DE OLIVEIRA, brasileiro, casado, Deputado Federal, portador do título de eleitor nº 055572910604, em conformidade com o art. 21 e 22, ambos da Lei 9.096/95, vem, respeitosamente perante Vossa Excelência, informar a sua desfiliação do PPS e consequente filiação ao Partido Social Democrático (PSD), nos termos do art. 1º, da Emenda Constitucional nº 91, de 18 de Fevereiro de 2016, por onde requer a exclusão de seu nome da lista de filiados a ser oportunamente enviada à justiça eleitoral.

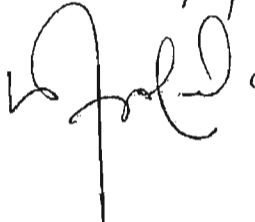

Nestes termos,

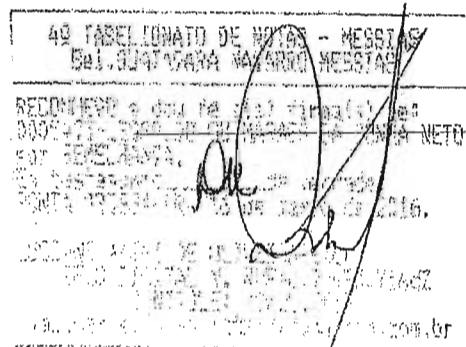
Pede deferimento.

Brasília, 15 de Março de 2016.

  
SANDRO ALEX  
Deputado Federal

Recebi em 15/3/2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### **PRESIDÊNCIA/SGM**

Ofício nº 011/2016, do Senhor Deputado SANDRO ALEX – comunica sua desfiliação do Partido Popular Socialista (PPS) e sua filiação ao Partido Social Democrático (PSD) conforme documentação em anexo.

Em 04/04/2016.

Registre-se a nova filiação partidária e encaminhe-se ao Diretor-Geral. Em consequência, declaro vagos os cargos de Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3968, de 1997 (Direitos Autorais); de Primeiro Vice-Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); de Terceiro Vice-Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2015 (Procuradorias de Estados e Municípios); de Terceiro Vice-Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.406, de 2014 (Telecomunicações); e a suplência do Partido Popular Socialista - PPS na Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal. Oficie-se. Publique-se.

  
EDUARDO CUNHA

Presidente da Câmara dos Deputados



CÂMARA DOS DEPUTADOS



Of. n. 420/2016/SGM/P

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado SANDRO ALEX**  
Gabinete 221 - Anexo IV  
N E S T A


Assunto: **Ofício nº 11/2016 que comunica a desfiliação do Partido Popular Socialista (PPS) e a filiação ao Partido Social Democrático (PSD).**

Senhor Deputado,

Reportando-me ao expediente referido em epígrafe, informo a Vossa Excelência que exarei o seguinte despacho:

Registre-se a nova filiação partidária e encaminhe-se ao Diretor-Geral. Em consequência, declaro vagos os cargos de Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3968, de 1997 (Direitos Autorais); de Primeiro Vice-Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); de Terceiro Vice-Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2015 (Procuradorias de Estados e Municípios); de Terceiro Vice-Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.406, de 2014 (Telecomunicações); e a suplência do Partido Popular Socialista - PPS na Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal. Oficie-se. Publique-se.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS



Of. n. 420/2016/SGM/P

Brasília, 04 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal (CEDENUN)

Anexo II - Pavimento Superior - Sala 165-B

N E S T A

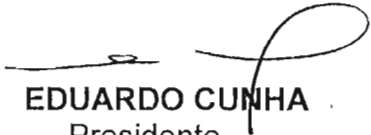
Assunto: **Ofício nº 11/2016, do Dep. Sandro Alex, que comunica sua desfiliação do Partido Popular Socialista (PPS) e sua filiação ao Partido Social Democrático (PSD).**

Senhor Presidente,

Reportando-me ao expediente referido em epígrafe, informo a Vossa Excelência que exarei o seguinte despacho:

Registre-se a nova filiação partidária e encaminhe-se ao Diretor-Geral. Em consequência, declaro vagos os cargos de Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 3968, de 1997 (Direitos Autorais); de Primeiro Vice-Presidente da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); de Terceiro Vice-Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2015 (Procuradorias de Estados e Municípios); de Terceiro Vice-Presidente da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 7.406, de 2014 (Telecomunicações); e a suplência do Partido Popular Socialista - PPS na Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal. Oficie-se. Publique-se.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### **PRESIDÊNCIA/SGM**

Of. nº 42/2016, da Liderança do PPS - indica a Deputada Eliziane Gama como membro suplente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal.

Em 05/04/2016.

Proceda-se à eleição suplementar destinada ao preenchimento da vaga surgida com o comunicado de alteração de filiação partidária do Deputado Sandro Alex.

Publique-se.

EDUARDO CUNHA  
Presidente da Câmara dos Deputados



## **PRESIDÊNCIA/SGM**

Of. nº 42/2016, da Liderança do PPS - indica a Deputada Eliziane Gama como membro suplente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal.

Em 05/04/2016.

Considerando a eleição da Deputada Eliziane Gama, junte-se aos autos da DCR n. 1/2015. Oficie-se. Publique-se.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





Câmara dos Deputados  
Gabinete da Liderança do PR



Of. nº 75/2016 – Lid-PR

Brasília, 30 de março de 2016.


A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado Eduardo Cunha**  
Presidente da Câmara dos Deputados  
Nesta

Senhor Presidente,

Solicito especial atenção de Vossa Excelência no sentido de indicar o **Deputado Vicentinho Júnior (PR/TO)** como membro **titular** na Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal – CEDENUN.

Respeitosamente,

  
**Deputado Maurício Quintella Lessa**  
Líder do Partido da República - PR

<b>SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS</b>	
<b>RECEBIDO</b>	
Em 05 / 04 / 16, às _____ h	
 Assinatura	6942 Ponto

Secretaria-Geral da Mesa  
Ponto: 6302 Ass.: 201  
Data: 30/03/2016 16:31  
Origem: Lid.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### **PRESIDÊNCIA/SGM**

Of. nº 75/2016, da Liderança do PR - indica o Deputado Vicentinho Júnior (PR/TO) como membro titular da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal.

Em 4/04/2016.

Proceda-se à eleição suplementar destinada ao preenchimento da vaga surgida com a renúncia da Deputada Zenaide Maia.  
Publique-se.

EDUARDO CUNHA  
Presidente da Câmara dos Deputados



## **PRESIDÊNCIA/SGM**

Of. nº 75/2016, da Liderança do PR - indica o Deputado Vicentinho Júnior (PR/TO) como membro titular da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal.

Em 05/04/2016.

Considerando a eleição do Dep. Vicentinho Júnior, junte-se aos autos da DCR n. 1/2015. Oficie-se. Publique-se.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal.

**55ª Legislatura - 2ª Sessão Legislativa Ordinária**

**ATA DA 9ª REUNIÃO - ORDINÁRIA -  
REALIZADA EM 6 DE ABRIL DE 2016.**



Às quinze horas do dia seis de abril de dois mil e dezesseis, reuniu-se a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal, no Anexo II, Plenário 01 da Câmara dos Deputados. Registraram presença os Deputados Rogério Rosso - Presidente; Carlos Sampaio, Maurício Quintella Lessa e Fernando Coelho Filho - Vice-Presidentes; Jovair Arantes - Relator; Aguinaldo Ribeiro, Alex Manente, Aliel Machado, Arlindo Chinaglia, Bacelar, Bebeto, Benito Gama, Bruno Covas, Chico Alencar, Danilo Forte, Edio Lopes, Eduardo Bolsonaro, Elmar Nascimento, Eros Biondini, Evair de Melo, Fernando Francischini, Flavio Nogueira, Henrique Fontana, Jandira Feghali, Jerônimo Goergen, Jhonatan de Jesus, João Marcelo Souza, José Mentor, José Rocha, Júlio Cesar, Julio Lopes, Junior Marreca, Jutahy Junior, Leonardo Picciani, Leonardo Quintão, Lucio Vieira Lima, Luiz Carlos Busato, Marcelo Aro, Marcelo Squassoni, Marcos Montes, Mauro Mariani, Mendonça Filho, Nilson Leitão, Osmar Terra, Paulo Abi-Ackel, Paulo Magalhães, Paulo Maluf, Paulo Pereira da Silva, Paulo Teixeira, Pepe Vargas, Pr. Marco Feliciano, Roberto Britto, Rodrigo Maia, Ronaldo Fonseca, Shéridan, Tadeu Alencar, Valtenir Pereira, Vicente Candido, Vicentinho Júnior, Wadih Damous, Washington Reis, Weliton Prado, Weverton Rocha e Zé Geraldo - Titulares; Aelton Freitas, Alessandro Molon, André Fufuca, Arnaldo Faria de Sá, Assis Carvalho, Benedita da Silva, Bohn Gass, Bruno Araújo, Carlos Marun, Carlos Zarattini, Cleber Verde, Eliziane Gama, Evandro Roman, Fábio Sousa, Flávia Moraes, Francisco Floriano, Glauber Braga, Gorete Pereira, Goulart, Irajá Abreu, Izalci, JHC, João Fernando Coutinho, Jose Stédile, Laudívio Carvalho, Leandre, Lelo Coimbra, Luis Carlos Heinze, Luiz Sérgio, Mandetta, Manoel Junior, Mariana Carvalho, Marx Beltrão, Moroni Torgan, Odelmo Leão, Odorico Monteiro, Orlando Silva, Pastor Eurico, Paulo Foletto, Paulo Pimenta, Professor Victório Galli, Rocha, Rogério Marinho, Ronaldo Martins, Toninho Wandscheer, Valmir Assunção e Vitor Valim - Suplentes. Compareceram também os Deputados Adelmo Carneiro Leão, Alexandre Baldy, Carlos Henrique Gaguim, Clarissa Garotinho, Delegado Edson Moreira, Efraim Filho, Fabio Garcia, Fernando Jordão, Flavinho, Givaldo Carimbão, Herculano Passos, Ivan Valente,



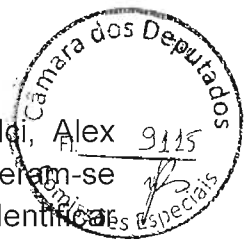
João Gualberto, Jorge Solla, Keiko Ota, Luciano Ducci, Magda Mofatto, Marcelo Aguiar, Moses Rodrigues, Nílto Tatto, Onyx Lorenzoni, Pauderney Avelino, Paulo Roberto, Paulo Martins, Rafael Motta, Raquel Muniz, Ricardo Tripoli, Rubens Bueno, Silveira Torres, Sóstenes Cavalcante, Vanderlei Macris e Vitor Lippi - não-membros. Deixou de comparecer o Deputado Silvio Costa. **ABERTURA:** Havendo número regimental, o senhor Presidente declarou abertos os trabalhos e submeteu à apreciação a Ata da oitava reunião (extraordinária), realizada no dia quatro de abril de dois mil e dezesseis, cuja leitura foi dispensada. Em votação, a Ata foi aprovada. **EXPEDIENTE:** O Presidente informou haver recebido comunicado da Presidência da Casa sobre a eleição dos Deputados Vicentinho Júnior (PR/TO) e Eliziane Gama (PPS/MA) para membros titular e suplente da Comissão, respectivamente, para preenchimento de vagas existentes. Antes de dar início à Ordem do Dia, o Presidente informou que havia decidido adotar os seguintes procedimentos: a) os deputados que desejassem discutir a matéria deveriam inscrever-se antes do início da discussão; b) a única lista de inscrição válida seria a disponibilizada pela Secretaria da Comissão, aberta no horário do início da reunião; c) os deputados teriam a palavra na ordem de inscrição, alternadamente contra e a favor da matéria; d) durante a discussão, poderiam usar da palavra, desde que devidamente inscritos, o Relator, demais membros da Comissão e Líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, deputados que a ela não pertencessem; e) seria permitida a permuta de inscrição entre os deputados inscritos, mas os que não se encontrassem presentes na hora da chamada perderiam definitivamente a inscrição; f) os deputados que desejassem apresentar voto em separado poderiam fazê-lo, se inscritos, respeitada a ordem de inscrição e no prazo já estabelecido; g) autores de voto em separado não inscritos poderiam encaminhar o voto à Mesa, a fim de que fosse dado conhecimento aos presentes e, posteriormente, publicado junto com a matéria; h) requerimento de encerramento de discussão poderia ser apresentado, após falarem dez deputados, subscrito por cinco centésimos dos membros do Colegiado ou líderes que representassem esse número; i) requerimentos de retirada de pauta, adiamentos de discussão e votação seriam recepcionados, a critério da presidência, observando o princípio da razoabilidade e o limite do prazo da Comissão Especial para proferir o parecer. **ORDEM DO DIA: Apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes.** Anunciada a Ordem do Dia, houve tumulto no plenário em razão de o Advogado-Geral da União Substituto, Dr. Fernando Luiz de Albuquerque Faria, solicitar o direito de acompanhar e usar da palavra como representante da defesa. Em resposta, o Presidente informou que, visto tratar-se de reunião destinada à apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, a palavra seria franqueada exclusivamente aos parlamentares, mas autorizaria a permanência de dois representantes da Advocacia-Geral da União junto à mesa de apoio da Secretaria apenas para acompanhar a reunião, especialmente porque a defesa já tivera oportunidade de manifestar-se anteriormente. O Deputado Júlio Lopes pediu a palavra para apresentar questão de ordem tendo como fundamento

af

o inciso XIV do art. 3º do Regimento Interno para tratar de esclarecimento de fato relevante ao Plenário. O Deputado JHC solicitou esclarecimentos sobre a lista de inscrição para discussão da matéria, sendo informado pelo Presidente que a inscrição - contra e a favor - se referia à denúncia. Apresentou, também, Questão de Ordem, contraditada pelo Deputado Paulo Pimenta, acerca do pedido de vista. Em resposta, o Presidente decidiu que caberia pedido de vista por duas sessões. Foram, ainda, apresentadas questões de ordem pelos Deputados Wadih Damous e José Rocha, contraditadas pelos Deputados Nilson Leitão e Marcelo Aro, sobre as preliminares apresentadas pela defesa da denunciada; pelo Deputado Valtenir Pereira, a respeito de voto em separado; pelo Deputado Luiz Carlos Busato, acerca do encerramento da discussão e da ordem e tempo de fala dos membros, não-membros e líderes. O Presidente respondeu que seria obedecida a ordem da lista de inscrição e os tempos regimentais. O Deputado Weverton Rocha reclamou sobre a falta de resposta às questões de ordem por ele apresentadas sobre o voto de suplente e de desempate. O Presidente recolheu as questões de ordem ainda não respondidas para posterior decisão e concedeu a palavra ao Relator para **leitura do parecer**. O Relator pediu a compreensão dos presentes, pois tratava-se de um relatório com mais de cento e trinta páginas, informou que passava às mãos do Presidente o relatório completo, que seria disponibilizado no sistema da Casa e, ao final da leitura, distribuído em cópias a todos os presentes, e, com a anuência do Plenário, deu início à leitura do voto. Houve manifestações de parlamentares solicitando cópia do parecer para que pudessem acompanhar a leitura. O Presidente, então, suspendeu a reunião por dez minutos, para que a Secretaria da Comissão pudesse providenciar as cópias. Retomados os trabalhos, o Relator prosseguiu a leitura por duas horas e meia ininterruptas. A reunião foi novamente suspensa por dezessete minutos para que o Relator pudesse recuperar a voz. Retomada, a leitura prosseguiu até vinte horas e trinta e nove minutos, quando foi encerrada, sucedendo-se vários pedidos de vista. Antes de conceder a vista, o Presidente passou a palavra ao Deputado Alessandro Molon, contraditada pelo Deputado Mendonça Filho, sobre a redução do prazo de vista. Também manifestou-se a respeito o Deputado Caio Narcio. Consultado, o colegiado, em sua maioria, manifestou-se contrário à proposta, razão pela qual o Presidente considerou superada a questão. Na sequência, foram apresentadas novas questões de ordem e reclamações. Reclamações dos Deputados Paulo Magalhães e Jandira Feghali, contraditadas pelos Deputados Carlos Sampaio e Danilo Forte, respectivamente, sobre matéria estranha ao objeto da denúncia constante no parecer do relator. Fez uso da palavra, como líder, o Deputado Ivan Valente. Questão de Ordem do Deputado Paulo Pimenta, contraditada pelo Deputado Nilson Leitão, sobre o conteúdo das manifestações no plenário. As referidas questões foram recolhidas para posterior decisão. Questão de Ordem do Deputado Fernando Coelho Filho, solicitando o encerramento da reunião em decorrência de pedido de vista já formulado, que foi imediatamente deferida pelo Presidente. Ao anunciar a concessão de vista aos primeiros deputados que se dirigiram à mesa solicitando -







Arnaldo Faria de Sá, Tadeu Alencar, Valtênir Pereira, José Rocha, Izalci, Alex Manente, Fernando Coelho Filho, Jandira Feghali, Mendonça Filho, sucederam-se diversos pedidos fora do microfone, razão pela qual, não sendo possível identificar todos os autores dos pedidos, o Presidente concedeu vista conjunta aos membros.

**ENCERRAMENTO:** Nada mais havendo a tratar, o Presidente encerrou os trabalhos às vinte e uma horas e trinta e três minutos, antes, porém, convocando os senhores membros para reunião deliberativa extraordinária no dia oito de abril de dois mil e dezesseis, às quinze horas, no Anexo II, Plenário 1. E, para constar, eu \_\_\_\_\_, Claudia Maria Borges Matias, Secretária-Executiva, lavrei a presente Ata, que, após lida e aprovada, será assinada pelo Presidente da Comissão, Deputado Rogério Rosso \_\_\_\_\_, e publicada no Diário da Câmara dos Deputados, juntamente com as notas taquigráficas. xxxxxxxxxxxxxxx



## DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

## NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

## TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

*Versão para registro histórico**Não passível de alteração*

COMISSÃO ESPECIAL - DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE			
EVENTO: Reunião Ordinária	REUNIÃO Nº: 0222/16	DATA: 06/04/2016	
LOCAL: Plenário 1 das Comissões	INÍCIO: 14h59min	TÉRMINO: 21h34min	PÁGINAS: 139

## DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

## SUMÁRIO

Apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes, à seguinte proposição, sujeita à apreciação do Plenário: Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015, do Sr. Hélio Pereira Bicudo e outros, em desfavor da Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff.

## OBSERVAÇÕES

Houve tumulto no plenário.  
Há oradores não identificados em breves intervenções.  
Houve manifestação no plenário.  
Houve intervenções simultâneas ininteligíveis.  
Houve intervenção fora do microfone. Inaudível.  
A reunião foi suspensa e reaberta.



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Boa tarde! Eu gostaria de pedir a todos os Parlamentares que se posicionem em seus lugares.

Gostaria de pedir a atenção dos jornalistas, sempre muito bem-vindos, dos assessores, dos consultores, dos servidores desta Casa.

Declaro aberta a 9ª Reunião da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Sra. Presidente da República, por crime de responsabilidade, oferecida pelos Srs. Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal.

Sras. e Srs. Parlamentares, visitantes, jornalistas, assessores, todos aqueles que nos assistem pelas redes de televisão, pela Internet, pela *TV Câmara*, são os momentos de instabilidade que oferecem a oportunidade de superação e de fortalecimento da democracia do nosso País. A superação dos problemas apresentados a nós não se restringe apenas ao âmbito das instituições; pelo contrário, ela será uma vitória, acima de tudo, do povo brasileiro.

Temos que enfrentar este momento — dirijo-me ao Governo, à Oposição, a todos os partidos, a todos nós — de forma una, apesar das nossas divergências nesta Comissão, e com muita maturidade, para que nossas ações não agravem ainda mais as crises colocadas. Não podemos ceder a nenhuma pressão que possa colocar em risco a Constituição brasileira, a nossa democracia.

Muitos dos nobres colegas estão procurando soluções para encerrar a instabilidade política, econômica, institucional que paira sobre o País. Acho louváveis, legítimas, todas essas iniciativas de V.Exas., propostas de plebiscito, de mudança de sistema, de antecipação de eleições... Não enxergo isso como um golpe. Enxergo isso como a vontade do Parlamentar de resolver problemas. Mas sempre os princípios constitucionais precisam ser absolutamente observados, e a vontade popular.

Sinto em todo o Congresso, especialmente na Câmara, aqui nesta Comissão, uma vontade de encontrar a solução legal que atenda os anseios da nossa sociedade, respeitando-se sempre a Constituição.

Pode haver visões diversas, até divergentes, quanto à melhor saída para os problemas que enfrentamos, porém, o mais importante é que a busca incansável pelo retorno da estabilidade da Nação está presente na iniciativa de todos os



senhores e de todas as senhoras. E para isso, repito, precisamos ter serenidade e respeitar a Constituição. Apenas dessa forma poderemos fortalecer a democracia.

Hoje entramos em uma nova fase do trabalho desta Comissão. Daqui a muito pouco tempo, alguns minutos, o nobre Deputado Jovair Arantes, nosso Relator, vai apresentar o seu parecer. Iniciaremos a discussão do conteúdo desse documento, que não sabemos qual é, só saberemos a partir da sua leitura. É aqui que a democracia prevalece.

Este é o momento em que todos os Parlamentares terão espaço para expor a sua posição quanto ao que nos foi colocado até agora: a denúncia, os esclarecimentos da denúncia, a defesa da Exma. Presidente e, nesta sessão, a leitura do relatório, do parecer. É nesta fase que todos nós poderemos nos manifestar, e a opinião de cada Deputado deve ser preservada e respeitada.

E para que o papel desta Comissão seja cumprido, vejo a necessidade premente de mantermos o bom nível e o bom debate.

Será o voto da maioria que decidirá o parecer desta Comissão, mas, a todo momento, a opinião de todos, da minoria também, será respeitada.

Aqui eu firmo um compromisso com todos vocês, como tenho procurado fazer. Peço desculpas se não tenho conseguido isso na plenitude, mas é o que tenho procurado fazer. No limite dos prazos impostos pela lei e pelo Regimento, estarei disponível para escutar os que queiram se pronunciar e para garantir a V.Exas. a oportunidade de expor seus posicionamentos.

Mas faço também um apelo para que me ajudem a manter a ordem e o direito à fala e a cumprir o prazo que nos foi delimitado. Temos cinco sessões para apresentação, discussão e votação do relatório. A quinta sessão será na segunda-feira. Acredito que terei a compreensão e o auxílio de V.Exas. ao longo desta fase, como venho tendo desde o momento em que fui eleito pelas senhoras e pelos senhores para conduzir processo tão delicado.

Encontra-se à disposição dos Srs. Deputados cópia da ata da 8ª Reunião, realizada no último dia 4. Pergunto se há necessidade de leitura da referida ata.  
(Pausa.)

Não havendo discordância, fica dispensada a leitura.

Indago se algum membro quer retificá-la. (Pausa.)



Não havendo quem queira retificá-la, coloco-a em votação.

Os Deputados que a aprovam permaneçam como se encontram. *(Pausa.)*

Aprovada.

Comunico que recebemos os seguintes expedientes nesta Comissão:

Da Presidência da Casa, comunicando sobre eleição suplementar para preenchimento de vagas existentes. Foram eleitos os seguintes Deputados, que passam a integrar esta Comissão: Deputado Vicentinho Junior, titular, e Deputada Eliziane Gama, suplente.

Sobre decisão de questão de ordem... Isso já foi proferido.

Antes de dar início à Ordem do Dia, comunico que, para as reuniões de discussão e votação, observaremos o seguinte:

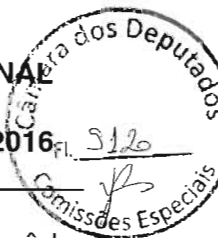
Os Deputados que desejarem discutir a matéria deverão inscrever-se — como já fizeram e estão fazendo — antes do início da discussão. A única lista de inscrição válida será disponibilizada por esta Comissão.

Conforme havia sido anunciado anteriormente, na reunião do dia 22, a lista de inscrição para discussão já foi aberta, hoje, às 14 horas, hora marcada para o início desta reunião. A referida lista encontra-se à disposição dos Srs. e das Sras. Deputadas que ainda desejarem inscrever-se na mesa de apoio (art. 57, inciso VII, com art. 171, *caput*).

Os Srs. e as Sras. Deputadas terão a palavra na ordem de inscrição, alternadamente a favor e contra matéria (art. 171, § 1º).

Durante a discussão, podem usar da palavra o Relator, demais membros da Comissão e Líder (conforme o art. 57, inciso VII, do Regimento) durante 15 minutos improrrogáveis, e, por 10 minutos, Deputados que a ela não pertençam, desde que devidamente inscritos.

Apenas a título de informação, fizemos uma reunião ontem com Líderes e membros da Comissão, e também hoje. Vamos aguardar até o final das inscrições, na sexta-feira, para aí sim, em definitivo, de forma colegiada, nós promovermos um encaminhamento mais objetivo, de bom senso, para que a palavra seja absolutamente garantida a todos e para que o bom debate, a boa discussão se dê.



Os Deputados que desejarem apresentar voto em separado poderão fazê-lo, se inscritos, respeitada a ordem de inscrição e no prazo estabelecido (art. 57, VII, e art. 171).

Autores de voto em separado não inscritos poderão encaminhar o seu voto à Mesa a fim de que dele seja dado conhecimento aos presentes e também para que ele seja posteriormente publicado junto com a matéria (art. 57, XVIII).

Requerimento de encerramento de discussão poderá ser apresentado após falarem 10 Deputados, subscrito por 5/100 avos dos membros deste colegiado ou Líder.

Tudo será feito conforme o Regimento, é claro, sempre, mas esta Presidência dará a palavra, na medida do possível, com a maior boa vontade, porque o tema é de interesse nacional, a todos aqueles que quiserem falar. Nós vamos de alguma forma garantir essa fala, dada a circunstância desta Comissão.

Requerimentos de retirada de pauta e de adiamento de discussão e votação serão recepcionados a critério da Presidência, observado o princípio da razoabilidade e o limite do prazo da Comissão Especial para proferir parecer.

Ordem do Dia. Vamos dar início à Ordem do Dia.

Apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, Deputado Jovair Arantes.

Concedo a palavra ao Relator, para a leitura do seu parecer.

*(Manifestações simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu gostaria de deixar bastante claro — Deputado Carlos Sampaio, obrigado — que estamos na fase de apresentação, discussão e votação do relatório. O momento de apresentação da defesa e as diligências para esclarecimento da denúncia foram absolutamente observadas. Aqui se encontram e merecem o nosso respeito — sendo bem-vindos — representantes da Advocacia-Geral da União, que representam a denunciada. Podem acompanhar esta sessão, mas questão de ordem, do ponto de vista regimental, em se tratando de uma Comissão que está analisando essencialmente a admissibilidade ou não da denúncia, se ela será julgada ou processada pelo Senado Federal, só poderá ser feita por membros desta Comissão. *(Palmas.)* Porquanto, questão de ordem...



*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa., como advogado, é muito bem-vindo aqui. Se V.Exa. quiser passar sua questão de ordem para algum Parlamentar que queira absorvê-la e apresentá-la, está garantido o direito para os Parlamentares. V.Exa. fique à vontade.

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Ministro José Eduardo Cardozo, ex-Deputado desta Casa, Ministro de Estado da Advocacia-Geral da União, utilizou quase 2 horas do tempo que foi escolhido pela AGU para fazer considerações sobre a defesa. Portanto, V.Exa. pode permanecer, acompanhar, mas esta é uma Comissão...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Questão de ordem? Quem pediu questão de ordem? Deputado Julio Lopes, questão de ordem. Deputado Wadih Damous, questão de ordem depois.

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - A Presidência autoriza a permanência aqui atrás de até dois defensores da Presidente, sentados, sem manifestação. Somente os Parlamentares...

Para questão de ordem, Deputado Julio Lopes.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - José Rocha...

**(Não identificado)** - Eu fui o primeiro a pedir o questionamento!

**O SR. DEPUTADO JULIO LOPES** - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados...

**O SR. DEPUTADO LUIZ SÉRGIO** - Sr. Presidente, V.Exa. poderia pelo menos anunciar quais...

**O SR. DEPUTADO JULIO LOPES** - Vão ter que parar aí um minuto.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO JULIO LOPES** - Olha o desrespeito aí, Deputado Orlando! Vocês falam tanto em respeito. Olha aí!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Julio Lopes, sua questão de ordem, por favor.



**O SR. DEPUTADO JULIO LOPES** - Questão de ordem, inciso XIV, art. 3º, esclarecimento de fato relevante ao Plenário.

Hoje, o Presidente do PP deu uma declaração de que teriam 40 votos a favor do Governo.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Isso não é questão de ordem, Presidente!

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO JULIO LOPES** - É fato relevante para o Plenário! Quarenta votos a favor do Governo não existem. Não existem 20 votos a favor do Governo, Sr. Presidente. Isso é fato relevante para conhecimento do Plenário.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Que questão de ordem é essa?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Questão de ordem para o Deputado Wadih Damous, que está pedindo desde o início. Tem a palavra S.Exa. E tenham respeito, vamos ouvi-lo. Eu vou passar a palavra para todas as questões de ordem. Ele foi o primeiro a pedir. O Deputado José Rocha é o próximo.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Mande subir o som, Presidente. O som está muito baixo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu também acho. A sonorização desta Comissão... Das demais eu não poderia falar.

Agora melhorou. Pronto. É desta sonorização que a gente precisa.

Deputado Damous, sua questão de ordem está garantida. V.Exa. é o próximo. Por favor, Deputado.

**O SR. DEPUTADO JHC** - Sr. Presidente, o artigo é o 41, inciso XI, mas antes eu gostaria de um esclarecimento breve sobre a lista de oradores inscritos.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Certo.

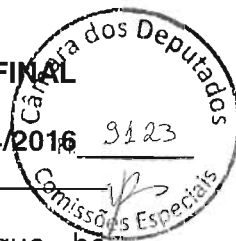
**O SR. DEPUTADO JHC** - A lista, ela faz uma divisão entre os oradores.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Contra e a favor.

**O SR. DEPUTADO JHC** - Contra e a favor de quê? Do Relator? Porque a gente não sabe como vem o relatório.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Da denúncia.





**O SR. DEPUTADO JHC** - Da denúncia, tudo bem, até porque há Parlamentares que se inscreveram tanto como a favor quanto como contra, porque estão esperando, obviamente, para ver como é que vem o parecer do Relator.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Parabéns, Deputado. Muito importante a sua pergunta. É sobre a denúncia.

Questão de ordem, Deputado.

**O SR. DEPUTADO JHC** - Questão de ordem com base no art. 41, combinado com os arts. 57 e 157, § 1º.

Como se sabe dos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela possibilidade de utilização subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para bussolar os trabalhos desta Comissão.

Neste sentido, a questão de ordem ora proposta é sobre a oportunidade de pedidos de vista em relação ao parecer que hoje está sendo apresentado.

Nos termos do inciso XI do art. 41, cumulado com o inciso XVI, é possível ao membro da Comissão pedir vista pelo prazo de duas sessões, se não se tratar de matéria urgente. Ocorre, porém, que os prazos determinados para esta Comissão pelo STF são ainda mais exíguos que os dos materiais em regime de urgência desta própria Casa, quando o Regimento veda expressamente a possibilidade de concessão de vista.

De outro lado, o pedido de vista não pode ser usado para fins de frustrar a tramitação legal da matéria. Ou seja, na linha de defesa da própria AGU, a concessão do pedido de vista serviria apenas para retardar a análise do parecer, podendo resultar na violação do prazo de cinco sessões estabelecido pelo Supremo, que poderia anular todo o trabalho feito nesta Comissão.

Enquanto prerrogativas regimentais são utilizadas como forma de adiar o inevitável, o País convulsiona social e economicamente, o que não serve à Situação nem à Oposição.

O pedido de concessão de vista não se mostra compatível, portanto, com a exiguidade dos prazos que esta Comissão e este Parlamento possuem.

Assim, inquirimos V.Exa. no sentido de que, por analogia ao rito de urgência desta Casa, ou não conceda ou, como via alternativa, façamos um acordo para que



o prazo de vista seja de apenas uma sessão, tempo mais do que suficiente para a análise do parecer, a fim de que não seja frustrada a apreciação da matéria no prazo legal.

A minha preocupação diz respeito a esse procedimento de apreciação, de votação do relatório desta Comissão. A Comissão foi feita para ser breve. Esta Comissão, apesar de ter função de CPI, ela não tem a mesma prerrogativa, não tem autoridade policial. Ela foi feita para ser breve.

Parabenizo o Presidente e o Relator desta Comissão pela forma célere e responsável como têm tratado a todos nós Parlamentares, de forma justa e igual. Mas tenho esta preocupação, para não fazermos de forma açodada essa avaliação *a posteriori*, portanto tendo que criar no Regimento Interno algo que a gente ainda não ventilou, ou seja, que ainda não houve o sabor e a apreciação desta Casa.

Por isso, eu peço que esta Casa, ou esta Comissão, possa neste momento analisar essa possibilidade, para nós podermos, de forma mais tranquila, vencer todas essas etapas, sob pena de estarmos também indo de encontro ao que o Supremo Tribunal Federal decidiu.

Outra questão de ordem, para aproveitar o ensejo, seria para caso de empate. Em caso de empate, se o Presidente puder...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Ok. Vou falar sobre isso.

Para contraditar, tem a palavra o Deputado Paulo Pimenta.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Em primeiro lugar, quero registrar a minha inconformidade com a reação de parte dos colegas que compõem esta Comissão. (*Aaaaaaah!*)

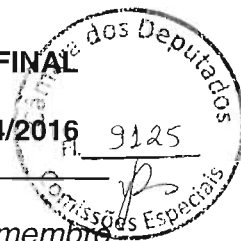
**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Isso não é questão de ordem.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Vários deles inclusive usam palavras ofensivas e agressivas, como se V.Exa. não tivesse condições...

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Sr. Presidente, qual é o artigo da questão de ordem? Não tem artigo.

(*Intervenções simultâneas ininteligíveis.*)

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Então fica registrada a minha inconformidade.



O art. 57, Sr. Presidente, inciso XVI, não deixa nenhuma dúvida: *“ao membro da Comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência...”*, e assim por diante.

É evidente que todos nós aqui sabemos que temos um prazo, até a próxima segunda-feira. Não há, de parte de ninguém desta Comissão, nenhuma intenção de criar obstáculos que impeçam que, dentro do tempo constitucional, legal, a análise do parecer ocorra. Mas não existe nenhuma possibilidade de que nós possamos abrir mão do direito regimental que nos assegura o pedido de vista por duas sessões.

Portanto eu peço a V.Exa., Sr. Presidente, que rejeite a questão de ordem apresentada pelo ilustre colega e nos garanta aquilo que está previsto no art. 57, XVI, que não deixa nenhuma dúvida a partir do momento em que diz, claramente, que o prazo é de duas sessões.

Acho que essa é uma questão líquida e certa e aguardo a decisão de V.Exa.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Decisão. Em relação ao cabimento ou não do pedido de vista ao parecer apresentado à denúncia contra a Presidente da República por crime de responsabilidade, cumpre ressaltar que a deliberação sobre a admissibilidade ou não da denúncia está prevista no título do Regimento Interno da Câmara dos Deputados destinado a, aspas, “Matérias Sujeitas a Disposições Especiais”, cujos prazos impõem um ritmo célere aos trabalhos da Comissão Especial.

Posto isso, a concessão de vista por 2 sessões traz à colocação uma questão de razoabilidade, já que o citado prazo não é proporcional às 5 sessões de que a Comissão Especial dispõe para proferir o seu parecer. A observância do prazo de 2 sessões poderia, em tese — em tese —, comprometer a finalidade para a qual a Comissão ter-se-ia constituído.

Nessa esteira, cabe destacar que a opção do legislador ao dispor sobre a concessão de vista foi no sentido de concedê-la às proposições que dispõem de maior prazo, de que são exemplos projetos em regime de tramitação ordinária, 40 sessões; prioridade, 10 sessões.

Em contrapartida, em relação às proposições em regime de urgência, que dispõem de 5 sessões, entendeu o legislador sobre o não cabimento do pedido de



vista conforme disposto no art. 57, XVI, *in verbis*: “ao membro da Comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência (...)”.

Não se trata aqui, vale ressaltar, de matéria urgente, mas a analogia é pertinente apenas e tão somente no que se refere à celeridade que ambos os ritos impõem, especialmente se considerado o número de 5 sessões.

Assim, entendo que há cabimento no pedido de vista por 2 sessões e concluo que na concessão deste e definição do seu prazo a Presidência levará em conta a razoabilidade do prazo de que dispõe a Comissão Especial para a apresentação do seu parecer.

Decidi agora porque é claro que outras questões de ordem virão, mas o Relator, Deputado Jovair Arantes, informa que vai ler na íntegra 197 páginas. Isso vai demandar tempo de leitura. O Relator informa algo em torno de 4 horas, mas eu entendi 3.

Vou conceder a palavra ao Deputado Wadih Damous, para a próxima questão de ordem.

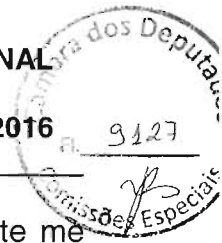
**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Eu vou ler o relatório inteiro, inclusive com a denúncia e com a defesa, se for necessário. Se não, leio só o voto.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k. Então ele vai ler o relatório inclusive com a denúncia e com a defesa, e, se necessário, se a Comissão entender assim, ele lerá só o resumo e o voto.

Com a palavra, para uma questão de ordem, o Deputado Wadih Damous, já inscrito.

**O SR. DEPUTADO WADIIH DAMOUS** - Sr. Presidente, com base no art. 95 do Regimento Interno, eu gostaria, primeiramente, de fazer uma ponderação. Acho que boa parte aqui dos Deputados, todos nós na verdade, temos que ter muito respeito pela defesa. Parece que tem gente que não entende direito isso, gente que precisa muito do exercício do amplo direito de defesa, que é o que está em jogo aqui.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Sempre será garantido por esta Presidência.



**O SR. DEPUTADO WADIH DAMOUS** - Então, eu quero primeiramente me solidarizar com o colega que quase foi escorraçado desta Casa. A defesa merece respeito e a advocacia merece respeito.

**O SR. DEPUTADO DANILO FORTE** - Para contraditar!

**O SR. DEPUTADO WADIH DAMOUS** - Ao se negar a palavra — não basta admitir a presença — ao advogado da Exma. Sra. Presidenta da República, está-se vulnerando o art. 5º da Constituição da República, que assegura o amplo direito de defesa, e está-se violando o art. 7º, inciso X, do Estatuto da Advocacia, Lei nº 8.906, de 1994.

Por que eu digo isso, Sr. Presidente? Porque V.Exa., nas suas razões para negar a palavra ao advogado, disse que a defesa teve a sua vez, que o Ministro Eduardo...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O julgamento será no Senado, e a defesa já se apresentou, em 10 sessões.

**O SR. DEPUTADO WADIH DAMOUS** - Sim.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Desculpe, Deputado. Por favor.

**O SR. DEPUTADO WADIH DAMOUS** - Sr. Presidente, a Lei nº 8.906 estabelece que o advogado tem direito à palavra em qualquer tribunal. E isto aqui é um tribunal. *(Não!)*

Sr. Presidente, se eu puder encerrar...

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. DEPUTADO WADIH DAMOUS** - Presidente, se eu puder encerrar...

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Wadih Damous está falando. Vamos respeitar a fala do Deputado.

O senhor dizia que isto aqui é um tribunal. Por gentileza.

**O SR. DEPUTADO WADIH DAMOUS** - Essa tentativa de desqualificação não vai me atingir. Isto é tribunal no sentido de que há um contencioso aqui. Há acusação e há defesa. Nesse sentido, a defesa tem o direito de se expressar, e está sendo negado à defesa nesta assentada o direito de se expressar.



(Não identificado) - Sr. Presidente, isso aí é um teatro, Sr. Presidente, é um teatro.

**O SR. DEPUTADO WADIIH DAMOUS** - Veja só, Sr. Presidente, foram apresentadas preliminares. O Advogado-Geral da União, quando teve a oportunidade de oferecer a defesa, arrolou, formulou uma série de preliminares. Essas preliminares...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para concluir, Deputado.

**O SR. DEPUTADO WADIIH DAMOUS** - Essas preliminares...

(Não identificado) - Ele foi interrompido, Presidente.

**O SR. DEPUTADO WADIIH DAMOUS** - Eu estou sendo interrompido toda hora.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para concluir, Deputado, por gentileza.

**O SR. DEPUTADO WADIIH DAMOUS** - Sr. Presidente, essas preliminares — é isso o que o colega quer sustentar aqui —, elas têm que ser apreciadas antes de o Sr. Relator adentrar na questão de mérito da admissibilidade.

Então, Sr. Presidente, essa é mais uma nulidade, mais uma vulneração à Constituição, mais uma...

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Contradita, Presidente.

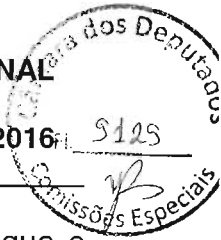
**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para contraditar, concedo a palavra ao Deputado Nilson Leitão.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Sr. Presidente, eu começo dizendo que aqui não é âmbito de dilação probatória. Isso é no Senado Federal.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Marcelo Aro é o segundo a contraditar.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - O que querem fazer aqui é tumultuar um processo. Veio aqui o Ministro José Eduardo Cardozo e falou por 2 horas, sem ser interrompido e sem ser interpelado. Teve todo o direito à ampla defesa. Antes dele, veio o Ministro do Planejamento, veio outro advogado, compadrio do PT, e fez toda a defesa política, jurídica... Não se pode reclamar disso. V.Exa. está dando espaço para todos os Deputados falarem. Todos falaram.

**O SR. DEPUTADO LUIZ SÉRGIO** - Só o Miguel falou, e se mandou, correu.



**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - O que aconteceu aqui hoje é que o advogado se exacerbou. Ele tentou falar sem o microfone, sem a permissão de V.Exa. Se houve falta de educação aqui nesta Casa, foi de quem veio representar a Presidente Dilma, não foi desta Casa. Esta é a nossa Casa. O respeito tem que começar por ele.

E quero cumprimentar V.Exa. por tê-lo deixado sentar ali. Na nossa opinião, ele deveria estar sentado aqui atrás. Cumprimento V.Exa. pelo equilíbrio, por tudo, mas deixando claro que este não é momento de defesa. O Relator nem apresentou seu relatório. É claro que estão querendo tumultuar e fazer com que demore mais esse prazo.

Presidente, por último...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Tem a palavra o Deputado Marcelo Aro, para a contradita.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Sr. Presidente, não há duas contraditas.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Alessandro Molon, na sessão passada, vários Parlamentares solicitaram duas contraditas, ou aditas. O.k.

Questão de ordem do Deputado Busato. (*Pausa.*)

Desculpem, é o Deputado José Rocha agora. Desculpe, Deputado.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA** - Sr. Presidente, a minha questão de ordem tem fundamento no art. 5º, incisos LIV, LV e LVI, da Constituição Federal, nos arts. 95 e 218, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e também no que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 378, Distrito Federal.

Sr. Presidente, no dia 4 de abril, o Ministro da Advocacia-Geral da União, Sr. José Eduardo Cardozo, apresentou defesa da Presidente da República a esta Comissão Especial em que constam questões preliminares ao mérito.

Na primeira preliminar, a nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, em face de notório desvio de finalidade.



Na segunda preliminar, vícios procedimentais na tramitação do presente processo de admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade. Nesta preliminar, a defesa arrolou três possíveis vícios procedimentais:

1. 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 dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

2. A realização de oitivas dos denunciantes, para esclarecimento da denúncia.

3. A ausência de intimação regular da Sra. Presidenta da República para acompanhamento das oitivas de esclarecimento realizadas pelos denunciantes.

Certo é que algumas dessas preliminares já foram objeto de questões de ordem formuladas por Parlamentares membros desta Comissão, já decididas por V.Exa. Ocorre agora que tais questões são levantadas pela própria defesa da denunciada, que não teve a oportunidade de manifestar-se anteriormente, nem nesta reunião.

Portanto, estamos diante de alegações da defesa da denunciada de nulidades que podem invalidar atos do processo capazes de postergar ou até de prejudicar o julgamento do mérito.

Por esta razão, Sr. Presidente, entendo que esta Comissão deverá discutir e votar essas questões preliminares aventadas pela defesa antes da discussão e votação do mérito da denúncia...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Peço-lhe que finalize.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA** - ... pois, se este colegiado acatar alguma preliminar, deverá proceder a algum ato de saneamento do processo antes da análise do mérito propriamente dita, sob pena de violação dos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal.

Entendo que...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Peço-lhe que finalize, Deputado José Rocha, por favor.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA** - Vou finalizar, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Por favor!





**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA** - Vou finalizar, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k., Deputado.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA** - Entendo que, para manter a regularidade dos trabalhos, esta Comissão deverá discutir e votar o parecer do Relator em duas etapas: na primeira, preliminares aventadas pela defesa; na segunda, mérito da denúncia. Essa é a única forma de esta Comissão apreciar as preliminares informadas pela defesa da denunciada, patrocinada pela Advocacia-Geral...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Concedo a palavra ao Deputado Marcelo Aro, para a contradita.

**O SR. DEPUTADO MARCELO ARO** - Sr. Presidente...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Marcelo Aro. Não. Está por escrito, pode encaminhar à Mesa.

Deputado Marcelo Aro.

**O SR. DEPUTADO MARCELO ARO** - Sr. Presidente, as duas últimas questões de ordem são teses semelhantes expostas de maneira distinta. É importante nós entendermos que esta Comissão não está julgando mérito. Esta Comissão decide sobre a admissibilidade do processo de *impeachment*.

Se nós pegarmos o nosso Regimento Interno, art. 57, inciso VII, veremos o seguinte:

*"Art. 57 .....*

*VII - durante a discussão na Comissão, podem usar da palavra o Autor do projeto, o Relator, demais membros e Líder, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, Deputados que a ela não pertençam; é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem dez Deputados."*

É importante, Sr. Presidente e nobres colegas, nós termos aqui a tranquilidade de que foi respeitado o direito à ampla defesa e ao contraditório. Ao Advogado-Geral da União eu inclusive falei, quando ele esteve aqui, que eu discordava de ele defender a Sra. Presidente, porque a Sra. Presidente vai passar por um processo de *impeachment*, de investigação na Casa, após a admissibilidade,



e para mim não é razoável que alguém que deveria defender a União defenda alguém que usou da União para fins próprios. Então, coloquei que não deveria ser o Advogado-Geral da União a fazer a defesa da Presidente. Mas foi ele quem veio aqui, e fez a defesa da Presidente inclusive de maneira bem superficial, sem falar do rombo na PETROBRAS de mais 50 bilhões, de todo o desvio que o Governo do PT fez em nosso País. Eles ignoraram isso e ficaram defendendo de maneira superficial... E nós escutamos aqui, Sr. Presidente...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Marcelo Aro está dentro do tempo ainda.

**O SR. DEPUTADO MARCELO ARO** - O.k. Estou dentro do tempo, Presidente.

A gente ficou aqui escutando aquele cidadão que veio fazer uma defesa completamente superficial, sem passar pelos pontos que deveria passar. E agora eles estão, mais uma vez, querendo não fazer a ampla defesa e o contraditório.

A gente vê que a base governista da Dilma aqui...

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Não está havendo contraditório, Sr. Presidente.

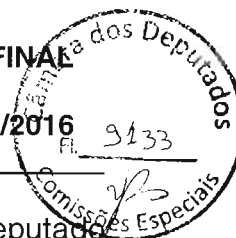
**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vamos respeitar a palavra do Deputado.

**O SR. DEPUTADO MARCELO ARO** - ... ela quer sabe o quê, Presidente? Ela quer postergar, para que dê tempo de o Lula comprar mais voto aqui dentro desta Casa.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para concluir, Deputado.

**O SR. DEPUTADO MARCELO ARO** - Para que dê tempo de oferecer, Presidente... *(Palmas. Manifestação no plenário.)* Eles estão tentando postergar, ganhar uma semana, duas semanas, para negociar com mais Deputados, para oferecer cargos, para oferecer dinheiro. É isso o que está sendo feito nesta Casa e que nós não podemos admitir.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARLOS BUSATO** - Presidente, questão de ordem!



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Tem a palavra o Deputado Luiz Carlos Busato, para uma questão de ordem. Depois, o Deputado Valtenir Pereira.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARLOS BUSATO** - Presidente, a minha questão de ordem, e eu vou respeitar aqui...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Podem zerar o tempo.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARLOS BUSATO** - Eu vou respeitar o tempo de vocês, mas agora eu gostaria de começar.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Pronto.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARLOS BUSATO** - Muito bem. A minha questão de ordem baseia-se em três perguntas, e eu vou respeitar plenamente o tempo, diferentemente do que estão fazendo os Deputados aqui, tentando fazer uma defesa dentro de uma questão de ordem. Não é hora. Isso deveria ter sido feito na sessão passada.

Trata-se do art. 57, inciso VII. Pergunto se cabe requerimento de encerramento de discussão, como reza o art. 7º, que diz que aos Deputados “*é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem dez Deputados*”. Eu gostaria de saber do tempo de fala dos Líderes e dos membros, gostaria de saber se vai ser respeitada aquela ordem que foi dada na primeira reunião — fala um Líder, fala um membro...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Isso.

**O SR. DEPUTADO LUIZ CARLOS BUSATO** - ... e o tempo que cada um vai falar. É a minha primeira pergunta, e V.Exa. já respondeu aqui quem falará durante essa discussão, ou seja, apenas Deputados. Não cabe aqui, neste momento, vir advogado da Presidente Dilma fazer defesa extemporânea. Não é o lugar nem o momento de se fazer isso. O momento foi na sessão passada, com o Advogado-Geral da União.

Era essa a minha pergunta, Presidente. Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Com a palavra o Deputado Valtenir.



**O SR. DEPUTADO VANDERLEI MACRIS** - Presidente, só para complementar, a lista de inscrição que foi aqui apresentada terá sua ordem obedecida?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Claro. Sempre.

**O SR. DEPUTADO VANDERLEI MACRIS** - De membros e de não membros, a favor e contra? Ou só de membros, e depois de não membros? Porque ela...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Exatamente como está na lista.

**O SR. DEPUTADO VANDERLEI MACRIS** - Exatamente como está na lista. Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Com a palavra o Deputado Valtenir.

**O SR. DEPUTADO VALTENIR PEREIRA** - Sr. Presidente, questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Questão de ordem, artigo... Por favor.

**O SR. DEPUTADO VALTENIR PEREIRA** - Sr. Presidente, nobres pares, requiero a palavra para formular questão de ordem, com fundamento nos arts. 95 e 218, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumulados com o arts. 51, inciso I, e 52, inciso I, da Constituição Federal.

Apresento esta questão de ordem para indagar a V.Exa. se será possível aos Deputados participantes desta Comissão Especial apresentar voto em separado após a leitura do parecer pelo Exmo. Sr. Relator, Deputado Jovair Arantes. É praxe desta Casa aceitar a apresentação de voto em separado por Deputado que tenha posicionamento divergente do apresentado...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Valtenir, um minutinho.

Nós não estamos conseguir ouvir. E se puderem colocar mais cadeiras... Há vários Parlamentares em pé, inclusive membros.

**O SR. DEPUTADO FÁBIO SOUSA** - Isso é matéria vencida. V.Exa. já explicou sobre tudo isso que ele está falando.

**O SR. DEPUTADO VALTENIR PEREIRA** - Sr. Presidente, V.Exa. me assegura a palavra?



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Ao Deputado Valtenir Pereira, assegurada a palavra.

**O SR. DEPUTADO VALTENIR PEREIRA** - É praxe desta Casa aceitar a apresentação de voto em separado por Deputado que tenha posicionamento divergente do apresentado pelo Exmo. Relator.

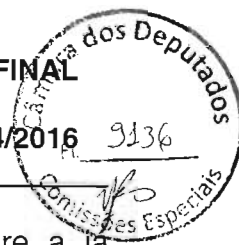
Consta do art. 59 do Regimento Interno desta Casa a possibilidade de a Comissão acatar parecer diverso do voto do Relator, constituindo-se esse parecer em voto em separado, constituindo-se esse parecer em voto condutor.

O voto em separado é instrumento de grande valia, porque permite a apresentação formal de argumentos contrários àqueles apresentados pelo Relator da Comissão. Tais argumentos contrários poderão ser utilizados para fundamentar a tomada de decisão de Deputados ainda indecisos e constituir-se em documento formal que apresenta o posicionamento daqueles que não se consideram contemplados pelo parecer do Relator, além do potencial deliberativo do voto em separado, ao passo que permite que posições divergentes sejam confrontadas e até mesmo superadas.

É importante ressaltar que a apresentação de voto em separado não seria uma afronta à legitimidade do Deputado Relator eleito por esta Comissão Especial. Isto porque eleger um representante não significa que o eleito estará absolutamente adstrito ao posicionamento daqueles que o elegeram e tampouco que o eleitor está obrigado a concordar com todos os posicionamentos daquele em que votou. Reforça essa argumentação a possibilidade prevista no art. 57, XIV, do Regimento Interno desta Casa, de que os Deputados se manifestem favoráveis, com ressalvas, ou contrários à conclusão do Relator.

Igualmente, a apresentação de voto em separado tampouco significa uma banalização do procedimento de eleição do Relator desta Comissão. Isto porque as suas funções extrapolam a elaboração de parecer, sendo ele responsável por outras relevantes funções dentro da Comissão, como a elaboração do plano de trabalho.

Finalmente, Sr. Presidente, nobres pares, a apresentação de voto em separado se mostra relevante pela maior possibilidade, se confrontada com a declaração oral de voto, de as conclusões apresentadas influenciarem no debate parlamentar.



Concluindo: diante de todo o exposto, solicito que V.Exa. assegure a já consagrada prerrogativa de apresentação de parecer divergente do Exmo. Relator, apresentado na forma de voto em separado.

**(Não identificado)** - É só votar “não”.

**(Não identificado)** - Sr. Presidente, é só votar “não”.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Recolho a questão de ordem de V.Exa., importante questão de ordem, e vou me manifestar.

Eu gostaria de passar a palavra para o Deputado Weverton, para a sua questão de ordem, e dizer a V.Exas. o seguinte: vou recolher as demais questões de ordem por escrito e vou passar, logo após, a palavra ao Relator.

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA** - Presidente!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - É importante! O povo brasileiro merece respeito e quer saber o que o Relator quer falar!

**O SR. DEPUTADO JOSÉ ROCHA** - Eu estou desde o início da sessão pedindo, e V.Exa. muda a regra...

*(Manifestação no plenário.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Esta Presidência não vai permitir nenhum tipo de protelação! Que encaminhe questão de ordem por escrito!

Tem a palavra o Deputado Weverton Rocha e, depois, eu passo ao Relator, para que profira o seu parecer.

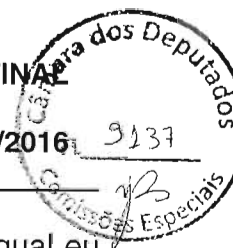
*(Manifestação no plenário. Muito bem, Sr. Presidente! Palmas.)*

**O SR. DEPUTADO WEVERTON ROCHA** - Sr. Presidente, eu estou com uma questão de ordem. Numa das primeiras sessões, Sr. Presidente, eu fiz três questões de ordem em uma só...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa. tem toda a razão.

**O SR. DEPUTADO WEVERTON ROCHA** - ... e, dessas três questões de ordem, V.Exa. respondeu a uma, agora há pouco, que foi a questão de ordem sobre o pedido de vista.

Eu queria aqui pedir a tolerância dos colegas, porque é importante. Vai ser apresentado agora o relatório, e nós precisamos ter as regras bem claras aqui quanto aos procedimentos.



Sr. Presidente, a segunda questão de ordem que apresentei, sobre a qual eu ainda não obtive resposta, foi sobre o voto do suplente. Quem é que vota, no caso do suplente? Se ele é...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Tem V.Exa. a palavra.

**O SR. DEPUTADO WEVERTON ROCHA** - Eu tenho duas questões de ordem recolhidas pela Mesa e acho importante V.Exa. se posicionar, porque o Relator vai começar a fazer a leitura do seu relatório final. Uma é sobre a questão do voto do suplente. Eu perguntei quem é que vota no caso do suplente: é o bloco ou o partido? Eu preciso da resposta de V.Exa.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa. a terá no prazo correto. São questões de ordem importantes.

**O SR. DEPUTADO WEVERTON ROCHA** - A outra pergunta eu fiz para saber, porque não está no Regimento, se, no caso de empate, quem é que desempata, na votação do relatório final?

Termino, Sr. Presidente, fazendo esta questão de ordem a V.Exa. — e ela serve para todos — quanto às respostas imediatas às questões de ordem levantadas, mas eu não vou fazer a leitura dela, por causa do tempo.

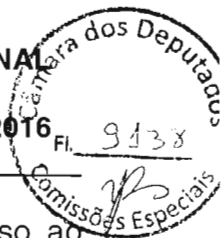
Agora, gostaria de fazer este apelo a V.Exa.: que, quanto às questões de ordem, mesmo não sendo elas acatadas, V.Exa. as indefira, para que possamos recorrer. Elas estão sendo recolhidas, mas não estão sendo respondidas.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Corretíssimo, Deputado. V.Exa. está correto, e assim o farei.

Eu quero fazer uma consulta a esta Comissão. O Deputado Jovair Arantes coloca a seguinte questão — eu farei a consulta e decidimos visualmente aqui: ele dispensaria a leitura de parte do relatório e passaria ao voto, que, segundo o Deputado, vai demandar 1 hora e meia de leitura. Ler todo o relatório duraria aproximadamente 4 horas.

O Deputado está dispensado da leitura preliminar? S.Exa. já pode passar ao voto? Pode ser? *(Manifestação no plenário: Pode!)*

Deputado, eu gostaria que V.Exa., quando possível, entregasse cópia do seu relatório aos membros, por favor.



**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Em primeiro lugar, eu passo ao Presidente da Comissão o parecer, na sua integralidade, o qual já está incluído no sistema da Casa.

Cadê o Presidente? *(Pausa.)*

**(Não identificado)** - O Presidente saiu.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Então, eu o passo ao Vice-Presidente, Deputado Fernando Bezerra Coelho.

Inicialmente, gostaria de informar...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Eu peço paciência aos colegas. Eu não vou, de maneira alguma, conceder aparte à minha fala. Eu não vou conceder aparte e não vou permitir questão de ordem, mas quero tranquilizá-los: se for preciso ficar aqui a noite inteira, eu fico. O Presidente, Deputado Rosso, já decidiu todas as questões. Eu vou fazer a leitura do que me foi delegado por esta Comissão sem nenhum adodamento, sem pressa. Portanto, se alguém achar que ficou prejudicado na minha leitura, que faça recurso ao órgão necessário.

Inicialmente, quero informar aos nobres colegas que a carga de trabalho nesses dias foi imensa e, desde já, aproveito para pedir desculpas pelo cansaço. Peço paciência durante a leitura. O parecer é extenso, tem mais de 130 páginas, entre relatório e voto.

Informo que a assessoria já está providenciando a publicação do parecer no *site* da Comissão, e também a impressão, para que seja entregue a todos os colegas da Comissão e a todos os colegas da Casa, que a ele também terão acesso através do *site* da Comissão.

Destaco que realizamos um exame profundo dos fatos contrapondo as alegações da acusação com as alegações da defesa, até chegarmos a este parecer.

Volto a informar que, ao final da minha leitura, todos terão acesso ao parecer, para, no período de pedido de vista, poderem fazer suas análises. *(Manifestação no plenário.)*

Passo à leitura:

“2. Voto do Relator

2.1. Introdução





É com sentimento de grande respeito e responsabilidade que encarei este desafio de ser o Relator desta Comissão Especial.

Agradeço, inicialmente, aos Senhores Parlamentares desta Comissão que aceitaram a escolha do meu nome para relatar um trabalho de extrema relevância para o presente e, principalmente, para o futuro do nosso país.

Em especial, peço licença” — e educação, Srs. Deputados — “aos colegas para fazer um agradecimento, com muito carinho e respeito, ao Presidente desta Comissão, Deputado Rogério Rosso, que também aceitou esse importantíssimo desafio que foi e é presidir uma Comissão de tamanha importância. S.Exa. soube conduzir os nossos trabalhos com brilhantismo, sendo firme quando necessário e paciente quando os ânimos estavam acirrados,” como agora, “demonstrando ter uma experiência não encontrada constantemente em parlamentares de primeiro mandato. S.Exa. decidiu as questões de ordem de forma coerente, não deixando dúvidas sobre a interpretação ou questões procedimentais. Parabéns!

O presente trabalho”, Sr. Presidente, Srs. Deputados, “certamente despertará as emoções de cada cidadão brasileiro, as piores ou as melhores. A missão não foi fácil. Alguns me chamaram de ‘herói’; outros, de ‘vilão e golpista’. Esses rótulos, contudo, não me preocupam. O meu maior cuidado foi o de realizar um trabalho imparcial, com a consciência tranquila, e em respeito ao povo de Goiás e do Brasil, sabedor da importância que é recomendar a aceitação ou não de uma denúncia por crime de responsabilidade do Presidente da República.

Relembro aos colegas que o objetivo desta Comissão é apenas o de analisar a admissibilidade da denúncia em seus aspectos técnicos, incluindo a análise de indícios mínimos de materialidade e de autoria, além da justa causa para a instauração do processo. Não é o momento de dizer se a Presidente cometeu ou não crime de responsabilidade ou se a denúncia procede ou não. Em caso positivo, essa competência é do Senado Federal, instância julgadora, à qual cabe a instrução probatória.

Outro ponto: embora aparentemente o trabalho da Câmara dos Deputados seja mais simples do ponto de vista técnico do que aquele que compete ao Senado Federal, conforme determinado pela Constituição Federal e referendado pelo Supremo Tribunal Federal, a importância da nossa decisão é incomparável. É aqui



que tudo começa. É aqui, na Casa do Povo, que se autoriza a instauração” de qualquer processo dessa natureza.

“Fazendo uso das palavras do Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento do MS 20.941, o objetivo dessa análise preliminar pela Câmara dos Deputados é evitar justamente o prosseguimento de acusações abusivas, levianas, ineptas, formal ou substancialmente. Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade,...”

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Jovair Arantes, eu gostaria que V.Exa. parasse 10 minutos, tirasse cópia e distribuísse para todo mundo. *(Manifestação do plenário. Muito bom! Palmas.)*

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Vou atender ao pedido do Presidente, mas quero lembrar — é importante lembrar, Presidente: nenhum grito vai calar a voz do Relator. Nenhum grito vai calar a voz do Relator. *(Manifestação no plenário. Muito bem! Palmas.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - É muito mais fácil e muito mais rápido...

*(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Henrique Fontana, nós vamos colocar na Internet, porque é mais rápido, e vai se tirando cópia paralelamente. *(Pausa.)*

Eu solicito às amigas Parlamentares, aos amigos Parlamentares e a todos os demais que retomem os seus assentos.

O Presidente da Casa informa que hoje não haverá Ordem do Dia. Portanto, esta Comissão terá o tempo necessário para promover os debates.

Gostaria de informar que o relatório já está disponível na Internet, no terminal digital de V.Exas., na página da Comissão. E aqui, à medida que for sendo reproduzido em papel, nós vamos entregá-lo. A Secretaria já vai entregando cópias do relatório para os Parlamentares — para os Parlamentares.

Gostaria de pedir a atenção de todos. Deputados e assessores, por favor, vamos retomar os trabalhos. Gostaria que todos se sentassem, querida Deputada, Deputado.



Obrigado. Vamos retomar os trabalhos.

Está reaberta a sessão.

Deputado Nilson Leitão, por gentileza. Obrigado. Presidente Arlindo Chinaglia, V.Exa. está sempre elegante. Obrigado.

Vamos reiniciar todos os terminais de V.Exas. O Deputado Paulo Teixeira está gesticulando, dizendo que não consegue acessar o terminal. Peço a um técnico que vá até lá.

Deputado Paulo Teixeira, por gentileza, pegue aqui um relatório. Mande entregá-lo ao Deputado Paulo Teixeira, por favor.

Eu repasso a palavra ao Relator.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, tendo em vista a interrupção, volto a ler o voto do Relator.

Eu queria pedir silêncio ao Plenário, porque, senão, nós teremos que ficar gritando aqui. Por favor. Se alguém quiser, em determinado momento, que eu pare a leitura, para fazermos um intervalo, eu paro. Nós temos todo o tempo do mundo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Não haverá sessão hoje com Ordem do Dia.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Não haverá sessão hoje com Ordem do Dia. Então, nós estamos tranquilos.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Só amanhã às 9 horas.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Passo à leitura:

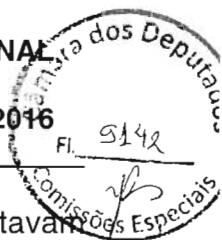
“2. Voto do Relator

2.1. Introdução

É com sentimento de grande respeito e responsabilidade que encarei o desafio de ser o Relator desta Comissão Especial.

Agradeço, inicialmente, aos Senhores Parlamentares desta Comissão que aceitaram a escolha do meu nome para relatar um trabalho de extrema relevância para o presente e, principalmente, para o futuro do nosso País.

Em especial, peço licença aos colegas para fazer um agradecimento, com muito carinho e respeito, ao Presidente desta Comissão, Deputado Rogério Rosso, que também aceitou esse importantíssimo desafio que foi e é presidir uma Comissão de tamanha importância. S.Exa. soube conduzir os nossos trabalhos com



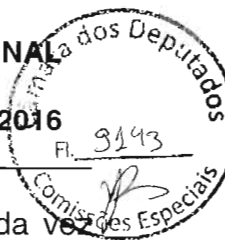
brilhantismo, sendo firme quando necessário e paciente quando os ânimos estavam acirrados, demonstrando ter uma experiência não encontrada constantemente em parlamentares de primeiro mandato. S.Exa. decidiu as questões de ordem de forma coerente, não deixando dúvidas sobre a interpretação ou questões procedimentais. Parabéns”, Deputado!

“O presente trabalho certamente” — volto a repetir — “despertará as emoções de cada cidadão brasileiro, as piores ou as melhores. A missão não é fácil. Alguns me chamarão de ‘herói’, outros, de ‘vilão e golpista’. Esses rótulos, contudo, não me preocupam. O meu maior cuidado foi o de realizar um trabalho imparcial, com a consciência tranquila, e em respeito ao povo de Goiás e do Brasil, sabedor da importância que é recomendar a aceitação ou não de uma denúncia por crime de responsabilidade da Presidente da República.

Relembro aos colegas que o objetivo desta Comissão é apenas o de analisar a admissibilidade da denúncia em seus aspectos técnicos, incluindo a análise de indícios mínimos de materialidade e de autoria, além da justa causa para a instauração do processo. Não é o momento de dizer se a Presidente cometeu ou não crime de responsabilidade ou se a denúncia procede ou não. Em caso positivo, essa competência é do Senado Federal, instância julgadora, à qual cabe a instrução probatória.

Outro ponto: embora aparentemente o trabalho da Câmara dos Deputados seja mais simples do ponto de vista técnico do que aquele que compete ao Senado Federal, conforme determinado pela Constituição Federal e referendado pelo Supremo Tribunal Federal, a importância da nossa decisão é incomparável. É aqui” — é aqui! — “que tudo começa. É aqui, na Casa do Povo, que se autoriza a instauração do processo.

Fazendo uso das palavras do Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento do MS 20.941, o objetivo dessa análise preliminar pela Câmara dos Deputados é evitar justamente o prosseguimento de acusações abusivas, levianas, ineptas, formal ou substancialmente. Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um processo cuja simples abertura, por si só, significa uma crise. Não se pode permitir a abertura de processo tão relevante sem um mínimo de



substrato fático e jurídico. Na recente história democrática, essa é a segunda vez que esta Casa discute a instauração de processo dessa natureza.

Ressalto que, aliado ao juízo técnico e jurídico sobre a admissibilidade da denúncia, cabe a esta Casa, também, analisá-la tendo como base um juízo político, assim entendido como a conveniência e a oportunidade de se instaurar um processo de tamanha magnitude. Esse juízo político é de cada um dos Senhores Parlamentares, mas tecerei considerações mais adiante a respeito disso, em capítulo específico.

Apenas para registrar mais uma vez a importância deste ato, o Ministro Paulo Brossard, talvez o doutrinador que mais se debruçou sobre o estudo do instituto do *impeachment*, chegou, inclusive, a defender a impossibilidade de haver controle judiciário sobre as decisões políticas tomadas nesse processo. Na ocasião do julgamento do referido MS nº 20.941, S.Exa. afirmou que o processo de responsabilidade começa e termina no âmbito parlamentar, acrescentando que *'as decisões podem ser as mais chocantes e delas não cabe recurso, não cabe recurso para tribunal algum'*. O Judiciário, segundo S.Exa., *'não pode condenar o absolvido, nem pode absolver o condenado, ou seja, não pode rever essas decisões parlamentares, como não pode determinar que o processo seja instaurado, ou que seja arquivado. São questões que fogem de sua competência. Em matéria de impeachment, tudo se passa, do início ao fim, no âmbito legislativo, convertido em juízo de acusação, ou de autorização, na linguagem da atual Constituição, e em tribunal de julgamento, exclusivo e irrecorrível'*.

Embora essa tese não tenha prevalecido, a ponto de considerar insuscetível de apreciação do Poder Judiciário toda e qualquer decisão proferida em processos dessa natureza, certo é que o pedido formulado naquele mandado de segurança foi denegado, por prevalecer o entendimento de que a revisão da decisão do Parlamento, pelo Poder Judiciário, só pode ocorrer em situações excepcionais, quando presente indubitosa ilegalidade e abuso do poder, aferível a partir de fatos absolutamente certos e inequívocos.

Ainda nesta fase introdutória, peço licença aos eminentes colegas para afirmar que a denúncia possui aspectos técnicos bem específicos, sobre os quais



não trabalhamos em nosso dia a dia. Essa circunstância, no entanto, não me impediu que fizesse uma análise vertical da denúncia e elaborasse este parecer.

Fui Vereador, Deputado Estadual, Vice-Prefeito e já estou no meu sexto mandato como Deputado Federal, passando por quase todas as Comissões desta Casa, várias delas relacionadas com orçamentos públicos, sistema financeiro e gestão pública. Fui também e ainda sou coordenador da bancada de Goiás na Comissão Mista de Orçamento, o que me habilita a firmar convicção a respeito da admissibilidade da denúncia com absoluta tranquilidade e precisão, sem contar, o que registro aqui também como elogio, que fui auxiliado por uma equipe altamente competente e prestativa composta por funcionários desta Casa.

É, portanto, com esse sentimento de coragem e responsabilidade e com a absoluta convicção de total respeito aos preceitos e mandamentos da Constituição Federal desta República, da legislação e do entendimento da Suprema Corte, que passo a proferir meu voto.

O voto é dividido em capítulos que, inicialmente, tratam do fundamento e da natureza do processo de *impeachment*, dos crimes de responsabilidade, da competência da Câmara dos Deputados, dos aspectos concernentes à admissibilidade da denúncia e das preliminares trazidas pela Defesa. Após, no mérito, são analisados item a item os supostos crimes praticados pela Presidente da República, com a realização de um contraponto entre o que foi dito pela denúncia e as razões de defesa. Por fim, teço considerações sobre a oportunidade e conveniência da instauração do processo do ponto de vista político e finalizo com a apresentação da minha conclusão.

2.2. Do fundamento e da natureza do processo de *impeachment* e dos crimes de responsabilidade.

A definição do fundamento do processo de *impeachment*, se predominantemente jurídico ou político, consiste em um ponto crucial para a devida compreensão desse processo, com repercussões importantes sobre a amplitude e o significado das deliberações a serem proferidas pelas Casas do Congresso Nacional. É necessário, portanto, que enfrentemos esse tema antes de seguirmos à análise do caso concreto.



Nos sistemas presidencialistas de governo, o processo de *impeachment* é um mecanismo que leva em consideração critérios jurídicos para propor a responsabilização do Presidente da República e a sua imediata destituição, antes de expirado o prazo do mandato presidencial, em razão da prática de infrações legais relacionadas com a violação dos deveres funcionais e com o mau uso do poder.

O *impeachment*, portanto, não pode ser confundido com os institutos da moção de desconfiança e da moção de censura, próprias dos sistemas parlamentaristas, pelos quais ocorre a responsabilização política do governo perante o Parlamento e a destituição do Primeiro-Ministro, mediante a simples retirada da confiança política da maioria parlamentar, que representa o fundamento necessário para a continuidade governamental nesses sistemas.

Dessa forma, o *impeachment* não pode ser considerado um processo exclusivamente político, imune a critérios jurídicos ou ao controle judicial da legalidade de sua tramitação, tendo em vista a própria lógica do sistema presidencialista de governo e a norma contida no art. 85 da Constituição Federal, a qual remete a uma lei especial a sua tipificação e as respectivas normas de processo e julgamento.

Do fundamento jurídico do *impeachment*, surge o dever de observância dos princípios gerais de qualquer direito punitivo, seja ele de natureza política, criminal, administrativa ou civil. Tais princípios são relacionados com a verificação da tipicidade dos fatos atribuídos ao acusado, da culpabilidade, do julgamento conforme as provas existentes no processo, bem como do respeito aos direitos subjetivos do Presidente da República e às garantias processuais da ampla defesa, do contraditório, da publicidade, da igualdade processual, da razoabilidade e de todos os demais postulados do devido processo legal formal e material.

Assim, desde que respeitadas as suas balizas democráticas, o processo do *impeachment* não é golpe de Estado, na exata medida em que ele objetiva preservar os valores ético-jurídicos e político-administrativos consagrados na Constituição Federal...”

Quero repetir:

“Assim, desde que respeitadas as suas balizas democráticas, o processo do *impeachment* não é golpe de Estado, na exata medida em que ele objetiva preservar



os valores ético-jurídicos e político-administrativos consagrados na Constituição Federal de 1988.

Na verdade, o *impeachment* resguarda a legitimidade do exercício do mandato político, cuja legitimidade de entrada residu nas eleições populares. Nesse processo, cassa-se o mandato, se for comprovado que a legitimidade democrática do Presidente da República expirou, diante da prática de crime de responsabilidade tipificado na Lei nº 10.079, de 1950 (*sic*).

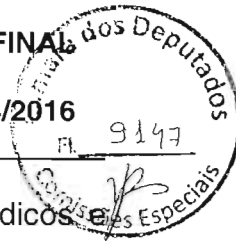
É importante destacar que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não podem instaurar esse processo com base em razões de mera conveniência política ou desaprovação” popular, “governamental, assim como devem assegurar a máxima efetividade das garantias individuais e processuais do Presidente da República, diante da sensibilidade e da gravidade que envolve a tarefa de fazer sentar no ‘banco dos réus’ o Chefe do Poder Executivo nacional.

Por outro lado, devemos estar atentos ao alerta de Rui Barbosa, citado por Paulo Bonavides, para que rigores jurídicos formais” — aspas— “*em excesso não provoquem um manejo difícil, lento e corruptor do impeachment e não transformem a respectiva punição em algo fictício, irrealizável e mentiroso, resultando daí um poder presidencial irresponsável, ilimitado, imoral e absoluto*’.

Com razão, a observância de aspectos jurídicos do processo de *impeachment*, em especial a obediência às garantias de ampla defesa e do contraditório, não lhe retiram a marcante conotação política. Segundo o Ministro do STF Luís Roberto Barroso, na ADPF nº 378: ‘*é equivocada a pretensão de transportar, acriticamente, garantias inerentes a processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, o que ensejaria tratamento idêntico a situações bastante diversas*’.

Aqui, vale lembrar”, Srs. Deputados, “reforçando a índole política do julgamento, que o ex-Presidente Fernando Collor foi condenado pelos Senadores, mas depois foi absolvido pelo STF, em julgamento de caráter puramente jurisdicional. Assim, a natureza parcialmente política do *impeachment* impõe certa flexibilização dos rigores jurídico-formais próprios de um processo judicial ordinário.





Assentado que o *impeachment* pressupõe o respeito a critérios jurídicos, políticos, importa-nos analisar agora se a natureza do processo é predominantemente político-administrativa ou criminal.

Sob a égide da Constituição Imperial brasileira de 1824, o processo de *impeachment* foi adotado entre nós sob a influência direta da Inglaterra, onde o referido processo possui natureza criminal e não se limita a atingir politicamente a autoridade pública, mas abrange o castigo criminal do homem. A partir desse modelo inglês, o processo de *impeachment* no Império brasileiro possuía nítida índole criminal.

Com a adoção entre nós da forma republicana de governo, o Constituinte da Primeira República, em 1891, optou primordialmente pelo modelo norte-americano de *impeachment*, cuja índole é político-administrativa e cujo objetivo é afastar do poder quem dele faz mau uso, sem prejuízo da posterior responsabilização criminal do indivíduo no âmbito do Poder Judiciário.

Portanto, nas Constituições Republicanas brasileiras, o *impeachment* possui natureza político-administrativa, vez que é voltado para a aplicação da sanção política da perda do mandato presidencial, além da inabilitação temporária para o exercício de função pública.

Ocorre que, ao adaptar o modelo norte-americano para o Brasil, as Constituições Republicanas, desde 1891 até a atual de 1988, mantiveram a prática advinda do Império de sistematizar em uma lei especial os ilícitos que fundamentam o processo de *impeachment*, denominando-os de 'crimes de responsabilidade'.

Nesse ponto, o Brasil se afastou dos padrões inglês, norte-americano e francês, os quais associam a possibilidade de destituição do Presidente da República a conceitos vagos e imprecisos, tais como 'traição', 'corrupção', 'delitos graves' e 'má conduta'. Nos referidos países, não há necessidade de cometimento de ilícito penal ou de violação a lei especial para que ocorra o *impeachment*, pois o afastamento do Presidente fundamenta-se em graves desvios dos seus deveres funcionais que causem prejuízos aos interesses da nação. Assim, a versão brasileira do *impeachment* apresenta aspectos únicos, notadamente a previsão de uma lei especial que tipifique os denominados 'crimes de responsabilidade do Presidente da República'.



Resta-nos, ainda, enfrentar o problema da natureza das infrações praticadas pelo Presidente da República que embasam o processo de *impeachment*: os crimes de responsabilidade.

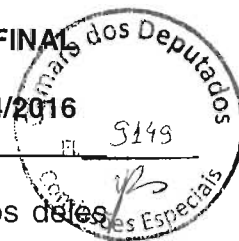
Sobre o tema, Pontes de Miranda e Aurelino Leal defendem o caráter criminal do instituto, por reconhecer, nas expressões legais ('admissibilidade', 'recebimento da denúncia', 'acusado' etc.) e nas fases previstas na Constituição Federal e na legislação, uma semelhança com os institutos do processo penal comum" do Brasil.

"O Supremo Tribunal Federal flerta com essa tese no âmbito do enunciado nº 46 de sua Súmula Vinculante, ao propor que apenas a União possa legislar sobre os crimes de responsabilidade. Entretanto, tal flerte se dá sob a ótica da competência legislativa.

Nada obstante, a grande maioria da doutrina, com a qual me alinho, considera que os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativa, quer pela natureza da sua sanção (parte política consistente na perda do mandato presidencial; parte administrativa relacionada com a inabilitação para o exercício de qualquer função pública), quer pela sua tipificação aberta, caracterizada pela maior imprecisão e pluralidade de significados, exatamente a fim de permitir maior discricionariedade aos Parlamentares no momento da tipificação das condutas do Presidente da República.

Ao longo da decisão do STF proferida na ADPF nº 378, podemos observar nos votos de pelo menos quatro Ministros (Celso de Mello, Rosa Weber, Luiz Fux e Edson Fachin) a afirmação da natureza político-administrativa dos crimes de responsabilidade e sua proximidade com o instituto da improbidade administrativa. Nas palavras da eminente Ministra Rosa Weber" — aspas: *'Assim como nos Estados Unidos da América, no Brasil o impeachment é processo de natureza política, e não processo criminal, que visa mais à proteção do Estado do que à punição do que procedeu mal na gestão da coisa pública'*.

Em relação à tipificação, conforme abordado anteriormente, a doutrina há muito reconhece a natureza mista, parte criminal, parte político-constitucional do processo de impedimento. Tal característica traz como consequência a complexidade dos crimes de responsabilidade. Objetivamente, tais crimes visam a punir politicamente as mais altas autoridades estatais em virtude da prática de fatos



típicos lesivos aos bens e valores mais caros à comunidade jurídica (muitos deles relacionados com crimes previstos na legislação penal). Porém, diante de sua indisfarçável natureza político-administrativo-constitucional, vieram também a ser tipificados na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Um exame superficial coloca em evidência o fato de serem tipos abertos e permeados por conceitos jurídicos indeterminados, em lógica oposta à do Direito Penal, que é guiado pela precisão do tipo penal. Os tipos lá descritos são mais assemelhados aos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, que têm por objetivo aplicar sanções político-administrativas a condutas desviantes de deveres funcionais, muitas delas já caracterizadas como delitos na legislação criminal.

Em razão da proximidade das condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, com aquelas contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) parece-nos oportuno citar os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves acerca dos tipos abertos desta última norma e da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados: *“A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso (...). Diversamente de uma operação de mera subsunção (...) aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa”*.

Dessa forma, conclui-se que não se trata somente de uma mera análise fria da adequação da letra da lei ao caso concreto, como no Direito Penal estrito, mas também de uma avaliação de todo o contexto sociopolítico.

Além disso, deve ser feita a análise da gravidade da conduta praticada pelo Chefe do Executivo. Em nosso modelo de *impeachment*, que prevê a definição dos crimes de responsabilidade em lei especial, deve-se reconhecer que, em certa medida, o juízo de gravidade das ofensas e de sua aptidão para justificar o afastamento do Presidente da República, já foi feito pelo legislador constituinte e pelo legislador ordinário quando da promulgação da Lei nº 1.079, de 1950.

Além do enquadramento legal, não seria razoável, ao examinar os fatos narrados na denúncia, mesmo em sede de juízo político, ignorar a exigência de relevância para reconhecê-los como aptos a justificar o afastamento.



E, nesse ponto, chego ao meu entendimento. Estou convicto de que, independentemente das divergências doutrinárias e jurisprudenciais, nós Parlamentares temos o dever de respeitar o processo democrático e os princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e a tipicidade contida na Lei nº 1.079, de 1950.

Entendo também que, ainda que devam ser considerados os pressupostos jurídicos, o processo de *impeachment* possui essência política, uma vez que foi entregue às Casas do Poder Legislativo pelo Poder Constituinte originário, para que seja julgado à luz de maior sensibilidade política.

A razão de o processo de *impeachment* do Presidente da República ter sido entregue às Casas Legislativas, e não ao Poder Judiciário, não foi outra senão o reconhecimento de maior discricionariedade aos Parlamentares no momento da avaliação das condutas presidenciais. Esse juízo será feito à luz do momento sociopolítico e da maior percepção dos Parlamentares em aferir as altas e superiores razões de conveniência, oportunidade e utilidade políticas que levam um Presidente da República a tomar suas decisões.

Assim, caso reste comprovado que o Chefe do Poder Executivo praticou graves desvios aos deveres inerentes a sua função e desrespeitou os valores ético-jurídicos consagrados na Constituição Federal, será decretada a perda da legitimidade democrática do mandatário máximo da nação.

É disso que trata o presente processo jurídico-político.

### 2.3 O Processo de *impeachment* na CF/88 — competência da Câmara dos Deputados

A competência da Câmara dos Deputados em relação ao processo de *impeachment* foi bastante alterada com o advento da atual Constituição Federal.

Antes de 1988, a Câmara dos Deputados atuava como um verdadeiro “tribunal de pronúncia”, à semelhança do juízo de pronúncia do Tribunal do Júri, tendo de se manifestar sobre a procedência ou improcedência da acusação. Na sistemática anterior, a Câmara realizava instrução probatória e, ao final, declarava a procedência da acusação, cabendo ao Senado realizar o julgamento.

Após 1988, com a nova Constituição, a Câmara deixou de ser órgão de acusação perante o Senado, passando a realizar apenas um juízo inicial de



admissibilidade. Ao fazê-lo, após a manifestação da defesa técnica do Denunciado e de eventuais diligências necessárias ao esclarecimento da denúncia, a Câmara aferirá as questões formais da denúncia popular, a viabilidade jurídica e política do seu pedido, o lastro probatório, a manifestação da Defesa e o enquadramento, em tese, dos fatos aos crimes de responsabilidade previstos em lei.

Assim, na hipótese de ilegitimidade ativa dos Denunciantes, da inépcia jurídica da peça acusatória ou da falta de justa causa, deverá esta Comissão Especial, cujo parecer tem caráter opinativo em relação ao Plenário da Casa, decidir pela inadmissibilidade jurídica e política da acusação e, conseqüentemente, pela não autorização de instauração de processo pelo Senado Federal.

Por outro lado, caso haja a constatação de admissibilidade jurídica e política da denúncia, considerada a manifestação da Defesa e configurados os fatos narrados, pelo menos em tese, como crimes de responsabilidade, deverá este colegiado decidir, por maioria simples, e o Plenário da Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, pela admissibilidade da denúncia e pela autorização de instauração de processo de *impeachment* no Senado Federal.

Como dito, à Câmara não cabe, por determinação constitucional, debruçar-se sobre o mérito da acusação ou promover atos voltados à dilação probatória. Por essa razão, nessa fase de admissibilidade, as poucas diligências que podem ser realizadas devem voltar-se apenas para elucidar a denúncia, e não para complementar ou suprir o seu conteúdo. Registre-se que, no presente procedimento, as audiências públicas realizadas cumpriram o objetivo de esclarecer o conteúdo do processo aos membros da Comissão Especial e à sociedade.

O enfrentamento do mérito dar-se-á no Senado Federal, que é o foro constitucionalmente apropriado para que o Chefe do Poder Executivo se defenda, valendo-se, evidentemente, de todas as garantias que a Carta da República lhe assegura.

O rito do procedimento do *impeachment* contra o Presidente da República é regulado pela Constituição Federal, pela Lei nº 1.079/1950 — como já foi dito — “e, subsidiariamente, pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Entretanto, várias lacunas nesses diplomas trouxeram no caso



Collor, e continuam trazendo, no caso presente, desafios aos operadores do Direito, bem como ao Congresso Nacional, quando do exercício de suas prerrogativas.

Nessa esteira, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal representam importantes balizas para o Parlamento. Várias decisões orientaram esta Casa no procedimento do caso Collor e continuam orientando neste procedimento, tais como as proferidas nos Mandados de Segurança nºs 20.941, 21.564, 21.623, 21.628, 21.633, 21.689 e, mais recentemente, na ADPF nº 378.

Finalizo as considerações sobre o papel da Câmara dos Deputados no processo do *impeachment* com um trecho da decisão do STF proferida no MS nº 21.564, que bem sintetiza a competência desta Casa, a saber: *“(...) na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas”*.

#### 2.4. Da admissibilidade

##### 2.4.1. Dos requisitos formais de admissibilidade

A análise inicial de admissibilidade de um processo punitivo, em linhas gerais, objetiva verificar se a ação é viável, séria e plausível, não sendo uma iniciativa meramente aventureira ou irresponsável.

No processo de *impeachment*, em especial, tal análise abrange a avaliação dos seguintes aspectos:

- a) Legitimidade ativa do denunciante, que deve ser cidadão brasileiro, por força do art. 14 da Lei nº 1.079/50;
- b) Permanência do denunciado no mandato presidencial, de acordo com o art. 15 da Lei nº 1.079/50;
- c) Correção formal da denúncia, que, entre outros aspectos, deve estar devidamente assinada e com firma reconhecida de seus autores, conter a exposição dos fatos tidos como delituosos e tipificar os crimes de responsabilidade supostamente praticados;
- d) Exame da justa causa — lastro probatório mínimo — que evidencie que o processo tem justa causa e apresenta indícios de conduta pessoal do Presidente da



República que se enquadre, ao menos em tese, em crime de responsabilidade previsto na Lei nº 1.079/50. Tal conduta deve ser grave o suficiente a ponto de atentar contra a Constituição Federal, além de ser antijurídica e culpável. Na hipótese de ficar evidente que os fatos não se enquadram na referida lei, não atentam contra a Constituição, não são antijurídicos ou que não há culpabilidade do Chefe do Poder Executivo nacional, não haverá interesse público hábil à instauração do processo;

e) Conveniência e oportunidade política, assim entendida como “juízo político” na destituição do Presidente da República, a fim de se decidir se a sua permanência, apesar dos abusos e desmandos noticiados, contribuirá para a superação da crise política ou se a sua deposição é valiosa aos interesses nacionais.

A seguir, passo ao exame da admissibilidade jurídica do ponto de vista formal da denúncia que diz respeito aos itens “a”, “b” e “c”, acima referidos.

Para proceder a essa análise, principiamos pelos arts. 14 a 16 da Lei nº 1.079/50 e 218, *caput* e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que estabelecem três requisitos formais indispensáveis para que ela possa ser recebida, relacionados com a comprovação de que: 1) o Denunciante está no gozo de seus direitos políticos; 2) a Denunciada está na titularidade do cargo; e 3) a denúncia está assinada pelo Denunciante e com firma reconhecida.

Confrontando-se a presente denúncia com as exigências legais acima referidas, observa-se que foram cumpridos todos os requisitos formais, uma vez que a Presidente da República se encontra na titularidade do cargo e que os Denunciantes reconheceram devidamente as firmas de suas assinaturas, bem como fizeram prova de estar no gozo de seus direitos políticos, mediante a apresentação de certidão de quitação eleitoral expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto à correção formal da denúncia, destaca-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378 e a Lei nº 1.079/50, em seu art. 38, também determinam que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Código de Processo Penal sejam os subsidiários da lei, naquilo em que lhe forem aplicáveis. Este último estatuto, por sua vez, estabelece os critérios para o recebimento de uma ação penal:



*“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 de testemunhas.”*

Verifico que os Denunciantes expuseram os fatos minuciosamente e apresentaram a qualificação da Denunciada. Também procederam à classificação dos crimes de responsabilidade que entenderam ter sido cometidos por ela, bem como apresentaram rol de testemunhas, razão pela qual a denúncia se mostra apta.

Em seguida, o Código de Processo Penal traz as seguintes exigências sobre o recebimento da denúncia:

*“Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:*

*I - for manifestamente inepta;*

*II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou*

*III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.”*

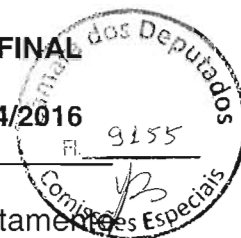
Quanto aos pressupostos processuais, a Denunciada é Presidente da República, e, nos termos do art. 51, I, da Constituição Federal, cabe a esta Casa proceder à autorização, por dois terços de seus membros, para instauração de processo contra o Chefe do Poder Executivo.

As condições da ação também se encontram presentes: possibilidade jurídica do pedido (as condutas imputadas são consideradas crime de responsabilidade por lei); interesse de agir (necessidade, adequação e utilidade para o processo de *impeachment*); e legitimidade para agir (é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade, nos termos do art. 14 da Lei nº 1.079/50).

#### 2.4.2 Da admissibilidade total ou parcial da denúncia

Quero ressaltar neste tópico dois entendimentos importantíssimos deste Relator. O primeiro sobre a competência da Comissão para analisar o recebimento da denúncia em sua integralidade e o segundo sobre a possibilidade de o Presidente





da República ser responsabilizado por atos praticados em mandato imediatamente anterior, em caso de reeleição.

A despeito de possuir tal entendimento, conforme explicado a seguir, esse juízo não irá influenciar na conclusão e, portanto, não prejudicará a Defesa, uma vez que me ative” totalmente “à denúncia conforme supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

#### 2.4.2.1 Da apreciação da denúncia pela Comissão Especial

Questão jurídica relevante diz respeito aos limites de apreciação da denúncia aqui nesta Comissão. Quando o Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia, S.Exa. afastou de plano, em sua fundamentação, os supostos crimes praticados pela Denunciada na vigência do mandato anterior, assim como aqueles relacionados com a probidade na administração.

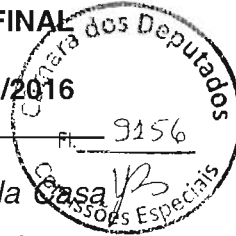
Desde logo, registro que tenho entendimento firmado de que o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autorizaria que esta Comissão analisasse a denúncia por inteiro, incluindo aqueles temas que, em um primeiro momento, foram afastados por falta de maiores indícios.

Ora, em sua parte dispositiva, a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia por inteiro, e não parcialmente, o que significa dizer que sobre ela, em todos os seus aspectos, esta Comissão deveria se debruçar. A uma, porque esta fase não é de julgamento, mas apenas de admissibilidade da denúncia; a duas, porque a competência constitucional de analisar a denúncia é da Câmara dos Deputados (seu Plenário) e não do Presidente desta Casa ou mesmo da Comissão Especial, cujo parecer é opinativo.

Essa, aliás, é a doutrina específica de Paulo Brossard, que defende, inclusive, a possibilidade de o Senado Federal investigar e produzir provas livremente, sobretudo diante da verificação de fatos novos.

No mesmo sentido, guardadas as devidas proporções, colhem-se as seguintes afirmações do voto proferido pelo Ministro Edson Fachin, na ADPF nº 378, que me permitem concluir dessa forma:

*“Importante enfatizar que o ato do Presidente da Câmara, embora acarrete o recebimento da denúncia no*



*contexto do processo instaurado no âmbito daquela Casa Legislativa, não encerra de forma definitiva o juízo de admissibilidade da denúncia. Se a denúncia for recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, incumbirá ao Plenário o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.*

*Essa sistemática também guarda similitude com a lógica do processo penal ordinário, em que o juiz recebe a denúncia e, à vista de defesa escrita, na fase prevista no artigo 397 do CPP, revisita a adequação da acusação a justificar a produção de provas voltadas a formar o juízo de mérito. É por isso que, embora não se reconheça a existência de dois recebimentos, parte da doutrina trata de dupla admissibilidade da denúncia:*

*Em suma, teria o juiz duas oportunidades de verificar a admissibilidade da demanda: a primeira, de modo bem superficial, apoiado tão somente nos elementos constantes do inquérito policial ou das peças de informação; o segundo, já em grau de cognição mais vertical — mas ainda sumário — com suporte não apenas no material colhido inquisitorialmente, mas também nas alegações e nos documentos eventualmente apresentados pela defesa técnica do denunciado, no prazo que lhe foi disponibilizado por força do comando do artigo 396 do Código de Processo Penal.*

*O propósito parece ter sido o de conferir maior grau de proteção ao acusado contra acusações infundadas e até temerárias, que, se não constituírem a regra, podem ocorrer como fruto do açodamento, errônea interpretação dos fatos apurados na investigação preliminar, ou quiçá de distorcida concepção dos fins do processo penal. (...)*



*No processo instaurado na Câmara, a avaliação da Presidência deve ocorrer à luz da denúncia e das provas que a acompanham. Em razão da natureza e gravidade do processo, também é razoável que esse juízo seja renovado pelo Plenário.*

*O traço distintivo entre o juízo de admissibilidade e o de mérito é simples. No caso do processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno. Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão da denúncia para fins de processamento no âmbito do Senado Federal.”*  
(destacamos)

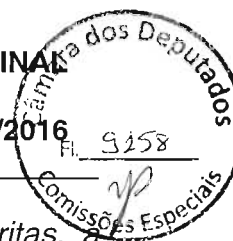
Dessa forma, insisto: é competência desta Comissão e, posteriormente, do Plenário, analisar a denúncia como um todo, não estando este colegiado vinculado ao recebimento precário do Presidente desta Casa.

2.4.2.2. Da responsabilização do Presidente da República (reeleito) por atos cometidos em mandato imediatamente anterior

Há que se considerar se há a possibilidade de um Presidente da República ser responsabilizado por atos cometidos no curso de mandatos imediatamente anteriores.

Grande parte da doutrina constitucionalista tem entendido que o Presidente da República reeleito pode responder por atos praticados no exercício da função durante seu mandato imediatamente anterior. Nesse sentido vale lembrar a lição Paulo Brossard, *in verbis*:

*“Restabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar. O impeachment pode então ser iniciado ou prosseguido. “Tem-se entendido — escreve Pontes de Miranda — que, se a pessoa volta ao cargo, se restaura a jurisdição política (...). Ainda mais. Embora não haja faltado quem alegasse que a eleição*



*popular tem a virtude de apagar as faltas pretéritas, a verdade é que infrações cometidas antes da investidura no cargo, estranhas ao seu exercício ou relacionadas com anterior desempenho, têm motivado o impeachment, desde que a autoridade seja reinvestida em função suscetível de acusação parlamentar.”*

Além do mais, a Constituição Federal jamais disse que o Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos praticados em mandato anterior. A Carta Magna usa, sabiamente, o termo “funções”, e não “mandato atual”. Senão vejamos:

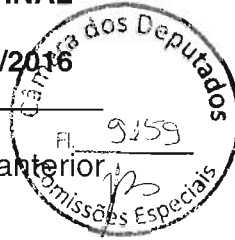
*“Art. 86.....*

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

Dessa forma, há que se considerar que a Constituição deve ser interpretada de maneira evolutiva, levando-se em conta as mudanças de seu texto e as transformações sociais. Inicialmente, o Constituinte originário, ao criar o § 4º do art. 86, não previa o instituto da reeleição. Dessa forma, o Presidente da República exercia suas funções pelo período de quatro anos apenas. Contudo, após a inserção do instituto da reeleição no Texto Magno pela Emenda Constitucional nº 16/1997, o Presidente da República passou a exercer suas funções pelo período de oito anos, caso reeleito, ainda que cada mandato seja de quatro anos.

Logo, em nosso entendimento, a interpretação mais fiel à vontade constitucional deve ser no sentido de possibilitar a responsabilização do Chefe do Poder Executivo por atos cometidos em qualquer um dos dois mandatos consecutivos, desde que ainda esteja no exercício das funções presidenciais.

Por fim, cabe observar que, guardadas as devidas peculiaridades, o processo de crime de responsabilidade do Presidente da República tem a mesma natureza do processo de perda de mandato parlamentar por falta de decoro. Considerando-se a mesma natureza de ambos os processos, consideradas as devidas proporções, poder-se-ia também aplicar no processo de *impeachment* o princípio da unidade de legislatura, que não impede a instauração de procedimento de cassação legislativa



por atos atentatórios ao decoro parlamentar cometido na legislatura anterior, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

Ainda sobre o tema, traz-se a lume a lição do Ministro Celso de Mello:

*“(...) que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas Legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar — contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente — procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (Constituição Federal, artigo 55, I, e §§ 1º e 2º).”*

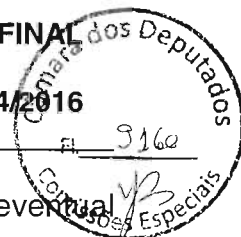
Pelos argumentos defendidos pelos Ministros da Suprema Corte acima expostos, não nos parece, salvo melhor juízo, subsistir mais dúvidas quanto ao cabimento de responsabilização de um Presidente da República por atos cometidos no curso de mandatos imediatamente anteriores.

#### 2.4.2.3. Do caso concreto

Não obstante meu entendimento pessoal, que, insisto, parece ser o mais acertado, tive o cuidado de considerar neste relatório, como fundamento para a sua conclusão, apenas os fatos narrados na denúncia supostamente admitidos pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Assim procedo por dois motivos. A primeira razão é o intuito de evitar eventual alegação de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, até mesmo porque a Defesa nada disse sobre esses fatos. A segunda é porque, nos termos em que a denúncia foi supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, no entendimento deste Relator, já existem motivos suficientes para a formação de juízo desta Casa.

Ressalto que, caso esta Casa autorize a abertura de procedimento por crime de responsabilidade contra a Presidente da República, cabe ao Senado Federal realizar um juízo de recebimento preliminar, conforme decidido pela ADPF nº 378.



Cabe também ao Senado Federal, nesse juízo preliminar, se confirmar a eventual decisão da Câmara dos Deputados, decidir se a denúncia apresentada será julgada por inteiro, inclusive com a consideração de fatos novos, como defende a doutrina especializada, ou apenas parcialmente, naquilo que o Presidente da Câmara dos Deputados e esta Comissão consideraram como razão de decidir.

Digo isso porque a conclusão deste relatório deve ser apenas a de autorizar a instauração ou não do processo, nada mais do que isso. A fase realmente processual, com o recebimento da denúncia propriamente dito, com o seu processamento e julgamento, será feita no Senado Federal.

## 2.5. Das preliminares da Defesa

Antes de adentrarmos no exame da justa causa, passaremos à análise das duas questões preliminares trazidas pela Defesa. A primeira em relação à suposta nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados em face de desvio de finalidade. A segunda questão preliminar se refere a questões procedimentais do presente processo de *impeachment* e se divide em três subitens:

- a) Da juntada aos autos da delação premiada feita pelo Senador Delcídio do Amaral;
- b) Da realização de etapa procedimental de diligências para o esclarecimento da denúncia;
- c) Da ausência de intimação da Denunciada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento.

A seguir, as referidas questões serão abordadas.

### 2.5.1. Da suposta nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados em face de desvio de finalidade

Nesta primeira questão preliminar, a Defesa alega que:

1) o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados ocorreu de maneira viciada, por indiscutível desvio de poder ou desvio de finalidade, pelo que deve ser reconhecida nula de pleno direito a decisão proferida e, consequentemente, os atos subsequentes;

2) o presente processo foi instaurado com base em 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.



Análise.

Essa questão já foi analisada e encontra-se superada pelo Supremo Tribunal Federal em duas oportunidades, restando fixado o entendimento de que não se aplicam ao processo político-jurídico de *impeachment* as regras de processo penal que tratam de impedimento/suspeição, por haver regra expressa no art. 36 da Lei nº 1.079/50, não presentes no caso.

No julgamento da ADPF nº 378-DF, pelo Supremo Tribunal Federal, foi decidido, por unanimidade, pela impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados. Do voto do Ministro Roberto Barroso colhe-se a seguinte passagem sobre o tema:

*“Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 reconheça a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, somente estarão impedidos de funcionar nesse processo os Parlamentares que se encontram em situações previstas no art. 36 da mesma lei, não se aplicando subsidiariamente as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP. E isso por três razões. Em primeiro lugar, é incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados. Em segundo lugar, a aplicação subsidiária pressupõe ausência de previsão normativa na lei, o que não ocorre em relação à Lei nº 1.079/50, que estabelece os casos de impedimento no art. 36. Por fim, embora a Lei de Crimes de Responsabilidade não estabeleça hipóteses de suspeição, não há que se falar em lacuna legal. É compreensível que o legislador tenha fixado, apenas e excepcionalmente, casos de impedimento, dado o fato de*



*que o processo de impeachment ocorre no âmbito do Poder Legislativo, onde divergências, embates e acusações ganham lugar cotidianamente.”*

Em outra decisão, também envolvendo o processo de *impeachment* da atual Presidente da República (MS 33.921-DF), o Ministro Gilmar Mendes indeferiu a liminar requerida em mandado de segurança impetrado por Parlamentares da base aliada, no qual também se sustentava desvio de poder ou de finalidade, sob o argumento de que o Presidente da Câmara dos Deputados se utilizou “*da gravíssima competência de admitir a instauração de processo de impeachment como instrumento para impedir a apuração de seus desvios éticos, chantagear adversários ou promover vingança política*”. Aduziram os impetrantes daquele processo que o Presidente da Câmara dos Deputados teria agido em defesa de seu interesse pessoal, qual seja evitar sua própria cassação. Da decisão referida, que afastou expressamente tais alegações, merecem atenção os seguintes trechos:

*“Ressalte-se que eventuais interesses político-partidários divergentes da autoridade apontada como coatora em face da Presidente da República, que poderiam revelar, inclusive, a existência de inimizade, não significariam a violação das garantias decorrentes da organização e procedimento do processo vindouro, iniciado com o ato ora atacado.*

*(...)*

*Observando detidamente o ato apontado como coator, configura-se claro que houve apenas análise formal pelo Chefe da Câmara dos Deputados, devidamente fundamentada, no exercício do seu mister constitucional.”*

Não bastasse a jurisprudência afastando do processo político as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP, nunca é demais lembrar que a competência para a análise do recebimento da denúncia é, afinal, do Plenário da Câmara dos Deputados. O Presidente da Casa apenas deflagra o procedimento. Além disso...”





**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Peço um pouco mais de silêncio no plenário, para o Relator, o Deputado Jovair Arantes, continuar o seu pronunciamento.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - “Não bastasse a jurisprudência afastando do processo político as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP, nunca é demais lembrar que a competência para a análise do recebimento da denúncia é, afinal, do Plenário da Câmara dos Deputados. O Presidente da Casa apenas deflagra o procedimento. Além disso, a hipótese do cometimento de crimes de responsabilidade que expressam condutas afrontosas à Constituição praticadas pelo Chefe do Poder Executivo é motivo suficiente para a submissão da denúncia à análise desta Casa.

Por tudo isso, o só fato de o Presidente da Câmara dos Deputados ter divergência política com a Denunciada não é causa suficiente para afastar a validade do ato praticado, sem contar que se trata de matéria vencida, já analisada e rejeitada pela Suprema Corte deste País.

Rejeito, assim, a preliminar apresentada.

2.5.2. Das questões procedimentais

2.5.2.1. Da juntada aos autos da delação premiada feita pelo Senador Delcídio do Amaral”

Rejeito também.

“Na segunda questão preliminar, a Defesa alega:

1) o Presidente da Câmara dos Deputados, ao decidir anexar aos autos a íntegra da colaboração premiada do Senador Delcídio do Amaral, incorreu em desvio de poder e feriu o direito à ampla defesa da Denunciada;

2) o referido documento não guarda relação fática ou jurídica com o objeto delimitado para o presente procedimento e não guarda pertinência com o atual mandato da Presidente da República;

3) a decisão sobre a juntada dos documentos contraria a deliberação original do Presidente da Câmara quanto à admissibilidade apenas parcial da presente denúncia;

4) a Comissão Especial que cuida do presente procedimento discutiu sobre a matéria e que o requerimento de desentranhamento dos autos foi rejeitado, o que



fere os direitos de defesa e do devido processo legal da acusada, que não sabe de quais acusações deve se defender.

Por fim, a Defesa solicita: a) anulação dos atos desta Comissão a partir da juntada dos documentos; b) que seja afirmado que este processo se limita, exclusivamente, à apreciação dos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara; c) que seja determinada a reabertura do prazo para a apresentação da manifestação de defesa; e d) que tanto a Defesa, como o Relator, bem como os Parlamentares, firmem suas manifestações sobre a matéria recebida parcialmente pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Análise.

Não é consistente a alegação de que a Denunciada não saberia de quais fatos deveria se defender, uma vez que a mesma foi, por duas vezes, regularmente notificada para que tomasse conhecimento do inteiro teor da denúncia. Tais fatos ocorreram nos dias 3/12/2015 e 17/3/2016.

Como já registrado, tenho o entendimento firmado de que o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autoriza a esta Comissão analisar a denúncia por inteiro.

Também como já apontado, tais documentos não foram considerados como fundamento para a elaboração deste Relatório”.

Quero reler: “Também como já apontado, tais documentos não foram considerados como fundamento para a elaboração deste Relatório.

Ademais, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF nº 378, decidiu que o procedimento utilizado pelo Congresso Nacional no caso Collor deve ser utilizado como parâmetro para o presente procedimento. Ora, assim decidiu Nelson Jobim, Relator do caso Collor, quando da análise do argumento da Defesa que se investia contra o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito:

*“Não é a Câmara dos Deputados, porque foro de admissibilidade da Denúncia e de autorização para a instauração do processo, competente para apreciar a consistência material das conclusões da CPI. É tema de*



*exclusiva órbita do Senado Federal, onde o contraditório de mérito deve ser instaurado. (...).*

*Por último, requer que sejam “carreados para os autos todos os documentos em que se fundou o relatório final da CPI para incriminar o defendente” (...).*

Quanto a essas provas e diligências, o eventual deferimento de sua produção ou de seu cumprimento não está afeto à competência desta Casa, que é, repita-se, restrita ao juízo prelibatório. (grifo nosso)

Portanto, o Senado Federal é competente para, ao realizar o novo juízo de admissibilidade, admitir a denúncia total ou parcialmente, bem como produzir as provas necessárias à elucidação dos fatos, entre elas, a juntada de quaisquer documentos, oitiva de testemunhas, perícias, etc.

Esse também foi o entendimento do Presidente desta Comissão Especial, ao decidir questões de ordem, no dia 31 de março de 2016, sobre o desentranhamento do documento:

*“O mais importante é que este documento não será considerado pelo relator desta Comissão Especial, conforme já assentado em decisão anterior. Caberá ao Senado Federal, em sua competência própria, se for o caso, fazer a instrução probatória conforme suas atribuições e como achar adequado. Ou seja, estar ou não o documento nos autos é irrelevante, já que o documento, insisto, não deverá ser considerado por esta Comissão, nem pelo Plenário.”* Palavras do Presidente Rogério Rosso.

Em relação ao alegado prejuízo para a Defesa, também este não houve, uma vez que o presente Relatório, como dito anteriormente, limitou-se aos termos da Denúncia conforme supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, assim como o fez a Defesa.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.



2.5.2.2. Da realização de etapa procedimental de diligências para esclarecimento da denúncia.

Quanto às audiências públicas realizadas nesta Comissão para a oitiva de convidados, a Defesa alega, em síntese:

1. que a Comissão Especial realizou etapa procedimental não prevista na legislação e no rito de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor, que serviu de parâmetro decisório para o rito estabelecido pelo STF (...);

2. que, nas citadas audiências públicas, os convidados manifestaram-se sobre todo o conteúdo da denúncia, quando o Presidente da Câmara dos Deputados a recebeu parcialmente, o que teria ferido o direito à ampla defesa da Denunciada.

A Defesa requer, por fim, que: a) seja anulada a audiência de esclarecimento da denúncia realizada com a oitiva de seus autores, retirando-se dos autos todas as transcrições das suas falas; b) sejam anulados todos os atos processuais realizados após a realização desta etapa processual, com a reabertura de novo prazo para apresentação de defesa pela Denunciada; c) seja afirmado que o objeto em discussão neste procedimento limita-se exclusivamente aos fatos que caracterizam os crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, devendo a defesa e esta relatoria, em suas considerações se absterem exclusivamente em abordarem, em suas respectivas análises, estes fatos; e d) que sejam os membros desta 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 Presidente da Câmara dos Deputados que recebeu a denúncia.

#### Análise

Sobre a preliminar em consideração, cabe lembrar que o Presidente deste Colegiado, em decisão à questão de ordem formulada pela Deputada Jandira Feghali acerca da interpretação do art. 218, §§ 4º e 5º, combinado com o art. 20 da Lei nº 1.079, de 1950, esclareceu que tais audiências teriam apenas o caráter de esclarecimento da denúncia e não de instrução probatória.

Ao tomar a referida decisão, o Presidente da Comissão considerou o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 378. Naquela ocasião, o Ministro Luís Roberto Barroso deixou expressa a possibilidade de a Comissão



Especial adotar procedimentos para o esclarecimento da denúncia apresentada, e declarar *'recepcionados pela CF/1988 os arts. 20 e 21 da Lei nº 1.079/1950, desde que interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as 'diligências' referidas no art. 20 não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia'*.

Seguindo essa linha de entendimento, em estrita obediência à Lei nº 1.079, de 1950, e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o rito do processo de *impeachment*, as audiências públicas realizadas no âmbito desta Comissão Especial destinaram-se exclusivamente ao esclarecimento da denúncia, e não à produção de provas para elucidar a veracidade ou não dos fatos nela narrados, em conformidade com a competência da Câmara dos Deputados de autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade).

Não houve, no caso, desrespeito ao rito do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor. O fato de o Supremo Tribunal Federal ter determinado que tal rito fosse seguido tanto quanto possível pelo Congresso Nacional não implica a conclusão de que nenhuma diligência de esclarecimento pudesse ser realizada por esta Comissão em razão de nada ter sido feito com esse objetivo naquela ocasião.

Note-se que o caso em análise é, em muitos aspectos, diverso do processo de 1992, eis que a denúncia contém vários fatos complexos, em especial, os relativos a matérias financeira e orçamentária. Daí, porque as audiências públicas não buscaram suprir ou preencher eventuais lacunas da denúncia, mas, ao invés, esclarecer os membros desta Comissão Especial e a sociedade sobre tais fatos. Tal conduta, a nosso ver, efetivamente contribuirá para a formação da convicção de cada parlamentar na discussão e votação deste parecer.

Acredito, ademais, que as audiências públicas aqui realizadas conferiram maior transparência aos trabalhos deste colegiado, em respeito aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

Acrescente-se que não houve prejuízo para a Denunciada, eis que não se tratou de fatos novos, mas apenas aqueles já contidos na denúncia, da qual a Presidente da República foi notificada por duas vezes para apresentar sua defesa.

Não obstante o suposto recebimento parcial da Denúncia, não haveria como cercear a livre manifestação dos presentes às audiências sobre os fatos nela



contidos, tanto convidados quanto Parlamentares, em razão da liberdade de expressão dos Deputados, em opiniões, palavras e votos, e da publicidade da peça exordial.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.

2.5.2.3. Da ausência de intimação da Denunciada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento.

A Defesa sustenta, em síntese, que:

1. ao realizar audiência pública com os Denunciantes sem intimar a Denunciada, a Comissão feriu frontalmente o princípio da 'paridade de armas', decorrente do princípio da isonomia e do princípio da ampla defesa;

2. que tal paridade deveria ser observada desde a fase pré-judicial até a fase executória do processo penal;

3. que, após tal oitiva, deveria ter sido aberto novo prazo de dez sessões para a sua manifestação, uma vez que os esclarecimentos de pontos obscuros sem a ciência da Denunciada prejudica sua defesa.

Por fim, pede: a) a decretação da nulidade da sessão de oitiva dos Denunciantes; b) caso seja mantida válida a referida sessão, seja reaberto o prazo de dez sessões para apresentação de nova defesa; e c) a intimação de todos os atos doravante praticados."

Quero lembrar aos colegas que estou na metade dos votos. Chegamos e já vencemos a metade da nossa estrada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vá em frente, Relator.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Vamos em frente. Vamos em frente.

"Análise

De início, conforme dito anteriormente, os Denunciantes foram convidados a comparecer a esta Casa, não porque a peça inicial fosse omissa, contraditória ou obscura, mas para 'prestar esclarecimentos' no sentido de apresentar a denúncia oralmente aos Deputados e, principalmente, ao povo brasileiro," — que assiste constantemente a todas as sessões da Casa — "que até o momento da realização desta audiência participava da discussão do processo de *impeachment* apenas por 'ouvir dizer'. Na verdade, o intuito desta Comissão foi o de dar maior transparência



ao processo de impedimento, conferindo ao cidadão instrumentos para que pudesse formar sua opinião e participar ativamente desse debate.

A realização das referidas audiências públicas nenhum prejuízo trouxe à Defesa e, consoante o art. 563 do CPP, *‘nenhum ato será declarado nulo se da nulidade não resultar nenhum prejuízo para a defesa ou acusação’*. Também o art. 282, § 2º, do novo CPC determina que *‘quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta’*.

Tal qual apontado pelo STF na ADPF nº 378, o procedimento instaurado perante a Câmara dos Deputados não comporta produção de provas, já que se trata de fase pré-processual. Nesse ponto, é imperioso que se distinga a fase pré-processual no processo de *impeachment* da fase pré-processual no processo penal, que é a do inquérito policial, onde há produção de provas.

Em que pese ter causado estranheza à Denunciada a realização do ato, a audiência pública é um instrumento com previsão regimental” — desta Casa — “(RICD. art. 24, III), muito utilizado pelo Parlamento, eis que lida diretamente com a sociedade civil. Tais audiências, de fato, não foram realizadas quando do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor. Porém, a sociedade brasileira hoje demanda muito mais participação na política do que naquela época, assim como a questão debatida é muito mais complexa e merece maiores esclarecimentos.

Há que se frisar que durante a realização deste ato não houve a produção de uma prova sequer. Os Denunciantes se ativeram à apresentação oral do conteúdo da denúncia, conforme se pode comprovar através das atas das audiências que constam dos autos. E porque não houve referência a fatos estranhos à denúncia, não se faz necessário abrir novo prazo para a Defesa.

Além do mais, não há que se falar em ‘paridade de armas’, uma vez que não se trata de dilação probatória. O que houve foi apenas o convite para que fosse feita a exposição oral do conteúdo da denúncia, bem como sua análise sob diferentes pontos de vista, tanto dos Denunciantes, quanto do Ministro de Estado da Fazenda e do Prof. Ricardo Lodi Ribeiro.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.



Passemos, então, ao exame da justa causa e dos demais aspectos de admissibilidade em relação a cada uma das condutas atribuídas à Presidente da República pela denúncia. (*Manifestação na plateia.*)

#### 2.6 Exame de Admissibilidade da DCR nº 1, de 2015 (justa causa).

O exame da justa causa refere-se à análise do suporte probatório mínimo que deve acompanhar qualquer procedimento punitivo. Tal exame deve verificar se há nos autos indícios de autoria e da existência material do cometimento de um ilícito, vale dizer se há indícios mínimos de que a ação é típica, antijurídica e culpável.

Na lição de Tourinho Filho, quando se propõe uma ação, *'não basta fazer referência ao caso concreto; é preciso que no limiar do processo a ser instaurado se mostre ao Juiz a seriedade do pedido, exibindo-lhe os elementos em que se esteia a acusação... Não é preciso que a prova seja esmagadora'*. Dessa forma, bastaria a fumaça do bom direito.

Em síntese, esta Comissão deve indagar:

1. Há na denúncia elementos informativos que indiquem atentado à Constituição, bem como o enquadramento nas hipóteses enumeradas na Lei nº 1.079, de 1950?

2. Há elementos mínimos de 'prova' que dão lastro à acusação e indicam, em tese, o cometimento de crime de responsabilidade, a ser eventualmente comprovado no âmbito do processo? (Observe-se que a prova, em sentido estrito, é aquela que resulta do contraditório.)

3. A acusação é vazia, temerária, infundada, abusiva, leviana, inepta, de caráter meramente partidário, lastreada tão somente na disputa política, a ponto de comprometer a viabilidade de eventual processo? Há plausibilidade para o prosseguimento do processo?"

São perguntas feitas.

"4. Seriam esses fatos de gravidade suficiente a justificar a instauração do processo, que poderá culminar no afastamento do Chefe do Poder Executivo, ou seriam meros atos ilegais, de pequena monta, irrelevantes e sem consequências, tendo em vista os deveres funcionais de uma gestão eficiente, proba e responsável do Estado e das finanças públicas?"





Vou repetir: “Seriam esses fatos de gravidade suficiente a justificar a instauração do processo, que poderá culminar no afastamento do chefe do Poder Executivo, ou seriam meros atos ilegais, de pequena monta, irrelevantes e sem consequências, tendo em vista os deveres funcionais de uma gestão eficiente, proba e responsável do Estado e das finanças públicas?”

5. Considerados os argumentos da Defesa técnica da Denunciada, subsistem a gravidade dos fatos narrados e os elementos de prova que acompanham a denúncia, a ponto de merecer ser recebida e autorizada a instauração do processo pelo Senado Federal?

2.6.1. Dos decretos ilegais. Crime do art. 10, itens 4 e 6 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

#### Argumentos apresentados

Conforme a denúncia, a conduta da Presidente da República passível de caracterização como crime de responsabilidade seria a abertura de créditos suplementares, por decreto, sem autorização legislativa. Isso afrontaria o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal, e nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079, de 1950, na medida em que não teria sido atendida a condição fixada no *caput* do art. 4º do texto da Lei Orçamentária de 2015 (compatibilidade com a obtenção da meta fiscal).

Os atos e fatos apontados na denúncia representariam atentado ao princípio da separação de poderes, ao controle parlamentar das finanças públicas, à lei orçamentária e à exigência constitucional de prévia autorização legislativa para a abertura de crédito orçamentário suplementar.

A denúncia destaca que a Presidente editou em 2015 os seguintes decretos de abertura de créditos suplementares, discriminados na tabela.” Os senhores a terão no seu documento.

“(…)

Infere-se da denúncia que, estando comprometida a meta de superávit primário (conforme a Exposição de Motivos do PLN nº 5/2015), a abertura de créditos por decreto somente seria considerada compatível com a obtenção do resultado fiscal quando os acréscimos na programação orçamentária fossem



compensados pela anulação de outras dotações (créditos neutros, do ponto de vista fiscal).

Nesse sentido, os Denunciantes afirmam que o superávit financeiro e o excesso de arrecadação utilizados como fonte na abertura dos referidos decretos, na ordem de R\$ 2,5 bilhões seriam 'artificiais' (...). Isso porque o Executivo tinha reconhecido que as metas vigentes, estabelecidas no art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 — LDO 2015), estavam seriamente comprometidas.

Tal fato teria se tornado límpido com o envio da Mensagem Presidencial nº 269, de 22 de julho de 2015, que encaminhou o PLN 5/2015, cujo texto atestava que a meta não estava sendo atendida, pelo que o Governo propôs a sua redução. O mesmo se depreende do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, de mesma data.

Diante disso, entendem os Denunciantes que, enquanto não fosse aprovado o PLN 5/2015, estaria vedada a edição de decretos incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente. Além disso, impunha-se a obrigação legal de limitar empenhos e pagamentos (...), com vistas à obtenção da referida meta.

Não obstante, ao invés de promover a correção dos limites de programação, a Denunciada editou os mencionados decretos de ampliação de despesa com base em uma meta de superávit primário ainda pendente de aprovação pelo Legislativo.

Ainda de acordo com a denúncia, a abertura de créditos por decreto, estando a meta fiscal comprometida, e enquanto não aprovada sua alteração, já havia sido considerada ilegal pelo TCU no parecer prévio das Contas de 2014. Os Denunciantes observam que a conduta ocorrida em 2015 é idêntica àquela verificada no ano anterior.

Enfim, assentam os Denunciantes: *'Inegável, portanto, que a infringência às leis orçamentárias é patente, contumaz e reiterada, o que perfaz o tipo do art. 10, 4, da Lei 1.079/50' (...).*

Segundo a manifestação da Presidente da República, os seus decretos não teriam violado a Constituição Federal ou as leis orçamentárias em vigor, tendo em vista que não houve descumprimento da meta de superávit primário, a qual somente poderia ser aferida ao final do exercício financeiro. Como o Congresso Nacional



aprovou o Projeto de Lei nº 5, de 2015, ao final daquele ano, teria ocorrido a convalidação dos atos praticados com base nessa nova meta fiscal.

Ainda segundo a manifestação de S.Exa (...), haveria, na denúncia, uma confusão entre gestão orçamentária e gestão financeira.

Pela primeira, os limites de gasto de cada despesa pública devem estar previamente autorizados nas leis orçamentárias (e nos decretos presidenciais que podem abrir créditos orçamentários, com base no já citado art. 4º da LOA), a fim de que haja a transparência de quais são as prioridades do Estado. A gestão financeira, por sua vez, diz respeito à real execução desses gastos, que podem não ser concretizados em sua integralidade, principalmente diante de variações na arrecadação das receitas públicas.

A partir dessa distinção, a Denunciada conclui que a abertura de créditos orçamentários por decreto, evento próprio da gestão orçamentária, não geraria impacto na obtenção da meta fiscal, pois esta última é medida de gestão financeira, a ser controlada por mecanismos como o contingenciamento de despesas, que impede que aquilo que foi autorizado do ponto de vista orçamentário seja efetivamente gasto do ponto de vista fiscal. Daí que a referida criação de crédito orçamentário não teria relação com o descumprimento da meta fiscal ou com o aumento de gastos públicos efetivos.

Sob outro aspecto, a Denunciada alega que o Tribunal de Contas da União (TCU) alterou a sua posição anterior de aceitar a abertura de crédito suplementar por decreto durante a tramitação de proposta legislativa de alteração da meta fiscal (págs. 133 e seguintes). Como a mudança da jurisprudência do TCU somente ocorreu em 2015, o princípio da segurança jurídica demandaria a aplicação de sanções aos administradores públicos para os fatos que viessem a ocorrer após a referida mudança de entendimento.

A Denunciada informa que os créditos suplementares foram demandados por diversos órgãos, a exemplo da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral e do Tribunal de Contas da União (...), e que muitos deles dizem respeito a despesas obrigatórias. Por essa razão, argumenta que estava no estrito cumprimento de dever legal e que não poderia lhe ser exigida conduta diversa (...).



Alega também que realidade semelhante aconteceu em vários Estados e Municípios, razão pela qual diversos Governadores e Prefeitos poderiam sofrer o mesmo processo de *impeachment*.

Finalmente, a Presidente da República aduz que mais de 20 técnicos participam do circuito de análise de um decreto de crédito suplementar, o que, acrescido à complexidade técnica da matéria, afastaria a má-fé e o dolo da conduta da Denunciada (...).

Feito um breve resumo da denúncia e da manifestação da Defesa, passo à análise da admissibilidade do caso concreto. E, inicialmente, esclareço que o farei à luz da competência constitucional da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*, que é a de proferir um mero juízo pré-processual de admissibilidade, a ser reavaliado pelo Senado Federal, conforme decidiu o STF nos autos da ADPF nº 378.

Nesse juízo inicial de admissibilidade, compete ao Plenário da Câmara dos Deputados avaliar se há, na denúncia e seus documentos anexos — isso é repetitivo, mas é necessário que seja colocado — “e ante a manifestação da parte Denunciada, indícios mínimos de prova de conduta pessoal da Presidente da República que, revestidos de máxima gravidade, revelem atentados (...) à Lei (...) de 1950.”

Volto a repetir: aqui nós repetimos muitas coisas que já foram lidas, objetivando exatamente dar segurança jurídica ao nosso Relatório.

“Autoria

Quanto à autoria, destaca-se, inicialmente, que decreto é ato de competência privativa dos Chefes do Poder Executivo (...), não podendo contrariar a lei — incluindo a lei orçamentária.

Nesse contexto, verifica-se que os decretos referidos na denúncia foram realmente assinados pela Presidente da República e publicados entre 27 de julho de 2015 e 20 de agosto de 2015.

O art. 40 da LDO para 2015 determina a submissão, à Presidente da República, das propostas de créditos suplementares autorizados pela lei orçamentária. Todos os órgãos de todos os Poderes e o Ministério Público submetem suas solicitações ao Poder Executivo (...), para que este verifique a



compatibilidade das alterações com a meta fiscal. Havendo compatibilidade, edita-se decreto; caso contrário, encaminha-se projeto de lei ao Congresso Nacional. Adicionalmente, tratando-se de despesas imprevisíveis e urgentes, edita-se medida provisória.

#### Abertura de créditos e autorização legislativa

Para essa análise de admissibilidade, deve-se verificar inicialmente qual a conduta vedada pela norma, passível de infringir dispositivo da lei orçamentária.

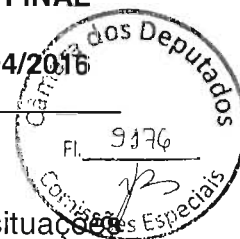
Pelo que se depreende da leitura do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015, a conduta relaciona-se à mera 'abertura' do crédito, o que independe de sua execução (empenho e pagamento).

Examinando o inciso V do art. 167 da Constituição, vemos que é prerrogativa exclusiva do Legislativo o exercício da faculdade de autorizar a abertura de créditos orçamentários."

Vou reler: "Examinando o inciso V do art. 167 da Constituição, vemos que é prerrogativa exclusiva do Legislativo o exercício da faculdade de autorizar a abertura de créditos orçamentários. Quando o Legislativo aprova o projeto de lei orçamentária anual e os de créditos adicionais, a abertura desses créditos orçamentários dá-se automaticamente com a sanção e publicação da respectiva lei, observando-se os montantes e especificações do que foi analisado e aprovado pelo Congresso Nacional.

Paralelamente, o § 8º do art. 165 da Constituição, a título de exceção ao princípio da exclusividade da lei orçamentária, prevê a possibilidade de o Poder Legislativo conceder ao Poder Executivo, no próprio texto da lei orçamentária, autorização prévia e genérica para abrir, por decreto e durante o exercício financeiro, créditos suplementares, devendo-se observar os critérios, limites e condições fixados naquela lei.

Portanto, quem autoriza despesa pública é sempre o Legislativo. É certo que restrições de caixa e o contingenciamento fazem com que parte das programações autorizadas deixe de ser executada. No entanto, a discricionariedade do Executivo na eleição das programações a serem executadas está circunscrita às dotações autorizadas, que não podem ser ampliadas ou alteradas sem prévia autorização legislativa.



Condição do art. 4º da LOA 2015

O art. 4º da LOA 2015 contém 29 incisos que refletem limites e situações permissivas para a abertura, pelo Executivo, de créditos suplementares por decreto. No entanto, o *caput* do referido artigo traz expressamente condição a ser observada em qualquer caso: que as *'alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015'*."

*(Intervenção fora do microfone. Ininteligível.)*

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - A LOA que eu acabei de ler é de... Vou reler, não a seu pedido, é decisão minha:

"O art. 4º da LOA 2015 contém 29 incisos que refletem limites e situações permissivas para a abertura, pelo Executivo, de créditos suplementares por decreto. No entanto, o *caput* do referido artigo traz expressamente condição a ser observada em qualquer caso: que as *'alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015'*."

Pode-se concluir *a priori* que a finalidade da inserção, nos textos das leis orçamentárias, da condição supracitada, foi a de compelir o Executivo a adotar, durante a execução do Orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.

Comprometida a obtenção da meta fiscal, não poderia o Executivo se valer de decreto para abrir créditos nas situações especificadas pelos incisos do mesmo art. 4º. Neste caso, o Executivo perderia a faculdade de movimentar dotações diretamente, passando a depender da apreciação caso a caso pelo Poder Legislativo de proposições encaminhadas sob a forma de projeto de lei de crédito adicional ou medida provisória.

Essa preocupação do Legislativo com o cumprimento de metas fiscais existe desde a redação que deu origem ao atual dispositivo, incluída por emenda durante a apreciação do projeto de lei orçamentária para 2001, e inspirada pela entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. Naquela oportunidade, a abertura de créditos por decreto foi condicionada à observância dos dispositivos relacionados ao



cumprimento do cronograma de desembolso e dos limites de programação orçamentária e financeira (arts. 8º, 9º e 13 da LRF)..

A LRF reduziu o poder discricionário do Executivo quanto à definição das metas fiscais, cabendo ao Legislativo dispor, na LDO e nas suas alterações, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.

Resta claro que a exigência do art. 4º da LOA 2015, de que a abertura de créditos deve estar de acordo com a obtenção da meta, tem a finalidade de retirar a flexibilidade orçamentária do Executivo se este não estiver cumprindo preceito da LRF relacionado à gestão fiscal.

(...)

O alcance da meta de resultado representa a síntese do esforço da política fiscal, definida pela LDO. A obtenção da meta de resultado primário condiciona tanto a elaboração como a execução dos orçamentos, bem como as alterações por créditos adicionais. Portanto, a gestão fiscal, voltada à obtenção da meta, vincula tanto a gestão orçamentária quanto a financeira, o que se manifesta, especialmente, durante a execução, na obrigatoriedade de limitação de empenho e pagamento.

Dada a exigência do art. 9º da LRF, a meta de resultado primário tem caráter vinculante para a administração.

Assim, os procedimentos para obtenção da meta se iniciam no campo do orçamento, adequando-se as autorizações de despesa ao alcance dos resultados fiscais implícitos na lei orçamentária.

Durante a execução, a meta de resultado condiciona a programação das despesas, à luz das receitas estimadas. Diante de alguma alteração na previsão de receitas, a despesa discricionária deve se acomodar a elas, via contingenciamento.

A obtenção da meta de superávit é fruto de um processo dinâmico que ocorre ao longo do ano, o que envolve instrumentos indicados pela (...)LRF: cronograma, avaliações periódicas e medidas de ajuste para correção de eventuais desvios que possam comprometer a obtenção da meta.

Fixado o cronograma inicial, o alcance das metas é monitorado por relatórios bimestrais e quadrimestrais, ao passo que a garantia de seu cumprimento depende basicamente da fixação e da manutenção de limites globais compatíveis com as despesas (...)."



(O Sr. Presidente faz soarem as campainhas.)

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Eu queria pedir principalmente aos visitantes que conversem lá fora, porque melhora o nosso trabalho. É evidente que não estou me dirigindo aos Deputados.

“Abertura de créditos e limites de programação

A Denunciada argumenta que a obtenção da meta de resultado se dá no campo específico da gestão financeira. Assim, o ato de abrir créditos, evento da gestão orçamentária, não teria impacto na obtenção das metas, sob o critério de caixa.

Nessa linha, a abertura de quaisquer créditos, independentemente da fonte, sempre seria compatível, porque não tem impacto financeiro imediato.

No entanto, aceita essa interpretação, restaria inócua a condição estabelecida pelo Legislativo no *caput* do art. 4º da LOA, de delegar ao Executivo maior flexibilidade na gestão orçamentária, desde que estivesse atuando na gestão fiscal de forma compatível com o alcance das metas fixadas. A interpretação que o Executivo faz sobre o referido dispositivo atenta contra sua eficácia e afasta o controle legislativo da execução do orçamento.”

Repito: “A interpretação que o Executivo faz sobre o referido dispositivo atenta contra sua eficácia e afasta o controle Legislativo da execução do Orçamento.”

**O SR. DEPUTADO JOSÉ MENTOR** - Está impossível lá atrás. Ninguém consegue ouvir. É um cochicho o tempo todo, lá no fundo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Obrigado, Deputado José Mentor.

Realmente a leitura do relatório é um trabalho exaustivo — está evidente. Eu agradeço demais a compreensão a todos os Deputados. Mas, de fato, a parte mais ao fundo dá para ouvir daqui, inclusive detalhes das falas.

Então, eu solicito a gentileza de todos, falta o último terço do Relatório, para que possamos ajudar o Relator e ao Plenário a fazer esse término com o maior silêncio, por favor.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - “Todavia, esse parágrafo deve ser lido de forma integrada com o *caput* do mesmo artigo, o qual determina que os





limites devem ser fixados com base no art. 9º da LRF. Ou seja, o contingenciamento deve ser suficiente para garantir o cumprimento da meta.

Se os limites da programação orçamentária e financeira não estavam assegurando a obtenção da meta vigente, frustrada estaria a garantia de compatibilidade.

A Defesa assevera que abrir créditos por decreto não implica 'aumento de nenhum centavo de gasto público', dada a segregação da gestão orçamentária em relação à financeira.

Esse argumento, entretanto, não é condizente com os princípios da LRF e da LDO, no sentido de que a obtenção do superávit primário deve orientar a elaboração, a execução e também as alterações do Orçamento. Vale assinalar que alterações da programação orçamentária, em geral, implicam anulação de dotações que se mostraram não realizáveis, para suplementar despesa que muito provavelmente será executada e que demandará recursos financeiros.

Além de ampliar o limite das despesas discricionárias (contingenciamento menor do que o necessário), o abandono unilateral da meta fiscal vigente, antes de aprovada sua alteração pelo Legislativo, contribui para adiar providências e decisões políticas urgentes para o País no campo do controle do gasto obrigatório.

(...)

Neste exame preliminar, constatou-se que o Poder Executivo reconheceu o comprometimento das metas estabelecidas na LDO 2015, na Exposição de Motivos anexa ao PLN nº 5/2015, que solicitava a redução da meta.

A Defesa alega que foi então promovido contingenciamento adicional de R\$ 8,5 bilhões, e que essa limitação, pelo Governo, *'demonstrou cabalmente firme sua disposição de cumpri-la (...) por meio da redução de gastos'*.

Ocorre que o relatório do terceiro bimestre de 2015 fundamentou-se numa meta pendente de aprovação pelo Congresso, o que permitiu contingenciamento inferior aos 'montantes necessários' (art. 9º da LRF). Assim, os limites de programação, naquele momento, tornaram-se incompatíveis com a obtenção da meta.

Isso é constatado no exame preliminar do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015, citado pelas partes. Neste relatório o



Executivo mostra o cenário macroeconômico adverso e o aumento da frustração da estimativa de receitas. E que, nesse contexto, foi enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei nº 5, de 22/07/2015, que altera a LDO-2015. Diante disso, o relatório de avaliação bimestral desconsidera a meta então vigente e passa a considerar desde já as metas alteradas de acordo com o referido projeto de lei, ainda que não aprovado.

O impedimento da abertura de créditos por decreto a partir de 22/7/2015, por incompatibilidade com a obtenção da meta de resultado fiscal, teria ocorrido pelo fato de o Executivo ter abandonado a meta fiscal então vigente — R\$55,2 bilhões, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social —, passando a adotar limites globais de programação com base em uma meta de resultado menor, proposta no PLN 5/2015 — R\$5,8 bilhões —, sem aguardar a aprovação do Legislativo.

Tal procedimento permitiu ampliar os limites de empenho e pagamento e reduzir a necessidade de maior contingenciamento. Ou seja, a avaliação do referido relatório permite concluir que, se adotada a meta então vigente — e não a do PLN 5/2015 —, maior teria sido o contingenciamento.

Alteração das metas fiscais durante o exercício.

É indiscutível, como aponta a Defesa, a possibilidade de alteração das metas fiscais, diante de mudanças da conjuntura econômica ao longo do tempo. Também procede a afirmação de que *‘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’*.

No entanto, o mero envio de projeto de lei alterando a meta não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação, para fins de atendimento da condição estabelecida no dispositivo da Lei Orçamentária, nem de manter a trajetória de gastos fundamentada na meta então vigente.

A interpretação de que a ‘obtenção’ da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no *caput* do art. 4º da LOA. Ademais, impede a aplicação do princípio da ação fiscal planejada da LRF, obstando a correção de desvios durante a execução.



Além disso, nos termos do art. 167, V, da Constituição, a autorização legislativa para a abertura de créditos deve ser prévia. Em decorrência, a verificação das condições para essa autorização também deve ser prévia.

Alterar a programação orçamentária e financeira com base num projeto de alteração da LDO intensifica a não obtenção da meta fiscal aprovada, numa espécie de profecia autorrealizadora. Essa conduta gera fato consumado, na medida em que, na hipótese de o Legislativo não aprovar a alteração, medidas tardias de contenção de gastos não deverão ter a mesma eficácia, se comparadas com aquelas preconizadas no art. 9º da LRF.

Procede a observação da Defesa de que o descumprimento da meta fiscal anual não enseja a configuração de crime de responsabilidade, nem mesmo punição administrativa. Por outro lado, a legislação responsabiliza o gestor quando deixa de adotar os meios necessários à sua obtenção, a exemplo do contingenciamento.

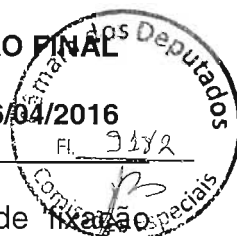
Exame preliminar da legalidade dos decretos.

Prosseguindo nesse exame de admissibilidade, é preciso verificar se os decretos citados na denúncia, no momento e na situação em que foram editados, atendiam objetivamente à condição do *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária: *'desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015'*.

O tema admite duas abordagens. Numa primeira acepção, mais restritiva, se e enquanto os limites globais da programação orçamentária estiverem incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, afastada estaria a possibilidade de o Executivo abrir, por decreto, quaisquer créditos.

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

Nessa abordagem, todos os decretos citados na denúncia, independentemente da fonte utilizada, estariam desprovidos de autorização legislativa. Reitera-se que os limites de programação fixados a partir do Relatório de Avaliação do 3º bimestre (22/7/2015) estavam comprometidos, por terem considerado uma meta fiscal ainda não aprovada pelo Legislativo (...).



Ou seja, as alterações na programação orçamentária, no sentido de 'fixação de limites globais', ocorridas entre o envio do PLN (...) e a aprovação da nova meta (...), tornaram-se incompatíveis com a obtenção da meta de resultado fiscal da LDO vigente.

O contingenciamento menor do que o necessário (...) rompeu a condição incluída (...). Nesse sentido, nenhum dos decretos citados na denúncia poderia ter sido aberto, mesmo aqueles que ampliaram despesas com anulação de outras.

Em uma segunda acepção, menos restritiva, a verificação da compatibilidade dos créditos com o dispositivo da LOA dá-se pela análise das alterações promovidas por cada decreto, examinando-se sua repercussão individual quanto às despesas acrescidas e fontes utilizadas.

Nessa hipótese, mesmo diante de uma meta comprometida, ainda seria viável a abertura de créditos com impacto neutro no resultado fiscal. Isso inclui aqueles que aumentam despesa primária com anulação equivalente de despesa de mesma espécie.

Por outro lado, créditos que aumentam despesa primária com base em fonte financeira — a exemplo do superávit financeiro — não seriam compatíveis com a obtenção das metas fiscais. O uso do superávit financeiro do ano anterior afeta o resultado primário do ano em curso.

Em relação ao uso do excesso de arrecadação, estando as metas fiscais comprometidas, tais receitas, inclusive próprias ou vinculadas, deveriam ser mantidas em caixa, não ampliando gastos". (*Pausa.*)

Estamos terminando. Faltam só 2 horas.

"Na verificação preliminar da compatibilidade dos créditos abertos, pela análise das programações alteradas por cada decreto — ver quadro anexo (...) —, dos seis decretos indicados na denúncia, os dois primeiros associaram fontes financeiras a despesas financeiras, mostrando-se, portanto, neutros do ponto vista fiscal, como alega a Defesa. Os outros quatro decretos, no entanto, acrescentaram despesas primárias. Portanto, mesmo sob essa ótica, não poderiam ter sido abertos.

Não parece proceder, *a priori*, o argumento da Defesa de que o superávit financeiro e o excesso de arrecadação podem ser sempre utilizados como fontes para abertura de créditos, porque previstos na Lei nº 4.320, de 1964.



Óbvio que, em condições normais, é permitida sua utilização para atender créditos adicionais. Porém, comprometida a obtenção da meta fiscal (evento da gestão fiscal), perderia o Executivo a flexibilidade de movimentar dotações por Decreto (...). Também não cabe a interpretação de que a abertura de quaisquer créditos sempre seria permitida, por não impactarem as metas, leitura que esvazia o sentido da norma.

Conclui-se, neste juízo preliminar, que as duas abordagens possíveis não afastam, *a priori*, a hipótese de ter havido descumprimento de dispositivo do texto da Lei Orçamentária de 2015, seja pela constatação de que os limites globais das despesas discricionárias se encontravam comprometidos, seja pela verificação do impacto individual de cada decreto, contrastando-se as despesas acrescidas e as respectivas fontes de financiamento.

Abertura de créditos e despesas obrigatórias.

Também não merece prosperar, nesta avaliação preliminar, o argumento de que créditos destinados a despesas obrigatórias, que não requerem juízo de conveniência e oportunidade, possibilitaria sempre a abertura por decreto.

A condição estabelecida no *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária aplica-se à abertura por decreto de todas as despesas, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas requerem autorização do Legislativo, a quem cabe decidir sobre sua aprovação. A questão não é a essencialidade da despesa aberta, mas o meio escolhido para a viabilização do crédito, porque afastou o Legislativo do controle prévio das despesas públicas.

Também não se considerou válido, neste juízo, o argumento da Defesa de que a abertura, por decreto, de créditos relativos a despesas obrigatórias estaria sempre legitimada pelos ajustes na avaliação bimestral. Isso porque o Relatório do 3º bimestre de 2015, e também o seguinte, não estava mais considerando a meta vigente, o que inviabiliza os pretensos ajustes.

O fato de as despesas obrigatórias não serem contingenciadas não significa que poderiam ser abertas necessariamente por Decreto. O Executivo deveria aguardar a aprovação da mudança da meta pelo Legislativo, sem prejuízo do contingenciamento. Ou enviar projeto de lei de crédito adicional ao Legislativo, ou mesmo editar medida provisória, nos casos previstos na Constituição.



Convalidação de atos pela aprovação da alteração da meta fiscal.

Alega a Denunciada que, ao final do exercício, a meta foi cumprida, o que representaria um atestado de regularidade da atuação governamental. Defende também que o atingimento das metas..." (Pausa.)

(O Sr. Presidente faz soarem as campainhas.)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Por favor, Deputado Paulo Teixeira.

Claro, V.Exa. está livre, mas essa conversa está realmente atrapalhando o Relator.

(Não identificado) - As outras também.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - As outras, claro, mas essa especificamente está muito alta. Peço-lhe que converse um pouquinho mais baixo.

Obrigado.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Inclusive, vamos repetir, isso não serve para Deputados, serve para quem está assessorando e nos visitando.

"Alega a Denunciada que, ao final do exercício, a meta foi cumprida, o que representaria um atestado de regularidade da atuação governamental. Defende também que o atingimento das metas somente poderia ser aferido no encerramento do exercício fiscal, (...) de dezembro de 2015. Nesse ponto, invoca o princípio da anualidade, e conclui o atingimento da meta constitui 'condição resolutória' (e não suspensiva), o que tornaria possível a abertura de créditos.

É verdade que a Lei Orçamentária estima receitas e fixa despesas para todo o exercício financeiro, e que as metas de resultado fiscal previstas na LDO referem-se ao exercício. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no entanto, para garantir a obtenção das metas durante a execução, exige seu desdobramento em metas quadrimestres (...), cronograma financeiro e relatórios de avaliação. A legalidade da execução orçamentária, portanto, está circunscrita a um conjunto de normas e procedimentos que devem ser verificados a cada passo e no momento da ação ou omissão.

É questionável a alegada convalidação de atos praticados durante o exercício de 2015, em decorrência da aprovação da nova meta pelo Congresso Nacional. Como visto, a Constituição Federal (art. 167, V) exige autorização prévia para a



abertura de créditos. Adicionalmente, a aprovação da nova meta pode ter repercussão distinta no campo administrativo-financeiro e no da responsabilização do agente público. *A priori*, o tempo do suposto crime de responsabilidade se dá no momento da ação, ou seja, na edição dos decretos sob análise.

A interpretação a favor da convalidação, aparentemente, anula o controle legislativo prévio na definição da política fiscal.” (*Pausa.*)

Convenhamos, está muito difícil de ler. Eu preciso que, no mínimo, vocês nos ajudem com o silêncio. Acho que é a quinta ou sexta vez que eu estou falando isso.

Eu peço aos convidados, à imprensa — evidentemente não estou me dirigindo diretamente a nenhum —, no geral, a todos que aqui estão que, por favor, façam silêncio. Já estou sem voz de gritar aqui. E quem veio reclamar aqui foi o Deputado Mentor, que está lá atrás e não está conseguindo ouvir. Eu não posso ficar gritando sob pena de estourar a voz.

Continuo.

“A interpretação a favor da convalidação, aparentemente, anula o controle legislativo prévio na definição da política fiscal. Ademais, contraria princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal que limitaram o poder discricionário do Executivo na condução da política fiscal, e que exigem ação fiscal planejada e correção de desvios, com vistas ao atingimento das metas.

(...)

Também não vislumbramos, nessa etapa do processo, inexigibilidade de conduta diversa.

A elaboração de um decreto de crédito suplementar, conforme a Defesa, *‘envolve uma complexa cadeia de atos administrativos, da qual se deriva a necessária supervisão interna de diversos órgãos administrativos, que envolve inclusive os órgãos demandantes das verbas de suplementação’*.

Assim, não parece razoável, nesse juízo preliminar, eximir a Denunciada de seu dever funcional de avaliar a compatibilidade das alterações com a meta fiscal e com a legislação vigente. Somente o Poder Executivo, em seus escalões mais elevados, detém as informações para aferir os requisitos das alterações, ao passo que os órgãos demandantes, com uma visão fragmentada do processo, apenas enviam suas propostas.



Feita a análise pelo Executivo, e atendidas as condições do art. 4º da Lei Orçamentária, poderia ser editado decreto. Em caso contrário, decretos citados na denúncia não poderiam ter sido editados. Deveria ter sido encaminhado projeto de lei ao Congresso Nacional. Ou, em caso de imprevisibilidade, relevância e urgência, editar medida provisória.

O argumento da Defesa sobre o fato de constar, nas exposições de motivos dos decretos, que *'as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário'* prova apenas que houve a declaração, mas não a verdade substancial. Naquelas condições, a meta encontrava-se comprometida, e os limites de empenho e pagamento, incompatíveis, por adotar uma meta menor, ainda não aprovada pelo Legislativo.

Em relação ao princípio da continuidade da administração pública, seu atendimento não afasta a efetiva e permanente verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre as finanças públicas, nos termos do art. 70 da Carta Magna. Abrir crédito orçamentário implica na assunção perante a sociedade de obrigações de cunho fiscal pela Presidente da República.

Em relação ao argumento da grande dificuldade de alcançar os resultados fiscais originalmente previstos, caberia, ao invés de adotar procedimento unilateral, maior mobilização junto ao Legislativo e à sociedade na discussão das providências e decisões políticas urgentes para o País no campo do controle do gasto público e nas reformas estruturais.

Por reconhecer que havia conduta diversa a ser exigida da Presidente da República, o envio de projeto de lei de crédito adicional ou a edição de medida provisória, ao invés da edição de decretos, afasto, neste juízo preliminar, a alegação de inexigibilidade de conduta diversa.

Entendimento do Tribunal de Contas da União.

A Defesa alegou que houve mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União (...), a partir do Acórdão nº 2.461/2015-TCU-Plenário, que aprovou parecer prévio em favor da rejeição das contas da Presidente da República relativas a 2014.





Nessa decisão, o Tribunal considerou a abertura de créditos incompatíveis com a meta fiscal como um dos *'fundamentos para a opinião adversa'*.

Afirma a Defesa que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, já teria ocorrido em exercícios anteriores, sem que isso tivesse sido caracterizado como ilegal ou irregular pelo TCU.

Ao que consta, no entanto, o Tribunal de Contas da União não teria se pronunciado sobre a matéria em anos anteriores, atestando expressamente sua regularidade. Ou seja, não teria havido mudança de entendimento, dado que inexistia aprovação tácita de atos e procedimentos não examinados em auditorias ou fiscalizações no passado.

Ademais, a apuração de crime de responsabilidade pelo Poder Legislativo independe de avaliações próprias do órgão auxiliar de controle externo. De acordo com a Constituição (art. 71, I), o Congresso Nacional, no exercício de atividades de controle, somente necessita aguardar parecer prévio do Tribunal no âmbito do processo de julgamento de contas do Presidente da República.

No processo de julgamento de crimes de responsabilidade (...), a lei específica (...) não prevê vinculação da Câmara dos Deputados, nem do Senado Federal, à prévia manifestação da Corte de Contas.

(...)

Pontua a Defesa que a Presidente da República jamais teve a intenção de burlar qualquer norma, tendo atuado apenas para garantir o funcionamento da máquina pública, de acordo com recomendações dos órgãos que a assessoram. Assim, mesmo que fosse constatada a ilegalidade, diz não ter havido ação dolosa, pela existência de pareceres jurídicos e técnicos, revisados pela Casa Civil, que teriam amparado a edição dos decretos, atos jurídicos presumivelmente válidos.

Alega ainda que o Poder Executivo parou de expedir decretos como os impugnados tão logo o TCU emitiu o Acórdão 2.461/2015, o que afastaria o dolo da conduta da Denunciada.

Adicionalmente, conforme a Defesa, a Lei nº 1.079, de 1950, tipifica a conduta de infringir 'patentemente' (e de qualquer modo) dispositivo da Lei Orçamentária, do que se deduz a necessidade de existência de fato evidente e vontade manifesta.



Ademais, junta demonstrativo dos Estados Federados em que, supostamente, se adotam práticas semelhantes, sem notícia de sanções.

Ainda que não caiba aprofundamento do tema nesta fase de juízo preliminar, não se pode descartar que, no exercício de 2015, já era de amplo conhecimento o caráter proibitivo da conduta. Isso porque os atos e fatos ocorridos neste exercício guardam similitude com aqueles do ano anterior — ou seja, 2014 —, “os quais já haviam sido objeto de debate público.

Também é controversa a afirmação de que um grande número de técnicos, inclusive da Casa Civil, participaram das etapas que precederam à edição de tais decretos, o que afastaria a conduta dolosa da Denunciada. Nenhum gestor de recursos públicos pode eximir-se de sua responsabilidade pelos atos que celebra no âmbito de sua função pública. As tarefas podem até ser distribuídas, as competências, delegadas, mas o gerenciamento e a responsabilidade sobre os seus atos são indelegáveis. Como já disse a doutrina, *‘o Governador não deixa de ser Governador, o Prefeito não deixa de ser Prefeito. É possível resguardar-se, é recomendável prevenir’*, mas a responsabilidade pela gestão da coisa pública recai sobre aquele que foi eleito, afinal, a eleição não se transfere.

Além disso, a alegação de que Governadores e Prefeitos sofreriam processos de *impeachment* por experimentarem realidades similares, além de não eximir a culpa, parece-nos precipitada. Registre-se que a condição constante do art. 4º da LOA 2015 é típica das leis orçamentárias federais, em vista da competência da União de conduzir a política fiscal macroeconômica.

(...)

Em síntese, quanto aos atos e fatos analisados nesse juízo de admissibilidade, podemos (...):

1. O que está sendo avaliado é se o Executivo poderia ou não ter aberto por decreto os créditos citados na denúncia, e se estava ou não autorizado pelo Legislativo (...) a obtenção da meta de resultado primário (...);

2. A condição estabelecida no *caput* do art. 4º aplica-se à abertura por decreto de todas as despesas orçamentárias, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas dependem autorização do Legislativo;



3. A multicitada condição do *caput* do art. 4º, surgida a partir da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, teve a finalidade de compelir o Executivo a adotar, durante a execução do Orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal;

4. A obtenção da meta de resultado é a síntese da política fiscal. Definida pela LDO, a meta fiscal condiciona a elaboração, a execução, bem como as alterações (créditos adicionais) do Orçamento. Durante a execução, o alcance da meta é fruto de um processo dinâmico que envolve cronograma, avaliações periódicas e medidas de ajuste para corrigir desvios.”

Aos nossos assessores aqui da Mesa eu quero pedir que não ajudem na confusão do barulho, por favor. Eu quero só pedir desculpas, porque se não nós não vamos levar a cabo isso. É importante ler parágrafo por parágrafo.

“5. O impedimento da abertura de créditos por decreto teria sido desencadeado a partir do fato de o Executivo, na edição do relatório de avaliação do 3º bimestre de 2015 (...) ter abandonado a meta fiscal então vigente (R\$ 55,2 bilhões), passando a adotar limites globais de programação com base na meta proposta no PLN 5/2015 (R\$ 5,8 bilhões), sem aguardar a aprovação do Legislativo, o que permitiu menor contingenciamento.

6. O mero envio de projeto de lei alterando a meta, ainda que justificado, não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação pelo Legislativo; a interpretação de que a obtenção da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no *caput* do art. 4º da LOA, e conflita com o controle legislativo do gasto público previsto no art. 167 (...) da Constituição, que exige autorização prévia; além disso, coloca em risco a obtenção da meta fiscal aprovada, porque gera fato consumado;

7. Os atos e fatos relatados não afastam a hipótese de descumprimento de dispositivo do texto da Lei Orçamentária. (...) O Executivo teria perdido a flexibilidade de movimentar dotações por decreto. Neste caso, deveria valer-se de projeto de lei de crédito adicional ou medida provisória.

Conclusão.

Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de



suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

O indício de crime de responsabilidade indicado na denúncia decorreria do item 4 do art. 10 da Lei 1.079/1950 (...). Isso decorre do fato de que o *caput* do art. 4º (...) impõe condição inafastável para que créditos possam ser abertos por decreto, que não teria sido observada.

O tema orçamentário, com a correta gestão dos recursos públicos, é tão sensível para o regime republicano brasileiro que, em todas as Constituições do Brasil (exceto a Carta outorgada de 1937), constaram disposições expressas qualificando como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a Lei Orçamentária, demonstrando a relevância do cumprimento da norma orçamentária para o regime democrático.

A situação denunciada exhibe, *a priori*, usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal. A Lei Orçamentária, além de instrumento de planejamento e do equilíbrio fiscal, garante o controle político da sociedade sobre as despesas públicas.

As leis orçamentárias apresentam-se como instrumento do Estado moderno na conformação de sua gestão financeira e separação dos poderes constituídos. O poder decisório na matéria orçamentária encontra-se repartido, cabendo ao Legislativo autorizar despesas, e ao Executivo, sua execução. Essa divisão de poderes decorre de princípio fundamental da democracia (Constituição, art. 2º (...)). É grave seu descumprimento, na medida em que se colocam em risco princípios e valores constitucionais voltados à proteção do Estado Democrático de Direito.

E aqui eu peço a atenção dos ilustres cidadãos brasileiros e membros deste colegiado. Os fatos mostram sérios indícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irresponsabilidade fiscal, negando-se a vigência e eficácia do art. 4º da Lei Orçamentária, e, por consequência, atentando contra o Poder Legislativo, que se vê constrangido, diante do fato consumado e no intuito de evitar o colapso das contas públicas, a aprovar uma meta fiscal que passa a depender, em última instância, da vontade exclusiva da Presidente da República.



Diante do exposto, para fins deste exame preliminar, os documentos citados na denúncia, cotejados com a manifestação da Defesa, permitem concluir pela existência de suporte mínimo de elementos de prova acerca dos fatos narrados.

Nesse contexto, as condutas atribuídas à Presidente da República, relativas à abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a devida autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo próprio Poder Legislativo no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, se vierem a ser confirmadas pelo Senado Federal, não representam atos de menor importância, meros desvios de tecnicismo orçamentário, passível de correção pelos mecanismos usuais de controle, como pretendeu a Denunciada em sua manifestação.

Muito pelo contrário, a condução da política orçamentária do Estado brasileiro, à margem da Constituição e das leis orçamentárias em vigor, evidencia grave violação de valores ético-jurídicos que fundamentam e legitimam o exercício do poder estatal, entre eles, o controle democrático e popular do Legislativo sobre os limites da programação orçamentária dos gastos governamentais.” *(Pausa.)*

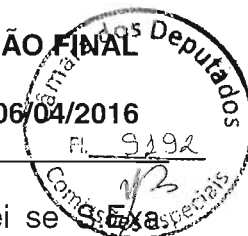
**O SR. DEPUTADO IZALCI** - Sr. Presidente, na iminência de o Relator perder a voz...

*(Manifestação no plenário: “Eu vou sugerir que ele tome um remédio.”)*

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

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Bom, farei 5 minutinhos de suspensão. O Deputado Jovair Arantes vai ao toalete, vai recuperar um pouco o fôlego dessa leitura bastante extensa.

*(Intervenção fora do microfone. Inaudível.)*



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu perguntei se gostaria que alguém fizesse a leitura, mas S.Exa. prefere fazê-lo.

Está suspensa a reunião.

*(A reunião é suspensa.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu gostaria que as nobres Deputadas e os nobres Deputados pudessem tomar assento em seus lugares, por gentileza. O Deputado Jovair Arantes já fez uma rápida recuperação da sua voz.

Deputado Jovair Arantes, fique totalmente à vontade caso queira que alguém da Comissão proceda à parte da leitura final, caso V.Exa. tenha mais dificuldade com a voz. Fique à vontade.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Agradeço ao Presidente.

Vamos seguir com leitura:

“Crimes de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito” — as chamadas “pedaladas fiscais”.

“Os Denunciantes narram diversos fatos supostamente capazes de comprovar a realização ilegal de operação de crédito pela União com a Caixa, o Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS, uma vez que teriam sido efetivadas sem autorização legislativa, em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Constituição Federal (...):

1 - operações com a Caixa Econômica Federal (...) para pagamento de benefícios sociais (...);

2 - adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida;

3 - repasses não realizados no Banco do Brasil relativos a equalização de taxas de juros realtivas ao Plano Safra , inclusive em 2015;

4. Utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento; e

5. Pagamento de dívidas pelo FGTS sem a devida autorização em lei orçamentária anual ou em lei de créditos adicionais, caracterizando a execução de despesa sem dotação orçamentária.

A Denunciada, por sua vez, limitou a defesa aos fatos presentes na denúncia relativos ao Plano Safra, ou seja, às transações financeiras realizadas



exclusivamente com o Banco do Brasil no exercício de 2015. Os principais argumentos da Defesa são:

1. A acusação relativa ao ano de 2015 mostra-se precipitada e até mesmo temerária, uma vez que mesmo no âmbito do TCU não existe qualquer manifestação com relação a possíveis irregularidades nas subvenções do Plano Safra;
2. No ano de 2015 houve mudança no entendimento do TCU com relação aos procedimentos adotados pelo Governo Federal.
3. Com base nas características do Plano Safra, inexistente ato da Presidente da República em sua operacionalização, descaracterizando, portanto, a autoria da Denunciada no ilícito apontado.
4. Ainda que houvesse qualquer conduta passível de ser atribuída à Presidente da República, não há tipicidade na conduta, uma vez que as medidas analisadas não são verdadeiras operações de crédito, diante do conceito estabelecido pelo art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

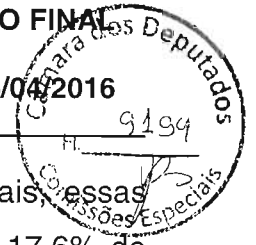
Feito o breve relato dos fatos, passo à sua análise.

Dos elementos fáticos trazidos pela denúncia, parece evidente que persistentes atrasos no pagamento de compromissos financeiros do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil ou qualquer outra instituição financeira controlada não se coadunam com o planejamento, a prevenção de riscos e a transparência, princípios basilares da gestão fiscal responsável e que devem ser observados pelos gestores públicos, nos termos do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mais ainda, a história recente do País revela que a possibilidade de os entes públicos utilizarem instituições financeiras controladas para o financiamento de gastos sempre se revelou potencialmente causadora de déficits e desequilíbrios fiscais. A título de exemplo, vale lembrar as consequências do uso de bancos estaduais por parte dos respectivos Governos Estaduais.”

Nessa parte eu fiz questão de colocar os bancos estaduais porque todos se lembram dos bancos que existiam em cada Estado brasileiro; todos quebraram por indevida ação dos Governos Estaduais. Essa prática não pode ser, agora, adotada nos bancos oficiais da Federação.

“Segundo dados da Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais, ASBACE, no ano de 1993 os bancos estaduais totalizavam 560 agências. Em 1996,



pouco antes do início do processo de privatização dos bancos estaduais, essas instituições somavam ativos de R\$ 123 bilhões, o que corresponderia a 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional, contando, ainda, com 3.900 agências e aproximadamente 134 mil funcionários.

Salviano Junior lembra que praticamente todos os Estados tinham bancos. Os governos locais, usando o poder inerente aos controladores dessas instituições, passaram a financiar seus gastos, seja diretamente, por meio de empréstimos dos bancos a empresas estatais, seja indiretamente, intensificando a utilização de suas instituições bancárias para a execução de políticas públicas setoriais e sub-regionais.

Com essas operações de crédito, em 1992, em média, cada banco emprestava aos próprios governos o equivalente a 3,3 vezes o seu patrimônio contábil.

A partir de 1994, com a perda de receita do imposto inflacionário, que, de certo modo, mascarava os prejuízos decorrentes da concessão de empréstimos sem a observância das boas técnicas bancárias, restou evidente a péssima situação econômico-financeira dessas instituições. O reconhecimento dos efeitos deletérios das relações entre os entes federados e as instituições financeiras por eles controladas levou a União a criar o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES.

Por meio desse Programa, foram criados mecanismos com o objetivo de privatizar, extinguir ou transformar os bancos estaduais em instituições não financeiras, com o claro objetivo de impedir que fossem utilizadas pelos governos locais para alavancar recursos financeiros de forma incompatível com a sua capacidade fiscal e de endividamento.

Nesse contexto, em 4 de maio de 2000 sobreveio a Lei de Responsabilidade Fiscal para, terminantemente, proibir a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente controlador, nos termos do art. 36 daquele Estatuto. Em 20 de outubro daquele mesmo ano entrou em vigor a Lei nº 10.028, de 2000, que acresceu à Lei nº 1.079, de 1950, novos tipos de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária.





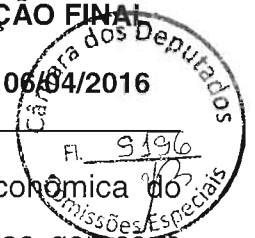
A preocupação com o equilíbrio fiscal está longe de constituir mera tecnicidade. Ao contrário, guarda estreita relação com valores caros à nossa sociedade e, especialmente, com a ideia de que o povo, de tempos em tempos, pode manifestar-se sobre os rumos do País e votar pela execução de projetos distintos daqueles concebidos por governos passados. Caso representantes eleitos para cumprir mandatos por prazos determinados violem regras de responsabilidade fiscal, darão perigosos passos rumo ao comprometimento de receitas futuras, para além do seu governo, e à desestabilização da economia.

Ocorre que governantes têm estímulos para perseguir a realização de projetos em prazos relativamente curtos, em busca de aprovação popular, de sucesso em campanhas eleitorais, entre outros resultados. Esse é um fato amplamente reconhecido por estudiosos de diversos campos do conhecimento. Ante tais considerações, a responsabilidade fiscal é vista como um pré-compromisso, que deve ser respeitado a fim de evitar que o viés de curto prazo, típico da atuação política, comprometa indevidamente a capacidade do povo de eleger novos projetos no futuro. Trata-se, em suma, de resguardar a possibilidade de gerações futuras exercerem participação democrática e de assegurar um mínimo de condições materiais para que possam ser executados projetos distintos daqueles defendidos pelos governos presentes.

Se um novo governo recebe do anterior uma série de débitos contraídos à margem da lei, parte do orçamento à sua disposição deverá ser destinada ao cumprimento de tais obrigações, e não poderá ser direcionado à execução da agenda política referendada pelo eleitorado. Em semelhante sentido, o descumprimento de normas fiscais e a falta de transparência nesse campo sinalizam a deterioração das contas públicas e, no limite, o risco de insolvência do País.

Em consequência, são esperados: aumento do custo da dívida pública e do crédito; redução de investimentos privados; diminuição do crescimento do produto nacional ou sua estagnação ou, em situações drásticas, sua contração. Todos esses resultados limitam a margem de atuação de eventuais governos futuros que representem a opção popular por mudanças na condução do País.

Há, portanto, estreita ligação entre a responsabilidade fiscal, a estabilidade econômica e o princípio democrático, de modo que mesmo governos



democraticamente eleitos devem zelar pela estabilidade financeiro-econômica do País. Caso não o façam, sacrificarão as possibilidades de escolha das gerações futuras em benefício de seus próprios projetos políticos. Daí que a execução de tais projetos apenas é válida nos limites impostos pela legislação fiscal e orçamentária. Essas são considerações que orientam movimentos em prol da responsabilidade fiscal, como aquele realizado a partir de meados da década de 1990 no Brasil.

Feito esse breve registro histórico com a finalidade de realçar a importância da legislação fiscal e a gravidade dos fatos narrados no que diz respeito à possível utilização indevida, pela União, de instituição financeira controlada, destaca-se que o ponto central da denúncia a ser analisado neste tópico reside em verificar se as transações financeiras com o Banco do Brasil enquadram-se no conceito legal de operação de crédito típica ou assemelhada estabelecido pelo art. 29, III, da LRF, do que poderá resultar a tipificação ou não em crime de responsabilidade fiscal, assim como verificar se há indícios de autoria da Denunciada dos atos apontados como ilegais.

Nessa linha, importa, além de verificar o enquadramento das transações financeiras no conceito jurídico de operação de crédito, analisar se os fatos narrados, pela magnitude dos valores envolvidos, comprometeram o planejamento, a transparência, a prevenção de riscos fiscais e o próprio equilíbrio das contas públicas, que é, em essência, o bem jurídico maior que a Lei de Responsabilidade Fiscal buscou proteger.

De início, é de se ter presente que as atribuições dos bancos públicos podem ser divididas em dois grupos. De um lado, tais entidades atuam como instituições financeiras privadas, isto é, captam dinheiro do público em geral e, assim, reúnem recursos para oferecer crédito a produtores e consumidores em condições livremente pactuadas. De outro lado, os bancos públicos federais atuam como agentes financeiros da União, hipótese em que prestam serviços de execução de programas de governo. Neste caso não deve haver intermediação financeira, as políticas públicas são custeadas com recursos de origem fiscal, como ocorre com o Programa Minha Casa, Minha Vida e o FGTS, tendo como agente operador a Caixa Econômica Federal, e a equalização de taxas de juros em operações de crédito rural no Plano Safra, tendo como operador o Banco do Brasil. Ao contratarem bancos



públicos como agentes financeiros, a administração pública e seus dirigentes valem-se da estrutura já montada daquelas instituições financeiras, de sua capilaridade e expertise no trato com recursos financeiros para obter ganhos de escala, ou seja, para tocar programas sem precisar constituir novas entidades, contratar pessoal, adquirir imóveis, etc.

Embora os dois tipos de atribuições acima identificadas possam ser realizadas pela mesma pessoa jurídica, a legislação determina a sua separação. Com efeito, se: a execução de programas governamentais é custeada com recursos fiscais; o contrato entre a União e os bancos é de prestação de serviço; e um ente da Federação não pode tomar crédito junto a instituição financeira estatal por si controlada (art. 36 da LRF), então, os recursos captados pelos bancos públicos via depósito ou outros instrumentos financeiros não podem ser utilizados para quitar despesas atinentes a políticas públicas, sob pena de as verbas orçamentárias inicialmente indicadas para o custeio dos projetos do governo serem irregularmente substituídas por recursos privados. Nesse caso, a instituição financeira estatal seria uma intermediária entre os depositantes e seu controlador. Em vez de emprestar a seus clientes o dinheiro captado em mercado, a instituição financeira estatal direcionaria tais recursos para a União, que passaria a ser devedora do banco público, assumindo a obrigação de restituir determinado valor nominal, somado à remuneração pelo uso do dinheiro.

Vê-se, então, que, quando captam dinheiro em mercado, as instituições financeiras estatais estão em exercício de atividade de intermediação financeira, típica dos bancos privados. Já quando se trata de programas de governo, não há intermediação financeira, mas simples prestação de serviços. Se os recursos captados dos clientes bancários forem usados para a quitação de despesas com políticas públicas, as duas atividades, de intermediação financeira e de prestação de serviços para a União, seriam conjugadas. O resultado dessa reunião seria o uso de recursos de origem privada — depósitos bancários, por exemplo — em programas que deveriam depender exclusivamente do orçamento público.

É sintomático que grande parte das discussões sobre as cognominadas “pedaladas” envolvam os bancos públicos, entidades com relativa facilidade para



captar recursos em mercado e suprir a falta de verbas orçamentárias para a execução de projetos do governo.

Primeiramente, sobre a alegação da Defesa de que ainda não existe manifestação do TCU sobre os fatos analisados neste tópico, cumpre registrar que nem o art. 85 da Constituição Federal nem a Lei nº 1.079, de 1950, preveem como condição objetiva para enquadramento de crime de responsabilidade que haja parecer prévio pela reprovação das Contas pelo TCU ou mesmo sua rejeição pelo Congresso Nacional.

É prerrogativa da Câmara dos Deputados e desta Comissão avaliar se os fatos narrados na denúncia são passíveis de enquadramento em crime de responsabilidade, não estando essa análise vinculada à existência de um exame prévio por parte do TCU, do Congresso ou de qualquer outro órgão. Por óbvio, a existência de tais condições dá maior peso a essa análise. No entanto, insisto, não são condições indispensáveis para que os atos do Presidente da República sejam considerados crime de responsabilidade.

Sobre a possível mudança de jurisprudência no âmbito do TCU no que se refere aos procedimentos adotados pelo Governo Federal, assim se pronunciou aquela Corte de Contas, em resposta à mesma alegação, no voto aprovado sobre o exame das contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014, aspas:

*“As decisões do Tribunal de Contas, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. (...)*

*Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionados, como uma espécie de "aviso prévio", antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte deste Tribunal.”*

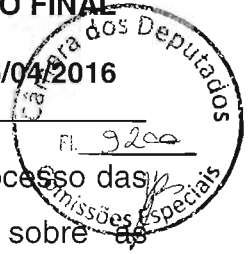


Segundo a denúncia, a dívida do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil referente à equalização de juros e taxas da safra agrícola, era de R\$ 10,9 bilhões em 31 de dezembro de 2014. Em 30 de junho de 2015 esse montante havia evoluído para R\$ 13,4 bilhões, conforme registram as demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º semestre de 2015. Tal atraso consubstanciaria continuidade do ilegal financiamento do Governo Federal, não podendo a Denunciada alegar que desconhecia a irregularidade diante da notoriedade dos fatos desde o ano de 2014, com os apontamentos de irregularidades feitos pelo TCU no processo TC nº 021.643/2014.

De acordo com a Defesa, tratando especificamente das subvenções relativas ao Plano Safra *“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, ficaria afastada qualquer caracterização de atraso, concessão de prazo e financiamento para pagamento dos valores apurados”*.

Diverge a Defesa, ainda, sobre o enquadramento da transação com o Banco do Brasil no conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF e pelo art. 29 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal. Registra que a parte final do art. 29 da citada Resolução deixa claro que a enumeração dos negócios jurídicos não é exaustiva, pois também devem ser consideradas operações 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”.

Assinala ainda a Defesa que parece ser indiscutível que haja a necessidade de celebração 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.



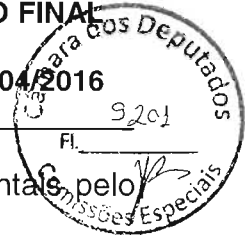
Sobre esse aspecto, a minuciosa análise realizada pelo TCU no processo das contas presidenciais de 2014 consolida a visão daquele Tribunal sobre as transações em comento. (...)

Releva destacar que os atrasos de pagamentos relativos a esse mesmo evento, ou seja, à equalização de taxas de juros da safra agrícola, no exercício de 2014, já haviam sido classificados pelo TCU como omissão de passivos da União das estatísticas da dívida pública, a teor do parecer prévio relativo às contas presidenciais de 2014.

Importa reconhecer, nesse sentido, que o atraso ou a postergação nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil no exercício de 2015 tem natureza e características praticamente idênticas aos atrasos verificados no pagamento das subvenções ao BNDES e ao FGTS. Isso porque, embora a prática tenha se dado em exercícios financeiros diferentes, e para atender a programas de governo distintos, seguem o mesmo *modus operandi*: atrasar, de forma sistemática, o ressarcimento dos altíssimos valores devidos a título de equalização de taxas de juros à instituição federal que atuou como agente financeiro do Governo — nesse caso, o Banco do Brasil.

Um exame minimamente atento dessa prática revela, com muita clareza, que ela ultrapassa em muito o plano da mera “prestação de serviços”, como alega a Denunciada. A dinâmica dos fluxos financeiros, a sua reiteração e os exorbitantes valores a descoberto do Tesouro com o Banco do Brasil, nesse caso, evidenciam que a União, sob o comando da Denunciada, transformou em regra o que deveria ser absolutamente excepcional: durante meses a fio, usou recursos do próprio Banco do Brasil, e não do Tesouro, para bancar ações de governo.

É precisamente nesse ponto que se afirma a configuração de tal prática como a operação de crédito de que trata o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal: o lastro sistemático, prolongado e descomunal de recursos do caixa da própria instituição financeira federal para bancar uma política de governo, que, na verdade, é de responsabilidade do Tesouro, e não da citada instituição. É importante frisar, mais uma vez, que não se está diante de descasamentos pontuais de fluxos financeiros, mas sim de algo reiterado, o que demonstra, de forma clara, que se está



diante de uma política deliberada de financiamento de ações governamentais pelo próprio Banco do Brasil.

Em termos substantivos, essa prática do Tesouro em muito se assemelha àquela adotada por milhões de pessoas físicas e jurídicas no País quando necessitam de recursos em caráter emergencial, valendo-se, para tanto, das operações de crédito rotativo, conhecidas como cheque especial. Com efeito, a prática atende aos mesmos propósitos — na medida em que provê recursos para atender a despesas do contratante — e observa a mesma dinâmica — uma vez que o Banco do Brasil é remunerado pelos recursos que adianta.

Diante disso, é possível, em tese, afirmar que se está diante de uma autêntica operação de crédito, embora disfarçada sob o manto de prestação de serviço, sobejamente porque, no caso em tela, o Banco do Brasil não agiu apenas como agente financeiro ou executor do Plano Safra. Atuou, isso sim, como intermediário financeiro, provendo os recursos necessários a sua implementação.

Nessa linha, portanto, os fatos e atos denunciados poderiam, em tese, tipificar o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950.

Os Denunciantes assentam que os indícios de irregularidades eram de conhecimento da Denunciada, pois foram amplamente *“noticiados em jornais e revistas de grande circulação no país, relacionados ao atraso no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o bolsa família, o abono salarial, o seguro-desemprego, os subsídios de financiamento agrícola e os benefícios previdenciários”*.

Quanto à autoria, afirmam que esta seria de natureza comissiva e omissiva da Denunciada. (...)

Neste exame preliminar, considerando os indícios de realização de operação de crédito ilegal, de forma sistemática e em volumes expressivos, não há como afastar a possibilidade de autoria da Denunciada. (...)

O mais importante, no entanto, é que a análise por nós empreendida dos fatos narrados e dos argumentos apresentados pela Defesa leva à conclusão inequívoca de que são fortes os indícios de que as transações financeiras relatadas constituíram um tipo de financiamento sobre o qual incidiria a vedação de



contratação prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, configurando, portanto, os requisitos de tipicidade constantes da denúncia.

O só fato de existirem duas opiniões respeitáveis e fundamentadas sobre o real conceito de operação de crédito, como sobressai dos autos, já é fato suficiente, por si só, para justificar o recebimento da denúncia. A dúvida, nesse caso, opera em favor da admissibilidade da denúncia, diante da relevância e gravidade da questão.

Verifica-se, também, que a possibilidade de existência de volumosos débitos em atraso do Tesouro Nacional junto à instituição financeira controlada afrontaria os princípios da transparência, do planejamento e do próprio equilíbrio fiscal, valores caros do nosso ordenamento jurídico, tanto no plano constitucional quanto no estatuto de responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

Com isso, concluímos que estão presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da denúncia, quais sejam a autoria e a tipicidade dos fatos narrados ante a hipótese prevista no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, e da justa causa de pedir, no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atraso pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos à equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra no exercício de 2015.

**2.6.3 Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público**

Os Denunciantes listam, entre os crimes de responsabilidade supostamente praticados pela Presidente da República, a “omissão de registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público”. Esses valores relacionam-se às práticas já referidas neste relatório e conhecidas como “pedaladas fiscais”.

A denúncia assevera que a não contabilização desses valores na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) afrontaria a Lei Orçamentária Anual (LOA), visto que o acompanhamento das metas de superávit primário se transformaria em mera ficção.

O crime de responsabilidade residiria, primeiramente, no ato de “ *mascarar o orçamento para dele fazer constar informações incorretas, com apresentação de um*





*resultado fiscal, ao final de cada mês, superior ao que efetivamente seria adequado* (p. 38).

Em segundo lugar, haveria crime no fato de a LDO e a LOA terem sido elaboradas com base em resultados e metas que não espelhavam a realidade (...).

Os Denunciantes reproduzem trecho de autoria do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto ao TCU, segundo quem o impacto das aludidas operações na dívida líquida *“só era captado pelo Bacen no momento do efetivo desembolso dos recursos federais, isto é, no momento em que os valores eram sacados da Conta Única do Tesouro Nacional em favor das instituições financeiras”*. Desse modo, o resultado fiscal *“calculado pelo Bacen ao final de cada mês foi superior ao que efetivamente seria devido”* (p. 37). Os valores omitidos, segundo o Procurador, superariam a monta de 40 bilhões de reais.

Para os Denunciantes, tais condutas da Presidente da República afrontariam o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079/1950.

A Defesa não se manifestou especificamente sobre esse ponto da denúncia.

Preliminarmente, deve-se distinguir a suposta irregularidade anunciada no item 2.3 da denúncia (*“não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público”*) de outras, noticiadas de forma esparsa no texto, mas relacionadas ao item, a saber: o ato de mascarar o orçamento, nele inserindo informações incorretas sobre o resultado fiscal (p. 38) e, semelhantemente, o ato de assinar os projetos de LDO e de LOA, assumindo como reais números e estimativas sabidamente maquiados (p. 44-45).

A análise específica da “omissão de registro de valores” na DLSP exige considerar certas nuances da contabilização de passivos no cálculo desse indicador, bem como as competências institucionais envolvidas na matéria.

O Banco Central — BACEN conceitua a DLSP como o balanceamento entre as dívidas e os haveres do setor público não financeiro e do próprio BACEN junto ao setor público financeiro, ao setor privado financeiro, ao setor privado não financeiro e ao resto do mundo.

Além da DLSP, que é uma “variável de estoque”, o BACEN também calcula, mensalmente, resultados fiscais (variáveis de fluxo).



A variação do endividamento líquido, sob a ótica da DLSP, corresponde ao resultado nominal do setor público, sob o critério conhecido como “abaixo da linha”. Grosso modo, o resultado nominal indica quanto o setor público se socorre de recursos de terceiros para financiar suas atividades e rolar sua dívida. O resultado primário, a seu turno, equivale ao resultado nominal menos os juros nominais incidentes sobre dívidas e haveres.

Conforme o BACEN, as fontes de dados para esses cálculos são, regra geral, *“os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos”*.

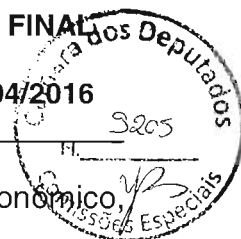
Vale considerar que os resultados nominal e primário também são apurados pelo critério “acima da linha”. Trata-se de critério adotado pelo Tesouro Nacional, partindo da comparação entre os itens de receitas e despesas. (...)

Isto posto, constata-se a grande responsabilidade do BACEN, visto que, além de atender às necessidades próprias da política monetária, sua metodologia, constante de seu Manual de Estatísticas Fiscais, passou a fundamentar as metas fiscais da LDO e, em decorrência disso, a elaboração e a execução dos orçamentos.

Por tratar de metodologia estabelecida discricionariamente pelo BACEN, o Manual de Estatísticas Fiscais poderia, em tese, ser alterado a qualquer momento. No entanto, o Banco afirma que seus indicadores de dívida e necessidades de financiamento do setor público gozam de *“ampla aceitação por parte dos agentes econômicos e da sociedade em geral”*, e que sua metodologia é utilizada desde 1991, de maneira uniforme.

A discussão sobre a contabilização das chamadas “pedaladas fiscais” entre os itens da DLSP foi travada, inicialmente, no processo TC, instaurado pelo TCU especificamente para tratar do tema. Posteriormente, o processo das contas de governo do exercício de 2014 também abordou essa problemática.

No Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do mencionado TC, a Corte de Contas determinou ao Departamento Econômico do BACEN que considerasse no cálculo da DLSP os valores devidos pela União relacionados às situações alcunhadas de “pedaladas”. Além disso, chamou em audiência o



Presidente do BACEN, Alexandre Tombini, e o Chefe do Departamento Econômico, Túlio Maciel, para apresentarem as razões de justificativa a respeito das omissões desses passivos no cálculo da DLSP.

Todo esse arrazoado leva à constatação de que, especificamente, a omissão de passivos na Dívida Líquida do Setor Público é matéria estranha à esfera de atuação da Presidente da República, restringindo-se às competências do BACEN. Como visto, o cálculo da DLSP é realizado por aquele Banco; as informações utilizadas para apurar a dívida líquida e os resultados fiscais são oriundas principalmente da contabilidade do sistema financeiro, e capturadas pela autarquia; a inclusão de itens na DLSP depende da metodologia estabelecida no Manual de Estatísticas Fiscais. Além disso, o TCU, ao reputar necessária a inclusão do valor das “pedaladas” na DLSP, expediu determinação ao BACEN com esse teor, e responsabilizou seus dirigentes pela omissão.

Adicionalmente, a legislação que estabelece as competências do BACEN, em especial a Lei nº 4.595/1964, não evidencia submissão da autarquia ao poder decisório do Presidente da República. Ao contrário, o BACEN exerce a maioria de suas atribuições em decorrência direta da referida lei e, em outros casos, como braço executivo do Conselho Monetário Nacional.

Cotejados esses fatos e considerações, a análise quanto a indícios de autoria sobre o ponto específico da “omissão de passivos na DLSP” aponta para a inviabilidade de eventual processo de responsabilização da Presidente da República. Não se vislumbra como a ação ou a omissão da mandatária pudesse ter influenciado os procedimentos técnicos do BACEN, ainda mais diante da informação de que o arcabouço teórico empregado pela autarquia vigorava de maneira uniforme desde 1991.

Superada essa questão, passa-se ao exame das supostas condutas praticadas diretamente pela Presidente, nos termos do item 2.3 da denúncia.

Os Denunciantes argumentam que a Chefe do Executivo teria assinado os projetos de LDO e de LOA e encaminhado ao Congresso mesmo sabendo que deles constariam números e estimativas errôneas, ante o efeito das “pedaladas” sobre o resultado primário e a DLSP.



Já se disse neste relatório que a discussão sobre a sensibilização da DLSP pelos passivos da União junto aos bancos públicos adentrou a esfera pública por ocasião da instauração, pelo TCU, do processo TC 021.643/2014-8.

Como noticiado no voto condutor do acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o BACEN passou a considerar no cálculo da DLSP as obrigações contraídas junto à Caixa Econômica Federal a partir do final de agosto de 2014 (item 38). Além disso, o mesmo acórdão, com texto definitivo publicado em 9 de dezembro de 2015, determinou ao BACEN que considerasse na apuração da DLSP os passivos do Governo Federal para com outras instituições financeiras públicas.

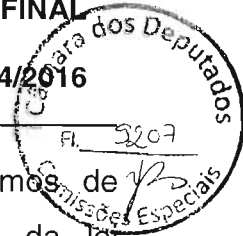
Reconhecendo a autoridade do BACEN para estabelecer a metodologia de cálculo da DLSP e dos resultados fiscais, os usuários dessas informações só podem seguir entendimento diverso a partir de mudanças promovidas pelo próprio Banco naquela metodologia.

Em observância às datas supracitadas, constata-se que apenas as leis orçamentárias referentes ao exercício de 2017 poderão contar com parâmetros elaborados nos termos do novo entendimento da contabilização de passivos na dívida líquida e nos resultados fiscais.

Partindo dessa exposição, observa-se que as alegadas condutas atribuídas à Presidente da República de “mascarar o orçamento” e de assinar projetos de LDO e LOA fundamentados em números e estimativas incorretas não encontram respaldo nos fatos aqui listados. Adicionalmente, não há indícios de que tais condutas envolvam infração aos dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, apontados pelos Denunciantes, já que não se verifica desrespeito a qualquer dispositivo da lei orçamentária ou atuação incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo.

Considero, nesse ponto, que, apesar de o Poder Executivo federal ter se beneficiado do atraso de pagamentos relativos às “pedaladas fiscais”, obtendo maior disponibilidade de recursos e resultados fiscais melhores do que os decorrentes do adimplemento fiel de suas obrigações, não se vislumbra indício de autoria da Presidente da República nas condutas denunciadas.

Assim, a análise efetuada neste parecer é pela inviabilidade de eventual processo de responsabilização direta da Presidente da República, com base nos supostos crimes arrolados no item 2.3. da denúncia, quais sejam: o “mascaramento”



do orçamento para dele fazer constar informações incorretas em termos de resultado fiscal e a assinatura da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual com resultados e metas que não espelhariam a realidade.

#### 2.6.4. Dos crimes contra a probidade na administração

Em conformidade com a decisão do Presidente desta Comissão proferida no dia 22 de março de 2016 ao responder questões de ordem oferecidas pelos Deputados Paulo Teixeira, Arlindo Chinaglia e pela Deputada Jandira Feghali, a parte da denúncia ora analisada não foi considerada para a formação da convicção deste Relator.

Contudo, os fatos denunciados são extremamente graves e relevantes, sobretudo se considerados os desdobramentos da Operação Lava-Jato e o surgimento de fatos novos após o oferecimento da denúncia ora analisada e seu recebimento preliminar pelo Presidente desta Casa.

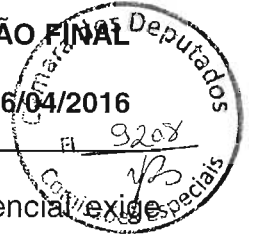
Conforme abordado anteriormente, o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é precário, sumário e não vinculante, o que autorizaria esta Comissão a analisar a denúncia por inteiro, incluindo os temas que, em um primeiro momento, foram afastados por falta de maiores indícios.

Cabe ao Senado Federal realizar um juízo de recebimento preliminar, conforme decidido pela ADPF nº 378. Cabe também ao Senado Federal, nesse juízo preliminar, se confirmar a eventual decisão da Câmara dos Deputados, decidir se a denúncia apresentada será julgada por inteiro, o que incluiria os fatos relativos a este ponto, ou apenas parcialmente, naquilo que o Presidente da Câmara dos Deputados e esta Comissão consideraram como razão de decidir.

Afinal, a conclusão deste relatório deve ser apenas a de autorizar a instauração ou não do processo. Nada mais do que isso. A fase realmente processual, com o recebimento da denúncia propriamente dito, com o seu processamento e julgamento, será feita no Senado Federal.

#### 2.7. Da conveniência e oportunidade da instauração do processo de *impeachment* (juízo político)

Uma vez superados os aspectos jurídicos relativos à admissibilidade da acusação, faz-se necessária a análise de sua conveniência e oportunidade política.



O caráter híbrido (político-jurídico) da análise da atuação presidencial exige uma valoração que somente pode ser feita pelo Parlamento, utilizando-se de sua sensibilidade política de captar o momento vivido pela sociedade, bem como a gravidade das condutas imputadas à Presidente da República.

Muito se tem dito nos últimos dias que esse processo seria um “golpe” contra a democracia. Com todo o respeito, ao contrário! A previsão constitucional do processo de *impeachment* confirma os valores democráticos adotados por nossa Constituição. Se fosse “golpe” não estaria em nossa Lei Maior.

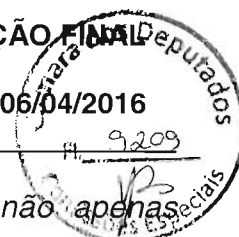
O Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli assim definiu a questão, em entrevista divulgada pela imprensa: *“Não se trata de um golpe. Todas as democracias têm mecanismos de controle e o processo de impeachment é um tipo de controle”*.

A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, em consideração às alegações da Presidente da República sobre o caráter golpista do *impeachment*, afirmou: *“Tenho certeza de que a Presidente deve ter dito que se não se cumprir a Constituição é que poderia haver algum desbordamento. Não acredito que ela tenha falado que impeachment é golpe. Acho que deve ter sido essa a fala dela; não vi. O impeachment é um instituto previsto constitucionalmente”*.

Na mesma esteira, Eros Grau, Ministro aposentado da Corte Suprema, disse que *“quem procedeu, procedeu corretamente e não teme enfrentar o julgamento do Senado Federal. (...) Já o delinquente faz de tudo procurando escapar do julgamento. A simples adoção deste comportamento evidencia delinquência”*.

A título de exemplo, trago outros pedidos de *impeachment* formulados por correntes políticas que hoje dizem que se trata de “golpe”, mas que no passado — legitimamente, diga-se de passagem — pediram o impedimento do Presidente da República daquela época, também eleito pelo voto popular.

Em um deles, apresentado em 1999, os então Deputados José Genoíno, Miro Teixeira, Luiza Erundina, Aldo Rebelo, Milton Temer, Vivaldo Barbosa e Alceu Collares apresentaram denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente em exercício à época apontando irregularidades na privatização do sistema TELEBRÁS. Ao final da petição os então Denunciantes fizeram uma afirmação que se aplica perfeitamente à situação vivida no momento atual:



*“Temos um governo em que não apenas Ministros e autoridades do primeiro escalão estão envolvidos em escândalos e operações mal explicadas, mas o próprio Presidente participa de ‘negociatas’, verdadeiros ilícitos penais e de responsabilidade para a venda do Patrimônio Público. Como nos lembram sempre, ‘a corrupção existe em todos os países, a diferença é que lá os corruptos são punidos’. Pois bem, a esperança não morreu, mas se transfere neste momento para os membros do Congresso Nacional, do qual a Nação espera firmeza e imparcialidade para que possamos recuperar a confiança nas instituições, tão degradadas nesse Governo. Afinal, quando o Poder Legislativo se reúne para julgar atos de improbidade do Chefe do Poder Executivo, não é apenas a figura humana deste que está em julgamento, mas a honra e a dignidade da Nação brasileira e suas instituições, sobretudo a Presidência da República.”*

Em 2001 o então Deputado Inácio Arruda e a Deputada Vanessa Grazziotin, ambos eleitos pelo PCdoB, requereram o impedimento do Presidente por não ter encaminhado ao Congresso Nacional o resultado da implementação relativamente aos preços ao consumidor de determinados produtos, como então previsto no art. 6º da Lei nº 10.147/2000. Nesse mesmo ano, o saudoso Deputado Luís Eduardo Greenhalgh também apresentou denúncia por crime...”

**(Não identificado)** -.Não morreu, não! Saudoso da Câmara!

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Se não morreu, melhor para nós.

*(Risos. Palmas.)*

Claro! Está bom? *(Palmas.)* Que Deus dê saúde a ele, caso esteja vivo. E é importante dizer que ele é saudoso neste Parlamento.

“Apresentou denúncia por crime de responsabilidade.”



Eu quero silêncio, por favor!

Vou repetir: “Nesse mesmo ano, o saudoso Deputado Luiz Eduardo Greenhalgh também apresentou denúncia por crime de responsabilidade, por ter o então Presidente autorizado a instalação no País de um escritório do serviço secreto americano.

Não se deve mudar de opinião por conveniência, de acordo com os interesses momentâneos e apenas porque os atores são outros. Essa diversidade de pedidos de *impeachment*, em momentos distintos, formulados por correntes políticas antagônicas, só tem o condão de demonstrar que não se trata de golpe, mas sim de instrumento constitucionalmente previsto como forma de controle dos atos praticados pelo Presidente da República.

Quando um grupo político está no poder, diz que é golpe. Quando o mesmo grupo era oposição, tratava-se de um processo legítimo. É preciso coerência neste momento!

De fato, não há dúvida de que se trata de procedimento cuja abertura, por si só, pode acarretar uma crise institucional. Por outro lado, não podemos fugir de nossas responsabilidades apenas porque existe o risco de se aprofundar a crise. E também não é porque a denunciada foi eleita legitimamente, pelo voto popular de mais de 54 milhões de eleitores, que estaria ela beneficiada por um salvo conduto para praticar quaisquer atos, ainda que nocivos ao País e, principalmente, contrários à lei e à Constituição.

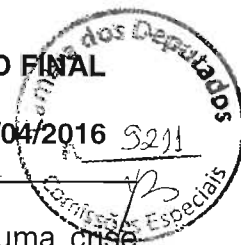
São nesses momentos de crise, aliás, que temos a oportunidade de trilhar um novo caminho. Como diz Chico Xavier: *‘ninguém pode voltar atrás e fazer um novo começo, mas qualquer um pode recomeçar e fazer um novo fim’.*”

Ainda com relação ao saudoso Deputado, quero pedir desculpas. Se cometemos um erro aqui, peço que isso seja retirado do meu relatório.

Chico Xavier, sim, é saudoso. Vou repetir a frase de Chico Xavier: *“ninguém pode voltar atrás e fazer um novo começo, mas qualquer um pode recomeçar e fazer um novo fim”.*

“O descumprimento, pelo Governo Federal, de normas técnicas e legais norteadoras da responsabilidade fiscal e o desvirtuamento de princípios no tocante à transparência e à fidedignidade dos relatórios e demonstrativos contábeis





configuraram gestão temerária das finanças públicas e contribuem para uma crise fiscal sem precedentes no País.

Não podemos esquecer, Srs. Deputados, com o propósito de contextualização, que o parecer prévio do Tribunal de Contas da União recomendou por unanimidade a rejeição das contas do Governo Federal de 2014.

São notórios os indícios de que o Governo se valeu de seu controle sobre os bancos oficiais, conduta proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É desse período o acúmulo de críticas de analistas de diversos matizes ao que se convencionou chamar de contabilidade criativa, que permitiu ao Governo aumentar o volume de gastos em ano eleitoral. Ao mesmo tempo, mascarou a difícil situação das finanças públicas e postergou ao máximo, com fins eleitoreiros, o anúncio aos brasileiros da necessidade de promover urgentes ajustes estruturais.

O acúmulo dos atrasos nos repasses de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras oficiais, chamados ‘pedaladas fiscais’, deve ser coibido por se tratar de uma prática condenável de gestão fiscal.”

Os senhores aumentam a velocidade, e eu tenho que aumentar a minha. Por favor!

“O gráfico abaixo, extraído do Relatório do Tribunal de Contas da União sobre as contas de 2014, ilustra o volume e a frequência desses atrasos.

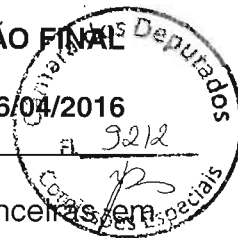
Gráfico 1 – Saldo da conta de suprimento para pagamento de benefícios sociais 2004-2014.”

Está aqui. Este é um gráfico do Banco Central.

“Documentos oficiais, como o encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministro da Fazenda quando da tramitação do projeto de lei de alteração da meta primária da Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO e, mais recentemente, o Resultado do Tesouro Nacional de 2015 registram que foram desembolsados 55 bilhões de reais para quitar passivos acumulados até 2014 junto a bancos públicos — Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal — e ao FGTS. A quitação somente ocorreu após acórdão do Tribunal de Contas da União, e após a Comissão Mista de Orçamentos, desta Casa e do Senado Federal, condicionar a aprovação da alteração da LDO de 2015 à divulgação do montante de tais passivos e ao uso do abatimento adicional da meta exclusivamente para o seu pagamento.



06/04/2016



A regularização dos pagamentos devidos a tais instituições financeiras, em 2016 parece, conforme noticiado, não ter garantido a normalização das relações financeiras entre o Tesouro e seus administradores de fundos e programas sociais. Ocorre que, desde 2013, fato que não foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas da União, tramitam na Justiça Federal ações ajuizadas por bancos federais contra a União — Ministérios gestores desses programas —, para a cobrança de valores bilionários. O Governo da Presidente Dilma Rousseff tem buscado manter em sigilo os valores envolvidos, e não houve até agora acerto de contas espontâneo entre as partes, o que sugere que as pedaladas fiscais não foram completamente abolidas como mecanismo de financiamento do setor público.

São sinais da paralisia que tomou o País a recessão, o rápido crescimento do desemprego — 9,5% só em janeiro de 2016 —, o retorno da inflação — IPCA em 10,36% nos últimos 12 meses, a contar de fevereiro —, a trajetória crescente da dívida pública bruta — 67,6% do PIB, em fevereiro de 2016 —, a confiança dos investidores e consumidores em queda, a perda do grau de investimento e a elevação da taxa de juros SELIC, hoje em 14,25%. Além disso, é notória a falência dos serviços públicos, com a degradação nas áreas de saúde, educação, segurança, entre outras.

É fato que nos últimos anos o País avançou no âmbito social, com distribuição mais igualitária da renda — não podemos perder isso de vista —, resultado positivo, no entanto, que começa a ser revertido por conta da grave crise que se instalou. Importantes programas de Governo, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego — PRONATEC, o Fundo de Financiamento Estudantil — FIES, o Ciência sem Fronteiras, entre outros, estão estagnados em decorrência do esgotamento financeiro que vive o Estado brasileiro.

Vale lembrar que avanços sociais, por mais louváveis que sejam, não podem, por si sós, justificar a prática de outros atos absolutamente nocivos à economia do País, tais como o expansionismo descontrolado das despesas do Governo, culminando com a revelação tardia de passivos antes acobertados por artifícios contábeis.

A edição de decretos de abertura créditos suplementares, no exercício de 2015, sem a devida autorização do Poder Legislativo, além de ferir a separação dos



poderes consagrada na Constituição brasileira, revela um comportamento unilateral com viés autoritário e afrontoso às instituições. É conduta gravíssima, que usurpa a competência do Poder Legislativo, fere a Constituição e gera consequências drásticas para a economia do País.

O exame dos decretos abertos sem autorização legislativa mostrou que o Governo abandona a meta fiscal aprovada pelo Legislativo e passa a se orientar por uma meta ainda não aprovada, o que lhe permite realizar menor contingenciamento. Esse comportamento, além de contrariar a lei, cria uma situação de risco fiscal, na medida em que providências tardias de contenção de gastos certamente não teriam a mesma eficácia.”

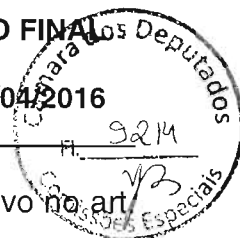
Tenham paciência, Srs. Deputados!

“A conduta da Presidente da República aparenta ter violado valores fundamentais do nosso Estado Democrático de Direito, a exemplo do controle parlamentar, dos gastos públicos, da separação dos poderes, do equilíbrio das finanças do Estado, da condução proba, transparente e eficiente da política orçamentária e fiscal, entre outros valores político-administrativos de finanças públicas contidos na Constituição Federal, o que, ao menos neste juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração deste processo.

Destarte, que reste evidente, nos argumentos que exponho a seguir, que não o faço, como apontei no início do meu parecer, apenas calcado em razões de mera avaliação política da conveniência da permanência da Presidente da República, em sua impopularidade ou na grave situação econômica, política e moral do presente momento histórico do Brasil.

Ressalto a dimensão histórica e fundante das democracias ocidentais, que nos remonta ao precedente da Magna Carta da Inglaterra de 1215, do controle popular sobre as finanças públicas a ser exercido pelo Poder Legislativo em proteção das finanças públicas e do cidadão. O orçamento é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo, que serviu de alicerce para a sua própria existência. Tal função reside exatamente no controle da aplicação dos tributos, em prol da boa gestão dos impostos pagos pelo contribuinte.

Nesse contexto, as condutas atribuídas à Presidente da República, como a abertura de créditos orçamentários por decreto sem autorização do Congresso



Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo próprio Poder Legislativo no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, se vierem a ser confirmadas após o devido processo legal e a produção de todas as provas admitidas em direito no âmbito do Senado Federal, não representam atos de menor importância, destituídos de maior gravidade, meros desvios de tecnicismo orçamentário, passíveis de correção pelos mecanismos usuais de controle, como pretendeu a denunciada em sua manifestação.

Muito pelo contrário, a condução da política orçamentária do Estado brasileiro, à margem da Constituição e das leis orçamentárias em vigor, evidencia grave violação de valores ético-jurídicos que fundamentam e legitimam o exercício do poder estatal, entre eles o controle democrático e popular do Legislativo sobre os limites da programação orçamentária dos gastos governamentais.

Os atos praticados pela denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição da República do Brasil.

Não foi à toa que todas as Constituições brasileiras, da Imperial de 1824 até a Cidadã de 1988, com a ressalva da Carta de 1937, bem como todas as leis especiais que regularam os crimes de responsabilidade do Presidente da República, quais sejam, a Lei de 15 de outubro de 1827, o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, e a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, consagram os atentados contra as leis orçamentárias e contra a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos como crimes de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo nacional.

Em síntese, a verdadeira usurpação da prerrogativa histórica do Poder Legislativo de discutir e votar as leis orçamentárias para, ao final, autorizar previamente os limites e as prioridades dos gastos públicos, conferindo-lhe, a um só tempo, legitimidade e transparência, não representa uma questão de menor importância, como disse a denunciada em sua manifestação, mas um atentado a princípios constitucionais muito caros ao nosso Estado Democrático de Direito fundado na Constituição Federal de 1988.



O mais importante é que a gestão temerária das finanças públicas gerou uma crise de solução dolorosa, sem precedentes no País. A denunciada não pode se eximir de sua responsabilidade como condutora maior da política econômica e fiscal do País.

A profunda crise brasileira não é só econômica e financeira, mas também política e, principalmente, moral. O Governo perdeu sua credibilidade aos olhos da nossa sociedade e perante a comunidade internacional.

Esta Casa não pode se omitir diante desta situação. Em todos esses anos de minha vida política, não me lembro de ter vivenciado um momento tão conturbado como este, com a divulgação diária de resultados de investigações que envergonham todos os brasileiros.

Embora não tenha utilizado, como fundamento jurídico para a formulação deste parecer, as acusações de improbidade direcionadas contra a denunciada, não podemos desconsiderar a perplexidade da população com as constantes revelações das investigações da Operação Lava-Jato sobre o maior esquema de corrupção de que se tem notícia neste País e que atinge principalmente e diretamente a maior empresa brasileira de todos os tempos, a PETROBRAS.

O povo brasileiro demanda e merece uma resposta, e tal resposta somente pode ser dada pelo julgamento da Presidente pelo Senado Federal. Somente lá, com a devida produção de provas e o devido procedimento de acusação e defesa, poder-se-á comprovar se realmente houve ou não os aludidos crimes de responsabilidade e, se houve, qual a sua extensão.

No entanto, a hipótese de esta Casa se furtar a autorizar tal julgamento não vai contribuir para solucionar a crise. Ao contrário, a não autorização do processo somente irá aprofundar o sentimento de desconfiança nas instituições e a falta de transparência. Além disso, a autorização servirá para dirimir dúvidas quanto à responsabilidade da Presidente da República. Somente com a instauração do processo e a devida configuração do contraditório, a denunciada terá condições adequadas para exercer seu direito de defesa, com a devida produção de provas no foro estabelecido pela Constituição Federal: o Senado Federal.

Esperamos, sinceramente, que a Sra. Presidente, por quem tenho a maior consideração e respeito, consiga desfazer todas estas acusações, demonstrando



que não se desviou dos deveres inerentes ao cargo máximo da Nação, nem quebrou a grande confiança...”

Sr. Presidente, vou repetir, porque parece que não entenderam.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Por favor, Srs. Deputados!

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - “Eu espero, sinceramente, que a Sra. Presidente, por quem tenho a maior consideração e respeito, consiga desfazer todas estas acusações, demonstrando que não se desviou dos deveres inerentes ao cargo máximo da Nação, nem quebrou a grande confiança nela depositada pelo povo brasileiro.

Quando recebeu a denúncia contra o ex-Presidente Fernando Collor de Mello, o então Deputado e Relator do caso Nelson Jobim, ao justificar o seu voto, assinalou o seguinte, que bem se aplica ao momento que vivemos.”

Passo a ler o voto do Relator Nelson Jobim, que poderia ser o meu voto:

*“Note-se que a matéria posta em apreciação em muito extrapola os limites da simples qualificação jurídica desta ou daquela conduta, deste ou daquele personagem. O tema diz respeito, também, a uma crise política de sérios contornos, que tem conduzido o País a uma paralisia asfixiante.*

*Acima dos partidos políticos, acima das facções, acima dos segmentos e muito acima de interesses individuais ou mesmo corporativos, posta-se a questão atinente à capacidade do Parlamento para a satisfatória superação das crises políticas.*

*(...)”*

E continua:

*“A indignação é com os fatos.*

*A revolta é com a truculência utilizada para ocultá-los. Ou, quem sabe, com os expedientes empregados para a consagração da impunidade.*

*(...)”*



*Rotula-se o presente procedimento de 'golpe' hoje.*

*Invocam-se os 35 milhões de votos."*

Seguem as palavras de Nelson Jobim:

*"Rotula-se o presente procedimento de 'golpe'.*

*Invocam-se os 35 milhões de votos" — obtidos pelo Presidente.*

*"Bendito o golpe em que seu espectro se exaure na fiel observância de comandos constitucionais!*

*Maldita a democracia em que o voto popular possa constituir-se em cidadela da impunidade!*

*A Nação mais do que reclama, exige uma resposta, mesmo que lhe esteja a assolar um indistigável sentimento de ceticismo e de incredulidade.*

*Resposta para as suspeitas fundadas de desmandos, de desatinos, de deslizes éticos sem precedentes na história republicana.*

*(...)"*

Segue o voto:

*"Portanto, a autorização para a instauração de processo contra o Senhor Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, mais do que uma conveniência política, constitui-se num imperativo ético.*

*Para que se resgaste a credibilidade nas instituições. Para que se extirpe do seio da sociedade a impunidade.*

*Para que cesse a ameaça de ingovernabilidade.*

*Para sermos respeitados no concerto geral das nações."*

Dessa forma, com a consciência tranquila, concluo que a autorização para a instauração do processo no Senado Federal é imperativa, também sob a luz da



conveniência e oportunidade. Espero que a nossa coragem nesse momento seja maior que nossos medos e que nossa força seja tão grande quanto a nossa fé.

## 2.8. Conclusão.

Diante de todas as considerações jurídicas e políticas que trouxe neste Relatório, quero dizer aos membros desta Comissão Especial e a toda a sociedade brasileira que estou convicto de que as condutas atribuídas à Presidente da República por mim analisadas, se confirmadas, não representam atos de menor gravidade ou mero tecnicismo contábil, orçamentário ou financeiro.”

Vou repetir: “(...) se confirmadas, não representam atos de menor gravidade ou mero tecnicismo contábil, orçamentário ou financeiro.

Pelo contrário, tais atos revelam sérios indícios de gravíssimos e sistemáticos atentados à Constituição Federal do Brasil, em diversos princípios estruturantes de nosso Estado Democrático de Direito, mais precisamente a separação de Poderes, o controle parlamentar das finanças públicas, a responsabilidade e equilíbrio fiscal, o planejamento e a transparência das contas do governo, a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias e à probidade administrativa.

Quero deixar claro também que o Poder Legislativo, na qualidade de legítimo representante dos interesses da população, não permitirá a usurpação de sua função mais importante, conquistada historicamente à custa de muitas guerras e revoluções (...).” O controle político das finanças públicas tem que ser do Parlamento.

“Nós, Parlamentares, devemos nos manter como fiscais e guardiões do equilíbrio das contas do Estado, ao decidir, com responsabilidade, onde e quanto do dinheiro arrecadado do contribuinte pode ser gasto na execução de políticas públicas.

As condutas da Denunciada, a princípio, violentam exatamente essa missão constitucional do Poder Legislativo, em grave ruptura do basilar princípio constitucional da separação dos Poderes, além de pôr em risco o equilíbrio das contas públicas e a saúde financeira do País, com prejuízos irreparáveis para a economia e para os direitos mais fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Enfim, segundo a minha análise, a magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República constituíram grave desvio dos seus deveres





funcionais, com prejuízos para os interesses da Nação e com a quebra da confiança que lhe foi depositada. Tais atos justificam a abertura do excepcional mecanismo do *impeachment*.

Feitas essas considerações iniciais, passo à conclusão em relação a cada conduta analisada.

Abertura de créditos suplementares (...).

Em relação às supostas condutas atribuídas à Presidente da República relacionadas com a abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a prévia autorização do Congresso (...), não se tratam de atos de menor gravidade, sanáveis pelos mecanismos normais de controle de legalidade dos atos do poder público.

Pelo contrário, no âmbito do juízo preliminar de admissibilidade proferido pela Câmara dos Deputados, os atos revelam sérios indícios de graves e sistemáticos atentados a princípios sensíveis da Constituição Federal, mais precisamente, a separação dos Poderes, o controle parlamentar das finanças públicas, a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias.

Mostrou-se que a edição de decretos pela Presidente da República, ampliando despesas, somente seria admitida sob a condição inafastável de que a gestão fiscal e financeira estivesse orientada para a obtenção da meta fiscal aprovada pelo Legislativo. Essa condição, prevista no art. 4º da Lei Orçamentária Anual (...), surge logo após a edição da LRF, e tem a finalidade de compelir o Executivo a adotar, durante a execução do Orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.

Como constou dos documentos oficiais, a meta fiscal em vigor na data de edição dos decretos estava comprometida, sendo que o Executivo decidiu, de forma unilateral, pelo abandono da meta de superávit primário de R\$ 55 bilhões (*sic*), passando a adotar limites globais de programação das despesas com base na meta (...).

Considerou-se ainda que a aprovação do projeto que alterou a meta, ao final daquele ano, não afasta a responsabilização da agente diante da Constituição.

O comportamento do Executivo Federal, ao afrouxar, por conta própria, os procedimentos de gestão fiscal, permite postergar a conscientização da sociedade



sobre a real situação das finanças públicas, e adia a discussão política de medidas estruturantes urgentes e necessárias ao País.

Ademais, para efeito da exigência constitucional de prévia autorização legislativa, é indiferente que a despesa seja discricionária ou obrigatória, ou que tenha sido solicitada por outro Poder. A conduta diversa exigida da Presidente da República era óbvia: o envio de projeto de lei de crédito adicional ou a edição de medida provisória, ao invés da edição desses decretos (...)” — que poderiam ser usados por ela.

“Os indícios de que a Denunciada tinha conhecimento do caráter proibitivo e da ilicitude da conduta decorrem do fato de já existir, em 2015 e antes da edição dos decretos, um debate público acerca do tema. Além disso, nenhum gestor de recursos públicos pode eximir-se de sua responsabilidade pelos atos que pratica no âmbito de sua função pública.

A magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República, em grave desvio dos seus deveres funcionais e em quebra da grande confiança que lhe foi depositada, justifica a abertura do excepcional mecanismo presidencialista do *impeachment*, na medida em que resultou na usurpação” — volto a repetir — “usurpação de uma das funções mais importantes do Parlamento relativas à deliberação das leis orçamentárias e ao controle legislativo sobre os limites dos gastos (...), e que objetiva a proteção do Erário público.

Não foi à toa que todas as Constituições brasileiras, da Imperial (...) até a Cidadã (...), consagraram os atentados contra as leis orçamentárias como crimes de responsabilidade (...).

(...)

Em razão desses fatos, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam de forma grave contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da separação dos Poderes,” — volto a repetir, a separação dos Poderes ou a usurpação dos Poderes — “do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950 (...).

(...)



Com relação às supostas condutas atribuídas à Presidente da República, de realização de operação de crédito ilegal com instituição financeira controlada (no caso, o Banco do Brasil (...)), é evidente que persistentes atrasos no pagamento de compromissos financeiros do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil ou qualquer outra instituição financeira controlada não se coadunam com o planejamento, a prevenção de riscos e a transparência, princípios basilares da gestão fiscal responsável e que devem ser observados pelos gestores públicos (...).

Nossa história recente revela que a possibilidade de os entes públicos utilizarem instituições financeiras controladas para o financiamento de gastos sempre se revelou como potencialmente causadora de déficits e desequilíbrios fiscais.

A título de contextualização, o relatório das contas presidenciais de 2014, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), revelou que as chamadas 'pedaladas fiscais' não eram apenas meros atrasos ou aceitáveis descompassos de fluxos de caixa, mas constituíram engenhoso mecanismo de ocultação de déficit fiscal, com valores muito expressivos a partir de 2013.

A continuidade e a magnitude da prática promovida pela Denunciada, bem como a notoriedade e a repercussão que os fatos tiveram desde as primeiras discussões no âmbito do TCU, podem caracterizar o dolo da sua conduta, assim como a prática de crime de responsabilidade, no decurso do atual mandato.

O pronunciamento do TCU também assevera que os atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais têm natureza jurídica de operação de crédito, independentemente da denominação que porventura lhe tenha sido atribuída. Nessa linha, portanto, os fatos e atos denunciados poderiam, em tese, tipificar o crime de responsabilidade (...).

Com isso, concluímos que estão presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da denúncia, quais sejam, a autoria e a tipicidade dos fatos narrados ante a hipótese prevista no art. 11 (...) e da justa causa de pedir, no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, no exercício de 2015.

Omissão de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público.”



Estamos quase acabando. A matéria é muito importante, e sua leitura que acabar no tempo certo.

“O exame preliminar por nós realizado indica que, no tocante às supostas condutas relacionadas ao ‘mascaramento’ do Orçamento e à assinatura da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária anual...”

*(O Sr. Presidente faz soarem as campainhas.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Faltam três páginas. Portanto, vamos, com atenção, aguardar o final do relatório, por favor.

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - “O exame preliminar por nós realizado indica que, no tocante às supostas condutas relacionadas ao ‘mascaramento’ do Orçamento e à assinatura da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária anual com informações sabidamente incorretas, a responsabilidade pela contabilização de valores na Dívida Líquida do Setor Público é do Banco do Brasil (*sic*).

Pode-se vislumbrar essa conclusão a partir do exame da legislação que trata das competências do Banco, bem como do processo autuado pelo Tribunal de Contas da União para apurar responsabilidades exatamente sobre essa irregularidade.

É verdade que o Poder Executivo usufruiu dessa contabilização equivocada, obtendo resultados fiscais melhores do que aqueles decorrentes do adimplemento fiel de suas obrigações. Mas isso não significa que haja indícios de autoria da Presidente da República sobre tais atos.

A denúncia é enfática quanto aos efeitos perniciosos da ausência de registro das chamadas ‘pedaladas fiscais’, com o que concordamos. Por se tratar de números que fundamentam tanto a fixação da meta de resultado primário quanto sua aferição posterior, há potencial para que toda a gestão fiscal se contamine dessa omissão.

Por outro lado, verificamos que o TCU expediu, recentemente, determinações ao Banco Central para que este passe a considerar os valores de compromissos semelhantes às ‘pedaladas’ na dívida líquida. Com isso, espera-se que as estatísticas fiscais retratem de forma mais fidedigna as obrigações da União e a realidade das finanças públicas.



Diante disso, concluímos que não se fazem presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da denúncia, em vista da ausência de autoria, por parte da Presidente da República, quanto às irregularidades relacionadas à omissão do registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público.

Dos crimes contra a probidade na administração.

Em relação às acusações relacionadas à PETROBRAS apontadas na denúncia como crimes de responsabilidade contra a probidade na administração, apesar de não terem sido consideradas por este Relator, importa ressaltar que poderão, se for o caso, ser analisadas pelo Senado Federal, no exercício de sua competência para realizar o juízo de admissibilidade, conforme já abordado anteriormente.

2.9. Voto.” (*Manifestação no plenário: Aí! Muito bem! Palmas.*)

(*Intervenções simultâneas ininteligíveis.*)

(*O Sr. Presidente faz soarem as campainhas.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Alessandro Molon, depois de 4 horas de leitura do relatório, o Deputado Jovair Arantes irá concluir. E aí nós continuamos. Por favor!

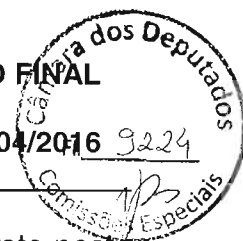
**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Eu queria silêncio, por favor. Eu pediria silêncio aos companheiros. (*Manifestação no plenário.*) Eu queria pedir silêncio, para nós concluirmos. A manifestação democrática feita pelos Srs. Deputados, com certeza...

(*Intervenção fora do microfone. Ininteligível.*) (*Manifestação no plenário.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu peço que as manifestações dos Parlamentares... Deputado Paulo Pimenta, Deputado Marcelo Aro, por favor!

O povo brasileiro está acompanhando exatamente este momento, para saber o voto do Relator — voto este que esta Comissão vai ou não acompanhar. O povo brasileiro acompanha quem está atrapalhando o voto do Relator. Nós temos que manter o respeito.

É verdade, Deputado Paulo Pimenta, V.Exa. tem toda a razão. Da mesma forma que esta Presidência não restringiu, em nenhum minuto, mesmo com questões de ordem que apontam que funcionários não podem exercer outra



atividade que não sejam as atribuições que lhes são competentes por contrato nesta Casa, esta Presidência tem procurado respeitar a democracia e, acima de tudo, respeitar as pessoas. Nós estamos a uma página para ouvir o voto do Relator e começar a discussão.

Portanto, com a palavra o Deputado Jovair Arantes, para finalizar o seu voto.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Isso é crime de injúria!

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Sr. Presidente, antes da leitura final do meu voto, eu queria agradecer o trabalho árduo que foi feito pela assessoria da Casa. Volto a repetir: a melhor assessoria que poderia ter um Deputado eu tive. E esta assessoria, toda ela, sem nenhuma exceção, trabalha na Casa, toda ela com absoluta competência, a quem eu agradeço, na figura de todos os seus Relatores.

Concluo:

“2.9. Voto

Da análise da admissibilidade jurídica e política da Denúncia de que se cuida, verifica-se haver indícios mínimos de que a Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, praticou atos que podem ser enquadrados nos seguintes crimes de responsabilidade:

- Abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional; (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2);
- Contratação ilegal de operações de crédito. (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3);

Constatou-se, outrossim, pelos elementos disponíveis, a inviabilidade de eventual processo de responsabilização da Presidente da República pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público.

Além disso, friso mais uma vez que, embora não tenha levado em consideração na formação de juízo deste parecer, existem outras questões de elevada gravidade, apresentadas na Denúncia, e que o Senado Federal, no exercício de sua competência de proceder a novo juízo de admissibilidade para instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da Denúncia autorizada pela Câmara, poderá eventualmente avaliá-las, se assim entender,



desempenhando sua função de forma livre e independente, como restou assestado na ADPF nº 378.

Pelas precedentes razões, uma vez que a Denúncia preenche todas as condições jurídicas e políticas relativas à sua admissibilidade, e que não são pertinentes as diligências, a oitiva das testemunhas e a produção de provas ao juízo preliminar desta Casa, sendo relacionadas ao juízo de mérito, vale dizer, à procedência ou improcedência da acusação, conclui o Relator pela admissibilidade jurídica e política da acusação (*Manifestação no plenário.*) e pela consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelos Srs. Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra a Sra. Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.” (*Manifestação no plenário: Parabéns! Golpista!*)

**O SR. DEPUTADO JOVAIR ARANTES** - Que Deus nos ajude! (*Manifestação no plenário: Golpistas! Golpistas! Impeachment! Impeachment!*)

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Questão de ordem, Presidente! (*Manifestação no plenário: Impeachment! Impeachment! Golpistas! Golpistas!*)

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Presidente, e a minha questão de ordem?

(*É entoado o Hino Nacional.*)

(*Tumulto no plenário.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu gostaria, dentro do possível... (*Manifestação no plenário: Golpistas! Acabou, PT! Brasil!*)

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Sr. Presidente, peço vista.

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Estão usando o Hino indevidamente! Vergonha! Estão conspurcando o Hino Nacional! Não vai ter golpe! (*Manifestação no plenário.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu gostaria que os Deputados e as Deputadas voltassem aos seus lugares, para continuarmos a reunião.

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Não vai ter golpe! Não vai ter golpe! (*Manifestação no plenário: Não vai ter golpe! Acabou, PT! Brasil!*)



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu gostaria que os Deputados e as Deputadas voltassem aos seus lugares, para a continuidade da reunião. *(Manifestação no plenário: Não vai ter golpe! Golpistas!)*

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Fora, golpistas! Estão usando o Hino Nacional. É uso indevido do patrimônio nacional!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Esta Presidência...

**O SR. DEPUTADO PAUDERNEY AVELINO** - Peço vista do parecer...

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Não podem usar o Hino para dar golpe!

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Esta Presidência gostaria que os Deputados retornassem aos seus lugares.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Fora, farsa golpista!

Não podem usar o nosso patrimônio para dar golpe!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Por favor, vamos sentar. Por favor...

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Vamos derrubar esse golpe na rua e aqui! Vamos derrubar esse golpe na rua e no plenário!

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Está acabando! Fora!

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Fora, golpista! Fora, golpista!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vamos continuar, por favor, a reunião.

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Peço vista, Presidente!

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Golpista! Fascista! Não passarão!  
*(Manifestação no plenário: Fora, PT! Golpista! Fascista! Não passarão!)*

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Sr. Presidente, há Deputado pedindo questão de ordem. Questão de ordem, Presidente!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Esta Presidência informa que foi solicitada uma série de vista do relatório. *(Manifestação no plenário.)*

**(Não identificado)** - Sr. Presidente, eu peço vista.





(Não identificado) - Vista conjunta, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Já há vista conjunta.

O Deputado Alessandro Molon tem uma questão de ordem importante para todos nós ouvirmos. Sugestão por questão de ordem para um possível encaminhamento a partir deste momento.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Depois temos as questões de ordem em relação ao relatório, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vamos aguardar a questão de ordem do Deputado Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Obrigado, Sr. Presidente.  
(Manifestação no plenário.)

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Sr. Presidente, uma questão de ordem para uma reclamação.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Paulo Magalhães também tem uma reclamação. Desculpe-me, Deputado.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Eu também, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Com a palavra o Deputado Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO TADEU ALENCAR** - Vista ao Deputado Tadeu Alencar.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Caio Narcio, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Alessandro Molon está com a palavra.

**O SR. DEPUTADO IZALCI** - O Deputado Izalci também quer vista.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Eu queria pedir aos colegas...

**O SR. DEPUTADO DANILO FORTE** - Vista conjunta para o Deputado Danilo Forte.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - É muito importante a questão de ordem do Deputado Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Obrigado.

Sr. Presidente, eu queria pedir a todos os colegas que me ouvissem com atenção, até o final da minha sugestão, com base no art. 57, inciso XVI. Esta é a minha questão de ordem.



No ano de 1992, quando da votação do *impeachment* do ex-Presidente Collor, esta Casa fez um acordo de conceder vista por apenas 15 horas para que se cumprisse o prazo previsto na lei para votação do parecer do Relator.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Nas cinco sessões.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Nas cinco sessões.

O parecer do Relator Jovair Arantes acaba de ser apresentado, e já há inscritos num número de 110. São 28 não membros e 82 membros.

Esses inscritos, grande parte dos quais estão presentes aqui hoje...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Fora os Líderes, é claro.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Fora os líderes, mas dentre os inscritos há Líderes também.

Se todos falassem aquilo que está previsto no Regimento, isso significaria, respeitando 15 minutos para os membros e 10 minutos para os não membros, o total seria 1.510 minutos, o que dá um total de 25 horas.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Um dia bruto.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Um dia bruto.

Diante da necessidade de se discutir esse parecer do Relator, eu queria fazer uma proposta a todos os colegas.

Que V.Exa. concedesse vista por 11 horas e que nós iniciássemos amanhã, pela manhã, a discussão em...

Sr. Presidente, eu gostaria de poder concluir.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vamos aguardar a proposta do Deputado Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO ONYX LORENZONI** - Mas ninguém está falando nada!

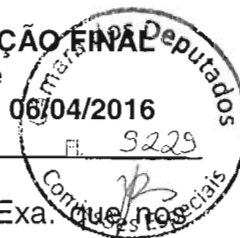
**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Onyx Lorenzoni, vamos aguardar.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Não atrapalha, não atrapalha!

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Para contraditar, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Querido Deputado Onyx Lorenzoni, vamos ouvir até o final.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Fique à vontade. Quem quiser contraditar, contradite, Sr. Presidente, mas para garantir a maior discussão possível,



que nós iniciemos amanhã, pela manhã, essa discussão. Sugiro a V.Exa. que nos convoque para as 9 horas. Podemos ir até às 21h30min em discussão direto. Faríamos a mesma coisa na sexta-feira.

Com essas 25 horas, concluiríamos os membros inscritos. Aqueles que ainda viessem a se inscrever teriam o dia de segunda-feira para discutir, e faríamos um acordo de votar no dia da segunda-feira. Um acordo de todos os Líderes, de todos os membros desta Comissão, um acordo assinado. Eu posso redigir esse acordo e propô-lo para todos. Faríamos, por acordo, a votação, na segunda-feira, ao fim do dia. Cumpriríamos o prazo e garantiríamos a mais ampla discussão do tema, respeitando a tradição da Casa, que é funcionar em dias úteis.

Dessa maneira, concilia-se a mais ampla discussão, em 2 dias, nós encerramos os já inscritos, temos mais 1 dia para os ainda não inscritos e acordamos de, ao fim da segunda-feira, todos, por acordo, sem procrastinação, votarmos ao fim da segunda-feira.

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - Deputado Alessandro Molon, sem querer interromper, já interrompendo, porque não estica quinta-feira, de 9 horas em diante.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Há uma contradita do Deputado Mendonça Filho, mas o Deputado Alessandro Molon tem hora para terminar.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Eu não me incomodo.

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - Começa às 9 horas sem hora para terminar, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O primeiro a sinalizar foi o Deputado Mendonça Filho.

Conclua, Deputado Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Então, Sr. Presidente, dessa maneira, não abríamos um precedente perigoso, porque esse rito, pela sua gravidade, deve seguir a tradição da Casa.

Não é o momento de nós inventarmos. Nós evitaríamos um precedente perigoso que não será aceito de tentar começar a discussão na sexta-feira para se avançar no fim de semana. Não há razão para isso. Quem quer discutir... Começamos amanhã.



Aceito a proposta do Deputado Vitor Valim. Vamos até a hora que quinta-feira, continuamos na sexta-feira e na segunda-feira concluímos.

**(Não identificado)** - Tem que se cumprir o Regimento.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Está entendido, Deputado Alessandro Molon.

Para a contradita, com a palavra o Deputado Mendonça Filho.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Sr. Presidente, com todo o respeito ao Deputado Alessandro Molon, o Regimento Interno da Casa é muito claro e estabelece que o prazo de vista seja de duas sessões.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado sugere um acordo.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Eu sei, mas me permita colocar que este quadro deste processo de *impeachment* tem sido judicializado quase que diariamente.

A posição das forças de oposição aqui do Congresso Nacional é cumprir, estritamente, aquilo que determina o texto constitucional brasileiro, o Regimento da Casa, a Lei nº 1.079, que é a Lei do Impeachment — que rege os chamados crimes de responsabilidade — e, mais, cumprir, rigorosamente, o rito que foi consolidado pela decisão do Supremo Tribunal Federal, recentemente, a partir de uma contestação formulada, inclusive, pelas forças governistas desta Casa.

Respeitando a posição do Deputado Alessandro Molon e compreendendo até a sua boa vontade no sentido de que nós possamos ter a maior celeridade possível, não dá para que nós possamos correr riscos. Eu creio que o Deputado Alessandro Molon não tem a intenção de judicializar o processo, mas qualquer outro Parlamentar pode discordar da tese à medida que o Regimento Interno venha a ser descumprido naquilo que está consagrado de forma muito clara e objetiva — de duas sessões de prazo de vista.

Então, a nossa posição — e eu quero aqui falar, espero, em nome da Oposição — é cumprir as duas sessões. São duas sessões, objetivamente. Depois das duas sessões, abrir-se-ia a oportunidade para os debates, para a discussão da matéria, no limite das inscrições que já foram formuladas.



No caso do Collor, do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, não havia prazo regimental estabelecido. E nós não vamos agora querer repetir, inclusive, pontos que foram reavaliados pelo próprio Supremo Tribunal Federal. A rigor, nós não estamos cumprindo, exatamente, aquilo que aconteceu no caso do ex-Presidente Fernando Collor.

Neste caso, eu insisto com V.Exa. que tenhamos sessões ao longo deste final de semana, no sábado e no domingo, se necessário, para discussão da matéria.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Questão de ordem, Sr. Presidente.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Vou concluir. Essa é a minha opinião. Eu ouvi o Deputado Alessandro Molon com paciência.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Essa vai ser uma decisão da Presidência.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Que nós discutamos a matéria ao longo do final de semana e, na segunda-feira... (*Manifestação no plenário.*)

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Sr. Presidente...

**O SR. DEPUTADO PAULO TEIXEIRA** - Não há sessão no final de semana.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - O Deputado Mendonça Filho tem razão.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Paulo Teixeira.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Permita-me.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Presidente Rogério Rosso...

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Reuniões, reuniões.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - O Deputado Mendonça Filho tem razão. Eu quero reconhecer que o Deputado Mendonça Filho tem razão.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Quero só concluir, Deputado Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Pois não, vou ouvi-lo.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Então, eu peço a V.Exa...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Conclua, Deputado Mendonça Filho.



**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Que marque reuniões da Comissão para o final de semana e que nós possamos concluir o processo de discussão da matéria até segunda-feira...

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Sr. Presidente, só uma informação.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Está bem. Já entendi.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Essa matéria tem que ser deliberada até a quinta sessão.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Está bom. Já entendi.

Antes de passar a palavra para o Deputado Paulo Magalhães, eu quero só...

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Quero só dar razão ao Deputado Mendonça Filho. Ele está correto. Agora, se todos nós que pedirmos vista, e os membros apenas podem pedir vista, devolvermos a vista amanhã de manhã, não há nada de antirregimental nisso. Ninguém pode judicializar. Basta que se faça o acordo.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Nós não queremos correr esse risco, Deputado Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Agora, depende da boa vontade da Comissão.

**O SR. DEPUTADO MENDONÇA FILHO** - Porque um advogado qualquer pode entrar com uma contestação.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Alessandro Molon, eu faço a seguinte pergunta para facilitar. É mais fácil, até pela...

**O SR. DEPUTADO ZÉ GERALDO** - Estou aqui há 12 anos e nunca vi esta Câmara trabalhar no sábado e no domingo. Não é possível que, agora, com o *impeachment*, vá trabalhar.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k., Deputado Zé Geraldo. Respeito V.Exa.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - O Brasil quer que nós trabalhemos.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu faço aqui a necessária pergunta sobre este acordo sugerido pelo Exmo. Deputado Alessandro Molon. Ele é um homem sério que, claramente, com esse acordo bem intencionado, quer manter



os debates ao longo da semana, não excepcionalizar o final de semana e voltar na semana.

Existe acordo para essa proposta? (*Manifestação no plenário: Não! Não!*)

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Para nós, existe.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k.

(**Não identificado**) - Vamos seguir o Regimento Interno, Sr. Presidente.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Sr. Presidente, eu tenho uma questão aqui.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Paulo Magalhães, V.Exa. tem 3 minutos para a sua reclamação, já colocada à mesa aqui durante...

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Eu tenho uma questão, Sr. Presidente.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Eu estou inscrita, também, Sr. Presidente.

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Com fundamento nos arts. 96, *caput*, e 55, parágrafo único...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Fale um pouco mais alto, meu querido Deputado.

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - E art. 55, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, eu apresento a seguinte reclamação:

"Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, no relatório do eminente Deputado Jovair Arantes, constam análises e citações de elementos estranhos ao objeto da denúncia conforme delimitado na decisão de recebimento do Presidente desta Casa, Eduardo Cunha, em 2 de dezembro de 2015, publicada no dia seguinte.

Nesse sentido, o relatório apresentado à Comissão já às páginas 2 a 4 referencia-se a fatos de 2014. Às páginas 6 a 14 há fatos que não foram recebidos na decisão proferida pelo eminente Presidente da Casa.

Em seu voto, ao preferir o exame de admissibilidade da ADCR nº 1/2015, justa causa, item 2.6, volta a referenciar, no subitem 2.6.2, crime de



responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito, pedaladas fiscais, enumera diversas operações ocorridas em 2014. E reproduz, nas páginas seguintes, diversas alegações contidas no processo de avaliação de contas de 2014.

Atentem bem, Sras. e Srs. Deputados. Nos itens 2.6.3 e 2.6.4, analisa outros itens igualmente não aceitos pelo despacho da Presidente da Casa. Consoante assentado em jurisprudência no Supremo Tribunal Federal — MS nº 23.885-2, MS nº 20.941-1 —, a decisão inicial de recebimento da denúncia do Presidente da Câmara dos Deputados delimita, define taxativamente o objeto de acusação a ser analisado pela Comissão Especial destinada a emitir parecer sobre a questão.”

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Peço que conclua, Deputado.

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Vou concluir, com a sua tolerância, Sr. Presidente.

“No presente caso, a decisão proferida pelo Sr. Presidente da Câmara em dezembro de 2015 rejeitou grande parte das acusações constantes na notícia-crime de responsabilidade apresentada pelos Srs. Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal.

Restou, portanto, a esta Comissão Especial tão somente a análise que tange a fatos ocorridos em 2015:

- 1- a edição de decretos suplementares de crédito;
- 2 - as chamadas pedaladas fiscais de 2015 conforme a denúncia.

Por esta razão, o relatório desta Comissão deve se restringir única e exclusivamente ao exame de tais fatos. O art. 55, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa, assim determina: *“considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele que se manifestar sobre o que não for de sua atribuição específica”*.

Ora, manifestar-se sobre o objeto distinto do recebido pelo Presidente da Casa é manifestar-se sobre objeto fora da atribuição específica desta Comissão.”

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k.

Para contraditar, com a palavra o nobre Deputado Carlos Sampaio.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Sr. Presidente, estou inscrito.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Eu queria aditar...





**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Vou usar meu tempo de Líder, então, Sr. Presidente.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Paulo Magalhães, V.Exa. pode submeter sua reclamação por escrito. Acabou o seu tempo.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Sr. Presidente, peço-lhe 1 minuto só para concluir.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa. tem 30 segundos, Deputado.

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - Muito obrigado pela sua tolerância. Aliás, V.Exa. conduziu os trabalhos com tanto equilíbrio que não me surpreende esse atendimento.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa. tem 30 segundos.

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - "Vale lembrar que o erro em assim proceder, consubstanciado na análise de matéria estranha ao processo, conforme constatado no presente caso, implica a nulidade absoluta das decisões aqui proferidas.

Por vício caracterizado como julgamento *extra petita*, conforme reiteradas decisões dos Tribunais Superiores, fere-se de uma vez só as regras do devido processo legal e do direito de defesa, pois, sobre esses pontos, não foi a defesa chamada a se manifestar."

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Obrigado, Deputado Paulo Magalhães.

**O SR. DEPUTADO PAULO MAGALHÃES** - "Assim sendo, a presente reclamação objetiva justamente reputar como não escrita a parte do parecer estranha ao objeto..."

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Obrigado, Deputado Paulo Magalhães.

O Deputado Carlos Sampaio tem a palavra.

**O SR. DEPUTADO CARLOS SAMPAIO** - Sr. Presidente, com toda a sinceridade, eu tenho um profundo respeito pelo Deputado Paulo Magalhães, mas



esse tema já foi abordado por V.Exa., por mim e por outros em questões de ordem. E o que mais me estranha é que o parecer do Relator foi estritamente na linha delineada pelo próprio Deputado Paulo Magalhães.

Realmente o Presidente da Casa restringiu a denúncia a dois itens: títulos e créditos suplementares sem autorização da Casa; e pedaladas fiscais, a fraude fiscal.

O Relator, apesar de se referir-se aos fatos — porque ele tem que se referir aos fatos contidos na denúncia —, foi claro ao afirmar que ele estava se restringindo àquilo que foi objeto de deliberação da Presidência desta Casa. Não agiu em afronta a qualquer procedimento legal. Muito pelo contrário, mais do que isso, deu às partes o benefício de poder falar, quando, na verdade, isso nem sequer aconteceu no episódio do ex-Presidente Fernando Collor.

Portanto, não há razão para isso. E falar-se em nulidade sem prejuízo é desconhecer o Direito. Insisto na tese de que V.Exa. conduziu os trabalhos com todo o rigor técnico, jurídico, regimental que o caso exigia. E o Relator foi extremamente capaz na sua qualificação dos fatos tipificados, ao recepcionar a denúncia, entendendo-a como admissível.

Sendo assim, não há razão para a questão levantada pelo Deputado Paulo Magalhães.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Concedo a palavra, para uma questão de ordem, à Deputada Jandira Feghali. Depois falarão os Deputados Caio Narcio e Ivan Valente.

A Deputada Jandira Feghali tem a palavra para uma questão de ordem.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Sr. Presidente, eu já tinha pedido a palavra para apresentar uma questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vou repetir: falarão a Deputada Jandira Feghali e, depois, os Deputado Caio Narcio e Ivan Valente.

Depois V.Exa., Deputado Paulo Pimenta, também usará da palavra.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Muito obrigado, Sr. Presidente.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Sr. Presidente, eu também me baseio no *caput* do art. 96 e no parágrafo único do art. 55, para esta reclamação, aditando...



**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - É um aditamento à reclamação?

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Á reclamação.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Coloco questões na mesma linha, mas com itens novos, em relação ao relatório do Deputado Jovair Arantes.

Na verdade, além dos itens já citados, eu agregaria os itens 2.4.2.1, 2.4.2.2, 2.7 e 2.9. Por que isso?

No 2.4.2.1, há um questionamento do Relator sobre a competência do Presidente da Casa em arquivar ou deferir parcialmente a denúncia.

No 2.4.2.2, ele inova criando uma nova jurisprudência de interpretação da Constituição neste momento — afrontando o Supremo, afrontando a lei, afrontando o próprio rito, a ADPF, o rito de 92 —, dizendo que está em análise o ano de 2014.

Em terceiro lugar, no ponto 2.7, ele adita questões políticas. E lerei, dentro do tempo, o que ele diz:

*“Embora não tenha utilizado, como fundamento jurídico para a formulação deste Parecer, as acusações de improbidade direcionadas contra a Denunciada, não podemos desconsiderar a perplexidade da população com as constantes revelações das investigações da Operação Lava Jato sobre o maior esquema de corrupção de que se tem notícia neste país (...).”*

E, no item 2.9, da mesma forma, na página 142, ele também alude a um certo terrorismo do prognóstico político caso não haja a admissibilidade, ainda desconsiderando que o Plenário da Casa irá votar.

Isso tudo enseja dizer que há uma sequência de ilegalidades e inconstitucionalidades, o que nos coloca o seguinte: esse relatório como está não pode ir a debate e ir a voto. Ele se transformará em nulo pela soma de assuntos absolutamente estranhos à denúncia.

**O SR. DEPUTADO DANILO FORTE** - Posso contraditar, Sr. Presidente?



**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Ele nem sequer explicita qual foi o parecer do Deputado Eduardo Cunha, que itens estão escoimados e espancados da denúncia e que itens permanecem.

Portanto, é um relatório ilegal, inconstitucional e que não pode ir a debate e a voto dessa forma como está.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Concedo a contradita ao Deputado Danilo Forte. Depois já passo a palavra para o Deputado Caio Narcio, para uma questão de ordem.

**O SR. DEPUTADO DANILO FORTE** - Sr. Presidente, isso mostra a fragilidade daqueles que querem defender a posição do Governo, porque a argumentação exaurida pelo Relator pode abranger todos os temas que estão abordados na denúncia.

Na justificativa do voto, ele pode fazer a interpretação de todos os fatos conjunturais que estão em volta do processo da acusação. No voto em si é que ele se limita às ações que foram pertinentes à aprovação por parte do Presidente.

E de forma brilhante, o Deputado Jovair Arantes conseguiu concatenar exatamente o sentimento da população brasileira nas ações continuadas do Governo. Existe um documento do Joaquim Levy, que eu entreguei na mão dele, que diz que houve ação continuada de pedaladas de 2014 para 2015, o que gerou um rombo nos bancos públicos e ocasionou o PLN que foi votado em dezembro de 2015 aqui, para cobrir uma conta irresponsável do Governo que ocasionou um déficit público no Orçamento de 2016.

Nós iniciamos 2016 devendo 96 bilhões de reais, só para cobrir conta de irresponsabilidade do Governo.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Ele não podia nem te envolver, Deputado Danilo Forte.

**O SR. DEPUTADO DANILO FORTE** - Além do que, hoje o Banco Central, no seu relatório, reconhece as pedaladas fiscais.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Isso é questão de mérito, Sr. Presidente. Isso não é questão de ordem nem é contradita.



**O SR. DEPUTADO DANILO FORTE** - Então, o Deputado Jovair Arantes, em forma brilhante e contundente, reconhece exatamente aquilo que foi habilitado pelo Presidente da Casa.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Isso não é contradita, Sr. Presidente. Isso é questão de mérito.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Primeiro eu queria...

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Não se pode nem desenvolver uma denúncia...

*(Intervenções simultâneas inteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Esta Presidência gostaria, querida Deputada Jandira, de parabenizar todos pelo debate, porque é este o debate que o Parlamento, que a Constituição, que o povo brasileiro espera: o debate das ideias, o debate dos conceitos, e não "fulanizando" nas pessoas. É disso que nós precisamos.

O Deputado Caio Narcio tem a palavra.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Eu quero contraditar, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu queria dizer para V.Exa...

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Eu sei que não sou membro e não me assiste razão para apresentar questão de ordem, mas para a contradita, sim.

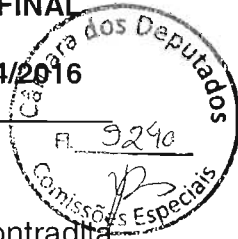
**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - É isso. V.Exa. tem 3 minutos. Depois falará o Deputado Ivan Valente.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Já houve contradita, Sr. Presidente. Já houve contradita, Sr. Presidente. Serão três contraditas? Então, eu vou argumentar de novo.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Não é sobre esse assunto. A Deputada Jandira gosta muito de ter a palavra e o respeito, mas não respeita o direito de os outros Parlamentares fazerem o mesmo.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Não, mas, para a contradita, tem que haver uma questão de ordem para ser contraditada.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Caio Narcio, V.Exa. tem a palavra.



**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Obrigado, Sr. Presidente.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Sr. Presidente, só há contradita para questão de ordem.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Obrigado, Sr. Presidente, por permitir a um Parlamentar a condição de usar da palavra.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Deixe o cara falar, Jandira!

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Ele vai contraditar quem?

**O SR. DEPUTADO CARLOS SAMPAIO** - Ele está fazendo uma questão de ordem.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Tem que contraditar uma questão de ordem...

**(Não identificado)** - A Jandira foi nomeada Presidente da Comissão?

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Obrigado, Sr. Presidente, por permitir a um Parlamentar ter o direito a palavra.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Com a palavra o Deputado Caio Narcio.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Para contraditar, não, Sr. Presidente. Então, eu quero falar de novo.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Caio Narcio, V.Exa. tem 3 minutos, por gentileza, porque eu vou fazer...

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Sr. Presidente, eu pedi a palavra para contraditar a sugestão...

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Para contraditar quem?

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - ...para contraditar a sugestão do Deputado Alessandro Molon.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Já houve a contradita.

**(Não identificado)** - Já houve a contradita, Sr. Presidente.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - O Deputado Mendonça Filho já fez isso.



(Não identificado) - Sr. Presidente, o Deputado Mendonça Filho já fez a contradita.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Eu pediria a possibilidade, Sr. Presidente, de me garantir a palavra.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Caio Narcio...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

(Não identificado) - O Deputado Mendonça Filho já fez a contradita do Alessandro Molon.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Que procedimento é esse de não me deixarem falar? Eu não estou entendendo o medo de deixarem um Parlamentar falar.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Caio Narcio, V.Exa., que tem o respeito da Casa, que tem o respeito desta Presidência,...

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - ... em razão da questão de não fazer parte da Comissão como membro titular, V.Exa. sabe que não pode formular uma questão de ordem.

(Não identificado) - Certo.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Exatamente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - E esta Comissão tem sido absolutamente, eu diria assim, muito tranquila — é claro, rigorosa no Regimento, mas tranquila nos embates.

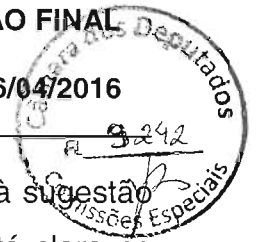
**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Eu não vou fazer uma questão de ordem. Farei uma contradita.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa. está inscrito nos debates quando da discussão, a que tem todo o direito.

(Não identificado) - Parabéns!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para concluir, o Sr. Deputado Caio Narcio tem 30 segundos. Por favor, eu vou chamar a atenção de todos para uma decisão que eu vou ler daqui a pouquinho.

Por favor, Deputado Caio Narcio, V.Exa. tem 30 segundos.



**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Sr. Presidente, com relação à sugestão do Deputado Alessandro Molon, fica importante dizer que a questão está clara no Plenário. Existe, por parte dos governistas, uma vontade de judicializar a questão.

Portanto, não é provável da nossa parte manter...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Conclua, Deputado.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Contradita? Isso não é contradita!

*(Tumulto no plenário.)*

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Isso não é contradita! Isso não é contradita!

**(Não identificado)** - Sempre a Deputada Jandira está falando.

**(Não identificado)** - Saiba ouvir, Deputada Jandira!

**(Não identificado)** - Assim não, Sr. Presidente! Aí não dá!

**(Não identificado)** - Deixem o Deputado Caio Narcio falar!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Delegado Éder Mauro, nossos cumprimentos a V.Exa. Obrigado pela gentileza.

**(Não identificado)** - Já acabou o tempo!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Continue, Deputado Caio.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Portanto, Sr. Presidente, é importante seguirmos o Regimento à risca, cumprir as 48 horas do pedido de vista.

E não vejo problema de este Parlamento trabalhar por uma excepcionalidade. O Brasil inteiro está pedindo para os Parlamentares trabalharem um fim de semana.

Então, perguntem à população! Um fim de semana em favor do Brasil!  
*(Palmas.)* É isso o que nós estamos pedindo. Vamos trabalhar um fim de semana em favor do Brasil.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Obrigado, Deputado.

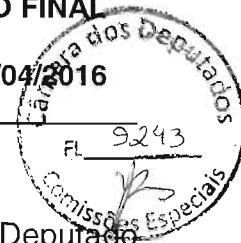
Deputado Ivan Valente, V.Exa. tem a palavra.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - É só isto, Sr. Presidente, que eu gostaria: um fim de semana em favor do Brasil!

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Eu quero contraditar, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Ivan Valente, V.Exa. tem garantida a palavra para a sua questão de ordem.





*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**(Não identificado)** - Falar em trabalho tortura o PT. Cuidado aí, Deputado Caio Narcio!

**(Não identificado)** - Vamos fazer isso também no Conselho de Ética, Sr. Presidente.

**O SR. DEPUTADO ZÉ GERALDO** - Qual trabalho? Não trabalham nem às quartas-feiras, e vão trabalhar no sábado e no domingo?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Com a palavra o Deputado Ivan Valente.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Falou-se em tortura, o Deputado já ficou faceiro, não é?

**(Não identificado)** - É o fim dos tempos ver esta Câmara trabalhar no sábado e no domingo. *(Riso.)*

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Falou-se em tortura, o Deputado Bolsonaro já se apresentou.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu só queria dar a minha opinião, como tenho feito.

Deputado Paulo Teixeira, respeito V.Exa., mas nós temos que procurar chegar a um entendimento, para que possamos garantir ao máximo a palavra na discussão, para votarmos na segunda-feira.

**O SR. DEPUTADO ZÉ GERALDO** - Como é que os adventistas vão trabalhar no sábado? Nós vamos proibir os adventistas de trabalhar no sábado?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Eu tenho a impressão — utilizando as palavras e os termos do Exmo. Sr. Ministro-Chefe da AGU, José Eduardo Cardozo, em se tratando de uma questão excepcionalíssima, uma questão especial — de que não está escrito na Constituição que o Congresso Nacional não pode trabalhar no fim de semana. Não está escrito isso.

E por ser uma questão excepcional, nós tentamos fazer esse nosso entendimento anteontem, ontem e hoje pela manhã. Nós sabemos que não tem sido fácil.



O Deputado Alessandro Molon coloca uma questão, porque é um conciliador para que possamos avançar a partir de amanhã. O Deputado Mendonça Filho, representando os partidos da Oposição, coloca: “Não há acordo”.

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Nós também não temos.

**O SR. DEPUTADO ZÉ GERALDO** - E eu vou entrar na Justiça. Eu vou entrar na Justiça.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Portanto, eu considero essa questão do acordo, infelizmente, superada.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Não, Sr. Presidente!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Ivan Valente, V.Exa. não pode fazer questão de ordem, mas tem o mesmo tempo do Deputado Caio Narcio: 30 segundos.

**O SR. DEPUTADO PAULO TEIXEIRA** - Sr. Presidente, o Deputado Paulo Teixeira, como V.Exa. mencionou...

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Sr. Presidente, eu peço, regimentalmente, o meu tempo de Líder.

**(Não identificado)** - Mas aqui não existe tempo de Líder, não, Sr. Presidente.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Existe. É regimental.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO PASTOR EURICO** - Sr. Presidente, tem gente que não está respeitando as religiões. Respeitem a religião aí!

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Eu quero o meu tempo de 3 minutos.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa. tem 3 minutos, Deputado Ivan Valente.

**O SR. DEPUTADO PASTOR EURICO** - Sr. Presidente, tem gente desrespeitando religiões aí. É bom ter mais cuidado com o que fala!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - É verdade, são 3 minutos. Tem toda a toda a razão o Deputado Ivan Valente.

**O SR. DEPUTADO PAULO TEIXEIRA** - Sr. Presidente, eu, como Líder do Governo, também peço o meu tempo de Líder, para falar.

**(Não identificado)** - Aí, Sr. Presidente, a Comissão manda mais. Não tem jeito.



**O SR. DEPUTADO MARCELO ARO** - Então, vamos trabalhar no fim de semana.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO MARCELO ARO** - Então, vamos trabalhar no fim de semana. Aí todo mundo fala. Não tem problema!

**O SR. DEPUTADO ONYX LORENZONI** - Sr. Presidente, convoca a Comissão para a sexta-feira.

**O SR. DEPUTADO PAUDERNEY AVELINO** - Sr. Presidente Rogério Rosso, eu peço para usar o tempo de Líder também.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO ALESSANDRO MOLON** - Sr. Presidente, ao final eu queria falar, porque fui citado.

**O SR. DEPUTADO MORONI TORGAN** - Sr. Presidente, a Minoria pede o tempo de Líder.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Hoje não há Ordem do Dia. O povo brasileiro está nos acompanhando com certeza. Então, nós temos o tempo que quisermos.

Já estou percebendo que não há acordo para que possamos avançar amanhã e depois de amanhã, porque a vista foi concedida.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO ONYX LORENZONI** - Convoca para a sexta-feira, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Ivan Valente, V.Exa. quer falar como Líder? É isso? Então V.Exa. tem a palavra como Líder, por 3 minutos.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Eu pediria só que V.Exa. garantisse a minha palavra.

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - E eu não vou ficar interrompendo, como fez a Deputada Jandira Feghali.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - A Deputada Jandira Feghali não interrompe, ela sempre coloca questões com educação. Mas isso faz parte do Parlamento e do debate.



Deputado Ivan Valente, V.Exa. tem 3 minutos a partir de agora.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Sr. Presidente, eu queria me dirigir a V.Exa. particularmente, para dizer o seguinte: V.Exa. tem convocado reuniões de Líderes seguidamente — só esta semana nós tivemos duas reuniões de Líderes —, para discutir procedimentos.

Na reunião de ontem, todos os Líderes acordaram, na prática, que nós discutiríamos na reunião de sexta-feira, até a noite, e na de segunda-feira. O prazo regimental será cumprido em acordo com todos os Líderes.

Hoje mudaram de posição. Vieram com uma posição de que tem que se discutir no fim de semana todo.

O Deputado Alessandro Molon fez uma proposta generosa: que a vista, por acordo, não precisa cumprir todo o tempo, uma vez que nós assinamos um documento para discutirmos amanhã, sexta-feira e segunda-feira. Isso certamente dará tempo suficiente para que façamos um grande debate de qualidade, que é o que importa, um debate de qualidade sobre o mérito do relatório do Deputado Jovair Arantes.

Eu acho que nós temos que entender o seguinte: criar excepcionalidades, criar atipicidade na discussão tem outros objetivos, porque, no sábado e no domingo aqui, na verdade, não haverá muitos Deputados. V.Exas. vão ver: a Comissão não ficará aberta o dia todo, e isso pode desmoralizar a própria Comissão, porque V.Exa. não vai encerrar os trabalhos.

Se chegar uma lista no final e se essa lista acabar, nós teremos que votar no sábado à noite ou no domingo, e não na segunda-feira, às 5 horas da tarde. Entende isso, Sr. Presidente?

Nós temos um problema político.

**(Não identificado)** - Ele pode interromper, sim.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Acabou a discussão...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - V.Exa. tem mais 1 minuto.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Eu peço que me garanta a palavra, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Mas eu não estou fazendo nada. A palavra está garantida, absolutamente garantida, Deputado Ivan Valente.



**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - É porque eu tenho tempo ainda.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Está garantida, Deputado Ivan Valente.

**O SR. DEPUTADO IVAN VALENTE** - Eu queria dizer o seguinte aos que querem debater: o PSOL não tem nenhum receio de trabalhar no sábado, no domingo, na segunda. Não podem acusar o PSOL de não querer trabalhar. O PSOL trabalha! (*Manifestação no plenário: Muito bem! Vamos trabalhar! Palmas.*)

Mas eu quero finalizar dizendo que o que nós estamos fazendo aqui é o seguinte: o que se está querendo é preparar o terreno, criar uma primeira necessidade para esse domingo, para o delinquente Eduardo Cunha marcar para o domingo que vem (*apupos*), esse delinquente que não devia presidir mais a Câmara dos Deputados!

Quem quiser ser sabujo do Sr. Eduardo Cunha que o seja! O PSOL não quer! O PSOL não quer e não será sabujo de Eduardo Cunha!

(*Tumulto no plenário.*)

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Quem quiser ser puxadinho da Dilma pode ser. Quem quiser ser puxadinho da Dilma pode ser.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Paulo Pimenta... (**Não identificado**) - O PT genérico é o PSOL.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - É o puxadinho do PT aí!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Paulo Pimenta, V.Exa. tem a palavra.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Sr. Presidente, eu peço a V.Exa. que garanta a minha palavra.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Está garantida como sempre.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Sr. Presidente, no art. 3º do nosso Código de Ética, no inciso VII, está escrito que:

*“Art. 3º São deveres fundamentais do deputado:*

*.....*  
*VII - tratar com respeito e independência os colegas...”*



**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Está cheio deles aqui.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vamos ouvir com atenção.

Zerem o tempo do Deputado. Podem zerar. Voltem aos 3 minutos, por favor.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** -

*“Art. 3º São deveres fundamentais do deputado:*

*.....*

*VII - tratar com respeito e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar (...).”*

Cabe a V.Exa., como Presidente desta Casa, garantir o cumprimento deste Regimento.

A alusão feita aqui, de maneira injuriosa, ao ex-Presidente Lula e à ex...  
*(Manifestação no plenário. Opa! Palmas.)*

**(Não identificado)** - Ex-Presidente! Ex-Presidente! Ex-Presidente!

**(Não identificado)** - Finalmente há lucidez, Sr. Presidente! Acabou! Acabou!

*(Tumulto no plenário.)*

**A SRA. DEPUTADA MOEMA GRAMACHO** - Excelentíssima! Excelentíssima!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Paulo Pimenta...

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**A SRA. DEPUTADA MOEMA GRAMACHO** - Excelentíssima! Excelentíssima!  
Excelentíssima! Excelentíssima!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputada Moema Gramacho, obrigado.

**A SRA. DEPUTADA MOEMA GRAMACHO** - Excelentíssima!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado vai terminar o que ele estava querendo dizer. Por favor, Deputado.

**(Não identificado)** - O profeta Paulo Pimenta.



**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Sr. Presidente, as manifestações injuriosas ao ex-Presidente Lula e à Exma. Presidenta Dilma (*risos*) se constituem em crime, Sr. Presidente, em crime: o crime de injúria.

O crime de injúria por si só já é algo abominável. O crime de injúria cometido na ausência do injuriado é um crime covarde. O crime de injúria cometido contra uma mulher que é Presidente da República, na ausência desta pessoa, é um crime vergonhoso e condenável.

Eu solicito a V.Exa., com a sua função regimental, que garanta que não volte a ser cometido aqui esse crime de injúria contra o Presidente Lula e contra a Exma. Sra. Presidenta Dilma e que qualquer Parlamentar que cometer este crime aqui seja imediatamente advertido por V.Exa.

Nós não vamos tolerar que Parlamentares atuem aqui de maneira desrespeitosa, jocosa, covarde contra uma pessoa que nem sequer está presente para se defender.

Então, eu peço a V.Exa. — até porque nós temos pela frente vários dias de debate — que não tolere essa atitude criminosa e covarde de colegas dentro deste plenário, contra o ex-Presidente Lula e contra a nossa Presidenta da República.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para a contradita, tem a palavra o Deputado Nilson Leitão.

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - Sr. Presidente, eu gostaria só de saber se a imunidade parlamentar foi revogada pelo Partido dos Trabalhadores. (*Manifestação no plenário. Palmas.*)

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vamos respeitar a contradita.

**(Não identificado)** - Sr. Presidente, quantos Presidentes existem aqui?

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - Sr. Presidente, a Janaína Paschoal, quando esteve aqui, esses que estão cobrando respeito não respeitaram a jurista Janaína. Foram os primeiros a desrespeitá-la, foram os primeiros!

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - E o crime que eles cometeram? E o crime que eles cometeram contra milhares de brasileiros?



*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Gostaria que V.Exas. respeitassem a contradita.

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - E o crime que eles cometeram contra os brasileiros, roubando a PETROBRAS?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - E vamos manter o bom debate, em respeito ao povo brasileiro, ao Parlamento e à democracia.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Eu fui respeitoso e agi baseado no Regimento.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - A contradita à questão colocada pelo Deputado Paulo Pimenta é importante.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Sr. Presidente, eu quero aqui iniciar concordando com o Deputado Paulo Pimenta ao dizer que esta Casa tem que ser uma casa de respeito com todos.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Perfeito!

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - E quero aqui lembrar ao Deputado Paulo Pimenta e aos demais que eles já injuriaram Fernando Henrique, Janaína Paschoal, Miguel Reale Júnior.

**(Não identificado)** - É isso!

**(Não identificado)** - É mentira! É mentira!

**(Não identificado)** - O Papa João Paulo.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Eles cometem injúrias em todos os momentos com todos os seus adversários.

**(Não identificado)** - Quase bateram no Presidente Rogério Rosso.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Mas, se fosse só por isso, eu nadaalaria. A pior injúria que estão fazendo é com aqueles que concordam com o *impeachment*. Todos os que concordam com o *impeachment*, o PT tem abominado, tem atropelado...

**(Não identificado)** - É verdade.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - ...tem xingado, tem humilhado, tem feito tudo contra todos.

**(Não identificado)** - Não é verdade, Sr. Presidente.





(Não identificado) - É verdade.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Pior do que isso...

(Não identificado) - Quem está atacando são os golpistas.

**O SR. DEPUTADO WADIH DAMOUS** - Golpistas!

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Pior do que isso..

(Não identificado) - Sr. Presidente, eles interrompem!

**O SR. DEPUTADO CARLOS MARUN** - Estão anunciando que vai haver golpistas. Vamos parar com essa conversa de golpista! Aqui não tem golpe, não!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Nilson Leitão está com a palavra.

(Não identificado) - Existem golpistas, sim.

(Não identificado) - No grito V.Exa. não ganha, não! Não vai ganhar no grito aqui, não!.

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO LUIZ SÉRGIO** - Cale a boca, golpista!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para concluir, continua com a palavra o Deputado Nilson Leitão.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Sr. Presidente, é o Carlos Marun que está gritando. Eu fiz uma questão de ordem...

(Não identificado) - Golpista, sim!

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Golpe é o que eles fizeram com o povo brasileiro.

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - Petista pede respeito, mas é o primeiro a desrespeitar. São os primeiros.

(Não identificado) - Sr. Presidente, quanto ao Deputado Paulo Pimenta, eu pediria desligasse o microfone dele.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Não. O Deputado Paulo Pimenta fez uma questão de ordem avocando o Código de Ética.

Na verdade, ninguém é melhor do que ninguém nessa vida, sendo ou não Parlamentar. Portanto, é da natureza humana. Pelo menos, todos nós, graças a Deus, somos educados e estamos aqui respeitando o povo brasileiro, que é um povo educado.



**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - E é procedente a minha questão de ordem.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para terminar...  
(*Intervenções simultâneas ininteligíveis.*)

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Sr. Presidente, por favor, eu quero terminar.

**A SRA. DEPUTADA BENEDITA DA SILVA** - Sr. Presidente, só quero pedir para registrar o meu nome. Eu quero falar também, por favor.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O.k. Está registrado.

**O SR. DEPUTADO PAULO TEIXEIRA** - Sr. Presidente, eu quero apresentar uma questão de ordem a V.Exa.

**O SR. DEPUTADO VITOR VALIM** - Sr. Presidente, veja quantos petistas interromperam o Deputado.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - A falta de educação também entra aí no código dele ou não?

(**Não identificado**) - O Código é da Câmara.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Nilson Leitão, vamos continuar o bom trabalho.

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Eu quero continuar dizendo o seguinte: só por chamar os Deputados que apoiam o *impeachment* de golpistas, ele também deveria entrar na mesma linha. (*Manifestação no plenário: Boa! É isso aí! Palmas.*)

Eles usam dois pesos e duas medidas, falam uma coisa e agem de forma diferente.

Quando o Relator acabou de ler, do que eles acusaram o Relator e todos aqui! Pelo que eles xingaram ali, se estiver gravado, todos teriam de ser cassados, então.

E agora eu vou me transportar daqui para o Palácio, onde levam chefes de organizações, como o MST, para incitar invasão de terra, para incitar invasão de gabinete de Deputado.

(*Intervenções simultâneas ininteligíveis.*)

(**Não identificado**) - Isso! Esses não têm autoridade.



**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Isso é o quê? Incitação é crime!

**(Não identificado)** - Verdadeiros bandidos!

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - Têm de estar presas essas pessoas!

V.Exas. não venham dar uma de moralistas, porque não têm moral pelas suas atitudes, pelo que fazem.

**(Não identificado)** - É isso aí!

**O SR. DEPUTADO NILSON LEITÃO** - E o *impeachment* vai falar mais alto pelo povo brasileiro!

*(Intervenções simultâneas ininteligíveis.)*

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - Sr. Presidente...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - O Deputado Fernando Coelho Filho tinha pedido, antes de todos, a palavra para uma questão de ordem. Ele estava aqui. Ele foi para lá para fazer a questão de ordem, o Deputado Fernando Coelho Filho.

**O SR. DEPUTADO PAULO PIMENTA** - V.Exa. vai responder à minha questão de ordem, Sr. Presidente?

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Vou. Recebi...

**(Não identificado)** - Não estou entendendo mais nada, Sr. Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Para uma questão de ordem, tem a palavra o Deputado Fernando Coelho Filho.

**(Não identificado)** - Isso aqui não está rendendo mais nada.

**O SR. DEPUTADO FERNANDO COELHO FILHO** - Sr. Presidente, baseio-me no art. 57, inciso XVI, sobre o pedido de vista.

A pauta da reunião era para apresentação do relatório pelo Relator, leitura do mesmo e deliberação. Como está previsto, regimentalmente, o pedido de vista por 48 horas...

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Duas sessões.

**O SR. DEPUTADO FERNANDO COELHO FILHO** - ... e como a vista foi solicitada — e pelo que me informa a assessoria, o pedido de vista sobrestará qualquer outra discussão —, não pode mais haver a discussão. Então, peço a V.Exa., que encerre a reunião. *(Manifestação no plenário: Aí!)*

**(Não identificado)** - Eu sugiro que V.Exa. encerre a reunião.



(Não identificado) - Vamos encerrar, Sr. Presidente!

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Não faça isso, Sr. Presidente!

Essa é uma atitude autoritária!

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Sr. Presidente, não use o autoritarismo. Nós estamos debatendo democraticamente aqui.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Isso não é autoritarismo, não, Sr. Presidente ! É o Regimento!

*(Tumulto no plenário.)*

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Fernando Coelho Filho...

**O SR. DEPUTADO DOMINGOS SÁVIO** - Sr. Presidente, o pedido de vista tem precedência.

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - Usar o Regimento não é autoritarismo, não!

**O SR. DEPUTADO DOMINGOS SÁVIO** - Uma vez aprovado o pedido de vista, Sr. Presidente, realmente não pode haver discussão.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Deputado Fernando Coelho Filho, esta Presidência está observando quem não está deixando V.Exa. concluir. Portanto, conclua a sua questão de ordem.

**O SR. DEPUTADO FERNANDO COELHO FILHO** - Pelo que diz o Regimento, o pedido de vista sobrestá a discussão.

V.Exa. convocou todos os Líderes para tentar um acordo — corrijam-me aqui, mas a maioria dos Líderes estava presente, assim como eu. Decidimos que, às 14 horas da sexta-feira, tendo a informação do número de inscritos para poder falar regimentalmente, como dispõe o Regimento — 15 minutos para cada membro e 10 minutos para os não membros —, a partir daí V.Exa., com o poder de Presidente, poderá tentar construir um acordo.

Se isso será na sexta-feira, no sábado ou no domingo, ou só sexta-feira e segunda-feira, essa é uma decisão que nós vamos tomar. E ficou acordado para ela ser tomada na sexta-feira, às 14 horas.



Como esse debate não mais pode ocorrer, porque foi pedida vista, por favor, encerre a sessão. (*Palmas.*)

(*Tumulto no plenário.*)

**O SR. DEPUTADO CAIO NARCIO** - É o Regimento! Encerra!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Decisão da Presidência. Foi pedida vista pelos Deputados Arnaldo Faria de Sá...

(**Não identificado**) - Isso não sobrestá a pauta, Sr. Presidente!

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - ... Rubens Bueno, Tadeu Alencar, por duas sessões...

(**Não identificado**) - Isso não sobrestá a pauta. Sr. Presidente, pedido de vista não sobrestá...

(*Tumulto no plenário.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - ... Valtenir Pereira, José Rocha, Izalci, Ivan Valente...

**A SRA. DEPUTADA JANDIRA FEGHALI** - Jandira.

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Concedo para todos, para a Deputada Jandira Feghali.

**O SR. DEPUTADO CARLOS ZARATTINI** - Zarattini.

(*Tumulto no plenário.*)

**O SR. PRESIDENTE** (Deputado Rogério Rosso) - Encerro esta reunião, convocando reunião para sexta-feira, às 15 horas, e uma reunião de Líderes amanhã, no meu gabinete, às 11 horas.

Muito obrigado.

À Secretaria da CEDENUN,  
**JUNTE-SE AOS AUTOS.**  
Em 06/04/16



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS DESTINADA A DAR PARECER SOBRE A DENÚNCIA CONTRA A SENHORA PRESIDENTA DA REPÚBLICA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, OFERECIDA PELOS SENHORES HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR E JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL**

O **Advogado-Geral da União**, no exercício da representação da Excelentíssima Senhora **Presidenta da República**, nos termos do artigo 131 da Constituição e do inciso V do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, designa o Advogado-Geral da União Substituto, Dr. Fernando Luiz Albuquerque Faria, para comparecer e acompanhar a Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidenta da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal, marcada para o dia 6 de abril de 2016, com a finalidade de apresentação, discussão e votação do parecer do Relator, Excelentíssimo Deputado Jovair Arantes.

Apesar de não ter havido intimação prévia para o regular exercício da ampla defesa e do contraditório, em respeito ao devido processo legal, entende-se,



que, no comparecimento do designado Advogado-Geral da União Substituto, este se dará por intimado da referida reunião e está autorizado a exercer, para fins da defesa da Senhora Presidenta da República, os direitos previstos no artigo 7º, incisos VI, X, XI e XII, do Estatuto da Advocacia (Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994)<sup>1</sup>, aplicável aos integrantes da Advocacia-Geral da União por força do § 1º do art. 3º do referido diploma normativo.

Brasília, 6 de março de 2016



JOSE EDUARDO CARDOZO  
ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

<sup>1</sup> Art. 7º São direitos do advogado:

(...)

VI - ingressar livremente:

- a) nas salas de sessões dos tribunais, mesmo além dos cancelos que separam a parte reservada aos magistrados;
- b) nas salas e dependências de audiências, secretarias, cartórios, escritórios de justiça, serviços notariais e de registro, e, no caso de delegacias e prisões, mesmo fora da hora de expediente e independentemente da presença de seus titulares;
- c) em qualquer edifício ou recinto em que funcione repartição judicial ou outro serviço público onde o advogado deva praticar ato ou colher prova ou informação útil ao exercício da atividade profissional, dentro do expediente ou fora dele, e ser atendido, desde que se ache presente qualquer servidor ou empregado;
- d) em qualquer assembleia ou reunião de que participe ou possa participar o seu cliente, ou perante a qual este deva comparecer, desde que munido de poderes especiais;

(...)

X - usar da palavra, pela ordem, em qualquer juízo ou tribunal, mediante intervenção sumária, para esclarecer equívoco ou dúvida surgida em relação a fatos, documentos ou afirmações que influam no julgamento, bem como para replicar acusação ou censura que lhe forem feitas;

XI - reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento;

XII - falar, sentado ou em pé, em juízo, tribunal ou órgão de deliberação coletiva da Administração Pública ou do Poder Legislativo;

**Questão de Ordem**  
**artigo 41, inciso XI; artigo 57, inciso XVI e artigo 157, parágrafo primeiro**

Como se sabe, nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, o Supremo Tribunal Federal entendeu pela possibilidade de utilização subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para bussolar os trabalhos desta Comissão.

Nesse sentido, a Questão de Ordem ora proposta é sobre a oportunidade de pedido de vistas em relação ao Parecer que hoje será apresentado.


Nos termos do inciso artigo 41, inciso XI (11), cumulado com o artigo 57, inciso XVI (16), é possível ao membro da Comissão que realize pedido de vistas pelo prazo de duas sessões "se não se tratar de matéria de urgência"

Ocorre, porém, que os prazos determinados para esta Comissão pelo STF são ainda mais exíguos que os das matérias em regime de urgência, quando o Regimento veda expressamente a possibilidade de concessão de vistas.

De outro lado, o pedido de vistas não pode ser usado para fins de frustrar a tramitação legal da matéria. Ou seja, na linha de defesa da própria AGU, o pedido de vistas – e sua concessão – neste caso, serviria apenas para retardar a análise do parecer, podendo resultar na violação do prazo de cinco sessões estabelecido pelo Supremo, o que poderia anular todo o trabalho feito nesta Comissão.

Enquanto prerrogativas regimentais são utilizadas como forma de adiar o inevitável, o país convulsiona social e economicamente, o que não serve à situação ou oposição.

O pedido – e concessão – de vistas, não se mostra compatível, portanto, com a exiguidade de prazos que esta Comissão, e este Parlamento, possuem. Assim, inquirimos Vossa Excelência no sentido de, por analogia ao rito da urgência, não conceder as vistas pretendidas, ou, alternativamente, que façamos um acordo para que o prazo de vistas seja concedido apenas por uma sessão, tempo mais do que suficiente para análise do parecer, a fim de que não seja frustrada a tramitação da matéria no prazo legal.

SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS	
<b>RECEBIDO</b>	
em 06/04/16, às 15 h 17	
	6942
A. assinatura	Ponto







CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO ESPECIAL  
DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE



## **DECISÃO DA PRESIDÊNCIA**

Em relação ao cabimento ou não do pedido de vista ao parecer apresentado à denúncia contra a Presidenta da República por crime de responsabilidade, cumpre ressaltar que a deliberação sobre a admissibilidade ou não da denúncia está prevista no título do Regimento Interno da Câmara dos Deputados destinado a “matérias sujeitas às disposições especiais”, cujos prazos impõem um ritmo célere aos trabalhos da Comissão Especial.

Posto isso, a concessão de vista, por duas sessões, traz à colocação uma questão de razoabilidade, já que o citado prazo não é proporcional às cinco sessões de que a Comissão Especial dispõe para proferir o seu parecer. A observância do prazo de duas sessões poderia, em tese, comprometer a finalidade para o qual a Comissão ter-se-ia sido constituída.

Nessa esteira, cabe destacar que a opção do legislador ao dispor sobre a concessão de vista foi no sentido de concedê-las às proposições que dispõem de maior prazo, de que são exemplos, projetos em regime de tramitação ordinária, quarenta sessões, prioridade das sessões.



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO ESPECIAL  
DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE



Em contrapartida, em relação às proposições em regime de urgência, que dispõe de cinco sessões, entendeu o legislador sobre o não cabimento do pedido de vista, conforme do disposto no art. 57, XVI *in verbis*: “ao membro da Comissão que pedir vista do processo ser-lhe-á concedida por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência”.

Não se trata aqui, vale ressaltar, de matéria urgente, mas a analogia é pertinente, apenas e tão somente no que se refere à celeridade que ambos os ritos impõem, especialmente, considerando o número de cinco sessões.

Assim, entendo que há cabimento de pedido de vista por duas sessões e concluo que a concessão deste e a definição do seu prazo, a Presidência levará em conta a razoabilidade e o prazo de que dispõe a Comissão Especial para apresentação do seu parecer.

Sala das Comissões, em 6 de abril de 2016.

**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente



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


QUESTÃO DE ORDEM Nº , DE 2016

Senhor Presidente, solicito a palavra para formular Questão de Ordem, com fundamento no art. 5º, incisos LIV, LV e LVI, da Constituição Federal, nos artigos 95 e 218, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e também no que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF n. 378/DF:

Senhor Presidente, no dia 4 de abril o ministro da Advocacia Geral da União, Sr. José Eduardo Cardozo, apresentou defesa da Presidente da República a esta Comissão Especial em que constam questões preliminares ao mérito:

**1ª Preliminar: A NULIDADE DO RECEBIMENTO DA  
DENÚNCIA PELO PRESIDENTE DA CÂMARA EDUARDO  
CUNHA EM FACE DE NOTÓRIO DESVIO DE FINALIDADE.**

1

SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS	
<b>RECEBIDO</b>	
em 06/04/16, às 15 h 35	
	6942
Assinatura	Ponto



**2ª Preliminar: VÍCIOS PROCEDIMENTAIS NA TRAMITAÇÃO DO PRESENTE PROCESSO DE ADMISSIBILIDADE DA DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE**

Nesta preliminar a defesa arrolou três possíveis vícios procedimentais:

- 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;
- b) A REALIZAÇÃO DE OITIVAS DOS DENUNCIANTES PARA "ESCLARECIMENTO DA DENÚNCIA".
- c) A AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO REGULAR DA SRA. PRESIDENTA DA REPÚBLICA PARA ACOMPANHAMENTO DAS OITIVAS DE ESCLARECIMENTO REALIZADAS PELOS DENUNCIANTES.

Certo é que algumas dessas preliminares já foram objeto de Questões de Ordem formuladas por parlamentares membros desta Comissão e já decididas por Vossa Excelência. Ocorre que agora tais questões são levantadas pela própria defesa da denunciada, que não teve oportunidade de se manifestar anteriormente.

Portanto, estamos diante de alegações, da defesa da denunciada, de **nulidades que podem invalidar atos do processo capazes de postergar ou até prejudicar o julgamento do mérito.**

Por esta razão, Senhor Presidente, entendo que esta Comissão deverá discutir e **votar essas questões preliminares aventadas pela defesa antes da discussão e votação do mérito da denúncia.** Pois, se este colegiado acatar alguma preliminar, deverá se proceder a algum ato de saneamento do processo antes da análise do mérito propriamente dito, **sob pena de violação dos princípios constitucionais da ampla defesa e do devido processo legal.**

**Entendo que, para manter a regularidade dos trabalhos, esta Comissão deverá discutir e votar o parecer do relator em duas etapas: 1ª) Preliminares aventadas pela defesa; 2ª) Mérito da denúncia. Esta é a única forma, de esta Comissão apreciar as preliminares informadas pela defesa da denunciada patrocinada pela Advocacia Geral da União.**



Reforça-se, ainda, que as regras de processo penal são aplicáveis ao presente processo, bem como as de processo civil, subsidiariamente, sendo necessário apreciar as questões preliminares suscitadas, que são prejudiciais ao exame do mérito, nos termos dos arts. 38 da lei 1.079, de 1950, 3º do Código de Processo Penal e 938 e 939 do Código de Processo Civil<sup>1</sup>.

Requeiro, portanto, que o relator se manifeste sobre as preliminares antes de enfrentar o mérito das imputações e que os membros desta Comissão debatam e votem separadamente cada uma delas, o que deve, necessariamente, anteceder o procedimento de apreciação do mérito da acusação. Logo, não se deve iniciar a leitura, debate e votação do mérito sem que estejam resolvidas as questões preliminares.

---

<sup>1</sup> CPP:

Art. 3º A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito.

CPC:

Art. 938. A questão preliminar suscitada no julgamento será decidida antes do mérito, deste não se conhecendo caso seja incompatível com a decisão.

Art. 939. Se a preliminar for rejeitada ou se a apreciação do mérito for com ela compatível, seguir-se-ão a discussão e o julgamento da matéria principal, sobre a qual deverão se pronunciar os juízes vencidos na preliminar.



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

**QUESTÃO DE ORDEM Nº , DE 2016**


Tema: Apresentação de Voto em Separado na Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia oferecida contra a Sra. Presidenta da República por crime de responsabilidade

Senhor Presidente,

Requeiro a palavra para formular questão de ordem com fundamento nos arts. 95 e 218, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumulado com os arts. 51, inciso I e 52, inciso I, da Constituição Federal.

Apresento esta questão de ordem para indagar se será possível aos Deputados participantes dessa Comissão Especial apresentar Voto em Separado após a leitura do parecer pelo Excelentíssimo relator, Deputado Jovair Arantes. É de praxe desta Casa aceitar a apresentação de voto em separado por Deputado que tenha posicionamento divergente ao do apresentado pelo Excelentíssimo relator.

Consta do art. 57 do Regimento Interno desta Casa a possibilidade de a Comissão *aceitar* parecer diverso do voto do relator, constituindo esse parecer um voto em separado. - *sem voto condutor*

<b>SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS</b>	
<b>RECEBIDO</b>	
Em <u>06/04/16</u> , às <u>15</u> h <u>45</u>	
 Assinatura	<u>6942</u> Ponto

 1



O Voto em Separado é instrumento de grande valia porque permite a apresentação formal de argumentos contrários àqueles apresentados pelo relator da Comissão. Tais argumentos contrários poderão ser utilizados para fundamentar a tomada de decisão de Deputados ainda indecisos e constituir em documento formal que apresenta o posicionamento daqueles que não se consideram contemplados pelo parecer do relator.

Além do potencial deliberativo do Voto em Separado, ao passo que permite que posições divergentes sejam confrontadas e até mesmo superadas, importante ressaltar que a apresentação de Voto em Separado não seria uma afronta à legitimidade do Deputado relator, eleito por esta Comissão Especial. Isto porque eleger um representante não significa que o eleito estará absolutamente adstrito ao posicionamento daqueles que o elegeram e tampouco que o eleitor está obrigado a concordar com todos os posicionamentos daquele em quem votou.

Reforça esta argumentação a possibilidade, prevista no art. 57, inciso XIV do Regimento Interno desta Casa, de que os Deputados se manifestem favoráveis, favoráveis com ressalvas ou contrários às conclusões do relator.

Igualmente, a apresentação de Voto em Separado tampouco significa uma banalização do procedimento de eleição do relator da comissão. Isto porque as suas funções extrapolam à elaboração de parecer, sendo





ele responsável por outras relevantes funções dentro da Comissão, como a elaboração do plano de trabalho.

Finalmente, a apresentação de Voto em Separado se mostra relevante pela maior possibilidade, se confrontado com a declaração oral de voto, de as conclusões apresentadas influenciarem no debate parlamentar.

Diante de todo o exposto, solicito que Vossa Excelência assegure a já consagrada prerrogativa de apresentação de parecer divergente do Excelentíssimo relator, apresentado na forma de voto em separado.

Sala das reuniões, 06 de abril de 2016.

Deputado



CÂMARA DOS DEPUTADOS



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

**DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE Nº 1, DE 2015**

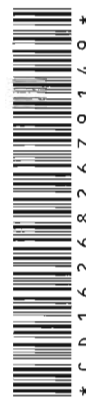
Denúncia por Crime de  
Responsabilidade em desfavor da Presidente  
da República Sra. DILMA VANA ROUSSEFF.

**Autores:** HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL  
REALE JUNIOR e JANAINA  
CONCEIÇÃO PASCHOAL

**Relator:** Deputado JOVAIR ARANTES

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de Denúncia por crime de responsabilidade oferecida pelos Senhores HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR e JANAINA CONCEIÇÃO PASCHOAL, em desfavor da Presidente da República Sra. DILMA VANA ROUSSEFF, com base nos arts. 1º, II, e 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal e no art. 14 e seguintes da Lei nº 1.079/1950.





## 1.1.DA DENÚNCIA

Os fatos narrados na denúncia em análise e as respectivas condutas imputadas à Denunciada são a seguir descritos, em síntese.

### 1.1.1. Crimes de responsabilidade pela abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional e quando já supostamente se sabia do descumprimento da meta fiscal prevista na LDO

Ao editar, nos anos de 2014 (entre 5 de novembro e 14 de dezembro) e de 2015 (entre 27 de julho e 20 de agosto), uma série de decretos sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, sem suporte na autorização do Congresso Nacional (art. 4º das Leis Orçamentárias Anuais de 2014 e 2015), porque já sabia da inexecuibilidade das metas de superávit estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015, a Denunciada teria violado:

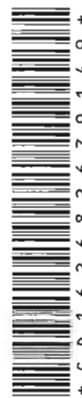
- **CONSTITUIÇÃO FEDERAL:** art. 85, VI, e art. 167, V;

- **LEI Nº 1.079, DE 1950:** art. 10, itens 4 e 6 e art. 11, item 2;

- **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:** art. 8º, parágrafo único, e art. 9º.

#### EM RELAÇÃO AO ANO DE 2014

Houve a abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos não numerados (códigos 14028, 14029, 14041, 14042, 13060, 14062 e 14063), incompatíveis com a obtenção da meta de





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



resultado primário na LDO então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014 (Lei Orçamentária Anual para o ano de 2014)<sup>1</sup>.

Na época da edição desses Decretos não numerados (entre 5/11 e 14/12, de 2014), a meta fiscal aparentemente estava comprometida, o que poderia ser comprovado:

a) nos Relatórios de Avaliação do 5º Bimestre e do 2º Quadrimestre de 2014, os quais reconheceram a gravidade das finanças públicas da União e expuseram a tendência de maior frustração de receitas e de considerável aumento das despesas obrigatórias, com o consequente reconhecimento da necessidade de redução do superávit primário;

b) pelo envio de Projeto de Lei (PLN nº 36/2014) ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em 11/11/2014, que pretendia a alteração da LDO-2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) e que posteriormente foi convertido em lei (Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014). Segundo os Denunciantes, a propositura do PLN nº 36/2014 seria uma confissão de que a meta não estava e não seria cumprida.

A partir da aprovação da Lei nº 13.053, de 2014, a meta fiscal foi reduzida em até R\$ 67 bilhões, como se pode verificar da mensagem ao PLN nº 36/2014, que diz:

(...) 3. Neste sentido, a proposta encaminhada consiste em ampliar a possibilidade de redução do resultado primário no montante dos gastos

<sup>1</sup> Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: [...]. (Destacamos)





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

4



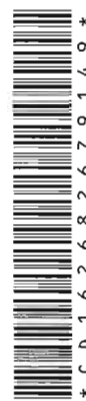
*relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Para isto propõe-se a alteração da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que "Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências", que estabelece no caput do art. 3º que a meta de superávit primário poderá ser reduzida em até R\$ 67.000.000.000,00 (sessenta e sete bilhões de reais), valores esses relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea "c" do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei. (Destacamos)*

Para além da edição de Decretos não numerados, os Denunciantes alegam ainda as omissões da Denunciada na edição de decretos de contingenciamento ao longo do ano de 2014, notadamente após a edição dos supracitados Relatórios de Avaliação do 5º Bimestre e do 2º Quadrimestre de 2014, a fim de respeitar o art. 9º da LRF, anteriormente transcrito.

Diante do quadro financeiro apresentado ao longo do ano de 2014 em relação ao iminente descumprimento das metas de resultado primário, inclusive por arrecadação a menor em relação às receitas estimadas (como supostamente admitido no encaminhamento do PLN nº 36/2014), **a Denunciada teria a obrigação legal de limitar os empenhos e a movimentação financeira.**

### EM RELAÇÃO AO ANO DE 2015

No ano de 2015, a Denunciada assinou quatro Decretos sem número em 27/07/2015, assim como dois Decretos sem número em 20/08/2015, todos eles indicando fontes de financiamento incompatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, em descumprimento ao *caput* do art. 4º da LOA, uma vez que a meta fiscal estaria comprometida no momento de sua edição. Os seis Decretos somados montam aproximadamente R\$ 95,9 bilhões, sendo R\$ 93,4





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



bilhões de anulação de dotações orçamentárias, R\$ 1,6 bilhão de superávit financeiro e R\$ 863,6 milhões de excesso de arrecadação.

Os exames do Relatório de Avaliação do 3º bimestre de 2015 e do PLN nº 5/2015 e respectiva Mensagem (encaminhados ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015) revelariam o reconhecimento por parte do Poder Executivo de que as metas estabelecidas na LDO-2015 (Lei nº 13.080/2015) não estavam sendo nem seriam cumpridas.

Ainda, o art. 4º da Lei nº 13.115/2015 (Lei Orçamentária Anual de 2015) é expresso em exigir que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto no art. 4º da LOA/2014<sup>2</sup>.

Segundo os Denunciantes, a apresentação do PLN nº 5/2015 significaria que a meta fiscal prevista para o ano de 2015 não seria atendida, tendo em vista que o seu objeto é, exatamente, reduzir as metas estabelecidas na LDO. A confissão se encontraria na Mensagem ao Congresso deste PLN nº 05/2015, que diz:

(...) 5. Nesse sentido, **propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida**, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarão os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso. [...] *(Destacamos)*

À semelhança de 2014, no ano de 2015, os Decretos não numerados acima referidos foram editados e publicados em um momento (entre 27/07/2015 e 20/08/2015) em que a meta não estava, nem seria cumprida, como

<sup>2</sup> Art. 4º. Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: [...]. *(Destacamos)*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



se depreende do referido PLN. Ocorre que, segundo os Denunciantes, enquanto pendente a aprovação do PLN nº 05/2015 pelo Legislativo (protocolado no Congresso Nacional em 22/07/2015, e aprovado somente em 02/12/2015), estando os limites de programação da despesa comprometidos, não poderiam os créditos ter sido abertos por decreto.

### 1.1.2. Crimes de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”)

Ao supostamente autorizar ou deixar de promover o cancelamento de operação de crédito ilegal perante instituições financeiras públicas (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, FGTS), a Denunciada teria contrariado:

- *LEI Nº 1.079, DE 1950: art. 10, itens 7, 8 e 9; art. 11, item 3;*

- *LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000: art. 29, III; art. 32, § 1º, I; art. 36, caput e art. 38, caput, e inciso IV, b.*

Entre as supostas irregularidades elencadas na petição inicial, com base no parecer da Procuradoria do Ministério Público junto ao TCU, parcialmente transcrito na pág. 23 da exordial<sup>3</sup>, se destacam:

a) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família; do Seguro Desemprego e do Abono Salarial. Os saldos desses passivos eram, ao final de agosto de 2014, de: R\$ 717,3 milhões para o Bolsa Família; R\$ 936,2 milhões para o Abono Salarial; e de R\$ 87 milhões para o Seguro Desemprego;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



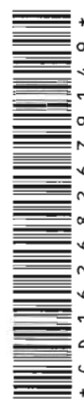
b) adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. O saldo desse passivo era de R\$ 7.666,3 milhões, ao final do mês de setembro de 2014 (TC 021.643/2014-8 - item 164);

c) a realização de operações ilegais de crédito pelos não repasses ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola. A dívida sob esta rubrica era de R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, segundo consta das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015; e

d) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Em junho de 2014, o saldo dessa dívida seria de R\$ 19,6 bilhões.

Nesses casos, a União teria realizado operações de crédito ilegais, a partir do não repasse de recursos da conta do Tesouro para o Banco do Brasil, a Caixa econômica Federal, o BNDES e o FGTS, **os quais teriam utilizado recursos próprios para o pagamento de diversos programas de responsabilidade do Governo Federal.**

**Tais adiantamentos de recursos realizados por entidades do sistema financeiro constituiriam operação de crédito (na modalidade de mútuo ou operação assemelhada), nos termos do art. 29, III, da LRF, em desrespeito ao art. 36 da mesma Lei, que proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.**







### 1.1.3. Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público

Ao não registrar valores devidos pela União no rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público, inclusive os valores concernentes às supostas operações de crédito ilícitas descritas no item anterior (em mais de 40 bilhões de reais), a Denunciada teria ofendido:

- **CONSTITUIÇÃO FEDERAL:** art. 85, VI;
- **LEI Nº 1.079, DE 1950:** art. 9º, item 7 e art. 10, item 4;
- **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:** art. 5º I.

Conforme os Denunciantes, não teriam sido registrados no rol da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) os valores devidos pela União:

- a) ao BNDES relativos à equalização de juros do Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- b) ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola; a créditos a receber do Tesouro Nacional em razão





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



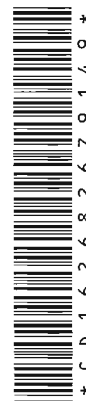
de títulos de créditos não contabilizados; e ao passivo da União junto ao FGTS em razão do Programa Minha Casa Minha Vida;

c) ao FGTS relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Segundo os Peticionantes, tais atos afrontariam a Lei Orçamentária Anual – LOA, que deve retratar todas as despesas públicas, além de impedir o efetivo acompanhamento das contas de Governo, pois parte expressiva do passivo deixa de ser registrada, com o que o acompanhamento das metas de superávit primário passaria a ser uma ficção. Com isso, haveria violação também da LRF, que, no seu art. 5º, inciso I, exige que os programas dos orçamentos sejam compatíveis com as metas previstas no art. 4º, § 1º, dessa mesma Lei, ou seja, com a apuração dos resultados primário e nominal e com o montante da dívida pública.

Registre-se que, no caso das despesas referentes ao bolsa família, ao seguro desemprego e ao abono salarial, o TCU verificou que, ao longo do exercício de 2013 e dos sete primeiros meses do exercício de 2014, a Caixa Econômica Federal (Caixa) teria utilizado recursos próprios para o pagamento dos benefícios de responsabilidade da União, uma vez que esta última, em regra, só repassava os respectivos recursos financeiros à Caixa no início do mês subsequente ao do pagamento. Como tais despesas só estariam produzindo impacto sobre a dívida líquida no momento do desembolso dos recursos pela União, o resultado fiscal calculado pelo Bacen ao final de cada mês foi superior ao que efetivamente seria devido, supostamente comprometendo o cálculo do cumprimento efetivo das metas fiscais constantes da LDO.

**Com isso, desde a elaboração das leis orçamentárias, cujas metas e resultados foram alegadamente baseados em números que não espelhariam a realidade, até a execução da lei orçamentária anual e o atendimento às metas constantes da LDO, não haveria fidedignidade nas**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



informações, por ato do próprio Governo, em suposta violação à lei orçamentária e à probidade na administração.

Segundo os Denunciantes, a situação teria se intensificado durante o ano eleitoral, com o suposto fim de iludir o eleitorado, em um cognominado “estelionato eleitoral”.

Finalmente, em relação ao envolvimento e participação da Denunciada nas “pedaladas fiscais”, os Denunciantes arguem que a Presidente da República é a responsável, por ser de sua iniciativa o projeto de lei orçamentária anual, nos termos do art. 84 da Constituição Federal. Tal fato também seria revelado por sua proximidade com o então Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, tido pelos Denunciantes como o principal autor das pedaladas fiscais.

### 1.1.4. Dos crimes contra a probidade na Administração

Em relação aos desvios de recursos públicos supostamente ocorridos na Petrobras, os Denunciantes alegam que a Denunciada teria praticado os seguintes crimes de responsabilidade:

*LEI Nº 1.079, DE 1950: art. 9º, itens 3 e 7.*

Argumentam que **a conduta omissiva da Denunciada não se resumiria a mera conduta culposa, pelo simples descuido e negligência em não tomar as providências cabíveis, mas incidiria no dolo, na intenção deliberada de se omitir diante dos fatos**, tendo em vista que os desvios foram





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



reiterados e prolongados no tempo; tiveram grande magnitude; ocorreram muito próximo à sua esfera de atuação institucional; a Denunciada foi avisada dos desvios por várias fontes; a Denunciada, economista por formação, já ocupou cargos umbilicalmente relacionados ao setor de energia e sempre se mostrou muito consciente de todas as questões afetas a este setor, bem como aquelas relacionadas à área econômica e financeira, não sendo possível negar sua personalidade centralizadora.

A configuração da omissão intencional da Denunciada estaria comprovada pelos fatos abaixo descritos:

1. A compra da Refinaria em Pasadena, prejudicial ao Brasil em mais de 700 milhões de reais e ocorrida enquanto a Denunciada era Presidente do Conselho de Administração da Petrobras, ainda que não sirva para a responsabilização em crime de responsabilidade, uma vez que é anterior ao mandato presidencial, evidencia que a tese do suposto desconhecimento se mostra insustentável. Fosse um único fato, até se poderia admitir tratar-se de um descuido, ou coincidência; porém, estando-se diante de uma suposta continuidade delitiva, seria difícil crer que a Presidente da República não soubesse o que estava se passando à sua volta.

Apesar de, à época, ter sido alegada a justificativa de que o prejuízo para a estatal deveu-se a um equívoco relativo a uma cláusula contratual, a partir das colaborações premiadas de Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, ter-se-ia revelado que a referida compra, entre outras obras e aquisições, não passava de meio para sangrar a Petrobras, cujos desvios de recursos superam, até agora, 6 bilhões de reais, conforme admitido pela estatal em balanço recentemente divulgado.





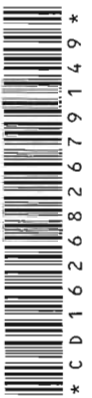


## CÂMARA DOS DEPUTADOS



o ex-dirigente da Petrobras Nestor Cerveró, pessoas que a Presidente fazia questão de reverenciar. Apesar das investigações em andamento e diante de fortes indícios de que muitas irregularidades haviam sido praticadas, a Denunciada seguiria reforçando a confiança nos dirigentes da estatal, como a ex-presidente da Petrobras Graça Foster, a qual só deixou o cargo em fevereiro de 2015, na constância do segundo mandato da Denunciada, quando a situação já seria insustentável.

5. Durante todo o processo eleitoral, a Denunciada teria negado que a situação da Petrobras, seja sob o ponto de vista moral, seja sob o ponto de vista econômico, era muito grave, sob a tese de que todas as notícias veiculadas seriam uma espécie de golpe, mera tentativa de fragilizar a Petrobras, sempre destacando sua expertise na área de economia e de energia; ou seja, a Presidente estaria dando o seu aval acerca da higidez da empresa.
6. A Operação Lava Jato jogou luz sobre uma suposta relação promíscua havida entre o ex-Presidente Lula e a maior empreiteira supostamente envolvida no escândalo (a Odebrecht) e a Presidente da República teria conhecimento desses fatos e participação nas referidas irregularidades.
7. As delações de executivos de algumas empreiteiras (a exemplo de Ricardo Ribeiro Pessoa, da UTC, e Gerson de Mello Almada, da Engevix) teriam revelado a existência de um esquema de cartelização nas obras e aquisições que envolveram a estatal, com superfaturamento, a fim de devolver grande parte dos valores por meio de propinas ou de doações aparentemente lícitas, inclusive ao Partido dos Trabalhadores.





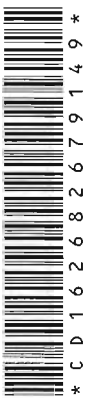
## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Nas delações premiadas, grande parte dos desvios teria sido direcionada ao Partido da Denunciada, beneficiando-a diretamente, inclusive em suas eleições presidenciais. O encaminhamento de dinheiro da corrupção para a sua campanha eleitoral em 2010 e para o Partido dos Trabalhadores – PT, agremiação partidária que sustentou e sustenta politicamente a Denunciada, já seria fato confirmado na Operação Lava Jato. Quanto às eleições de 2014, seu benefício com a doação ao PT e a partidos aliados de dinheiros oriundos de corrupção, entre os anos de 2011 e 2013, também já supostamente confessados, tornaria incontroverso que a própria reeleição da Denunciada foi contaminada.

**Não saber, a Presidente da República, que vultosas quantias em dinheiro foram desviadas dos cofres públicos do Governo Federal e que parte significativa desses recursos fora diretamente para as contas de seu partido seria decorrente de sua omissão em cumprir com seus deveres mínimos de gestora e de candidata responsável por sua arrecadação e despesa de campanha.**

Em entrevista concedida no ano de 2009, época em que ainda ocupava o cargo de Ministra-Chefe da Casa Civil, a Denunciada teria comprovado conhecer profundamente a contabilidade da Petrobras. Se o seu conhecimento sobre a empresa era tão profundo, a ponto de poder afirmar o grau de apuração de sua contabilidade, alegam os Denunciantes que a Denunciada não teria como negar aquilo que se passava em contratos realizados pela Petrobras, contratos esses que, como conselheira da referida empresa, aprovou supostamente concordando com os valores superfaturados.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



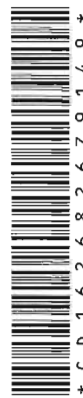
E, ante os fatos prejudiciais à Petrobras conhecidos no transcorrer dos últimos anos, sua omissão seria, a toda evidência, dolosa.

8. Com o vazamento de um relatório do COAF, soube-se que o ex-Presidente Lula teria recebido quase 30 milhões de reais, boa parte de empresas que contratam com o Governo Federal, por supostas palestras. Ao invés de mandar investigar os estranhos recebimentos, a Presidente da República teria mandado apurar o vazamento da informação.
9. Quando ainda era Ministra da Casa Civil, a Presidente tinha como seu braço forte a ex-ministra Erenice Guerra, que alegadamente já se envolveu em diversas situações questionáveis, a exemplo dos fatos apurados na Operação Zelotes, referentes à corrupção no CARF.

Seja com relação a Erenice Guerra, seja com relação a Graça Foster, seja com relação a Nestor Cerveró, ou Jorge Zelada, a Presidente agiu como se nada soubesse, como se nada tivesse ocorrido, mantendo seus assistentes intocáveis e operantes na máquina de poder instituída.

### 1.1.5. Solicitação de testemunhas e pedido de documentos

Os Denunciantes requereram ainda a intimação do Tribunal Superior Eleitoral, do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Contas da União, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba/PR, para que esses órgãos remetessem cópia integral dos processos relacionados com os fatos referidos.







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Por último, pleitearam a oitiva das seguintes testemunhas: Alberto Youssef, Ricardo Pessoa, o Representante do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira, o Auditor Fiscal Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho e o Auditor Fiscal Charles Santana de Castro.

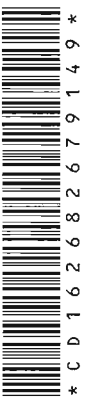
### 1.2. DA TRAMITAÇÃO

Em 2/12/2015, o Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia e determinou sua leitura no expediente da sessão seguinte à sua publicação, com consequente remessa à Comissão Especial (arts. 19 da Lei nº 1.079/50 e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Em 3/12/2015, em Plenário, o Presidente desta Casa constituiu Comissão Especial e procedeu à leitura da Mensagem nº 45/2015, a qual comunicou à Presidente da República o oferecimento de denúncia por crime de responsabilidade, bem como informou o prazo para manifestação da Denunciada, correspondente a 10 sessões, contadas da instalação desta Comissão Especial.

Na sequência, em 8/12/2015, foi eleita Comissão Especial para a apreciação da matéria em tela. Contudo, em 9/12/2015, o Supremo Tribunal Federal comunicou a esta Casa decisão liminar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378 MC/DF, no sentido de determinar "*a suspensão da formação e a não instalação da Comissão Especial, bem como a suspensão dos eventuais prazos, inclusive aqueles, em tese, em curso*".

Julgando a citada ADPF nº 378, o Supremo Tribunal Federal, em 17/12/2015, proferiu decisão sobre o rito do processo de *impeachment*.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Na sequência dos eventos, em 1º/2/2016, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados opôs Embargos de Declaração, ratificado em 8/3/2016, ao acórdão proferido nos autos da ADPF nº 378 MC/DF.

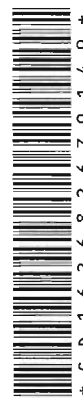
O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), em 16/3/2016, rejeitou os referidos Embargos. No mérito, a maioria acompanhou o voto do relator, Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, pela rejeição dos Embargos de Declaração, vencidos os Ministros DIAS TOFFOLI e GILMAR MENDES.

Em 17/3/2016, já no Plenário da Câmara dos Deputados, foi eleita a chapa única dos membros que compõem esta Comissão Especial. Nessa mesma data, a Presidência da Casa, a pedido dos Denunciantes, deferiu juntada de documento aos autos da Denúncia determinando, na mesma decisão, a realização de nova notificação da Denunciada para que tomasse conhecimento mais uma vez, por inteiro, da Denúncia e também desse novo documento.

Instalada a Comissão Especial, o prazo de 10 sessões para que a defesa se manifestasse iniciou-se a partir de 18/3/2016.

No decorrer dos trabalhos da Comissão Especial, foram decididas questões de ordem esclarecendo a interpretação de dispositivos regimentais e legais acerca da tramitação da denúncia neste Colegiado, entre as quais cabe destacar a decisão que determinou a desconsideração por este Colegiado do documento novo juntado em 17/3/2016.

A Comissão Especial, entendendo necessário promover esclarecimentos acerca da denúncia, não no sentido de supri-la ou de colmatar eventuais lacunas existentes, mas apenas de informar aos Parlamentares e à própria sociedade sobre os fatos nela narrados, aprovou requerimento do relator, fruto de acordo entre líderes, em consonância com o Plano de Trabalho, para





trazer ao Colegiado convidados que pudessem expor suas visões sobre o teor da Denúncia.

Em primeiro lugar, compareceram os próprios autores da denúncia, Sr. Miguel Reale Júnior e Sra. Janaina Conceição Paschoal, em reunião realizada no dia 30 de março. Os convidados, limitando-se aos termos da peça, promoveram esclarecimentos dos fatos que motivaram sua apresentação.

Em seguida, na reunião de 31 de março, compareceram os Srs. Nelson Barbosa (Ministro de Estado da Fazenda) e Ricardo Lodi Ribeiro (Professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro), indicados pelo Vice-Líder do Governo, Deputado Paulo Teixeira. Os convidados também expuseram, segundo ótica própria e em contraponto aos autores, seus entendimentos acerca dos fatos narrados na denúncia.

### 1.3. DA DEFESA

Passamos agora à breve síntese dos argumentos apresentados pela Denunciada através do Advogado-Geral da União, Ministro José Eduardo Cardozo, em audiência pública realizada no dia 4/4/2016, nesta Comissão Especial, bem como de sua manifestação escrita.

O Advogado-Geral da União, após tecer considerações sobre a natureza jurídica do processo de *impeachment* no sistema presidencialista, enfatiza que esta medida extrema só é possível na existência de atos que atentem contra a Constituição Federal.

Em seguida, adverte que somente os atos praticados diretamente pelo Presidente da República podem ser caracterizados como crime de responsabilidade. Aduz, ainda, ser necessária a tipificação legal da conduta a ele imputada.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Sustenta, ademais, que nesse procedimento não podem ser considerados atos praticados fora do exercício do mandato atual. Outra exigência para a caracterização do crime de responsabilidade seria a existência de ação dolosa do Presidente da República.

Sobre os termos do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, afirma que foi parcial, tendo sido rejeitada na parte referente aos supostos ilícitos ocorridos em 2014. Em razão disso, a Defesa foi limitada aos fatos ocorridos no decurso do atual mandato presidencial, também não contemplando os fatos relativos aos crimes contra a probidade na Administração (questões referentes à Operação Lava-Jato, Petrobras, etc).

Em seguida, argui as seguintes preliminares:

1. Considera ter havido desvio de finalidade no ato do Presidente da Câmara dos Deputados que recebeu a denúncia. Sustenta que ao fazê-lo o Presidente desta Casa teria agido movido por vingança pessoal e não com finalidade de interesse público;
2. Considera inadmissível, sob pena de nulidade, o exame de novos atos ou fatos posteriores ao recebimento da Denúncia;
3. Considera que a Comissão Especial desrespeitou o rito estabelecido pelo STF na ADPF nº 378, uma vez que realizou audiências públicas em que foram abordados temas que extrapolaram os termos do recebimento da Denúncia, em prejuízo da defesa da Presidente da República;
4. A Denunciada não foi intimada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento realizadas pelos Denunciantes.





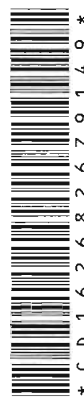
## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Quanto às alegações de mérito, apresento-as, em apertada síntese:

Sobre a distinção entre gestão orçamentária e gestão financeira, a Defesa apresenta os seguintes pontos:

1. A gestão orçamentária envolve *“atividades de planejamento das despesas e estimativa das receitas”*, ao passo que a gestão financeira está associada *“à rotina de execução do orçamento previsto (...), 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”* e ao *“cumprimento das denominadas metas fiscais”*;
2. A lei orçamentária seria *“uma peça prospectiva de caráter operacional”*, e, partindo desse raciocínio, os decretos de abertura de créditos seriam *“freios de rearranjo ou de rearrumação”*, pelos quais o poder público adapta seu planejamento à realidade;
3. O motivo para a abertura de créditos por decreto, ao invés do encaminhamento de projeto de lei, seria a existência de expressa autorização legal para a medida, nos termos do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015. Essa permissão legal decorreria da compreensão, pelo Congresso, da necessidade de ampliação da autorização orçamentária em nome da regular prestação de serviços públicos;
4. Destaca o conjunto de atividades denominado *“programação financeira”*, destinado a ajustar o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



21

5. A LRF exige do Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, o que se concretiza no chamado “decreto de contingenciamento”. Conclui que a referida lei elegeu o decreto de contingenciamento como *“o instrumento apto a garantir o cumprimento da meta”*;
6. A meta de resultado fiscal prevista na LDO tem natureza estritamente financeira, e não propriamente orçamentária. É apurada *“pelo efetivo ingresso de recursos nos cofres públicos e das efetivas despesas”*.

No tocante à compatibilidade entre os decretos de abertura de créditos e a meta fiscal, foram trazidos os argumentos abaixo:

1. A exigência do art. 4º da LOA 2015, de que a abertura de créditos deve estar de acordo com o cumprimento da meta fiscal, seria *“quase uma obviedade, já que a autorização é um primeiro passo para o gasto”*, mas reitera a existência de *“um outro passo essencial pela frente, como salientado: a realidade fiscal e fática do órgão”*;
2. Demonstrando a cronologia dos fatos ocorridos em 2015, listou a publicação do Relatório do 3º Bimestre (22/7), a edição de quatro decretos de abertura de créditos (27/7) e a expedição de novo decreto de contingenciamento (30/7), o qual limitou gastos em R\$ 8,5 bilhões. Assevera a Defesa que a edição desse decreto pelo governo *“demonstrou cabalmente firme sua disposição de cumpri-la [a meta fiscal] por meio da redução de gastos”*, ao passo que os créditos abertos nada teriam a ver com o atingimento da meta;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



3. Para as despesas discricionárias, sustenta que *“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”*. Em relação às despesas obrigatórias, diz ser *“insustentável a tese da alegada inadequação entre suplementação de despesa obrigatória e a obtenção da meta de superávit”*, já que, nesse caso, o procedimento *“conduzirá ao contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para que se garanta o atingimento daquela meta”*;
4. O decreto de contingenciamento, que trata dos limites de gastos, e, em decorrência, do alcance da meta fiscal, *“não é alterado nem guarda qualquer relação necessária com a autorização de novos créditos suplementares”*;
5. Conforme o Voto do Senador Acir Gurgacz proposto às contas da Presidente da República do exercício de 2014, o mero ato de abertura de um crédito não é incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, em vista da ausência de relação direta entre o crédito e a obtenção da meta;
6. Foi registrada *“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”*;
7. Apresentou gráfico demonstrando a ocorrência de inobservâncias, no âmbito dos Estados federados, quanto ao cumprimento da respectiva meta fiscal nos últimos cinco anos, não havendo notícia *“de que, em quaisquer dos Estados da Federação, os Tribunais de*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

23

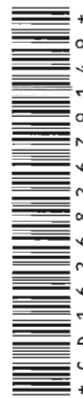


*Contas tenham rejeitado a prestação de contas dos governos estaduais, tampouco que, nesses Estados, haja a denúncia e a abertura de processo por crime de responsabilidade”;*

8. Não teria havido 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”*. Somente haveria incompatibilidade entre os decretos e 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”*.

A respeito da alteração da meta fiscal durante o exercício, constam da Defesa os seguintes argumentos:

1. É frequente que, em face de novas realidades macroeconômicas, ocorra a alteração da meta fiscal (como verificado nos anos de 2014, 2013, 2010, 2009, 2007 e 2001). Especificamente no exercício de 2001, *“ocorreu a edição de decretos de créditos suplementares em um ano que a meta fiscal da administração direta federal foi descumprida”*;
2. 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”*;
3. Além de o resultado fiscal não ter sido afetado pela edição dos decretos questionados pela Denúncia, *“ao final do exercício a meta foi rigorosamente cumprida”*. O Congresso Nacional, ao aprovar o







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



PLN 5/2015, *“proferiu verdadeiro atestado de regularidade e de compatibilidade acerca da atuação governamental”;*

4. Apesar da necessidade de manifestação do Congresso para alteração da meta fiscal, *“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”;*
5. A alegação da Denúncia de que *“pouco importa a alteração da meta fiscal para caracterização do crime de responsabilidade”* encontraria obstáculo na impossibilidade *“de interpretação do regime de metas dissociado da noção de anualidade orçamentária”*, visto que o atingimento da meta só poderia ser revelado no encerramento do exercício;
6. O cumprimento da meta, tido como requisito de regularidade da edição dos decretos, apresentaria natureza jurídica de “condição resolutiva”, submetida a um evento futuro e incerto. Entendimento diverso, segundo a Defesa, *“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”;*
7. Refere-se novamente ao parecer do Senador Acir Gurgacz às contas de 2014, que diz, *“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*





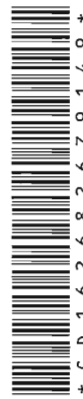
## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*antes do final do ano, haja vista inclusive o princípio da anualidade orçamentária, não afastado pela LRF”;*

8. Rejeita a ideia de que *“aferição do cumprimento da meta se impõe com a elaboração dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias”*, apesar da importância desses documentos. Transcreveu trecho de autoria de Ricardo Lodi Ribeiro, para o qual *“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”;*
9. Sustenta que *“nem mesmo o descumprimento da meta fiscal seria razão suficiente para a configuração de crime de responsabilidade”*, porque, sendo a meta de natureza programática, sua observância dá-se *“conforme as circunstâncias do caso”;*
10. Conclui dizendo que *“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”*. A alteração da meta *“convalidaria qualquer situação que estivesse em desconformidade com o direito”* e *“afastaria qualquer tipicidade delituosa da conduta”*.

Sobre a utilização das fontes de recursos para abertura dos créditos suplementares e a diferença entre despesas obrigatórias e discricionárias, trouxe a Defesa os seguintes argumentos:





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



1. Definida na LDO em termos de resultado primário, a meta *“exclui da sua apuração as receitas e as despesas financeiras, como os encargos da dívida pública”*;
2. Devem-se distinguir *“duas distintas modalidades de abertura de créditos adicionais: as referentes às despesas discricionárias e às despesas obrigatórias”*, sujeitas a regras diferentes. Diferentemente das despesas obrigatórias, imunes a qualquer limitação, as discricionárias estão sujeitas ao decreto de contingenciamento;
3. Contrariamente ao entendimento exposto na Denúncia, *“a abertura de crédito suplementar destinado ao pagamento de serviço da dívida reforça o compromisso de observância da meta, não ensejando qualquer irregularidade”*;
4. O questionamento dos Denunciantes sobre os decretos, supostamente incompatíveis com a meta fiscal, reside não sobre o total de créditos abertos (R\$ 95 bilhões), mas sobre a parte que teve, como fonte de recursos, excesso de arrecadação de receitas próprias ou superávit financeiro de anos anteriores (R\$ 2,5 bilhões);
5. Nos Decretos questionados na Denúncia, o valor de R\$ 708 milhões não entra no cálculo do resultado primário, vez que se refere ao pagamento de serviço da dívida, classificado entre as despesas financeiras;
6. A fonte de recursos utilizada para créditos de despesas discricionárias *“é absolutamente irrelevante, para fins de atingimento da meta de resultado primário, uma vez que elas são passíveis de serem contingenciadas, e, portanto, submetidas aos limites*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*constantes do Decreto de limitação de movimentação de empenho e pagamento”.*

Foram apresentadas alegações sobre a ausência de dolo da Presidente da República e sobre a fundamentação técnica e jurídica para emissão dos decretos, nos seguintes termos:

1. A Presidente da República *“jamais teve a intenção de burlar qualquer norma”*, tendo atuado apenas para garantir o funcionamento da máquina pública, de acordo com recomendações técnicas e jurídicas dos órgãos que a assessoram;
2. A edição de decretos de abertura de créditos *“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”*. Isso afastaria de pronto *“qualquer dolo da Sra. Presidenta da República”*, diante de hipotética ilegalidade, em vista da complexidade técnica da elaboração das medidas e do número de apreciações técnicas empreendidas por servidores de diversos órgãos, todos atos dotados *“de inquestionada ‘presunção de legitimidade’”*;
3. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é reconhecida *“a ausência de dolo e o erro de tipo”* em caso de consulta, por chefe do Executivo, junto à Procuradoria Jurídica. Assim, que não se pode 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*



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

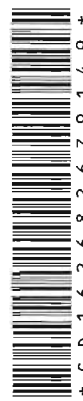


*abrigo da presunção de legitimidade que envolve todos os atos administrativos em geral”;*

4. A Lei 1.079/1950, ao tipificar como crime de responsabilidade a conduta de infringir, patentemente, dispositivo da lei orçamentária, direciona ao entendimento de que a infração deve ser “*manifesta*”, “*evidente*”, “*visível*”. Essa condição não teria se verificado na circunstância, ante a quantidade de órgãos com manifestações favoráveis à abertura dos créditos;
5. “*Não se pode exigir da Presidenta da República conduta diversa da edição do Decreto de crédito suplementar*”, ante as obrigações legais e constitucionais que dão suporte às despesas obrigatórias. Conclui haver, no caso, “*pela inexigibilidade de conduta adversa, uma evidente causa excludente de ilicitude*”;
6. A abertura de créditos suplementares não seria algo anômalo e atribuído apenas ao Poder Executivo. O orçamento autoriza gastos para os três Poderes do Estado, todos passíveis de ampliação mediante os referidos créditos. Assim, pedidos de complementação são realizados por gestores de todos os Poderes, embora a abertura se dê por ato da Presidente da República.

Concernente a uma alegada mudança de entendimento do TCU sobre a questão, listaram-se os seguintes argumentos:

1. “*A mesma conduta ora discutida, quando praticada em exercícios anteriores, não vinha sendo considerada irregular pelo Tribunal de Contas da União*”, de modo que as contas da Presidência da República vinham sendo seguidamente aprovadas;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



2. O apontamento, pelo TCU, de irregularidade quanto à edição dos decretos que abriram créditos suplementares, supostamente incompatíveis com a obtenção da meta fiscal, *“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”*;
3. Os decretos publicados entre 27/7/2015 e 20/8/2015 *“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”*;
4. Diante da *“radical mudança de interpretação”* do TCU, na superveniência do Acórdão 2461/2015--Plenário, *“a Presidência da República, formalmente, ciente da nova compreensão do TCU sobre a necessidade de observância da meta efetivamente vigente, impôs o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos Ministérios, tudo a revelar extrema cautela fiscal”*. O descontingenciamento só ocorreria em 3/12/2015, após a alteração da meta fiscal pela Lei n 13.199/2015.

Sobre a alegação de que a Denunciada teria cometido crime de responsabilidade pela contratação ilegal de operação de crédito com o Banco do Brasil, relativa ao Plano Safra, no exercício de 2015, sustenta que:

1. Não há qualquer conduta (comissiva ou omissiva) descrita como tendo sido praticada pela Presidente da República;

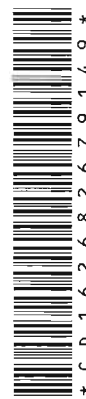




## CÂMARA DOS DEPUTADOS



2. As subvenções referentes ao Plano Safra são autorizadas por lei, que confere a regulamentação e a execução das políticas aos Ministérios e instituições financeiras responsáveis por sua gestão, não sendo prevista conduta a ser praticada pela Presidente 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. Isso não significa que esses valores devem 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;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



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;
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 operação 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 repasse 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 uma vez que os atos praticados não constituem operação de crédito.

No tocante à suposta “criminalização da política fiscal”, foram trazidas as seguintes alegações:

1. 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, e, de outro lado, situam-se aqueles que acreditam que os gastos públicos têm papel relevante na transformação da sociedade em direção a





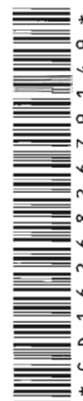


## CÂMARA DOS DEPUTADOS



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;

2. A crença no papel do Estado perdeu força nas décadas de 80 e 90 do século XX, período de predomínio da visão neoliberal. Esse quadro de regras fiscais rígidas sofreu alteração após a crise econômica mundial de 2008, quando diversos países fizeram uso intenso da política fiscal para estimular a demanda agregada e evitar o aprofundamento da crise;
3. No Brasil, a adoção de uma regra fiscal de curto prazo, bem como outros tipos de limite de gastos, foi introduzida pela LRF. As leis de responsabilidade fiscal, que disciplinaram regras importantes para a administração pública, em nenhum momento, suplantaram a responsabilidade social dos governos;
4. Com a desaceleração econômica nos últimos anos, o governo brasileiro 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;
5. Os Denunciantes 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;





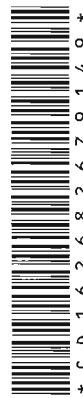
## CÂMARA DOS DEPUTADOS



6. 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 o não cumprimento da meta fiscal, poderiam ser caracterizadas como crime de responsabilidade da Denunciada;
7. Ao interpretar o art. 9º 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;
8. 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.

Por fim, requer:

1. O reconhecimento da nulidade do ato de instauração do presente processo de *impeachment* determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados e de todos os seus atos subsequentes, com a extinção do presente processo;
2. Seja afirmado juridicamente, para todos os fins de direito, que o objeto do processo de *impeachment* se limita, exclusivamente, à apreciação dos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, e



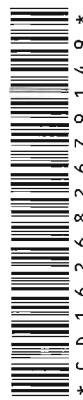


## CÂMARA DOS DEPUTADOS



por conseguinte, que seja também determinada a reabertura do prazo para a apresentação da manifestação de defesa da Denunciada;

3. Que a Defesa, este Relator e os parlamentares, ao firmarem suas manifestações sobre a matéria sob exame, considerem, em sua análise sobre a ocorrência ou não de crimes de responsabilidade, unicamente as acusações que determinaram efetivamente a abertura do presente procedimento pela decisão original do Presidente da Câmara dos Deputados. Requerem também o desentranhamento dos documentos relativos às delações;
4. 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 Denunciada ou de seu representante legal;
5. 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 sessões para que se possa fazer a apresentação da defesa da Denunciada;
6. A determinação de que, doravante, de todos os atos a serem praticados ao longo do procedimento sejam regularmente expedidas intimações formais à Denunciada ou a seu representante legal;
7. Caso sejam realizadas quaisquer outras sessões ou diligências destinadas ao esclarecimento dos fatos denunciados, seja reaberto o prazo de 10 sessões para o aditamento da defesa, ou a apresentação de novas razões;

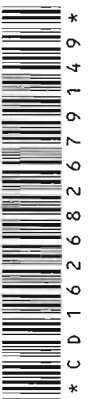




## CÂMARA DOS DEPUTADOS



8. No mérito, seja rejeitada a denúncia, não prosseguindo o processo de *impeachment*.





## 2. VOTO DO RELATOR

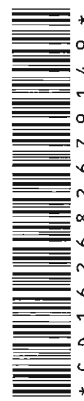
### 2.1. INTRODUÇÃO

É com sentimento de grande respeito e responsabilidade que encarei o desafio de ser o Relator desta Comissão Especial.

Agradeço, inicialmente, aos Senhores Parlamentares desta Comissão que aceitaram a escolha do meu nome para relatar um trabalho de extrema relevância para o presente e, principalmente, para o futuro do nosso país.

Em especial, peço licença aos colegas para fazer um agradecimento, com muito carinho e respeito, ao Presidente desta Comissão, Deputado Rogério Rosso, que também aceitou esse importantíssimo desafio que foi e é presidir uma Comissão de tamanha importância. S. Exa. soube conduzir os nossos trabalhos com brilhantismo, sendo firme quando necessário e paciente quando os ânimos estavam acirrados, demonstrando ter uma experiência não encontrada constantemente em parlamentares de primeiro mandato. S. Exa. decidiu as questões de ordem de forma coerente, não deixando dúvidas sobre a interpretação ou questões procedimentais. Parabéns!

O presente trabalho certamente despertará as emoções de cada cidadão brasileiro, as piores ou as melhores. A missão não foi fácil. Alguns me chamarão de “herói”, outros, de “vilão e golpista”. Esses rótulos, contudo, não me preocupam. O meu maior cuidado foi o de realizar um trabalho imparcial, com a consciência tranquila, e em respeito ao povo de Goiás e do Brasil, sabedor da importância que é recomendar a aceitação ou não de uma denúncia por crime de responsabilidade do Presidente da República.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

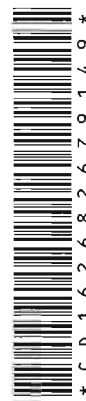


Relembro aos colegas que o objetivo desta Comissão é apenas o de analisar a admissibilidade da denúncia em seus aspectos técnicos, incluindo a análise de indícios mínimos de materialidade e de autoria, além da justa causa para a instauração do processo. Não é o momento de dizer se a Presidente cometeu ou não crime de responsabilidade ou se a denúncia procede ou não. Em caso positivo, essa competência é do Senado Federal, instância julgadora, à qual cabe a instrução probatória.

Outro ponto: embora aparentemente o trabalho da Câmara dos Deputados seja mais simples do ponto de vista técnico do que aquele que compete ao Senado Federal, conforme determinado pela Constituição Federal e referendado pelo Supremo Tribunal, a importância da nossa decisão é incomparável. É aqui que tudo começa. É aqui, na Casa do Povo, que se autoriza a instauração do processo.

Fazendo uso das palavras do Ministro Sepúlveda Pertence quando do julgamento do MS nº 20.941, o objetivo dessa análise preliminar pela Câmara dos Deputados é evitar justamente o prosseguimento de acusações abusivas, levianas, ineptas, formal ou substancialmente. Afinal, cuida-se de abrir um processo de imensa gravidade, um processo cuja simples abertura, por si só, significa uma crise. Não se pode permitir a abertura de processo tão relevante sem um mínimo de substrato fático e jurídico. Na recente história democrática, essa é a segunda vez que esta Casa discute a instauração de processo dessa natureza.

Ressalto que, aliado ao juízo técnico e jurídico sobre a admissibilidade da denúncia, cabe a esta Casa, também, analisá-la tendo como base um juízo político, assim entendido como a conveniência e a oportunidade de se instaurar um processo de tamanha magnitude. Esse juízo político é de cada um dos Senhores Parlamentares, mas tecerei considerações mais adiante a respeito disso, em capítulo específico.



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*



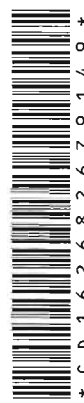
## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Apenas para registrar mais uma vez a importância deste ato, o Ministro Paulo Brossard, talvez o doutrinador que mais se debruçou sobre o estudo do instituto do *impeachment*, chegou, inclusive, a defender a impossibilidade de haver controle judiciário sobre as decisões políticas tomadas nesse processo. Na ocasião do julgamento do referido MS nº 20.941, S. Exa. afirmou que o processo de responsabilidade começa e termina no âmbito parlamentar, **acrescentando que “as decisões podem ser as mais chocantes e delas não cabe recurso, não cabe recurso para tribunal algum”**. O Judiciário, segundo S. Exa., **“não pode condenar o absolvido, nem pode absolver o condenado, ou seja, não pode rever essas decisões parlamentares, como não pode determinar que o processo seja instaurado, ou que seja arquivado. São questões que fogem de sua competência. Em matéria de impeachment, tudo se passa, do início ao fim, no âmbito legislativo, convertido em juízo de acusação, ou de autorização, na linguagem da atual Constituição, e em tribunal de julgamento, exclusivo e irrecurável”**.

Embora essa tese não tenha prevalecido, a ponto de considerar insuscetível de apreciação do Poder Judiciário toda e qualquer decisão proferida em processos dessa natureza, certo é que o pedido formulado naquele mandado de segurança foi denegado, por prevalecer o entendimento de que a revisão da decisão do Parlamento, pelo Poder Judiciário, só pode ocorrer em situações excepcionais, quando presente indubitosa ilegalidade e abuso do poder, aferível a partir de fatos absolutamente certos e inequívocos.

Ainda nesta fase introdutória, peço licença aos eminentes colegas para afirmar que a denúncia possui aspectos técnicos bem específicos, sobre os quais não trabalhamos em nosso dia-a-dia. Essa circunstância, no entanto, não me impediu que fizesse uma análise vertical da denúncia e elaborasse esse parecer.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Fui Vereador, Deputado Estadual, Vice-Prefeito, e já estou no meu sexto mandato como Deputado Federal, passando por quase todas as Comissões desta Casa, várias delas relacionadas com orçamentos públicos, sistema financeiro e gestão pública. Fui também e ainda sou coordenador da bancada de Goiás na Comissão Mista de Orçamento, o que me habilita a firmar convicção a respeito da admissibilidade da denúncia com absoluta tranquilidade e precisão, sem contar, o que registro aqui também como elogio, que fui auxiliado por uma equipe altamente competente e prestativa composta por funcionários desta Casa.

É, portanto, com esse sentimento de coragem e responsabilidade e com a absoluta convicção de total respeito aos preceitos e mandamentos da Constituição Federal desta República, da legislação e do entendimento da Suprema Corte, que passo a proferir meu voto.

O voto é dividido em capítulos que, inicialmente, tratam do fundamento e da natureza do processo de *impeachment*, dos crimes de responsabilidade, da competência da Câmara dos Deputados, dos aspectos concernentes à admissibilidade da denúncia e das preliminares trazidas pela Defesa. Após, no mérito, são analisados item a item os supostos crimes praticados pela Presidente da República, com a realização de um contraponto entre o que foi dito pela denúncia e as razões de defesa. Por fim, teço considerações sobre a oportunidade e conveniência da instauração do processo do ponto de vista político e finalizo com a apresentação da minha conclusão.

### **2.2. DO FUNDAMENTO E DA NATUREZA DO PROCESSO DE IMPEACHMENT E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

A definição do fundamento do processo de *impeachment*, se predominantemente jurídico ou político, consiste em um ponto crucial para a devida compreensão desse processo, com repercussões importantes sobre a amplitude e o significado das deliberações a serem proferidas pelas Casas do







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



40

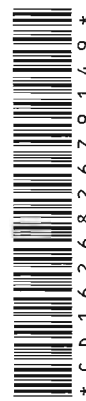
Congresso Nacional. É necessário, portanto, que enfrentemos esse tema antes de seguirmos à análise do caso concreto.

Nos sistemas presidencialistas de governo, o processo de *impeachment* é o mecanismo que leva em consideração **critérios jurídicos** para propor a responsabilização do Presidente da República e a sua imediata destituição, antes de expirado o prazo do mandato presidencial, em razão da prática de infrações legais relacionadas com a violação dos deveres funcionais e com o mau uso do poder.

O *impeachment*, portanto, não pode ser confundido com os institutos da moção de desconfiança e da moção de censura, próprias dos sistemas parlamentaristas, pelos quais ocorre a responsabilização política do governo perante o Parlamento e a destituição do Primeiro-Ministro, mediante a simples retirada da confiança política da maioria parlamentar, que representa o fundamento necessário para a continuidade governamental nesses sistemas.

Dessa forma, o *impeachment* não pode ser considerado um processo exclusivamente político, imune a critérios jurídicos ou ao controle judicial da legalidade de sua tramitação, tendo em vista a própria lógica do sistema presidencialista de governo e a norma contida no art. 85 da Constituição Federal, a qual remete a uma lei especial a sua tipificação e as respectivas normas de processo e julgamento.

Do fundamento jurídico do *impeachment*, surge o dever de observância dos princípios gerais de qualquer direito punitivo, seja ele de natureza política, criminal, administrativa ou civil. Tais princípios são relacionados com a verificação da tipicidade dos fatos atribuídos ao acusado, da culpabilidade, do julgamento conforme as provas existentes no processo, bem como do respeito aos direitos subjetivos do Presidente da República e às garantias processuais da ampla defesa, do contraditório, da publicidade, da igualdade processual, da





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



razoabilidade e de todos os demais postulados do devido processo legal formal e material.

Assim, **desde que respeitadas as suas balizas democráticas, o processo do *impeachment* não é golpe de Estado**, na exata medida em que ele objetiva preservar os valores ético-jurídicos e político-administrativos consagrados na Constituição Federal de 1988.

Na verdade, o *impeachment* resguarda a legitimidade do exercício do mandato político, cuja legitimidade de entrada residiu nas eleições populares. Nesse processo, cassa-se o mandato, se for comprovado que a legitimidade democrática do Presidente da República expirou, diante da prática de crime de responsabilidade tipificado na Lei nº 1.079, de 1950.

É importante destacar que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não podem instaurar esse processo com base em razões de mera conveniência política ou desaprovação governamental, assim como devem assegurar a máxima efetividade das garantias individuais e processuais do Presidente da República, diante da sensibilidade e da gravidade que envolve a tarefa de fazer sentar no “banco dos réus” o chefe do Poder Executivo nacional.

Por outro lado, devemos estar atentos ao alerta de Rui Barbosa, citado por Paulo Bonavides<sup>4</sup> para **que rigores jurídicos formais em excesso não provoquem um manejo difícil, lento e corruptor do *impeachment* e não transformem a respectiva punição em algo fictício, irrealizável e mentiroso, resultando daí um poder presidencial irresponsável, ilimitado, imoral e absoluto.**

<sup>4</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p.336





Com razão, a observância de aspectos jurídicos do processo de *impeachment*, em especial a obediência às garantias de ampla defesa e do contraditório, **não lhe retiram a marcante conotação política**. Segundo o Ministro do STF Luis Roberto Barroso, na ADPF nº 378: **“é equivocada a pretensão de transportar, acriticamente, garantias inerentes a processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, o que ensejaria tratamento idêntico a situações bastante diversas”**.

Aqui, vale lembrar, reforçando a índole política do julgamento, que o ex-Presidente Fernando Collor foi condenado pelos Senadores, mas depois foi absolvido pelo STF, em julgamento de caráter puramente jurisdicional. Assim, **a natureza parcialmente política do *impeachment* impõe certa flexibilização dos rigores jurídico-formais próprios de um processo judicial ordinário**.

Assentado que o *impeachment* pressupõe o respeito a critérios jurídicos e políticos, importa-nos analisar agora se a natureza do processo é predominantemente político-administrativa ou criminal.

Sob a égide da Constituição Imperial brasileira de 1824, o processo de *impeachment* foi adotado entre nós sob a influência direta da Inglaterra, onde o referido processo possui natureza criminal e não se limita a atingir politicamente a autoridade pública, mas abrange o castigo criminal do homem<sup>5</sup>. A partir desse modelo inglês, **o processo de *impeachment* no Império brasileiro possuía nítida índole criminal**.

Com a adoção entre nós da forma republicana de governo, o Constituinte da Primeira República, em 1891, optou primordialmente pelo modelo norte-americano de *impeachment*, cuja índole é político-administrativa e cujo objetivo é afastar do poder quem dele faz mau uso, sem prejuízo da posterior

<sup>5</sup> Brossard, Paulo. *O Impeachment*. 2ª edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 1992, p. 21 e seguintes.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



responsabilização criminal do indivíduo no âmbito do Poder Judiciário. Portanto, **nas Constituições Republicanas brasileiras, o *impeachment* possui natureza político-administrativa**, vez que é voltado para a aplicação da sanção política da **perda do mandato** presidencial, além da inabilitação temporária para o exercício de função pública.

Ocorre que, ao adaptar o modelo norte-americano para o Brasil, as Constituições Republicanas, desde 1891 até a atual de 1988, mantiveram a prática advinda do Império de sistematizar em uma lei especial os ilícitos que fundamentam o processo de *impeachment*, denominando-os de “crimes de responsabilidade”.

Nesse ponto, o Brasil se afastou dos padrões inglês, norte-americano e francês, os quais associam a possibilidade de destituição do Presidente da República a conceitos vagos e imprecisos, tais como “traição”, “corrupção”, “delitos graves” e “má conduta”. **Nos referidos Países, não há necessidade de cometimento de ilícito penal ou de violação a lei especial para que ocorra o *impeachment***, pois o afastamento do Presidente fundamenta-se em graves desvios dos seus deveres funcionais que causem prejuízos aos interesses da nação. Assim, a versão brasileira do *impeachment* apresenta aspectos únicos, notadamente a previsão de uma lei especial que tipifique os denominados “crimes de responsabilidade do Presidente da República”.

Resta-nos, ainda, enfrentar o problema da natureza das infrações praticadas pelo Presidente da República que embasam o processo de *impeachment*: os crimes de responsabilidade.

Sobre o tema, Pontes de Miranda<sup>6</sup> e Aurelino Leal<sup>7</sup> defendem o caráter criminal do instituto, por reconhecer, nas expressões legais

<sup>6</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Henrique Cahem, 1946, v. 2, p. 138.

<sup>7</sup> AURELINO LEAL. *Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira*, Primeira Parte, 1925, p. 480.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



("admissibilidade", "recebimento da denúncia", "acusado", etc.) e nas fases previstas na Constituição Federal e na legislação, uma semelhança com os institutos do processo penal comum brasileiro.

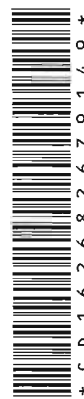
O Supremo Tribunal Federal flerta com essa tese no âmbito do enunciado nº 46 de sua Súmula Vinculante, ao propor que apenas a União possa legislar sobre os crimes de responsabilidade. **Entretanto, tal flerte se dá sob a ótica da competência legislativa.**

Nada obstante, a grande maioria da doutrina<sup>8</sup>, com a qual me alinhio, considera que os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativa, quer pela natureza da sua sanção (parte política, consistente na perda do mandato presidencial, parte administrativa, relacionada com a inabilitação para o exercício de qualquer função pública), quer pela sua tipificação aberta, caracterizada pela maior imprecisão e pluralidade de significados, exatamente a fim de permitir maior discricionariedade aos parlamentares no momento da tipificação das condutas do Presidente da República<sup>9</sup>.

Ao longo da decisão do STF proferida na ADPF nº 378, podemos observar nos votos de pelo menos quatro Ministros (Celso de Mello, Rosa Weber, Luiz Fux e Edson Fachin) a afirmação da natureza político-administrativa dos crimes de responsabilidade e sua proximidade com o instituto da improbidade administrativa. Nas palavras da eminente Ministra Rosa Weber: *"Assim como nos Estados Unidos da América, no Brasil o impeachment é processo de natureza*

<sup>8</sup> Em defesa do caráter político-administrativo dos crimes de responsabilidade, podemos citar na doutrina: Paulo Brossard (*O Impeachment...*, p. 69 e seguintes), José Frederico Marques (*Da competência em matéria penal*. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 154), Gilmar Mendes (*Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 958), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Curso de Direito Constitucional*, 32ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 163), Uadi Lammêgo Bulos. (*Constituição Federal anotada*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 916), Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (*Curso de Direito Constitucional*, 2004, p. 293), Alexandre de Moraes (*Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 1.201), Luiz Flávio Gomes (*Crimes de responsabilidade fiscal: Lei n. 10.028/00*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 23), Damásio de Jesus (*Direito Penal: Parte geral*, v. I, 2003, p. 222), Eugênio Pacelli (*Curso de Processo Penal*, 17ª edição revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 2013, p. 122-123); Fernando Whitaker da Cunha (*O Impeachment*. Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Ano VII, n. 4, Rio de Janeiro, 2º semestre de 1993, p. 168), entre outros.

<sup>9</sup> BROSSARD, Paulo. *O Impeachment...*, p. 142.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



***política, e não processo criminal, que visa mais à proteção do Estado do que à punição do que procedeu mal na gestão da coisa pública”<sup>10</sup>.***

Em relação à tipificação, conforme abordado anteriormente, a doutrina há muito reconhece a natureza mista, parte criminal, parte político-constitucional do processo de impedimento. Tal característica traz como consequência a complexidade dos crimes de responsabilidade. Objetivamente, tais crimes visam a punir politicamente as mais altas autoridades estatais em virtude da prática de fatos típicos lesivos aos bens e valores mais caros à comunidade jurídica (muitos deles relacionados com crimes previstos na legislação penal). Porém, diante de sua indisfarçável natureza político-administrativo-constitucional, vieram também a ser tipificados na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Um exame superficial coloca em evidência o fato de serem tipos abertos e permeados por conceitos jurídicos indeterminados, em lógica oposta à do Direito Penal, que é guiado pela precisão do tipo penal. Os tipos lá descritos são mais assemelhados aos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, que têm por objetivo aplicar sanções político-administrativas a condutas desviantes de deveres funcionais, muitas delas já caracterizadas como delitos na legislação criminal.

Em razão da proximidade das condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, com aquelas contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) parece-nos oportuno citar os ensinamentos de Emerson Garcia e

<sup>10</sup> Em razão da proximidade das condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, com aquelas contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) parece-nos oportuno citar os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves acerca dos tipos abertos desta última norma e da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados: “A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso, o que permitirá a densificação do seu conteúdo e a correlata concretização da norma. Diversamente de uma operação de mera subsunção, (...), aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa” (Improbidade Administrativa. 5a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 294).





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Rogério Pacheco Alves<sup>11</sup> acerca dos tipos abertos desta última norma e da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados: ***“A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso, (...). Diversamente de uma operação de mera subsunção, (...), aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa”.***

Dessa forma, conclui-se que não se trata somente de uma mera análise fria da adequação da letra da lei ao caso concreto, como no Direito Penal estrito, mas também de uma avaliação de todo o contexto sócio-político.

Além disso, deve ser feita a análise da gravidade da conduta praticada pelo Chefe do Executivo. Em nosso modelo de *impeachment*, que prevê a definição dos crimes de responsabilidade em lei especial, deve-se reconhecer que, em certa medida, o juízo de gravidade das ofensas e de sua aptidão para justificar o afastamento do Presidente da República, já foi feito pelo legislador constituinte e pelo legislador ordinário quando da promulgação da lei nº 1.079, de 1950.

Além do enquadramento legal, não seria razoável, ao examinar os fatos narrados na Denúncia, mesmo em sede de juízo político, ignorar a exigência de relevância para reconhecê-los como aptos a justificar o afastamento.

E nesse ponto, chego ao meu entendimento. Estou convicto de que, independentemente das divergências doutrinárias e jurisprudenciais, nós parlamentares temos o dever de respeitar o processo democrático e os princípios

<sup>11</sup> Em razão da proximidade das condutas previstas na Lei nº 1.079, de 1950, com aquelas contidas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) parece-nos oportuno citar os ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves acerca dos tipos abertos desta última norma e da utilização dos conceitos jurídicos indeterminados: ***“A utilização dos conceitos jurídicos indeterminados exigirá do intérprete a realização de uma operação de valoração das circunstâncias periféricas ao caso, o que permitirá a densificação do seu conteúdo e a correlata concretização da norma. Diversamente de uma operação de mera subsunção, (...), aqui será imprescindível a intermediação, entre a disposição normativa e o fato, de uma operação de índole valorativa”*** (Improbidade Administrativa. 5a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 294).





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



constitucionais da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e a tipicidade contida na Lei nº 1.079, de 1950.

Entendo também que, ainda que devam ser considerados os pressupostos jurídicos, o processo de *impeachment* possui essência política, uma vez que foi entregue às Casas do Poder Legislativo pelo poder constituinte originário, para que seja julgado à luz de maior sensibilidade política<sup>12</sup>.

A razão de o processo de *impeachment* do Presidente da República ter sido entregue às casas legislativas, e não ao Poder Judiciário, não foi outra senão o reconhecimento de maior discricionariedade aos parlamentares no momento da avaliação das condutas presidenciais. Esse juízo será feito à luz do momento sócio-político e da maior percepção dos parlamentares em aferir as altas e superiores razões de conveniência, oportunidade e utilidade políticas que levam um Presidente da República a tomar suas decisões.

Assim, caso reste comprovado que o chefe do Poder Executivo praticou graves desvios aos deveres inerentes a sua função e desrespeitou os valores ético-jurídicos consagrados na Constituição Federal, será decretada a perda da legitimidade democrática do mandatário máximo da nação.

É disso que trata o presente processo jurídico-político.

### 2.3. O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NA CF/88 – COMPETÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

<sup>12</sup> Afeitos à aplicação da lei, consoante métodos estritamente jurídicos, é indubitoso que, de ordinário, os juízes tenham condições para decidir acerca de fatos que, por vezes, transcendem a esfera da pura legalidade, inserem-se em realidades políticas, vinculam-se a problemas de governo, insinuam-se em planos nos quais a autoridade é levada a agir segundo juízos de conveniência e oportunidade e utilidade, sob o império de circunstâncias imprevistas e extraordinárias. Conforme lição de Story, os deveres cuja violação enseja o *impeachment* "são facilmente compreendidos por estadistas e raramente conhecidos dos juízes". O tribunal que fosse chamado a intervir nessas questões, ou correria o risco de decidir de maneira inadequada, se preso a critérios de exclusiva legalidade, ou, para decidir bem, talvez tivesse de recorrer a critérios metafísicos e extrajudiciais; e não teria nenhum sentido o recurso ao Judiciário. Brossard, Paulo. O *Impeachment*. 3ª Ed. 1992, p. 142.



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



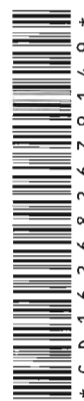
A competência da Câmara dos Deputados em relação ao processo de *impeachment* foi bastante alterada com o advento da atual Constituição Federal.

Antes de 1988, a Câmara dos Deputados atuava como um verdadeiro “tribunal de pronúncia”, à semelhança do juízo de pronúncia do Tribunal do Júri, tendo de se manifestar sobre a procedência ou improcedência da acusação. Na sistemática anterior, a Câmara realizava instrução probatória e, ao final, declarava a procedência da acusação, cabendo ao Senado realizar o julgamento.

Após 1988, com a nova Constituição, a Câmara deixou de ser órgão de acusação perante o Senado, passando a realizar apenas um juízo inicial de admissibilidade. Ao fazê-lo, após a manifestação da defesa técnica do denunciado e de eventuais diligências necessárias ao esclarecimento da denúncia, a Câmara aferirá as questões formais da denúncia popular, a viabilidade jurídica e política do seu pedido, o lastro probatório, a manifestação da defesa e o enquadramento, em tese, dos fatos aos crimes de responsabilidade previstos em lei.

Assim, na hipótese de ilegitimidade ativa dos denunciantes, da inépcia jurídica da peça acusatória ou da falta de justa causa, deverá esta Comissão Especial, cujo parecer tem caráter opinativo em relação ao Plenário da Casa, decidir pela inadmissibilidade jurídica e política da acusação e, conseqüentemente, pela não autorização de instauração de processo pelo Senado Federal.

Por outro lado, caso haja a constatação de admissibilidade jurídica e política da Denúncia, considerada a manifestação da defesa e configurados os fatos narrados, pelo menos em tese, como crimes de responsabilidade, deverá este colegiado decidir, por maioria simples, e o Plenário da Câmara dos





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Deputados, por dois terços de seus membros, pela admissibilidade da denúncia e pela autorização de instauração de processo de *impeachment* no Senado Federal.

Como dito, à Câmara não cabe, por determinação constitucional, debruçar-se sobre o mérito da acusação ou promover atos voltados à dilação probatória. Por essa razão, nessa fase de admissibilidade, as poucas diligências que podem ser realizadas devem voltar-se apenas para elucidar a denúncia, e não para complementar ou suprir o seu conteúdo. Registre-se que, no presente procedimento, as audiências públicas realizadas cumpriram o objetivo de esclarecer o conteúdo do processo aos membros da Comissão Especial e à sociedade.

O enfrentamento do mérito dar-se-á no Senado Federal, que é o foro constitucionalmente apropriado para que o Chefe do Poder Executivo se defenda, valendo-se, evidentemente, de todas as garantias que a Carta da República lhe assegura.

O rito do procedimento do *impeachment* contra o Presidente da República é regulado pela Constituição Federal, pela Lei nº 1.079/1950 e, subsidiariamente, pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Entretanto, várias lacunas nesses diplomas trouxeram, no caso Collor, e continuam trazendo, no caso presente, desafios aos operadores do Direito, bem como ao Congresso Nacional quando do exercício de suas prerrogativas.

Nessa esteira, algumas decisões do Supremo Tribunal Federal representam importantes balizas para o Parlamento. Várias decisões orientaram esta Casa no procedimento do caso Collor e continuam orientando neste procedimento, tais como as proferidas nos mandados de segurança números





20.941, 21.564, 21.623, 21.628, 21.633, 21.689 e, mais recentemente, na ADPF nº 378.

Finalizo as considerações sobre o papel da Câmara dos Deputados no processo do *impeachment* com um trecho da decisão do STF proferida no MS nº 21.564, que bem sintetiza a competência desta Casa, a saber: **“(…) na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas”.**

## 2.4. DA ADMISSIBILIDADE

### 2.4.1. Dos requisitos formais de admissibilidade

A análise inicial de admissibilidade de um processo punitivo, em linhas gerais, objetiva verificar se a ação é viável, séria e plausível, não sendo uma iniciativa meramente aventureira ou irresponsável.

No processo de *impeachment*, em especial, tal análise abrange a avaliação dos seguintes aspectos:

- a) **Legitimidade ativa do denunciante**, que deve ser cidadão brasileiro, por força do art. 14 da Lei n.º 1.079/50;
- b) **Permanência do denunciado no mandato presidencial**, de acordo com o art. 15 da Lei n.º 1.079/50;
- c) **Correção formal da denúncia**, que, entre outros aspectos, deve estar devidamente assinada e com firma reconhecida de seus





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



autores, conter a exposição dos fatos tidos como delituosos e tipificar os crimes de responsabilidade supostamente praticados;

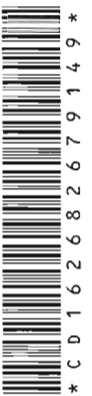
- d) **Exame da justa causa – lastro probatório mínimo** – que evidencie que o processo tem justa causa e apresenta indícios de conduta pessoal do Presidente da República que se enquadre, ao menos em tese, em crime de responsabilidade previsto na Lei n.º 1.079/50. Tal conduta deve ser grave o suficiente a ponto de atentar contra a Constituição Federal, além de ser antijurídica e culpável.

Na hipótese de ficar evidente que os fatos não se enquadram na referida Lei, não atentam contra a Constituição, não são antijurídicos ou que não há culpabilidade do chefe do Poder Executivo nacional, não haverá interesse público hábil à instauração do processo;

- e) **Conveniência e oportunidade política**, assim entendido como “juízo político” na destituição do Presidente da República, a fim de se decidir se a sua permanência, apesar dos abusos e desmandos noticiados, contribuirá para a superação da crise política ou se a sua deposição é valiosa aos interesses nacionais.

A seguir, passo ao exame da admissibilidade jurídica do ponto de vista formal da denúncia que diz respeito aos itens “a”, “b” e “c”, acima referidos.

Para proceder à essa análise, principiaremos pelos arts. 14 a 16 da Lei nº 1.079/50 e 218, *caput* e § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que estabelecem três requisitos formais indispensáveis para que ela possa ser recebida, relacionados com a comprovação de que: 1) o Denunciante está no gozo de seus direitos políticos; 2) a Denunciada está na titularidade do cargo; e 3) a denúncia está assinada pelo Denunciante e com firma reconhecida.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Confrontando-se a presente denúncia com as exigências legais acima referidas, observa-se que foram cumpridos todos os requisitos formais, uma vez que a Presidente da República se encontra na titularidade do cargo e que os Denunciantes reconheceram devidamente as firmas de suas assinaturas, bem como fizeram prova de estar no gozo de seus direitos políticos, mediante a apresentação de certidão de quitação eleitoral expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto à correção formal da denúncia, destaca-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378 e a Lei nº 1.079/50, em seu art. 38, também determinam que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Código de Processo Penal sejam os subsidiários da Lei, naquilo em que lhe forem aplicáveis. Este último estatuto, por sua vez, estabelece os critérios para o recebimento de uma ação penal:

*"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 de testemunhas.*

Verifico que os Denunciantes expuseram os fatos minuciosamente e apresentaram a qualificação da Denunciada. Também procederam à classificação dos crimes de responsabilidade que entenderam ter sido cometidos por ela, bem como apresentaram rol de testemunhas, razão pela qual a denúncia se mostra apta.

Em seguida, o Código de Processo Penal traz as seguintes exigências sobre o recebimento da Denúncia:

*Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:*

*I – for manifestamente inepta;*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*II – faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou*

*III – faltar justa causa para o exercício da ação penal.*

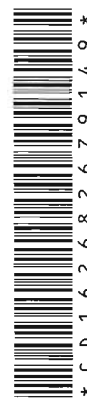
Quanto aos pressupostos processuais, a Denunciada é Presidente da República e, nos termos do art. 51, I, da Constituição Federal, cabe a esta Casa proceder à autorização, por dois terços de seus membros, para instauração de processo contra o Chefe do Executivo.

As condições da ação também se encontram presentes: possibilidade jurídica do pedido (as condutas imputadas são consideradas crime de responsabilidade por lei); interesse de agir (necessidade, adequação e utilidade para o processo de *impeachment*); e legitimidade para agir (é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade, nos termos do art. 14 da Lei nº 1.079/50).

### **2.4.2. Da admissibilidade total ou parcial da Denúncia**

Quero ressaltar neste tópico dois entendimentos importantíssimos deste Relator. O primeiro sobre a competência da Comissão para analisar o recebimento da Denúncia em sua integralidade e o segundo sobre a possibilidade de o Presidente da República ser responsabilizado por atos praticados em mandato imediatamente anterior, em caso de reeleição.

A despeito de possuir tal entendimento, conforme explicado a seguir, esse juízo não irá influenciar na conclusão e, portanto, não prejudicará a Defesa, uma vez que me ative à Denúncia conforme supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados.





#### 2.4.2.1. Da apreciação da Denúncia pela Comissão Especial

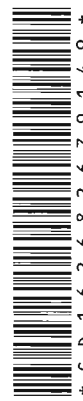
Questão jurídica relevante diz respeito aos limites de apreciação da Denúncia por esta Comissão. Quando o Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia, S. Exa. afastou de plano, em sua fundamentação, os supostos crimes praticados pela Denunciada na vigência do mandato anterior, assim como aqueles relacionados com a probidade na administração.

Desde logo, registro que tenho entendimento firmado de que **o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autorizaria que esta Comissão analisasse a denúncia por inteiro, incluindo aqueles temas que, em um primeiro momento, foram afastados por falta de maiores indícios.**

Ora, em sua parte dispositiva, a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados recebeu a denúncia por inteiro e não parcialmente, o que significa dizer que sobre ela, em todos os seus aspectos, esta Comissão deveria se debruçar. A uma, porque esta fase não é de julgamento, mas apenas de admissibilidade da denúncia; a duas, porque **a competência constitucional de analisar a Denúncia é da Câmara dos Deputados (seu Plenário)** e não do Presidente desta Casa ou mesmo da Comissão Especial, cujo parecer é opinativo.

Essa, aliás, é a doutrina específica de Paulo Brossard, que defende, inclusive, a **possibilidade de o Senado Federal investigar e produzir provas livremente, sobretudo diante da verificação de fatos novos**<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Brossard, Paulo. O Impeachment. 3ª Ed. 1992.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



No mesmo sentido, guardadas as devidas proporções, colhem-se as seguintes afirmações do voto proferido pelo Ministro Edson Fachin, na ADPF nº 378, que me permitem concluir dessa forma:

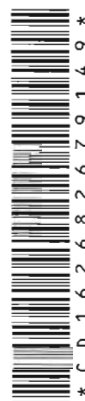
*"Importante enfatizar que o ato do Presidente da Câmara, embora acarrete o recebimento da denúncia no contexto do processo instaurado no âmbito daquela Casa Legislativa, não encerra de forma definitiva o juízo de admissibilidade da denúncia. Se a denúncia for recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, incumbirá ao Plenário o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.*

*Essa sistemática também guarda similitude com a lógica do processo penal ordinário, em que o juiz recebe a denúncia e, à vista de defesa escrita, na fase prevista no artigo 397 do CPP, revisita a adequação da acusação a justificar a produção de provas voltadas a formar o juízo de mérito. É por isso que, embora não se reconheça a existência de dois recebimentos, parte da doutrina trata de dupla admissibilidade da denúncia:*

*"Em suma, **teria o juiz duas oportunidades de verificar a admissibilidade da demanda: a primeira, de modo bem superficial, apoiado tão somente nos elementos constantes do inquérito policial ou das peças de informação; o segundo, já em grau de cognição mais vertical - mas ainda sumário** – com suporte não apenas no material colhido inquisitorialmente mas também **nas alegações e nos documentos eventualmente apresentados pela defesa técnica do denunciado**, no prazo que lhe foi disponibilizado por força do comando do artigo 396 do Código de Processo Penal.*

*O propósito parece ter sido o de conferir **maior grau de proteção ao acusado contra acusações infundadas e até temerárias**, que, se não constituírem a regra, podem ocorrer como fruto do aodamento, errônea interpretação dos fatos apurados na investigação preliminar, ou quiçá, de distorcida concepção dos fins do processo penal." (CRUZ, Rogerio Schietti Machado. O juízo de admissibilidade após a reforma processual de 2008. In: CALABRICH, Bruno; FISCHER, Douglas; PELELLA, Eduardo (Orgs.). Garantismo Penal Integral, 2. ed. Salvador: Juspodium, 2013. p. 204, grifei).*

*No processo instaurado na Câmara, a avaliação da Presidência deve ocorrer à luz da denúncia e das provas que a acompanham. **Em razão da natureza e***







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*gravidade do processo, também é razoável que esse juízo seja renovado pelo Plenário.*

*O traço distintivo entre o juízo de admissibilidade e o de mérito é simples. No caso do processo instaurado pela Câmara, se o juízo positivo não importar autorização de processamento do Presidente da República, trata-se de juízo de admissibilidade interno. Havendo autorização, a decisão resolve o mérito do processo instaurado na Câmara, com admissão da denúncia para fins de processamento no âmbito do Senado Federal". (destacamos)*

Dessa forma, insisto: é competência desta Comissão e, posteriormente, do Plenário, analisar a Denúncia como um todo, não estando este colegiado vinculado ao recebimento precário do Presidente desta Casa.

### **2.4.2.2. Da responsabilização do Presidente da República (reeleito) por atos cometidos em mandato imediatamente anterior**

Há que se considerar se há a possibilidade de um Presidente da República ser responsabilizado por atos cometidos no curso de mandatos imediatamente anteriores.

Grande parte da doutrina constitucionalista tem entendido que o Presidente da República reeleito pode responder por atos praticados no exercício da função durante seu mandato imediatamente anterior. Nesse sentido vale lembrar a lição Paulo Brossard<sup>14</sup>, *in verbis*:

*Restabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar. O impeachment pode então ser iniciado ou prosseguido. "Tem-se entendido – escreve Pontes de Miranda – que, se a pessoa volta ao cargo, se restaura a jurisdição política (...). Ainda mais. Embora não haja faltado quem alegasse que a eleição popular tem a virtude de apagar as faltas pretéritas, a verdade é que infrações cometidas antes da investidura no cargo, estranhas ao seu exercício ou relacionadas com anterior desempenho, têm motivado o impeachment, desde*



<sup>14</sup> Brossard, Paulo. O Impeachment. 3ª Ed. 1992, p. 136-137.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*que a autoridade seja reinvestida em função suscetível de acusação parlamentar.*

Além do mais, a Constituição Federal jamais disse que o Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos praticados em mandato anterior. A Carta Magna usa, sabiamente, o termo “**funções**”, e não “*mandato atual*”. Senão vejamos:

*Art. 86, § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas **funções**.*

Dessa forma, há que se considerar que a Constituição deve ser interpretada de maneira evolutiva, levando-se em conta as mudanças de seu texto e as transformações sociais. Inicialmente, o constituinte originário, ao criar o § 4º do art. 86, não previa o instituto da reeleição. Dessa forma, o Presidente da República exercia suas **funções** pelo período de quatro anos apenas. Contudo, após a inserção do instituto da reeleição no texto magno pela Emenda Constitucional nº 16/1997, o Presidente da República passou a exercer suas **funções** pelo período de **oito anos**, caso reeleito, ainda que cada mandato seja de quatro anos.

**Logo, em nosso entendimento, a interpretação mais fiel à vontade constitucional deve ser no sentido de possibilitar a responsabilização do Chefe do Poder Executivo por atos cometidos em qualquer um dos dois mandatos consecutivos, desde que ainda esteja no exercício das **funções** presidenciais.**

Por fim, cabe observar que, guardadas as devidas peculiaridades, o processo de crime de responsabilidade do Presidente da República tem a mesma natureza do processo de perda de mandato parlamentar por falta de decoro. Considerando-se a mesma natureza de ambos os processos, consideradas as devidas proporções, poder-se-ia também aplicar no processo de *impeachment* o princípio da unidade de legislatura, que não impede a instauração de





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



procedimento de cassação legislativa por atos atentatórios ao decoro parlamentar cometido na legislatura anterior, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal<sup>15</sup>.

Ainda sobre o tema, traz-se a lume a lição do Ministro Celso de Mello<sup>16</sup>:

*(...) que o princípio da unidade de legislatura não representa obstáculo constitucional a que as Casas Legislativas venham, ainda que por fatos anteriores à legislatura em curso, a instaurar - contra quem já era titular de mandato na legislatura precedente - procedimento de caráter político-administrativo, destinado a viabilizar a decretação da perda do mandato, por fato atentatório ao decoro parlamentar, cometido por quem então se achava investido na condição de membro de qualquer das Casas do Congresso Nacional (Constituição Federal, artigo 55, I, e, §§ 1º e 2º).*

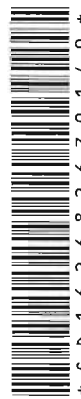
Pelos argumentos defendidos pelos Ministros da Suprema Corte acima expostos, não nos parece, salvo melhor juízo, subsistir mais dúvidas quanto ao cabimento de responsabilização de um Presidente da República por atos cometidos no curso de mandatos imediatamente anteriores.

### 2.4.2.3. Do caso concreto

Não obstante meu entendimento pessoal que, insisto, parece ser o mais acertado, tive o cuidado de considerar neste relatório, como fundamento para a sua conclusão, apenas os fatos narrados na denúncia supostamente admitidos pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Assim procedo por dois motivos. A primeira razão é o intuito de evitar eventual alegação de violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, até mesmo porque a Defesa nada disse sobre esses fatos. A segunda é

<sup>15</sup> STF – MS 23.388/DF – Relator: Ministro Neri da Silveira.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



porque, nos termos em que a Denúncia foi supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, no entendimento deste Relator, **já existem motivos suficientes para a formação de juízo desta Casa.**

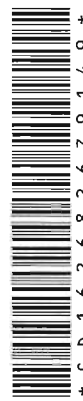
Ressalto que, caso esta Casa autorize a abertura de procedimento por crime de responsabilidade contra a Presidente da República, cabe ao Senado Federal realizar um juízo de recebimento preliminar, conforme decidido pela ADPF nº 378. **Cabe também ao Senado Federal**, nesse juízo preliminar, se confirmar a eventual decisão da Câmara dos Deputados, **decidir se a denúncia apresentada será julgada por inteiro**, inclusive com a consideração de fatos novos, como defende a doutrina especializada, **ou apenas parcialmente**, naquilo que o Presidente da Câmara dos Deputados e esta Comissão consideraram como razão de decidir.

Digo isso porque a conclusão deste relatório deve ser apenas a de autorizar a instauração ou não do processo. Nada mais do que isso. A fase realmente processual, com o recebimento da denúncia propriamente dito, com o seu processamento e julgamento, será feita no Senado Federal.

### 2.5. DAS PRELIMINARES DA DEFESA

Antes de adentrarmos no exame da justa causa, passaremos à análise das duas questões preliminares trazidas pela Defesa. A primeira em relação à suposta nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados em face de desvio de finalidade. A segunda questão preliminar se refere a questões procedimentais do presente processo de *impeachment* e se divide em três subitens:

- a) Da juntada aos autos da delação premiada feita pelo Senador Delcídio do Amaral;





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



- b) Da realização de etapa procedimental de diligências para o esclarecimento da denúncia;
- c) Da ausência de intimação da Denunciada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento.

A seguir, as referidas questões serão abordadas.

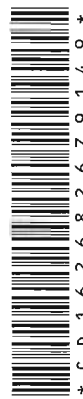
### **2.5.1. Da suposta nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados em face de desvio de finalidade**

Nesta primeira questão preliminar, a Defesa alega que:

1. o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados ocorreu de maneira viciada, por indiscutível desvio de poder ou desvio de finalidade, pelo que deve ser reconhecida nula de pleno direito a decisão proferida e, consequentemente, os atos subsequentes;
2. o presente processo foi instaurado com base em 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.

#### Análise

Essa questão já foi analisada e encontra-se superada pelo Supremo Tribunal Federal em duas oportunidades, restando fixado o entendimento de que





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



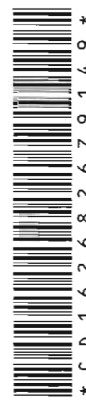
não se aplica ao processo político-jurídico de *impeachment* as regras de processo penal que tratam de impedimento/suspeição, por haver regra expressa no art. 36<sup>17</sup> da Lei nº 1.079/50, não presentes no caso.

No julgamento da ADPF nº 378-DF, pelo Supremo Tribunal Federal, foi decidido, por unanimidade, pela *impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados*. Do voto do Ministro ROBERTO BARROSO, colhe-se a seguinte passagem sobre o tema:

*Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 reconheça a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal ao processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, **somente estarão impedidos de funcionar nesse processo os parlamentares que se encontram em situações previstas no art. 36 da mesma lei, não se aplicando subsidiariamente as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP**. E isso por três razões. Em primeiro lugar, é incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados. Em segundo lugar, a aplicação subsidiária pressupõe ausência de previsão normativa na lei, o que não ocorre em relação à Lei nº 1.079/50, que estabelece os casos de impedimento no art. 36. Por fim, embora a Lei de Crimes de Responsabilidade não estabeleça hipóteses de suspeição, não há que se falar em lacuna legal. É compreensível que o legislador tenha fixado, apenas e excepcionalmente, casos de impedimento, dado o fato de que o processo de impeachment ocorre no âmbito do Legislativo, onde divergências, embates e acusações ganham lugar cotidianamente.*

Em outra decisão, também envolvendo o processo de *impeachment* da atual Presidente da República (MS 33.921-DF), o Ministro GILMAR MENDES indeferiu a liminar requerida em mandado de segurança impetrado por

<sup>17</sup> Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador; a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos; b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



parlamentares da base aliada, **no qual também se sustentava desvio de poder ou de finalidade**, sob o argumento de que o Presidente da Câmara dos Deputados se utilizou “da gravíssima competência de admitir a instauração de processo de impeachment como instrumento para impedir a apuração de seus desvios éticos, chantagear adversários ou promover vingança política”. Aduziram os impetrantes daquele processo que o Presidente da Câmara dos Deputados teria agido em defesa de seu interesse pessoal, qual seja, evitar sua própria cassação. Da decisão referida, que afastou expressamente tais alegações, merece atenção os seguintes trechos:

*Ressalte-se que eventuais interesses político-partidários divergentes da autoridade apontada como coatora em face da Presidente da República, que poderiam revelar, inclusive, a existência de inimizade, não significariam a violação das garantias decorrentes da organização e procedimento do processo vindouro, iniciado com o ato ora atacado.*

(...)

*Observando detidamente o ato apontado como coator, configura-se claro que houve apenas análise formal pelo Chefe da Câmara dos Deputados, devidamente fundamentada, no exercício do seu mister constitucional.*

Não bastasse a jurisprudência afastando do processo político as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no CPP, nunca é demais lembrar que a competência para a análise do recebimento da Denúncia é, afinal, do Plenário da Câmara dos Deputados. O Presidente da Casa apenas deflagra o procedimento. Além disso, a hipótese do cometimento de crimes de responsabilidade que expressam condutas afrontosas à Constituição praticadas pelo Chefe do Poder Executivo é motivo suficiente para a submissão da Denúncia à análise desta Casa.

Por tudo isso, o só fato de o Presidente da Câmara dos Deputados ter divergência política com a Denunciada não é causa suficiente para afastar a





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



validade do ato praticado, sem contar que se trata de matéria vencida, já analisada e rejeitada pela Suprema Corte.

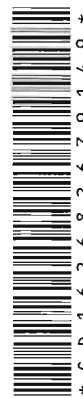
Rejeito, assim, a preliminar apresentada.

### 2.5.2. Das questões procedimentais

#### 2.5.2.1. Da juntada aos autos da delação premiada feita pelo senador Delcídio do Amaral

Na segunda questão preliminar, a Defesa alega:

1. o Presidente da Câmara dos Deputados, ao decidir anexar aos autos a íntegra da colaboração premiada do Senador Delcídio do Amaral, incorreu em desvio de poder e feriu o direito à ampla defesa da Denunciada que;
2. o referido documento não guarda relação fática ou jurídica com o objeto delimitado para o presente procedimento e não guarda pertinência com o atual mandato da Presidente da República;
3. a decisão sobre a juntada dos documentos contraria a deliberação original do Presidente da Câmara quanto a admissibilidade apenas parcial da presente denúncia;
4. a Comissão Especial que cuida do presente procedimento discutiu sobre a matéria e que o requerimento de desentranhamento dos autos foi rejeitado, o que fere os direitos de defesa e do devido processo legal da acusada, que não sabe de quais acusações deve se defender;







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Por fim, a Defesa solicita: a) anulação dos atos desta Comissão a partir da juntada dos documentos; b) que seja afirmado que este processo se limita, exclusivamente, à apreciação dos crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara; c) que seja determinada a reabertura do prazo para a apresentação da manifestação de defesa; e d) que tanto a defesa, como o Relator, bem como os parlamentares, firmem suas manifestações sobre a matéria recebida parcialmente pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

### Análise

Não é consistente a alegação de que a Denunciada não saberia de quais fatos deveria se defender, uma vez que a mesma foi, por duas vezes, regularmente notificada para que tomasse conhecimento do inteiro teor denúncia. Tais fatos ocorreram nos dias 3/12/2015 e 17/3/2016.

Como já registrado, tenho o entendimento firmado de que **o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autoriza a esta Comissão analisar a denúncia por inteiro.**

Também como já apontado, tais documentos não foram considerados como fundamento para a elaboração deste Relatório.

Ademais, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADPF nº 378, decidiu que o procedimento utilizado pelo Congresso Nacional no caso Collor deve ser utilizado como parâmetro para o presente procedimento. Ora, assim decidiu Nelson Jobim, Relator do caso Collor, quando da análise do argumento da Defesa que se investia contra o Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito:





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*Não é a Câmara dos Deputados, porque foro de admissibilidade da Denúncia e de autorização para a instauração do processo, competente para apreciar a consistência material das conclusões da CPI. É tema de exclusiva órbita do Senado Federal, onde o contraditório de mérito deve ser instaurado. (...).*

*Por último, requer que sejam "carreados para os autos todos os documentos em que se fundou o relatório final da CPI para incriminar o defendente" (...).*

*Quanto a essas provas e diligências, o eventual deferimento de sua produção ou de seu cumprimento não está afeto à competência desta Casa, que é, repita-se, restrita ao juízo prelibatório. (grifo nosso)*

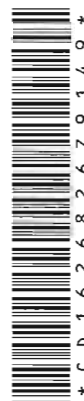
Portanto, o Senado Federal é competente para, ao realizar o novo juízo de admissibilidade, admitir a denúncia total ou parcialmente, bem como produzir as provas necessárias à elucidação dos fatos, entre elas, a juntada de quaisquer documentos, oitiva de testemunhas, perícias, etc.

Esse também foi o entendimento do Presidente desta Comissão Especial, ao decidir Questões de Ordem, no dia 31/03/2016, sobre o desentranhamento do documento:

*"O mais importante é que este documento não será considerado pelo relator desta Comissão Especial, conforme já assentado em decisão anterior. Caberá ao Senado Federal, em sua competência própria, se for o caso, fazer a instrução probatória conforme suas atribuições e como achar adequado. Ou seja, estar ou não o documento nos autos é irrelevante, já que o documento, insisto, não deverá ser considerado por esta Comissão, nem pelo Plenário".*

Em relação ao alegado prejuízo para a Defesa, também este não houve, uma vez que o presente Relatório, como dito anteriormente, limitou-se aos termos da Denúncia conforme supostamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, assim como o fez a Defesa.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



### 2.5.2.2. Da realização de etapa procedimental de diligências para o esclarecimento da denúncia

Quanto às audiências públicas realizadas nesta Comissão para a oitiva de convidados, a defesa alega, em síntese:

1. que a Comissão Especial realizou etapa procedimental não prevista na legislação e no rito de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor, que serviu de parâmetro decisório para o rito estabelecido pelo STF na ADPF nº 378;
2. que, nas citadas audiências públicas, os convidados manifestaram-se sobre todo o conteúdo da denúncia, quando o Presidente da Câmara dos Deputados a recebeu parcialmente, o que teria ferido o direito à ampla defesa da Denunciada.

A defesa requer, por fim, que: a) seja anulada a audiência de esclarecimento da denúncia realizada com a oitiva de seus autores, retirando-se dos autos todas as transcrições das suas falas; b) sejam anulados todos os atos processuais realizados após a realização desta etapa processual, com a reabertura de novo prazo para apresentação de defesa pela Denunciada; c) seja afirmado que o objeto em discussão neste procedimento limita-se exclusivamente aos fatos que caracterizam os crimes de responsabilidade objeto da denúncia originalmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, devendo a defesa e esta relatoria, em suas considerações se absterem exclusivamente em abordarem, em suas respectivas análises, estes fatos; e d) que sejam os membros desta 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 Presidente da Câmara dos Deputados que recebeu a denúncia.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



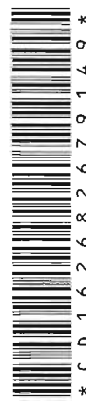
### Análise

Sobre a preliminar em consideração, cabe lembrar que o Presidente deste Colegiado, em decisão à Questão de Ordem formulada pela Deputada Jandira Feghali acerca da interpretação do art. 218, §§ 4º e 5º c/c o art. 20 da Lei nº 1.079/50, **esclareceu que tais audiências teriam apenas o caráter de esclarecimento da denúncia e não de instrução probatória.**

Ao tomar a referida decisão, o Presidente da Comissão considerou o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 378. Naquela ocasião, o Ministro Luís Roberto Barroso deixou expressa a possibilidade de a Comissão Especial adotar procedimentos para o esclarecimento da denúncia apresentada, ao declarar *"receptionados pela CF/1988 os arts. 20 e 21 da Lei nº 1.079/1050, desde que interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as "diligências" referidas no art. 20 não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia"*.

Seguindo esta linha de entendimento, em estrita obediência à Lei nº 1.079/1950 e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o rito do processo de impeachment, **as audiências públicas realizadas no âmbito desta Comissão Especial destinaram-se exclusivamente ao esclarecimento da denúncia**, e não à produção de provas para elucidar a veracidade ou não dos fatos nela narrados, em conformidade com a competência da Câmara dos Deputados de autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade).

Não houve, no caso, desrespeito ao rito do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor. O fato de o Supremo Tribunal Federal ter determinado que tal rito fosse seguido tanto quanto possível pelo Congresso Nacional, não implica a conclusão de que nenhuma diligência de





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



esclarecimento pudesse ser realizada por esta Comissão em razão de nada ter sido feito com esse objetivo naquela ocasião.

Note-se que o caso em análise é, em muitos aspectos, diverso do processo de 1992, eis que a denúncia contém vários **atos complexos, em especial os relativos a matérias financeira e orçamentária**. Daí, porque as audiências públicas não buscaram suprir ou preencher eventuais lacunas da Denúncia, mas, ao invés, esclarecer os membros desta Comissão Especial e a sociedade sobre tais fatos. Tal conduta, a nosso ver, efetivamente contribuirá para a formação da convicção de cada parlamentar na discussão e votação deste parecer.

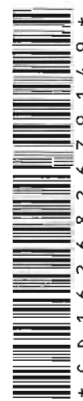
Acredito, ademais, que as audiências públicas aqui realizadas conferiram maior **transparência aos trabalhos deste colegiado**, em respeito aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

Acrescente-se que **não houve prejuízo para a Denunciada**, eis que não se tratou de fatos novos, mas apenas aqueles já contidos na Denúncia, da qual a Presidente da República foi **notificada por duas vezes para apresentar sua Defesa**.

Não obstante o suposto recebimento parcial da Denúncia, não haveria como cercear a livre manifestação dos presentes às audiências sobre os fatos nela contidos, tanto convidados quanto parlamentares, em razão da **liberdade de expressão dos Deputados, em opiniões, palavras e votos, e da publicidade da peça exordial**.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.

**2.5.2.3. Da ausência de intimação da Denunciada para acompanhamento das oitivas de esclarecimento**





1. ao realizar audiência pública com os Denunciantes sem intimar a Denunciada, a Comissão feriu frontalmente o princípio da “paridade de armas”, decorrente do princípio da isonomia e do princípio da ampla defesa;
2. que tal paridade deveria ser observada desde a fase pré-judicial até a fase executória do processo penal;
3. que, após tal oitiva, deveria ter sido aberto novo prazo de 10 sessões para a sua manifestação, uma vez que os esclarecimentos de pontos obscuros sem a ciência da Denunciada prejudica sua defesa.

Por fim, pede a) a decretação da nulidade da sessão de oitiva dos Denunciantes; b) caso seja mantida válida a referida sessão, seja reaberto o prazo de 10 sessões para apresentação de nova defesa; e c) a intimação de todos os atos doravante praticados.

## Análise

De início, conforme dito anteriormente, os Denunciantes foram convidados a comparecer a esta Casa não porque a peça inicial fosse omissa, contraditória ou obscura, mas para “prestar esclarecimentos” no sentido de apresentar a denúncia oralmente aos Deputados e, principalmente, ao povo brasileiro que, até o momento da realização desta audiência, participava da discussão do processo de *impeachment* apenas por “ouvir dizer”. Na verdade, o intuito desta Comissão foi o de dar maior **transparência** ao processo de





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



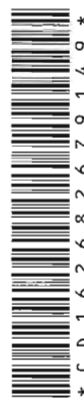
impedimento, conferindo ao cidadão instrumentos para que pudesse formar sua opinião e participar ativamente desse debate.

A realização das referidas audiências públicas nenhum prejuízo trouxe à defesa e, consoante o art. 563 do CPP, *“nenhum ato será declarado nulo se da nulidade não resultar nenhum prejuízo para a defesa ou acusação”*. Também o art. 282, § 2º, do novo CPC determina que *“quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta.”*

Tal qual apontado pelo STF na ADPF nº 378, o procedimento instaurado perante a Câmara dos Deputados não comporta produção de provas já que se trata de fase pré-processual. Nesse ponto, é imperioso que se distinga a fase pré-processual no processo de *impeachment* da fase pré-processual no processo penal, que é a do inquérito policial, onde há produção de provas.

Em que pese ter causado estranheza à Denunciada a realização do ato, a audiência pública é um instrumento com previsão regimental (RICD, art. 24, III), muito utilizado pelo Parlamento, eis que lida diretamente com a sociedade civil. Tais audiências, de fato, não foram realizadas quando do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor. Porém, a sociedade brasileira hoje demanda muito mais participação na política do que naquela época, assim como a questão debatida é muito mais complexa e merece maiores esclarecimentos.

Há que se frisar que durante a realização deste ato não houve a produção de uma prova sequer. Os Denunciantes se ativeram a apresentação oral do conteúdo da denúncia, conforme se pode comprovar através das atas das audiências que constam dos autos. E porque não houve referência a fatos estranhos à denúncia, não se faz necessário abrir novo prazo para a Defesa.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Além do mais, não há que se falar em “paridade de armas”, uma vez que não se trata de dilação probatória. O que houve foi apenas o convite para que fosse feita a exposição oral do conteúdo da Denúncia, bem como sua análise sob diferentes pontos de vista, tanto dos Denunciantes, quanto do Ministro de Estado da Fazenda e do Professor Ricardo Lodi Ribeiro.

Por essas razões, rejeito a preliminar apresentada.

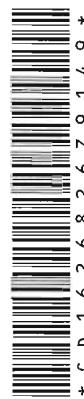
Passemos então ao exame da justa causa e dos demais aspectos de admissibilidade em relação a cada uma das condutas atribuídas à Presidente da República pela Denúncia.

### 2.6. EXAME DE ADMISSIBILIDADE DA DCR Nº 1/2015 (JUSTA CAUSA)

O exame da justa causa refere-se à análise do suporte probatório mínimo que deve acompanhar qualquer procedimento punitivo. Tal exame deve verificar se há nos autos indícios de autoria e da existência material do cometimento de um ilícito, vale dizer se há indícios mínimos de que a ação é típica, antijurídica e culpável.

Na lição de Tourinho Filho<sup>18</sup>, quando se propõe uma ação, “*não basta fazer referência ao caso concreto; é preciso que no limiar do processo a ser instaurado se mostre ao Juiz a seriedade do pedido, exibindo-lhe os elementos em que se esteia a acusação... Não é preciso que a prova seja esmagadora*”. Dessa forma, bastaria a *fumaça do bom Direito*.

Em síntese, esta Comissão deve indagar:



<sup>18</sup> Tourinho Filho, Fernando da Costa. Processo Penal, Vol. 04, 35ª edição, Ed. Saraiva, 2013, fl. 74.



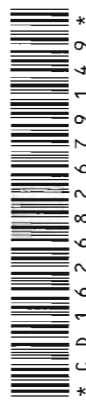


## CÂMARA DOS DEPUTADOS



1. Há na denúncia elementos informativos que indiquem atentado à Constituição, bem como o enquadramento nas hipóteses enumeradas na Lei nº 1.079, de 1950?
2. Há **elementos mínimos** de “prova” que dão lastro à acusação e indicam, em tese, o cometimento de crime de responsabilidade, a ser eventualmente comprovado no âmbito do processo? (Observe-se que a prova, em sentido estrito, é aquela que resulta do contraditório).
3. A acusação é vazia, temerária, infundada, abusiva, leviana, inepta, de caráter meramente partidário, lastreada tão-somente na disputa política, a ponto de comprometer a viabilidade de eventual processo? Há plausibilidade para o prosseguimento do processo?
4. Seriam esses fatos de gravidade suficiente a justificar a instauração do processo, que poderá culminar no afastamento do Chefe do Poder Executivo? Ou seriam meros atos ilegais, de pequena monta, irrelevantes e sem consequências, tendo em vista os deveres funcionais de uma gestão eficiente, proba e responsável do Estado e das finanças públicas?
5. Considerados os argumentos da defesa técnica da denunciada, subsistem a gravidade dos fatos narrados e os elementos de prova que acompanham a denúncia, a ponto de merecer ser recebida e autorizada a instauração do processo pelo Senado Federal?

### 2.6.1. Dos decretos ilegais. Crime do art. 10, itens 4 e 6 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



### Argumentos apresentados

Conforme a Denúncia, a conduta da Presidente da República passível de caracterização como crime de responsabilidade seria a abertura de créditos suplementares, por decreto, **sem autorização legislativa**. Isso afrontaria o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal, e nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei 1.079/1950, na medida em que não teria sido atendida a condição fixada no *caput* do art. 4º do texto da Lei Orçamentária de 2015 (compatibilidade com a obtenção da meta fiscal)<sup>19</sup>.

Os atos e fatos apontados na Denúncia representariam **atentado ao princípio da separação de poderes, ao controle parlamentar das finanças públicas, à lei orçamentária** e à exigência constitucional de prévia autorização legislativa para a abertura de crédito orçamentário suplementar.

A Denúncia destaca que a Presidente editou em 2015 os seguintes decretos de abertura de créditos suplementares, discriminados na Tabela:

Tabela 1 – Decretos listados pela Denúncia

<sup>19</sup> Constituição Federal: Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) VI - a lei orçamentária; (grifo nosso) (...)

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (grifo nosso)

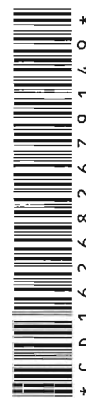
Art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; (grifo nosso)

Lei 1.079, de 10 de abril de 1950: "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*". (grifo nosso)

Lei Orçamentária 2015 - Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015: Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: (grifo nosso)



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Data	Decreto	Tipo de Financiamento – R\$		Anulação de dotações orçamentárias (c)
		Superávit Financeiro (A)	Excesso de Arrecadação (B)	
27/07/2015	s/nº	703.465.057,00	7.000.000,00	36.048.917.463,00
27/07/2015	s/nº	56.550.100,00	-	1.572.969.395,00
27/07/2015	s/nº	666.186.440,00	594.113.666,00	441.088.922,00
27/07/2015	s/nº	-	365.726,00	29.557.106,00
20/08/2015	s/nº	1.370.419,00	-	55.236.212.150,00
20/08/2015	s/nº	231.412.685,00	262.173.117,00	106.683.043,00
SUBTOTAL		1.658.984.701,00	863.652.509,00	93.435.428.079,00
SUBTOTAL (A+B)		2.522.637.210,00		
TOTAL (A+B+C)		95.958.065.289,00		

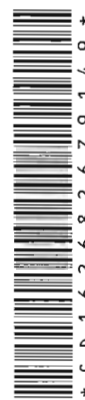
Fonte: Denúncia (p. 18)

Infere-se da Denúncia que, estando comprometida a meta de superávit primário (conforme a Exposição de Motivos do PLN 5/2015), a abertura de créditos por decreto somente seria considerada compatível com a obtenção do resultado fiscal quando os acréscimos na programação orçamentária fossem compensados pela anulação de outras dotações (créditos neutros, do ponto de vista fiscal).

Nesse sentido, os denunciantes afirmam que o superávit financeiro e o excesso de arrecadação utilizados como fonte na abertura dos referidos decretos, na ordem de R\$ 2,5 bilhões<sup>20</sup>, seriam “artificiais” (p. 19). Isso porque o Executivo tinha reconhecido que as metas vigentes, estabelecidas no art. 2º da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO 2015), estavam seriamente comprometidas.

Tal fato teria se tornado límpido com o envio da Mensagem Presidencial nº 269, de 22 de julho de 2015, que encaminhou o PLN nº 5 de 2015, cujo texto atestava que a meta não estava sendo atendida, pelo que o governo

<sup>20</sup> Diferença entre R\$ 95,9 bilhões (total de créditos assinados pela denunciada) e R\$ 93,4 bilhões (decretos que se valeram da anulação de dotações orçamentárias).





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



propôs a sua redução. O mesmo se depreende do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015<sup>21</sup>, de mesma data.

Diante disso, entendem os Denunciantes que, **enquanto não fosse aprovado o PLN 5/2015, estaria vedada a edição de decretos incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente**. Além disso, impunha-se a **obrigação legal de limitar empenhos e pagamentos (contingenciamento)**, com vistas à obtenção da referida meta.

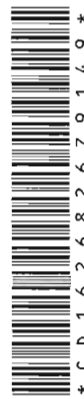
Não obstante, ao invés de promover a correção dos limites de programação, a **Denunciada editou os mencionados decretos de ampliação de despesa com base em uma meta de superávit primário** ainda pendente de aprovação pelo Legislativo.

Ainda de acordo com a Denúncia, a abertura de créditos por decreto, estando a meta fiscal comprometida, e enquanto não aprovada sua alteração, já havia sido considerada ilegal pelo TCU no parecer prévio das Contas de 2014. Os Denunciantes observam que **a conduta ocorrida em 2015 é idêntica àquela verificada no ano anterior**.

Enfim, assentam os denunciantes: *"Inegável, portanto, que a infringência às leis orçamentárias é patente, contumaz e reiterada, o que perfaz o tipo do art. 10, 4, da Lei 1.079/50"* (p. 22).

Segundo a manifestação da Presidente da República, os seus decretos **não teriam violado a Constituição Federal ou as leis orçamentárias em vigor**, tendo em vista que não houve descumprimento da meta de superávit primário, a qual somente poderia ser aferida ao final do exercício financeiro. Como o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 5, de 2015, ao final

<sup>21</sup> Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio\\_3oBimestre.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos-relatorio-avaliacao-fiscal/Relatorio_3oBimestre.pdf)>.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



daquele ano, teria ocorrido a convalidação dos atos praticados com base nessa nova meta fiscal.

Ainda segundo a manifestação de Sua Excelência (fls. 86 e seguintes), haveria, na Denúncia, uma confusão entre gestão orçamentária e gestão financeira.

Pela primeira, os limites de gasto de cada despesa pública devem estar previamente autorizados nas leis orçamentárias (e nos decretos presidenciais que podem abrir créditos orçamentários, com base no já citado art. 4º da LOA), a fim de que haja a transparência de quais são as prioridades do Estado. A gestão financeira, por sua vez, diz respeito à real execução desses gastos, que podem não ser concretizados em sua integralidade, principalmente diante de variações na arrecadação das receitas públicas.

A partir dessa distinção, a Denunciada conclui que a abertura de créditos orçamentários por decreto, evento próprio da gestão orçamentária, **não geraria impacto na obtenção da meta fiscal**, pois esta última é medida de gestão financeira, a ser controlada por mecanismos como o contingenciamento de despesas, que impede que aquilo que foi autorizado do ponto de vista orçamentário, seja efetivamente gasto do ponto de vista fiscal. Daí que a referida criação de crédito orçamentário não teria relação com o descumprimento da meta fiscal ou com o aumento de gastos públicos efetivos.

Sob outro aspecto, a Denunciada alega que o Tribunal de Contas da União (TCU) alterou a sua posição anterior de aceitar a abertura de crédito suplementar por decreto, durante a tramitação de proposta legislativa de alteração da meta fiscal (págs. 133 e seguintes). Como a mudança da jurisprudência do TCU somente ocorreu em 2015, o princípio da segurança jurídica demandaria a aplicação de sanções aos administradores públicos para os fatos que viessem a ocorrer após a referida mudança de entendimento.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



A Denunciada informa que os créditos suplementares foram demandados por diversos órgãos, a exemplo da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral e do Tribunal de Contas da União (págs. 96, 97 e 105 a 107), e que muitos deles dizem respeito a despesas obrigatórias. Por essa razão, argumenta que estava no estrito cumprimento de dever legal e que não poderia lhe ser exigida conduta diversa (pág. 116).

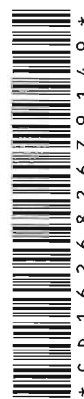
Alega também que realidade semelhante aconteceu em vários estados e municípios, razão pela qual diversos governadores e prefeitos poderiam sofrer o mesmo processo de *impeachment*.

Finalmente, a Presidente da República aduz que mais de vinte técnicos participam do circuito de análise de um decreto de crédito suplementar, o que, acrescido à complexidade técnica da matéria, afastaria a má-fé e o dolo da conduta da Denunciada (págs. 100 e 101).

Feito um breve resumo da denúncia e da manifestação da defesa, passo à análise da admissibilidade do caso concreto. E, inicialmente, esclareço que o farei à luz da competência constitucional da Câmara dos Deputados no processo de *impeachment*, que é a de proferir um mero juízo pré-processual de admissibilidade, a ser reavaliado pelo Senado Federal, conforme decidiu o STF nos autos da ADPF nº 378.

Nesse juízo inicial de admissibilidade, compete ao Plenário da Câmara dos Deputados avaliar se há, na denúncia e seus documentos anexos, e ante a manifestação da parte denunciada, indícios mínimos de prova de conduta pessoal da Presidente da República que, revestidos de máxima gravidade, revelem atentados à Constituição Federal e à Lei nº 1.079, de 1950.

Autoria





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Quanto à Autoria, destaca-se inicialmente que decreto é **ato de competência privativa** dos Chefes do Poder Executivo (CF, art. 84, IV), não podendo contrariar a lei – incluindo a lei orçamentária.

Nesse contexto, verifica-se que os decretos referidos na Denúncia foram realmente assinados pela Presidente da República e publicados entre 27/7/2015 e 20/8/2015.

O art. 40 da LDO para 2015<sup>22</sup> determina a submissão, à Presidente da República, das propostas de créditos suplementares autorizados pela lei orçamentária. Todos os órgãos de todos os Poderes e o Ministério Público submetem suas solicitações ao Poder Executivo (excetuados aquelas que tenham indicação de recursos compensatórios<sup>23</sup>), para que este verifique a compatibilidade das alterações com a meta fiscal. Havendo compatibilidade, edita-se decreto; caso contrário, encaminha-se projeto de lei ao Congresso Nacional. Adicionalmente, tratando-se de despesas imprevisíveis e urgentes, edita-se medida provisória.

### Abertura de créditos e autorização legislativa

<sup>22</sup> Art. 40. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 5º, serão submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observado o disposto no § 5º do art. 39. (grifo nosso)

<sup>23</sup> Art. 40 (...) § 1º Os créditos a que se refere o caput, com indicação de recursos compensatórios dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, nos termos do inciso III do §1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, serão abertos, no âmbito desses Poderes e Órgãos, observados os procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o disposto no § 2º deste artigo, por atos: (grifo nosso)

I - dos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União;

II - dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; e

III - do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Defensor Público-Geral Federal.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Para essa análise de admissibilidade, deve-se verificar inicialmente qual a conduta vedada pela norma, passível de infringir dispositivo da lei orçamentária.

Pelo que se depreende da leitura do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015, a conduta relaciona-se à mera “**abertura**” do crédito, o que independe de sua execução (empenho e pagamento).

Examinando o inciso V do art. 167 da Constituição, vemos que é **prerrogativa exclusiva do Legislativo o exercício da faculdade de autorizar a abertura de créditos orçamentários**. Quando o Legislativo aprova o projeto de lei orçamentária anual e os de créditos adicionais, a abertura desses créditos orçamentários dá-se **automaticamente** com a sanção e publicação da respectiva lei<sup>24</sup>, observando-se os montantes e especificações do que foi analisado e aprovado pelo Congresso Nacional.

Paralelamente, o § 8º do art. 165 da Constituição<sup>25</sup>, a título de exceção ao princípio da exclusividade da lei orçamentária, prevê a possibilidade de o Poder Legislativo conceder ao Poder Executivo, no próprio texto da lei orçamentária, **autorização prévia e genérica para abrir, por decreto e durante o exercício financeiro**, créditos suplementares, devendo-se observar os critérios, limites<sup>26</sup> e condições fixados naquela lei.

<sup>24</sup> Nos termos do § 10 do art. 38 da Lei 13.080, de 2015 (LDO 2015), “os créditos de que trata este artigo, aprovados pelo Congresso Nacional, serão considerados automaticamente abertos com a sanção e publicação da respectiva lei.”

<sup>25</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 8º 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. (grifo nosso)

<sup>26</sup> A necessidade de fixação de limites decorre da vedação do art. 167, VII da Constituição, que impede a concessão ou utilização de **créditos ilimitados**; (grifo nosso).







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Portanto, quem autoriza despesa pública é sempre o Legislativo.

É certo que restrições de caixa e o contingenciamento fazem com que parte das programações autorizadas deixe de ser executada. No entanto, a discricionariedade do Executivo na eleição das programações a serem executadas está circunscrita às dotações autorizadas, que não podem ser ampliadas ou alteradas sem prévia autorização legislativa.

### Condição do art. 4º da LOA 2015

O art. 4º da LOA 2015 contém 29 incisos que refletem limites e situações permissivas para a abertura, pelo Executivo, de créditos suplementares por decreto. No entanto, o *caput* do referido artigo traz expressamente condição a ser observada em qualquer caso: que as “*alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015*”.

Pode-se concluir *a priori* que a finalidade da inserção, nos textos das leis orçamentárias, da condição supracitada, foi a de **compelir o Executivo a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.**

Comprometida a obtenção da meta fiscal, **não poderia o Executivo se valer de decreto para abrir créditos nas situações específicas pelos incisos do mesmo art. 4º.** Neste caso, o Executivo perderia a faculdade de movimentar dotações diretamente, passando a depender da apreciação caso a caso pelo Poder Legislativo de proposições encaminhadas sob a forma de projeto de lei de crédito adicional ou medida provisória.

Essa preocupação do Legislativo com o cumprimento de metas fiscais existe desde a redação que deu origem ao atual dispositivo, incluída por





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



emenda durante a apreciação do projeto de lei orçamentária para 2001<sup>27</sup>, e inspirada pela entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal. Naquela oportunidade, a abertura de créditos por decreto foi condicionada à observância dos dispositivos relacionados ao cumprimento do cronograma de desembolso e dos limites de programação orçamentária e financeira (arts. 8º, 9º e 13 da LRF).

**A LRF reduziu o poder discricionário do Executivo quanto à definição das metas fiscais**, cabendo ao Legislativo dispor, na LDO e nas suas alterações, sobre o equilíbrio entre receitas e despesas.

Resta claro que a exigência do art. 4º da LOA 2015, de que a abertura de créditos deve estar de acordo com a obtenção da meta, tem a finalidade de **retirar a flexibilidade orçamentária do Executivo** se este não estiver cumprindo preceito da LRF relacionado à gestão fiscal.

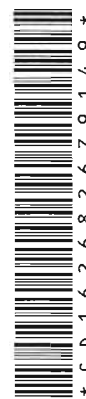
### Processo de obtenção da meta de superávit primário

O alcance da meta de resultado representa a **síntese** do esforço da política fiscal, definida pela LDO. **A obtenção da meta de resultado primário condiciona tanto a elaboração como a execução dos orçamentos, bem como as alterações por créditos adicionais<sup>28</sup>**. Portanto, **a gestão fiscal**, voltada à obtenção da meta, vincula tanto a gestão orçamentária quanto a financeira, o que se manifesta especialmente, durante a execução, na obrigatoriedade de limitação de empenho e pagamento.

Dada a exigência do art. 9º da LRF, a meta de resultado primário tem caráter vinculante para a Administração.

<sup>27</sup> "Art. 6º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os arts. 8º, 9º e 13 da Lei Complementar nº 101, de 2000" (grifo nosso - a parte negritada foi incluída durante a tramitação que levou à aprovação da Lei 10.171, de 2001 – LOA 2001).

<sup>28</sup> LRF, arts. 4º, 5º, I, 8º, 9º, 15; LDO 2016, arts. 2º, 52; LOA 2016, art. 4º





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Assim, os procedimentos para **obtenção da meta** se iniciam no campo do orçamento, adequando-se as autorizações de despesa ao alcance dos resultados fiscais implícitos na lei orçamentária.

Durante a execução, a meta de resultado condiciona a programação das despesas, à luz das receitas estimadas. Diante de alguma alteração na previsão de receitas, a despesa discricionária deve se acomodar a elas, via contingenciamento.

**A obtenção da meta de superávit é fruto de um processo dinâmico que ocorre ao longo do ano, o que envolve instrumentos indicados pela própria LRF: cronograma, avaliações periódicas e medidas de ajuste para correção de eventuais desvios** que possam comprometer a obtenção da meta.

Fixado o cronograma inicial, o alcance das metas é monitorado por relatórios bimestrais e quadrimestrais<sup>29</sup>, ao passo que a garantia de seu cumprimento depende basicamente da fixação e da manutenção de limites globais compatíveis para as despesas discricionárias (LRF, art. 9º).

### Abertura de créditos e limites de programação

A Denunciada argumenta que a obtenção da meta de resultado se dá no campo específico da gestão financeira. Assim, o ato de abrir créditos, evento da gestão orçamentária, não teria impacto na obtenção das metas, sob o critério de caixa.

Nessa linha, a abertura de quaisquer créditos, independentemente da fonte, sempre seria compatível, porque não tem impacto financeiro imediato.

<sup>29</sup> LRF arts. 8º e 9º; LDO, art. 52





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



No entanto, aceita essa interpretação, **restaria inócua a condição estabelecida pelo Legislativo no *caput* do art. 4º da LOA, de delegar ao Executivo maior flexibilidade na gestão orçamentária, desde que estivesse atuando na gestão fiscal de forma compatível com o alcance das metas fixadas.** A interpretação que o Executivo faz sobre o referido dispositivo atenta contra sua eficácia e afasta o controle legislativo da execução do orçamento.

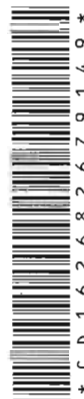
A Defesa alega que o § 13 do art. 52 da LDO 2015<sup>30</sup> teria amparado a edição dos decretos sob as circunstâncias verificadas. Segundo esse dispositivo, a execução de despesas primárias discricionárias decorrentes da abertura de créditos é **condicionada aos limites globais de empenho e pagamento**, o que seria uma espécie de garantia da compatibilidade da abertura de créditos durante o exercício.

Todavia, esse parágrafo deve ser lido de forma integrada com o *caput* do mesmo artigo, o qual determina que os limites devem ser fixados com base no art. 9º da LRF. Ou seja, **o contingenciamento deve ser suficiente para garantir o cumprimento da meta.**

Se os limites da programação orçamentária e financeira<sup>31</sup> não estavam assegurando a obtenção da meta vigente, **frustrada estaria a garantia de compatibilidade.**

<sup>30</sup> Lei 13.080/2015, Art. 52, § 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.

<sup>31</sup> LDO 2015, 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



A Defesa assevera que abrir créditos por decreto não implica “aumento de nenhum centavo de gasto público”, dada a segregação da gestão orçamentária em relação à financeira.

Esse argumento, entretanto, não é condizente com os princípios da LRF e da LDO, no sentido de **que a obtenção do superávit primário deve orientar a elaboração, a execução e também as alterações do orçamento**. Vale assinalar que alterações da programação orçamentária, em geral, implicam anulação de dotações que se mostraram não realizáveis, para suplementar despesa que muito provavelmente será executada e que demandará recursos financeiros.

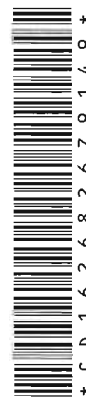
Além de ampliar o limite das despesas discricionárias (contingenciamento menor do que o necessário), **o abandono unilateral da meta fiscal vigente, antes de aprovada sua alteração pelo Legislativo**, contribui para adiar providências e decisões políticas urgentes para o País no campo do controle do gasto obrigatório.

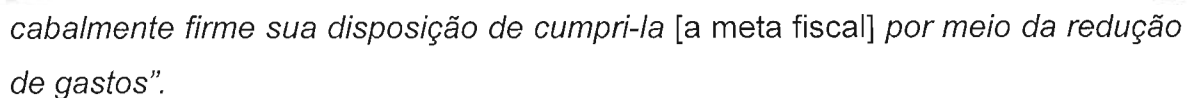
### Comprometimento da meta de resultado primário em 2015

Neste exame preliminar, constatou-se que o Poder Executivo reconheceu o comprometimento das metas estabelecidas na LDO 2015, na Exposição de Motivos anexa ao PLN nº 5/2015<sup>32</sup>, que solicitava a redução da meta.

A Defesa alega que foi então promovido contingenciamento adicional de R\$ 8,5 bilhões, e que essa limitação, pelo governo, “*demonstrou*

<sup>32</sup> Exposição de Motivos à Presidente da República - EMI nº 00105/2015 MP MF Brasília, 22 de Julho de 2015: Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=C96BA8242AFCD8D0C62AAADEF65F6C38.roposicoesWeb2?codteor=1365242&filename=PLN+5/2015+CN](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C96BA8242AFCD8D0C62AAADEF65F6C38.roposicoesWeb2?codteor=1365242&filename=PLN+5/2015+CN)



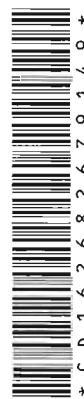


Ocorre que o relatório do 3º bimestre de 2015 fundamentou-se numa **meta pendente de aprovação pelo Congresso**, o que permitiu contingenciamento **inferior aos “montantes necessários”** (art. 9º da LRF). Assim, os limites de programação, naquele momento, **tornaram-se incompatíveis com a obtenção da meta.**

Isso é constatado no exame preliminar do **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º Bimestre de 2015**, citado pelas Partes. Neste Relatório o Executivo mostra o cenário macroeconômico adverso e o aumento da frustração da estimativa de receitas. E que, nesse contexto, foi enviado ao Congresso Nacional Projeto de Lei nº 5, de 22/07/2015, que altera a LDO-2015. Diante disso, o Relatório de avaliação bimestral desconsidera a meta então vigente e passa a considerar desde já as metas alteradas de acordo com o referido projeto de lei, ainda que não aprovado.

O impedimento da abertura de créditos por decreto a partir de 22/7/2015, por incompatibilidade com a obtenção da meta de resultado fiscal, teria ocorrido pelo fato de o **Executivo ter abandonado a meta fiscal então vigente** (R\$ 55,2 bilhões, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e Seguridade Social), passando a adotar limites globais de programação **com base em uma meta de resultado menor, proposta no PLN 5/2015 (R\$ 5,8 bilhões), sem aguardar a aprovação do Legislativo.**

Tal procedimento permitiu **ampliar os limites de empenho e pagamento e reduzir a necessidade de maior contingenciamento**. Ou seja, a avaliação do referido Relatório permite concluir que, se adotada a meta então vigente (e não a do PLN nº 5/2015), maior teria sido o contingenciamento.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



### Alteração das metas fiscais durante o exercício

É indiscutível, como aponta a Defesa, a possibilidade de alteração das metas fiscais, diante de mudanças da conjuntura econômica ao longo do tempo.

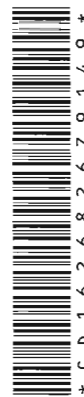
Também procede a afirmação de que *“é correto e legítimo que o Poder Executivo envie a proposta de alteração quando, ao elaborar os relatórios bimestrais, constate alteração no quadro macroeconômico previsto no ano anterior para atender aos fins de transparência e planejamento”*.

No entanto, **o mero envio de projeto de lei alterando a meta não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação**, para fins de atendimento da condição estabelecida no dispositivo da lei orçamentária, nem de manter a trajetória de gastos fundamentada na meta então vigente.

A interpretação de que a “obtenção” da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no **caput do art. 4º da LOA**. Ademais, impede a aplicação do princípio da ação fiscal planejada da LRF, obstando a correção de desvios durante a execução.

Além disso, nos termos do art. 167, V da Constituição, **a autorização legislativa para a abertura de créditos deve ser prévia**. Em decorrência, a verificação das condições para essa autorização também deve ser prévia.

**Alterar a programação orçamentária e financeira com base num projeto de alteração da LDO intensifica a não obtenção da meta fiscal aprovada**, numa espécie de profecia **autorrealizadora**. Essa conduta gera **fato consumado**, na medida em que, na hipótese de o Legislativo não aprovar a





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



alteração, medidas tardias de contenção de gastos não deverão ter a mesma eficácia, se comparadas com aquelas preconizadas no art. 9º da LRF.

Procede a observação da Defesa de que o descumprimento da meta fiscal anual não enseja a configuração de crime de responsabilidade, nem mesmo punição administrativa. Por outro lado, **a legislação responsabiliza o gestor quando deixa de adotar os meios necessários à sua obtenção**, a exemplo do contingenciamento.

### Exame preliminar da legalidade dos decretos

Prosseguindo nesse exame de admissibilidade, é preciso verificar se os decretos citados na Denúncia, **no momento e na situação em que foram editados**, atendiam objetivamente à condição do *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária: *“desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015”*.

O tema admite duas abordagens. Numa primeira acepção, mais restritiva, **se e enquanto** os limites globais da programação orçamentária estiverem incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, afastada estaria a possibilidade de o Executivo abrir, por decreto, **quaisquer créditos**.

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

Nessa abordagem, todos os decretos citados na Denúncia, independentemente da fonte utilizada, estariam **desprovidos de autorização legislativa**. Reitera-se que os limites de programação fixados a partir do Relatório







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



de Avaliação do 3º bimestre (22/7/2015) estavam comprometidos, por terem considerado uma meta fiscal ainda não aprovada pelo Legislativo (PLN nº 5/2015).

Ou seja, as alterações na programação orçamentária, no sentido de “fixação de limites globais”, ocorridas entre o envio do PLN 5/2015 (22/7/2015) e a aprovação da nova meta (3/12/2015), tornaram-se incompatíveis com a obtenção da meta de resultado fiscal da LDO vigente.

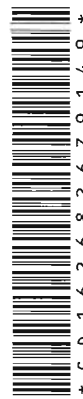
O contingenciamento menor do que o necessário (baseado na meta do PLN 5/2015) rompeu a condição incluída no art. 4º da LOA. Nesse sentido, **nenhum dos decretos citados na Denúncia poderia ter sido aberto, mesmo aqueles que ampliaram despesas com anulação de outras.**

Em uma segunda acepção, menos restritiva, a verificação da compatibilidade dos créditos com o dispositivo da LOA dá-se pela análise das alterações promovidas por cada decreto, examinando-se sua repercussão individual quanto às despesas acrescidas e fontes utilizadas<sup>33</sup>.

Nessa hipótese, mesmo diante de uma meta comprometida, **ainda seria viável a abertura de créditos com impacto neutro no resultado fiscal.** Isso inclui aqueles que aumentam despesa primária com anulação equivalente de despesa de mesma espécie.

Por outro lado, créditos que aumentam despesa primária com base em fonte financeira (a exemplo do **superávit financeiro**), não seriam compatíveis com a obtenção das metas fiscais. O uso do superávit financeiro do ano anterior afeta o resultado primário do ano em curso.

<sup>33</sup> Créditos suplementares, abertos por decreto ou decorrentes de aprovação de projeto de lei, promovem alterações nas dotações que integram as programações orçamentárias. Viabilizam aumento de despesas caso as dotações do orçamento se mostrem insuficientes, sendo que sempre devem indicar os recursos correspondentes, conforme art. 167, V, *in fine* da Constituição Federal.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Em relação ao uso do **excesso de arrecadação**, estando as metas fiscais comprometidas, tais receitas, inclusive próprias ou vinculadas, deveriam ser mantidas em caixa, não ampliando gastos.

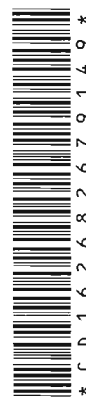
Na verificação preliminar da compatibilidade dos créditos abertos, pela **análise das programações alteradas por cada decreto** (ver quadro anexo a esse item), dos seis decretos indicados na Denúncia, os dois primeiros associaram fontes financeiras a despesas financeiras, mostrando-se, portanto, neutros do ponto vista fiscal, como alega a Defesa<sup>34</sup>. Os outros quatro decretos, no entanto, acrescentaram despesas primárias. Portanto, mesmo sob essa ótica, **não poderiam ter sido abertos**.

Não parece proceder, *a priori*, o argumento da Defesa de que o superávit financeiro e o excesso de arrecadação podem ser sempre utilizados como fontes para abertura de créditos, porque previstos na Lei nº 4.320/64.

Óbvio que, em condições normais, é permitida sua utilização para atender créditos adicionais. Porém, comprometida a obtenção da meta fiscal (evento da gestão fiscal), **perderia o Executivo a flexibilidade de movimentar dotações por Decreto** (gestão orçamentária). Também não cabe a interpretação de que a abertura de quaisquer créditos sempre seria permitida, por não impactarem as metas, leitura que esvazia o sentido da norma.

Conclui-se, neste juízo preliminar, que **as duas abordagens possíveis não afastam, a priori, a hipótese de ter havido descumprimento de dispositivo do texto da Lei Orçamentária de 2015**, seja pela constatação de que os limites globais das despesas discricionárias se encontravam comprometidos, seja pela verificação do impacto individual de cada decreto,

<sup>34</sup> O pagamento de despesas financeiras não é considerado na apuração do resultado primário (art. 7º, § 4º, da Lei nº 13.080, de 2015).





contrastando-se as despesas acrescidas e as respectivas fontes de financiamento.

Abertura de créditos e despesas obrigatórias.

Também não merece prosperar, nesta avaliação preliminar, o argumento de que créditos destinados a **despesas obrigatórias**, que não requerem juízo de conveniência e oportunidade, possibilitaria sempre a abertura por decreto.

A condição estabelecida no *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária aplica-se à abertura por decreto de **todas as despesas, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas requerem autorização do Legislativo**, a quem cabe decidir sobre sua aprovação. A questão não é a essencialidade da despesa aberta, mas o meio escolhido para a viabilização do crédito, porque afastou o Legislativo do controle prévio das despesas públicas.

Também não se considerou válido, neste juízo, o argumento da Defesa de que a abertura, por decreto, de créditos relativos a **despesas obrigatórias** estaria sempre legitimada pelos ajustes na avaliação bimestral<sup>35</sup>. Isso porque o Relatório do 3º bimestre de 2015, e também o seguinte, não estava mais considerando a meta vigente, o que inviabiliza os pretensos ajustes.

O fato de as despesas obrigatórias não serem contingenciadas não significa que poderiam ser **abertas** necessariamente por Decreto. O Executivo deveria aguardar a aprovação da mudança da meta pelo Legislativo, sem prejuízo do contingenciamento. Ou enviar projeto de lei de crédito adicional ao Legislativo, ou mesmo editar medida provisória, nos casos previstos na Constituição.

<sup>35</sup> A suplementação de despesa obrigatória não seria incompatível com a obtenção da meta de resultado, porque quando executado o crédito haveria a redução equivalente de limite para despesa discricionária.





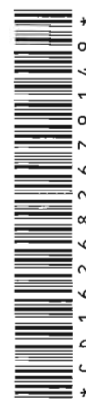
Convalidação de atos pela aprovação da alteração da meta fiscal

Alega a Denunciada que, ao final do exercício, a meta foi cumprida, o que representaria um atestado de regularidade da atuação governamental. Defende também que o atingimento das metas somente poderia ser aferido no encerramento do exercício fiscal, 31 de dezembro de 2015. Nesse ponto, invoca o princípio da anualidade, e conclui o atingimento da meta constitui “condição resolutória” (e não suspensiva), o que tornaria possível a abertura de créditos.

É verdade que a lei orçamentária estima receitas e fixa despesas para todo o exercício financeiro, e que as metas de resultado fiscal previstas na LDO referem-se ao exercício. A LRF, no entanto, para garantir a obtenção das metas durante a execução, exige seu desdobramento em metas quadrimestres (art. 9º, § 4º), cronograma financeiro e relatórios de avaliação. A legalidade da execução orçamentária, portanto, está circunscrita a um conjunto de normas e procedimentos que devem ser verificados a cada passo e no momento da ação ou omissão.

É questionável a alegada **convalidação** de atos praticados durante o exercício de 2015, em decorrência da aprovação da nova meta pelo Congresso Nacional. Como visto, a Constituição Federal (art. 167, V) exige autorização **prévia** para a abertura de créditos. Adicionalmente, a aprovação da nova meta pode ter repercussão distinta no campo administrativo-financeiro e no da responsabilização do agente público. *A priori*, o tempo do suposto crime de responsabilidade se dá **no momento da ação, ou seja, na edição dos decretos sob análise**.

A interpretação a favor da convalidação, aparentemente, **anula o controle legislativo prévio na definição da política fiscal**. Ademais, contraria princípios da LRF que limitaram o poder discricionário do Executivo na condução





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



da política fiscal, e que exigem ação fiscal planejada e correção de desvios, com vistas ao atingimento das metas.

### Inexigibilidade de conduta diversa

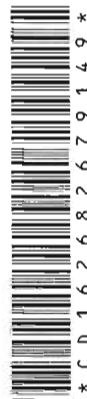
Também não vislumbramos, nessa etapa do processo, **inexigibilidade de conduta diversa**.

A elaboração de um decreto de crédito suplementar, conforme a Defesa, *“envolve uma complexa cadeia de atos administrativos, da qual se deriva a necessária supervisão interna de diversos órgãos administrativos, que envolve inclusive os órgãos demandantes das verbas de suplementação”*.

Assim, não parece razoável, nesse juízo preliminar, eximir a Denunciada de seu dever funcional de avaliar a compatibilidade das alterações com a meta fiscal e com a legislação vigente. **Somente o Poder Executivo, em seus escalões mais elevados, detém as informações para aferir os requisitos das alterações**, ao passo que os órgãos demandantes, com uma visão fragmentada do processo, apenas enviam suas propostas.

Feita a análise pelo Executivo, e atendidas as condições do art. 4º da Lei Orçamentária, poderia ser editado decreto. Em caso contrário, decretos citados na Denúncia não poderiam ter sido editados. Deveria ter sido encaminhado projeto de lei ao Congresso Nacional. Ou, em caso de imprevisibilidade, relevância e urgência, editar medida provisória.

O argumento da Defesa sobre o fato de constar, nas exposições de motivos dos decretos, que *“as alterações decorrentes da abertura deste crédito não afetam a obtenção da meta de resultado primário”*, prova apenas que **houve**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



**a declaração, mas não a verdade substancial.** Naquelas condições, a meta encontrava-se comprometida, e os limites de empenho e pagamento, incompatíveis, por adotar uma meta menor, ainda não aprovada pelo Legislativo.

Em relação ao princípio da continuidade da administração pública, seu atendimento não afasta a efetiva e permanente verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre as finanças públicas, nos termos do art. 70 da Carta Magna. Abrir crédito orçamentário implica na assunção perante a sociedade de obrigações de cunho fiscal pela Presidente da República.

Em relação ao argumento da grande dificuldade de alcançar os resultados fiscais originalmente previstos, caberia, ao invés de adotar procedimento unilateral, maior mobilização junto ao Legislativo e à sociedade na discussão das providências e decisões políticas urgentes para o País no campo do controle do gasto público e nas reformas estruturais.

**Por reconhecer que havia conduta diversa a ser exigida da Presidente da República, o envio de projeto de lei de crédito adicional ou a edição de medida provisória, ao invés da edição de decretos,** afasto, neste juízo preliminar, a alegação de inexigibilidade de conduta diversa.

### Entendimento do Tribunal de Contas da União

A Defesa alegou **que houve mudança de entendimento do TCU sobre a matéria**, a partir do Acórdão nº 2461/2015-TCU-Plenário, que aprovou parecer prévio em favor da rejeição das contas da Presidente da República relativas a 2014. Nessa decisão, o Tribunal considerou a abertura de créditos incompatíveis com a meta fiscal como um dos “fundamentos para a opinião adversa”.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Afirma a Defesa que a abertura de créditos suplementares, na pendência de apreciação de projetos de lei alterando a meta de resultado primário, já teria ocorrido em exercícios anteriores, sem que isso tivesse sido caracterizado como ilegal ou irregular pelo TCU.

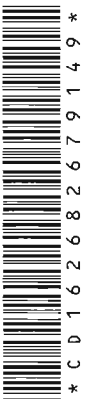
Ao que consta, no entanto, o TCU não teria se pronunciado sobre a matéria em anos anteriores, atestando expressamente sua regularidade. Ou seja, não teria havido mudança de entendimento, dado que inexistente aprovação tácita de atos e procedimentos não examinados em auditorias ou fiscalizações no passado.

Ademais, **a apuração de crime de responsabilidade pelo Poder Legislativo independe de avaliações próprias do órgão auxiliar de controle externo.** De acordo com a Constituição (art. 71, I), o Congresso Nacional, no exercício de atividades de controle, somente necessita aguardar parecer prévio do Tribunal no âmbito do processo de julgamento de contas do Presidente da República.

No processo de julgamento de crimes de responsabilidade (Constituição Federal, art. 85), a lei específica (Lei 1.079/1950) não prevê vinculação da Câmara dos Deputados, nem do Senado Federal, à prévia manifestação da Corte de Contas.

### Discussão sobre a presença de dolo

Pontua a Defesa que a Presidente da República jamais teve a intenção de burlar qualquer norma, tendo atuado apenas para garantir o funcionamento da máquina pública, de acordo com recomendações dos órgãos que a assessoram. Assim, mesmo que fosse constatada a ilegalidade, diz não ter havido ação dolosa, pela existência de pareceres jurídicos e técnicos, revisados





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



pela Casa Civil, que teriam amparado a edição dos Decretos, atos jurídicos presumivelmente válidos.

Alega ainda que o Poder Executivo parou de expedir decretos como os impugnados tão logo o TCU emitiu o Acórdão 2.461/2015, o que afastaria o dolo da conduta da Denunciada.

Adicionalmente, conforme a Defesa, a Lei nº 1.079, de 1950, tipifica a conduta de infringir “patentemente” (e de qualquer modo), dispositivo da lei orçamentária, do que se deduz a necessidade de existência de fato evidente e vontade manifesta.

Ademais, junta demonstrativo dos Estados federados em que, supostamente, se adotam práticas semelhantes, sem notícia de sanções.

Ainda que não caiba aprofundamento do tema nesta fase de juízo preliminar, não se pode descartar que, no exercício de 2015, **já era de amplo conhecimento o caráter proibitivo da conduta**. Isso porque os atos e fatos ocorridos neste exercício guardam similitude com aqueles do ano anterior, os quais já haviam sido objeto de debate público.

Também é controversa a afirmação de que um grande número de técnicos, inclusive da Casa Civil, participaram das etapas que precederam à edição de tais decretos o que afastaria a conduta dolosa da Denunciada. **Nenhum gestor de recursos públicos pode eximir-se de sua responsabilidade pelos atos que celebra no âmbito de sua função pública**. As tarefas podem até ser distribuídas, as competências, delegadas, mas **o gerenciamento e a responsabilidade sobre os seus atos são indelegáveis**. Como já disse a doutrina, “o governador não deixa de ser governador, o prefeito não deixa de ser prefeito. É possível resguardar-se, é recomendável prevenir”, mas **a**







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



responsabilidade pela gestão da coisa pública recai sobre aquele que foi eleito, afinal, a eleição não se transfere<sup>36</sup>.

Além disso, a alegação de que governadores e prefeitos sofreriam processos de *impeachment* por experimentarem realidades similares, além de não eximir a culpa, parece-nos precipitada. Registre-se que a condição constante do art. 4º da LOA 2015 é típica das leis orçamentárias federais, em vista da competência da União de conduzir a política fiscal macroeconômica.

### Síntese do item

Em síntese, quanto aos atos e fatos analisados nesse juízo de admissibilidade, podemos afirmar:

1. O que está sendo avaliado é se o Executivo poderia ou não ter aberto por decreto os créditos citados na Denúncia, e se estava ou não autorizado pelo Legislativo para tanto. Existe no *caput* do art. 4º da LOA uma condição geral para a abertura: compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida;
2. A condição estabelecida no *caput* do art. 4º aplica-se à abertura por decreto de **todas as despesas orçamentárias, discricionárias ou não, de todos os Poderes e MPU, independentemente de seu mérito. Todas dependem autorização do Legislativo;**
3. A multicitada condição do *caput* do art. 4º, surgida a partir da edição da LRF, teve a finalidade de **compelir o Executivo** a adotar, **durante a execução** do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal;

<sup>36</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby e MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101 de 04/05/2000*. 2a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 201-202.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



4. A obtenção da meta de resultado é a **síntese** da política fiscal. Definida pela LDO, **a meta fiscal condiciona a elaboração, a execução, bem como as alterações (créditos adicionais) do orçamento. Durante a execução, o alcance da meta é fruto de um processo dinâmico que envolve cronograma, avaliações periódicas e medidas de ajuste para corrigir desvios;**
5. O impedimento da abertura de créditos por decreto teria sido desencadeado a partir do fato de o Executivo, na edição do relatório de avaliação do 3º bimestre de 2015 (22/7/2015), ter **abandonado a meta fiscal** então vigente (R\$ 55,2 bilhões), passando a adotar limites globais de programação com base na meta proposta no PLN 5/2015 (R\$ 5,8 bilhões), sem aguardar a aprovação do Legislativo, o que permitiu menor contingenciamento;
6. O **mero envio de projeto de lei** alterando a meta, ainda que justificado, não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação; a interpretação de que a obtenção da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no caput do art. 4º da LOA, e conflita com o controle legislativo do gasto público previsto no art. 167, V, da Constituição, que exige autorização prévia; além disso, coloca em risco a obtenção da meta fiscal aprovada, porque gera fato consumado;
7. Os atos e fatos relatados **não afastam a hipótese de descumprimento de dispositivo do texto da lei orçamentária.** Diante do abandono da meta vigente, o Executivo teria **perdido a flexibilidade de movimentar dotações por decreto.** Neste caso, deveria valer-se de projeto de lei de crédito adicional ou medida provisória.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



### Conclusão

Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

O indício de **crime de responsabilidade** indicado na Denúncia decorreria do item 4 do art. 10 da Lei 1.079/1950 (infringência de dispositivo da lei orçamentária). Isso decorre do fato de que o *caput* do art. 4º da Lei Orçamentária de 2015 impõe condição inafastável para que créditos possam ser **abertos** por decreto, que não teria sido observada.

O tema orçamentário, com a correta gestão dos recursos públicos, é tão sensível para o regime republicano brasileiro que, em todas as Constituições do Brasil (exceto a Carta outorgada de 1937), constaram disposições expressas qualificando como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a lei orçamentária, demonstrando a relevância do cumprimento da norma orçamentária para o regime democrático.

A situação denunciada exhibe, *a priori*, **usurpação, pelo Poder Executivo, de prerrogativas do Poder Legislativo** em matéria orçamentária, nos termos da Constituição Federal. A lei orçamentária, além de instrumento de planejamento e do equilíbrio fiscal, garante o controle político da sociedade sobre as despesas públicas.

As leis orçamentárias apresentam-se como instrumento do Estado moderno na conformação de sua gestão financeira e separação dos poderes constituídos. O poder decisório na matéria orçamentária encontra-se repartido, cabendo ao Legislativo autorizar despesas, e ao Executivo, sua execução. Essa





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



divisão de poderes decorre de princípio fundamental da democracia (Constituição, art. 2º), necessária, em última instância, para proteger o cidadão. É grave seu descumprimento, na medida em que se colocam em risco princípios e valores constitucionais voltados à proteção do Estado Democrático de Direito.

E aqui eu peço a atenção dos ilustres cidadãos brasileiros e membros deste Colegiado. Os fatos mostram sérios indícios de inconstitucionalidade, ilegalidade e irresponsabilidade fiscal, negando-se a vigência e eficácia do art. 4º da Lei Orçamentária, e, por consequência, atentando contra o Poder Legislativo, que se vê constrangido, diante **do fato consumado** e no intuito de evitar o colapso das contas públicas, a aprovar uma meta fiscal que passa a depender, em última instância, da vontade exclusiva da Presidente da República.

Diante do exposto, para fins deste exame preliminar, os documentos citados na Denúncia, cotejados com a manifestação da Defesa, permitem concluir pela existência de suporte mínimo de elementos de prova acerca dos fatos narrados.

Nesse contexto, as condutas atribuídas à Presidente da República, relativas à abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a devida autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo próprio Poder Legislativo no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, se vierem a ser confirmadas pelo Senado Federal, não representam atos de menor importância, meros desvios de tecnicismo orçamentário, passível de correção pelos mecanismos usuais de controle, como pretendeu a Denunciada em sua manifestação.

Muito pelo contrário, a condução da política orçamentária do Estado brasileiro, à margem da Constituição e das leis orçamentárias em vigor, evidencia grave violação de valores ético-jurídicos que fundamentam e legitimam o



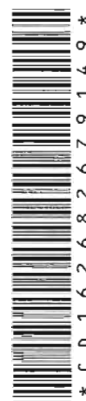


## CÂMARA DOS DEPUTADOS



exercício do poder estatal, entre eles, o controle democrático e popular do Legislativo sobre os limites da programação orçamentária dos gastos governamentais.

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



**SUBSÍDIO PARA EXAME DE ADMISSIBILIDADE DE DECRETOS ABRINDO CRÉDITOS SUPLEMENTARES CITADOS NA DENÚNCIA  
(compatibilidade com a obtenção da meta de resultado fiscal)**

R\$ 1,00

Data	Órgãos	Página DOU	Despesa acrescida - Indicador de Resultado Primário da despesa				Fonte de Financiamento			
			Financeira	Primária Obrigatória	Primária Discricionária	Total	Superávit financeiro	Excesso de arrecadação	Anulação de despesa	Total
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Executivo, EFU e Refinanciamento	65 - Seção I	36.687.241.595	-	72.140.925	<b>36.759.382.520</b>	703.465.057	7.000.000	36.048.917.463	<b>36.759.382.520</b>
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo	02 - Seção I	61.675.935	1.567.843.560	-	<b>1.629.519.495</b>	56.550.100	-	1.572.969.395	<b>1.629.519.495</b>
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	Educação, Prev, Trabalho, Cultura	49 - Seção I	3.359.418	-	1.698.029.610	<b>1.701.389.028</b>	666.186.440	594.113.666	441.088.922	<b>1.701.389.028</b>
27/7/2015 (pub 28/7/2015)	diversos órgãos do Executivo	68 - Seção I	120.000	-	29.802.832	<b>29.922.832</b>	-	365.726	29.557.106	<b>29.922.832</b>
20/8/2015 (pub 21/8/2015)	MAPA, Fazenda, Cidades e EFU	14 - Seção I	55.200.582.569	-	37.000.000	<b>55.237.582.569</b>	1.370.419	-	55.236.212.150	<b>55.237.582.569</b>
20/8/2015 (pub. 21/8/2015)	Judiciário e Executivo	04 - Seção I	-	-	600.268.845	<b>600.268.845</b>	231.412.685	262.173.117	106.683.043	<b>600.268.845</b>
<b>Total</b>			<b>91.952.979.517</b>	<b>1.567.843.560</b>	<b>2.437.242.212</b>	<b>95.958.065.289</b>	<b>1.658.984.701</b>	<b>863.652.509</b>	<b>93.435.428.079</b>	<b>95.958.065.289</b>

Fonte: Diário Oficial da União; e SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*





### **2.6.2. Crimes de responsabilidade pela contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”)**

Os Denunciantes narram diversos fatos supostamente capazes de comprovar a realização ilegal de operação de crédito pela União com a Caixa, o Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS, uma vez que teriam sido efetivados sem autorização legislativa, em desconformidade com a LRF e com a Constituição Federal, a saber:

1. Operações com a Caixa Econômica Federal - Caixa para pagamento de benefícios sociais (Bolsa-Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial);
2. Adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);
3. Repasses não realizados ao Banco do Brasil relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, inclusive em 2015;
4. Utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI); e
5. Pagamento de dívidas pelo FGTS sem a devida autorização em Lei Orçamentária Anual ou em Lei de Créditos Adicionais, caracterizando a execução de despesa sem dotação orçamentária.

A Denunciada, por sua vez, limitou a defesa aos fatos presentes na Denúncia relativos ao Plano Safra, ou seja, às transações financeiras realizadas exclusivamente com o Banco do Brasil, no exercício de 2015. Os principais argumentos da Defesa são:





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

103

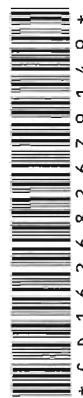


1. A acusação relativa ao ano de 2015 mostra-se precipitada e até mesmo temerária, uma vez que, mesmo no âmbito do TCU, não existe qualquer manifestação com relação a possíveis irregularidades nas subvenções do Plano Safra;
2. No ano de 2015, houve mudança no entendimento do TCU com relação aos procedimentos adotados pelo governo federal;
3. Com base nas características do Plano Safra, inexistente ato da Presidente da República em sua operacionalização, descaracterizando, portanto, a autoria da Denunciada no ilícito apontado; e
4. Ainda que houvesse qualquer conduta passível de ser atribuída à Presidente da República, não há tipicidade na conduta, uma vez que as medidas analisadas não são verdadeiras operações de crédito, diante do conceito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF.

Feito o breve relato dos fatos passo a sua análise.

Dos elementos fáticos trazidos pela Denúncia, parece evidente que persistentes atrasos no pagamento de compromissos financeiros do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil ou qualquer outra instituição financeira controlada não se coadunam com o planejamento, a prevenção de riscos e a transparência, princípios basilares da gestão fiscal responsável e que devem ser observados pelos gestores públicos, nos termos do art. 1º da LRF e do art. 37 da Constituição Federal.

Mais ainda, a história recente do País revela que **a possibilidade de os entes públicos utilizarem instituições financeiras controladas para o**







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



**financiamento de gastos sempre se revelou como potencialmente causadora de déficits e desequilíbrios fiscais.** A título de exemplo, vale lembrar as consequências do uso de bancos estaduais por parte dos respectivos Governos Estaduais.

Segundo dados da Associação Brasileira de Bancos Estaduais e Regionais (ASBACE), no ano de 1993, os bancos estaduais totalizavam 560 agências. Em 1996, pouco antes do início do processo de privatização dos bancos estaduais, estas instituições somavam ativos de R\$ 123 bilhões, o que corresponderia a 17,6% do total de ativos do sistema financeiro nacional, contando, ainda, com 3.900 agências e aproximadamente 134 mil funcionários.

Salviano Junior<sup>37</sup> lembra que praticamente todos os Estados tinham bancos. Os governos locais, usando o poder inerente aos controladores dessas instituições, passaram a financiar seus gastos, seja diretamente, por meio de empréstimos dos bancos a empresas estatais, seja indiretamente, intensificando a utilização de suas instituições bancárias para a execução de políticas públicas setoriais e sub-regionais.

Com essas operações de crédito, em 1992, em média, cada banco emprestava aos próprios governos o equivalente a 3,3 vezes o seu próprio patrimônio contábil.

A partir de 1994, com a perda de receita do imposto inflacionário, que, de certo modo, mascarava os prejuízos decorrentes da concessão de empréstimos sem a observância das boas técnicas bancárias, restou evidente a péssima situação econômico-financeira dessas instituições. O reconhecimento dos efeitos deletérios das relações entre os entes federados e as instituições



<sup>37</sup> SALVIANO JUNIOR, C. *Bancos Estaduais: dos Problemas Crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

105



financeiras por eles controladas levou a União a criar o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES<sup>38</sup>.

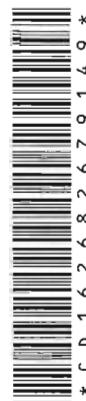
Por meio desse Programa, foram criados mecanismos com o objetivo de privatizar, extinguir ou transformar os bancos estaduais em instituições não financeiras, com o claro objetivo de impedir que fossem utilizadas pelos governos locais para alavancar recursos financeiros de forma incompatível com a sua capacidade fiscal e de endividamento.

Nesse contexto, em 4 de maio de 2000, sobreveio a Lei de Responsabilidade Fiscal para, terminantemente, proibir a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente que a controle, nos termos do art. 36 daquele Estatuto. E, em 20 de outubro daquele mesmo ano, entrou em vigor a Lei nº 10.028, de 2000, que acresceu à Lei nº 1.079, de 1950, novos tipos de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária.

**A preocupação com o equilíbrio fiscal está longe de constituir mera tecnicidade.** Ao contrário, ela guarda estreita relação com valores caros à nossa sociedade e, especialmente, com a ideia de que o povo, de tempos em tempos, pode manifestar-se sobre os rumos do País e votar pela execução de projetos distintos daqueles concebidos por governos passados<sup>39</sup>. Caso representantes eleitos para cumprir mandatos por prazos determinados violem regras de responsabilidade fiscal, darão perigosos passos rumo ao comprometimento de receitas futuras, para além do seu governo, e à desestabilização da economia.

Ocorre que governantes têm estímulos para perseguir a realização de projetos em prazos relativamente curtos, em busca de aprovação popular, de sucesso em campanhas eleitorais, entre outros resultados. Esse é um fato

<sup>38</sup> Instituído pela Medida Provisória nº 1.514, de 7 de agosto de 1996.





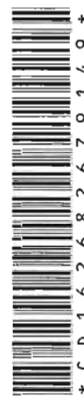
amplamente reconhecido por estudiosos de diversos campos do conhecimento<sup>40</sup>. Ante tais considerações, **a responsabilidade fiscal é vista como um pré-compromisso, que deve ser respeitado a fim de evitar que o viés de curto prazo, típico da atuação política, comprometa indevidamente a capacidade de o povo eleger novos projetos no futuro.** Trata-se, em suma, de resguardar a possibilidade de gerações futuras exercerem participação democrática e de assegurar um mínimo de condições materiais para que possam ser executados projetos distintos daqueles defendidos pelos governos presentes.

Se um novo governo recebe do anterior uma série de débitos contraídos à margem da lei, parte do orçamento à sua disposição deverá ser destinada ao cumprimento de tais obrigações, e não poderá ser direcionado à execução da agenda política referendada pelo eleitorado. Em semelhante sentido, o descumprimento de normas fiscais e a falta de transparência nesse campo sinalizam a deterioração das contas públicas e, no limite, o risco de insolvência do País. Em consequência, são esperados: aumento do custo da dívida pública e do crédito; a redução de investimentos privados; diminuição do crescimento do produto nacional ou sua estagnação ou, em situações drásticas, sua contração. Todos esses resultados limitam a margem de atuação de eventuais governos futuros que representem a opção popular por mudanças na condução do País.

**Há, portanto, estreita ligação entre a responsabilidade fiscal, a estabilidade econômica e o princípio democrático, de modo que, mesmo governos democraticamente eleitos, devem zelar pela estabilidade financeiro-econômica do País.** Caso não o façam, sacrificarão as possibilidades de escolha das gerações futuras em benefício de seus próprios projetos políticos.

<sup>39</sup> Segundo o art. 1º parágrafo único, da Constituição de 1988, "Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

<sup>40</sup> Por todos, v. Alan Blinder. Bancos centrais: teoria e prática. Trad. Maria Abramo Caldeira Brant. São Paulo: Editora 34, 1999. Blinder argumenta a necessidade de instituição de mecanismos de isolamento político para proteger os responsáveis pela política monetária de pressões de ocupantes de cargos eletivos e que atuem com viés de curto prazo, comprometendo a estabilidade futura dos países; e Robert Baldwin, Martin Cave e Martin Lodge. Understanding Regulation; theory, Strategy, and Practice, Oxford University Press, 2012, especialmente pp. 15-23 e 40-48. Baldwin, Cave e Lodge apontam que não deve haver dissociação imediata entre a intervenção estatal na economia e a preservação do interesse público, pois agentes públicos podem agir para perseguir seus próprios interesses.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

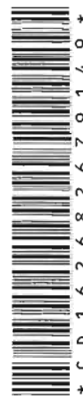


Daí que a execução de tais projetos apenas é válida nos limites impostos pela legislação fiscal e orçamentária. Essas são considerações que orientam movimentos em prol da responsabilidade fiscal, como aquele realizado a partir de meados da década de 1990 no Brasil.

Feito esse breve registro histórico, com a finalidade de realçar a importância da legislação fiscal e a gravidade dos fatos narrados, no que diz respeito à possível utilização indevida, pela União, de instituição financeira controlada, destaca-se que **o ponto central da Denúncia a ser analisado neste tópico reside em verificar se as transações financeiras com o Banco do Brasil enquadram-se no conceito legal de operação de crédito típica ou assemelhada estabelecido pelo art. 29, III, da LRF, do que poderá resultar na tipificação ou não em crime de responsabilidade fiscal, assim como verificar se há indícios de autoria da Denunciada dos atos apontados como ilegais.**

Nessa linha, importa, além de verificar o enquadramento das transações financeiras no conceito jurídico de operação de crédito, também analisar se os fatos narrados, pela magnitude dos valores envolvidos, comprometeram o planejamento, a transparência, a prevenção de riscos fiscais e o próprio equilíbrio das contas públicas, que é, em essência, o bem jurídico maior que a LRF buscou proteger.

De início, é de se ter presente que as atribuições dos bancos públicos podem ser divididas em dois grupos. De um lado, tais entidades atuam como instituições financeiras privadas, isto é, captam dinheiro do público em geral e, assim, reúnem recursos para oferecer crédito a produtores e consumidores, em condições livremente pactuadas. De outro lado, os bancos públicos federais atuam como agentes financeiros da União, hipótese em que prestam serviços de execução de programas de governo. Neste caso, não deve haver intermediação financeira: as políticas públicas são custeadas com recursos de origem fiscal, como ocorre com o Programa Minha Casa Minha Vida e o FGTS, tendo como





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



agente operador a Caixa Econômica Federal, e a equalização de taxas de juros em operações de crédito rural no Plano Safra, tendo como operador o Banco do Brasil. Ao contratarem bancos públicos como agentes financeiros, a Administração Pública e seus dirigentes valem-se da estrutura já montada daquelas instituições financeiras, de sua capilaridade e expertise no trato com recursos financeiros, para obter ganhos de escala, ou seja, para tocar programas sem precisar constituir novas entidades, contratar pessoal, adquirir imóveis, etc.

Embora os dois tipos de atribuições acima identificadas possam ser realizadas pela mesma pessoa jurídica, a legislação determina a sua separação. Com efeito, se: (i) a execução de programas governamentais é custeada com recursos fiscais; (ii) o contrato entre a União e os bancos é de prestação de serviço; e (iii) um ente da Federação não pode tomar crédito junto a instituição financeira estatal por si controlada (art. 36 da LRF), então, os recursos captados pelos bancos públicos, via depósito ou outros instrumentos financeiros, não podem ser utilizados para quitar despesas atinentes a políticas públicas, sob pena de as verbas orçamentárias inicialmente indicadas para o custeio dos projetos do governo serem irregularmente substituídas por recursos privados. Nesse caso, a instituição financeira estatal seria uma intermediária entre os depositantes e seu controlador. É dizer, em vez de emprestar a seus clientes o dinheiro captado em mercado, a instituição financeira estatal direcionaria tais recursos para a União, que passaria a ser devedor do banco público, assumindo a obrigação de restituir determinado valor nominal, somado à remuneração pelo uso do dinheiro.

Vê-se, então, que, quando captam dinheiro em mercado, as instituições financeiras estatais estão em exercício de atividade de intermediação financeira, típica dos bancos privados. Já quando se trata de programas de governo, não há intermediação financeira, mas simples prestação de serviços. Se os recursos captados dos clientes bancários forem usados para a quitação de despesas com políticas públicas, as duas atividades, de intermediação financeira e de prestação de serviços para a União seriam conjugadas. O resultado dessa reunião seria o uso de recursos de origem privada – depósitos bancários, por





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



exemplo – em programas que deveriam depender, exclusivamente, do orçamento público.

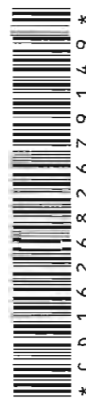
É sintomático que grande parte das discussões sobre as cognominadas “pedaladas” envolvam os bancos públicos, entidades com relativa facilidade para captar recursos em mercado e suprir a falta de verbas orçamentárias para a execução de projetos do governo.

Primeiramente, sobre a alegação da Defesa de que ainda não existe manifestação do TCU sobre os fatos analisados neste tópico, cumpre registrar que nem o art. 85 da Constituição Federal, nem a Lei nº 1.079, de 1950, preveem como condição objetiva para enquadramento de crime de responsabilidade que haja parecer prévio pela reprovação das Contas pelo TCU ou mesmo sua rejeição pelo Congresso Nacional. É prerrogativa da Câmara dos Deputados e desta Comissão avaliar se os fatos narrados na Denúncia são passíveis de enquadramento em crime de responsabilidade, não estando essa análise vinculada à existência de um exame prévio por parte do TCU, do Congresso ou de qualquer outro órgão. Por óbvio, a existência de tais condições dá maior peso a essa análise. No entanto, insisto, não são condições indispensáveis para que os atos do Presidente da República sejam considerados crime de responsabilidade.

Sobre a possível mudança de jurisprudência, no âmbito do TCU, no que se refere aos procedimentos adotados pelo Governo Federal, assim se pronunciou aquela Corte de Contas, em resposta à mesma alegação, no voto aprovado sobre o exame das contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014<sup>41</sup>:

*As decisões do TCU, por falta de disposição legal ou constitucional que o autorizem a assim proceder, não conferem salvaguarda à continuidade da*

<sup>41</sup> Acórdão nº 2.461, de 7 de outubro de 2015, nos autos do processo 005.335/2015-9, que emitiu parecer sobre as contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



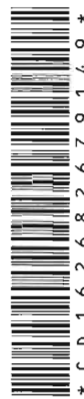
*prática de ato ilegal não abordado ou detectado por ocasião da análise fático-jurídica resultante de suas manifestações anteriores. (...)*

*Assim, teria que sempre alertar ao agente público ou ao órgão ou entidade jurisdicionados, como uma espécie de "aviso prévio", antes de aplicar o que a Lei e a Constituição lhe determinam, o que caracterizaria ofensa máxima ao princípio da legalidade por parte deste Tribunal.*

Segundo a Denúncia, a dívida do Tesouro Nacional para com o Banco do Brasil, referente à equalização de juros e taxas da safra agrícola, era de R\$ 10,9 bilhões em 31/12/2014. Em 30/6/2015, esse montante havia evoluído para R\$ 13,4 bilhões, conforme registram as demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Semestre de 2015. Tal atraso consubstanciaria continuidade do ilegal financiamento do Governo Federal, não podendo a Denunciada alegar que desconhecia a irregularidade diante da notoriedade dos fatos desde o ano de 2014, com os apontamentos de irregularidades feitos pelo TCU, no processo TC 021.643/2014.

De acordo com a Defesa, tratando especificamente das subvenções relativas ao Plano Safra: "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, ficaria afastada qualquer caracterização de atraso, concessão de prazo e financiamento para pagamento dos valores apurados".

Diverge a Defesa, ainda, sobre o enquadramento da transação com o Banco do Brasil no conceito de operação de crédito estabelecido pelo art. 29, III, da LRF e pelo art. 29 da Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal. Registra que a parte final do art. 29 da citada Resolução deixa claro que a enumeração dos negócios jurídicos não é exaustiva, pois também devem ser consideradas





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



111

operações 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”.

Assinala ainda a Defesa que parece ser indiscutível que haja a necessidade de celebração 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.

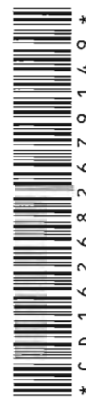
Sobre esse aspecto, a minuciosa análise realizada pelo TCU no processo das contas presidenciais de 2014 consolida a visão daquele Tribunal sobre as transações em comento<sup>42</sup>:

*“18. É certo que nem toda dívida relaciona-se a uma operação de crédito. Contudo, as dívidas do Tesouro com os bancos oficiais, destacadas na fiscalização do Tribunal, possuem todas as características de empréstimo, como a permanência por longo prazo e a incidência de encargos. Afinal, representam a assunção, pelos bancos, de compromissos de terceiro (a União), quando eles deveriam, em vez de custear a despesa pública, canalizar seus recursos para transações com o setor privado normalmente previstas nas suas carteiras de negócios, que lhes renderiam juros. Ou seja, os bancos estão tendo que cortar parte das suas disponibilidades para empréstimos tradicionais, a fim de poder emprestar para o Tesouro.” (grifo nosso)*

O mencionado Voto acrescenta ainda que:

*“23. (...) Está caracterizado, pois, o fato de que a aludida movimentação financeira (atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais, que acabam por arcar com o pagamento de despesas de responsabilidade da União) tem natureza jurídica de operação de crédito, independentemente do nomen juris que porventura lhe tenha sido*

<sup>42</sup> Acórdão nº 2.461, de 7 de outubro de 2015, nos autos do processo 005.335/2015-9, que emitiu parecer sobre as contas da Presidente da República relativas ao exercício de 2014.



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



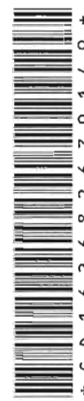
*atribuída, o qual obviamente não tem o condão de modificar a sua essência.” (grifo nosso)*

Releva destacar que os atrasos de pagamentos relativos a esse mesmo evento, ou seja, à equalização de taxas de juros da safra agrícola, no exercício de 2014, já haviam sido classificados pelo TCU como omissão de passivos da União das estatísticas da dívida pública, a teor do Parecer Prévio relativo às contas presidenciais de 2014.

Importa reconhecer, nesse sentido, que o **atraso ou a postergação nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no exercício de 2015, tem natureza e características praticamente idênticas aos atrasos verificados no pagamento das subvenções ao BNDES e ao FGTS**. Isso porque, embora a prática tenha se dado em exercícios financeiros diferentes, e para atender a programas de governo distintos, seguem o mesmo *modus operandi*: atrasar, de forma sistemática, o ressarcimento dos altíssimos valores devidos a título de equalização de taxas de juros à instituição federal que atuou como agente financeiro do governo – nesse caso, o Banco do Brasil.

Um exame minimamente atento dessa prática revela, com muita clareza, que ela ultrapassa, em muito, o plano da mera “prestação de serviços”, como alega a Denunciada. A dinâmica dos fluxos financeiros, a sua reiteração e os exorbitantes valores a descoberto do Tesouro com o Banco do Brasil, nesse caso, evidenciam que a União, sob o comando da Denunciada, transformou em regra o que deveria ser absolutamente excepcional: durante meses a fio, usou recursos do próprio Banco do Brasil, e não do Tesouro, para bancar as ações de governo.

É precisamente nesse ponto que se afirma a configuração de tal prática como a operação de crédito de que trata o art. 36 da LRF: o lastro sistemático, prolongado e descomunal de recursos do caixa da própria instituição





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



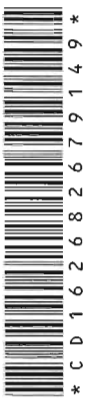
financeira federal para bancar uma política de governo, que, na verdade, é de responsabilidade do Tesouro, e não da citada instituição. É importante frisar, mais uma vez, que não se está diante de descasamentos pontuais de fluxos financeiros, mas sim de algo reiterado, o que demonstra, de forma clara, que se está diante de uma política deliberada de financiamento de ações governamentais pelo próprio Banco do Brasil.

Em termos substantivos, essa prática do Tesouro em muito se assemelha àquela adotada por milhões de pessoas físicas e jurídicas no País quando necessitam de recursos em caráter emergencial, valendo-se, para tanto, das operações de crédito rotativo (usualmente conhecidas como “cheque especial”). Com efeito, a prática atende aos mesmos propósitos – na medida em que provê recursos para atender a despesas do contratante – e observa a mesma dinâmica – uma vez que o Banco do Brasil é remunerado pelos recursos que adianta.

Diante disso, é possível, em tese, afirmar que se está diante de uma autêntica operação de crédito, embora disfarçada sob o manto de “prestação de serviço”, sobejamente porque, no caso em tela, o Banco do Brasil não agiu apenas como agente financeiro ou executor do plano safra. Atuou, isto sim, como intermediário financeiro, provendo os recursos necessários à sua implementação.

Nessa linha, portanto, os fatos e atos denunciados poderiam, em tese, tipificar o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950.

Os Denunciantes assentam que os indícios de irregularidades eram de conhecimento da Denunciada, pois foram amplamente “*noticiados em jornais e revistas de grande circulação no país (peça 3), relacionados ao atraso no repasse às instituições financeiras dos valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o bolsa família, o abono salarial, o seguro-*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*desemprego, os subsídios de financiamento agrícola e os benefícios previdenciários" (p. 45).*

Quanto à autoria, afirmam que esta seria de natureza comissiva e omissiva da Denunciada, pois:

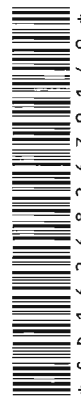
*A conduta da denunciada, Dilma Rousseff, na concretização destes crimes, é de natureza comissiva, pois se reunia, diariamente, com o Secretário do Tesouro Nacional, determinando-lhe, agir como agira.(...).*

*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.. (p. 36)*

Neste exame preliminar, considerando os indícios de realização de operação de crédito ilegal, de forma sistemática e em volumes expressivos, não há como afastar a possibilidade de autoria da Denunciada.

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

O mais importante, no entanto, é que a análise por nós empreendida dos fatos narrados e dos argumentos apresentados pela Defesa leva à conclusão inequívoca de que são fortes os indícios de que as transações financeiras relatadas constituíram um tipo de financiamento sobre a qual incidiria a vedação de contratação prevista na LRF, configurando, portanto, os requisitos de tipicidade constantes da Denúncia.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



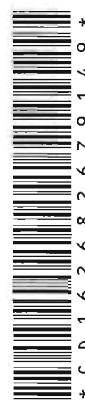
O só fato de existirem duas opiniões respeitáveis e fundamentadas sobre o real conceito de “operação de crédito”, como sobressai dos autos, já é fato suficiente por si só para justificar o recebimento da denúncia. A dúvida, nesse caso, opera em favor da admissibilidade da denúncia, diante da relevância e gravidade da questão.

Verifica-se, também, que a possibilidade da existência de **volumosos débitos em atraso do Tesouro Nacional** junto a instituição financeira controlada **afrontaria os princípios da transparência, do planejamento e do próprio equilíbrio fiscal**, valores caros no nosso ordenamento jurídico, tanto no plano constitucional quanto no estatuto de responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

Com isso, concluímos que estão presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da Denúncia, quais sejam, a autoria e a tipicidade dos fatos narrados ante a hipótese prevista no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, e da justa causa de pedir, **no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, no exercício de 2015.**

### **2.6.3. Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público**

Os Denunciantes listam, entre os crimes de responsabilidade supostamente praticados pela Presidente da República, a “omissão de registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público”. Esses valores relacionam-se às práticas já referidas neste Relatório e conhecidas como “pedaladas fiscais”.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



A Denúncia assevera que a não contabilização desses valores na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) afrontaria a Lei Orçamentária Anual (LOA), visto que o acompanhamento das metas de superávit primário se transformaria em mera ficção.

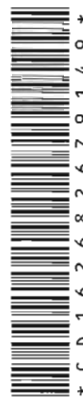
O crime de responsabilidade residiria, primeiramente, no ato de “mascarar o orçamento para dele fazer constar informações incorretas, com apresentação de um resultado fiscal, ao final de cada mês, superior ao que efetivamente seria adequado” (p. 38).

Em segundo lugar, haveria crime no fato de a LDO e a LOA terem sido elaboradas com base em resultados e metas que não espelhavam a realidade. Ao assinar esses diplomas, a Presidente assumiria como reais os respectivos números e estimativas, “explicitando todo seu conhecimento sobre a matéria” (p. 44).

Os Denunciantes reproduzem trecho de autoria do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto ao TCU, segundo quem o impacto das aludidas operações na dívida líquida “só era captado pelo Bacen no momento do efetivo desembolso dos recursos federais, isto é, no momento em que os valores eram sacados da Conta Única do Tesouro Nacional em favor das instituições financeiras”. Desse modo, o resultado fiscal “calculado pelo Bacen ao final de cada mês foi superior ao que efetivamente seria devido” (p. 37). Os valores omitidos, segundo o Procurador, superariam a monta de R\$ 40 bilhões.

Para os Denunciantes, tais condutas da Presidente da República afrontariam o item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079/1950.

A Defesa não se manifestou especificamente sobre esse ponto da Denúncia.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Preliminarmente, deve-se distinguir a suposta irregularidade anunciada no item 2.3 da Denúncia (*"não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público"*) de outras, noticiadas de forma esparsa no texto, mas relacionadas ao item, a saber: **o ato de "mascarar" o orçamento, nele inserindo informações incorretas sobre o resultado fiscal** (p. 38), e, semelhantemente, o ato de assinar os projetos de LDO e de LOA, **assumindo como reais números e estimativas sabidamente "maquiados"** (p. 44-45).

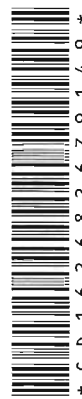
A análise específica da "omissão de registro de valores" na DLSP exige considerar certas nuances da contabilização de passivos no cálculo desse indicador, bem como as competências institucionais envolvidas na matéria.

O Banco Central (Bacen) conceitua a DLSP como o balanceamento entre as dívidas e os haveres do setor público não financeiro e do próprio Bacen, junto (1) ao setor público financeiro; (2) ao setor privado financeiro; (3) ao setor privado não financeiro; e (4) ao resto do mundo.

Além da DLSP, que é uma "variável de estoque", o Bacen também calcula, mensalmente, resultados fiscais (variáveis de fluxo).

A variação do endividamento líquido, sob a ótica da DLSP, corresponde ao resultado nominal do setor público, sob o critério conhecido como "abaixo da linha". Grosso modo, o resultado nominal indica quanto o setor público se socorre de recursos de terceiros para financiar suas atividades e rolar sua dívida. O resultado primário, a seu turno, equivale ao resultado nominal menos os juros nominais incidentes sobre dívidas e haveres.

Conforme o Bacen, as fontes de dados para esses cálculos são, regra geral, *"os detentores das dívidas do setor público, tendo como base as informações registradas na contabilidade do sistema financeiro, as informações*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*gerenciais dos sistemas de liquidação e custódia de títulos públicos e os dados oriundos do balanço de pagamentos”.*<sup>43</sup>

Vale considerar que os resultados nominal e primário também são apurados pelo critério “acima da linha”. Trata-se de critério adotado pelo Tesouro Nacional, partindo da comparação entre os itens de receitas e despesas.

Os critérios de resultado deveriam, em tese, chegar aos mesmos números. Entretanto, os resultados calculados “abaixo da linha” pelo Bacen são reconhecidos como oficiais, para fins de gestão fiscal do setor público. Isso porque não há ainda legislação que estabeleça “metodologia de apuração dos resultados primário e nominal”, como previsto no art. 30, § 1º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ante a lacuna normativa, desde 2000 dispositivos da LDO e da LOA, na esfera federal, legitimam a metodologia do Bacen para esse fim<sup>44</sup>.

Isso posto, constata-se a grande responsabilidade do Bacen, visto que, além de atender as necessidades próprias da política monetária, sua metodologia, constante de seu Manual de Estatísticas Fiscais, passou a fundamentar as metas fiscais da LDO e, em decorrência disso, a elaboração e a execução dos orçamentos.

Por tratar de metodologia estabelecida discricionariamente pelo Bacen, o Manual de Estatísticas Fiscais poderia, em tese, ser alterado a qualquer momento. No entanto, o Banco afirma que seus indicadores de dívida e necessidades de financiamento do setor público gozam de “*ampla aceitação por*

<sup>43</sup> Manual de Estatísticas Fiscais, p. 5 (disponível em [www.bcb.gov.br/ftp/infecan/Estatisticasfiscais.pdf](http://www.bcb.gov.br/ftp/infecan/Estatisticasfiscais.pdf))

<sup>44</sup> Por exemplo, art. 10, inciso IV, da Lei 13.242/2015 – LDO 2016 e Mensagem do PLOA 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*parte dos agentes econômicos e da sociedade em geral*<sup>45</sup>, e que sua metodologia é utilizada desde 1991, de maneira uniforme<sup>46</sup>.

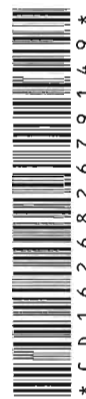
A discussão sobre a contabilização das chamadas “pedaladas fiscais” entre os itens da DLSP foi travada, inicialmente, no processo TC 021.643/2014-8, instaurado pelo TCU especificamente para tratar do tema. Posteriormente, o processo das Contas de Governo do exercício de 2014 também abordou essa problemática.

No Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, prolatado no âmbito do mencionado TC, a Corte de Contas determinou ao Departamento Econômico do Bacen que considerasse, no cálculo da DLSP, os valores devidos pela União relacionados às situações alcunhadas de “pedaladas”. Além disso, chamou em audiência o Presidente do Bacen, Alexandre Tombini, e o Chefe do Departamento Econômico, Túlio Maciel, para que apresentassem razões de justificativa a respeito das omissões desses passivos no cálculo da DLSP.

**Todo esse arrazoado leva à constatação de que, especificamente, a omissão de passivos na Dívida Líquida do Setor Público é matéria estranha à esfera de atuação da Presidente da República, restringindo-se às competências do Bacen.** Como visto, o cálculo da DLSP é realizado por aquele Banco; as informações utilizadas para apurar a dívida líquida e os resultados fiscais são oriundas principalmente da contabilidade do sistema financeiro, e capturadas pela autarquia; a inclusão de itens na DLSP depende da metodologia estabelecida no Manual de Estatísticas Fiscais. Além disso, o TCU, ao reputar necessária a inclusão do valor das “pedaladas” na DLSP, expediu determinação ao Bacen com esse teor, e responsabilizou seus dirigentes pela omissão.

<sup>45</sup> Manual de Estatísticas Fiscais, p. 5 (disponível em [www.bcb.gov.br/ftp/infecan/Estatisticasfiscais.pdf](http://www.bcb.gov.br/ftp/infecan/Estatisticasfiscais.pdf))

<sup>46</sup> Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República, item 8.5.1.







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Adicionalmente, a legislação que estabelece as competências do Bacen, em especial a Lei 4.595/1964, não evidencia submissão da autarquia ao poder decisório do Presidente da República. Ao contrário, o Bacen exerce a maioria de suas atribuições em decorrência direta da referida lei, e, em outros casos, como braço executivo do Conselho Monetário Nacional.

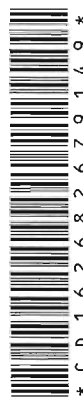
Cotejados esses fatos e considerações, **a análise quanto a indícios de autoria sobre o ponto específico da “omissão de passivos na DLSP” aponta para a inviabilidade de eventual processo de responsabilização da Presidente da República.** Não se vislumbra como a ação ou a omissão da mandatária pudesse ter influenciado os procedimentos técnicos do Bacen, ainda mais diante da informação de que o arcabouço teórico empregado pela autarquia vigorava de maneira uniforme desde 1991.

Superada essa questão, passa-se ao exame das supostas condutas praticadas diretamente pela Presidente, nos termos do item 2.3 da Denúncia.

Os Denunciantes argumentam que a Chefe do Executivo teria assinado os projetos de LDO e de LOA e encaminhado ao Congresso mesmo sabendo que deles constariam números e estimativas errôneas, ante o efeito das “pedaladas” sobre o resultado primário e a DLSP.

Já se disse neste Relatório que a discussão sobre a sensibilização da DLSP pelos passivos da União junto aos bancos públicos adentrou a esfera pública por ocasião da instauração, pelo TCU, do processo TC 021.643/2014-8.

Como noticiado no Voto condutor do Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, o Bacen passou a considerar no cálculo da DLSP as obrigações contraídas junto à Caixa Econômica Federal a partir do final de agosto de 2014 (item 38). Além disso, o mesmo Acórdão, com texto definitivo publicado em





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



9/12/2015, determinou ao Bacen que considerasse na apuração da DLSP os passivos do governo federal para com outras instituições financeiras públicas<sup>47</sup>.

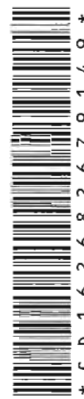
Reconhecendo a autoridade do Bacen para estabelecer a metodologia de cálculo da DLSP e dos resultados fiscais, os usuários dessas informações só podem seguir entendimento diverso a partir de mudanças promovidas pelo próprio Banco naquela metodologia.

Em observância às datas supracitadas, constata-se que apenas as leis orçamentárias referentes ao exercício de 2017 poderão contar com parâmetros elaborados nos termos do novo entendimento da contabilização de passivos na dívida líquida e nos resultados fiscais.

Partindo dessa exposição, observa-se que as alegadas condutas atribuídas à Presidente da República, de “mascarar o orçamento” e de assinar projetos de LDO e LOA fundamentados em números e estimativas incorretas, não encontram respaldo nos fatos aqui listados. Adicionalmente, não há indícios de que tais condutas envolvam infração aos dispositivos da Lei 1.079/1950 apontados pelos Denunciantes, já que não se verifica desrespeito a qualquer dispositivo da lei orçamentária, ou atuação incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo.

Considero, nesse ponto, que, apesar de o Poder Executivo federal ter se beneficiado dos atrasos de pagamentos relativos às “pedaladas fiscais”, obtendo maior disponibilidade de recursos e resultados fiscais melhores do que aqueles decorrentes do adimplemento fiel de suas obrigações, não se vislumbra indício de autoria da Presidente da República nas condutas denunciadas.

**Assim, a análise efetuada neste parecer é pela inviabilidade de eventual processo de responsabilização direta da Presidente da República,**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



com base nos supostos crimes arrolados no item 2.3. da Denúncia, quais sejam: o “mascaramento” do orçamento, para dele fazer constar informações incorretas em termos de resultado fiscal, e a assinatura da leis de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual com resultados e metas que não espelhariam a realidade.

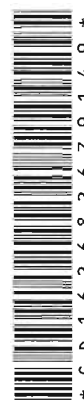
### 2.6.4. Dos crimes contra a probidade na Administração

Em conformidade com a Decisão do Presidente desta Comissão, proferida no dia 22 de março de 2016, ao responder Questões de Ordem oferecidas pelos Deputados Paulo Teixeira (PT/SP), Arlindo Chinaglia (PT/SP) e pela Deputada Jandira Feghali (PCdoB/RJ), **a parte da Denúncia ora analisada não foi considerada para a formação da convicção deste Relator.**

Contudo, os fatos denunciados são extremamente graves e relevantes, sobretudo se considerados os desdobramentos da “Operação Lava Jato” e o surgimento de fatos novos após o oferecimento da Denúncia ora analisada e seu recebimento preliminar pelo Presidente desta Casa.

Conforme abordado anteriormente, o juízo de admissibilidade realizado pelo Presidente da Câmara é meramente precário, sumário e não vinculante, o que autorizaria que esta Comissão analisasse a denúncia por inteiro, incluindo aqueles temas que, em um primeiro momento, foram afastados por falta de maiores indícios.

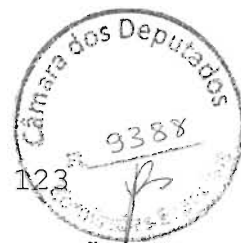
Cabe ao Senado Federal realizar um juízo de recebimento preliminar, conforme decidido pela ADPF nº 378. **Cabe também ao Senado Federal**, nesse juízo preliminar, se confirmar a eventual decisão da Câmara dos Deputados, **decidir se a denúncia apresentada será julgada por inteiro**, o que incluiria os fatos relativos a este ponto, **ou apenas parcialmente**, naquilo que o



<sup>47</sup> Item 9.1.2, com redação dada pelo item 9.4.3 do Acórdão 3.297/2015-TCU-Plenário.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Presidente da Câmara dos Deputados e esta Comissão consideraram como razão de decidir.

Afinal, a conclusão deste relatório deve ser apenas a de autorizar a instauração ou não do processo. Nada mais do que isso. A fase realmente processual, com o recebimento da denúncia propriamente dito, com o seu processamento e julgamento, será feita no Senado Federal.

### 2.7. DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* (JUÍZO POLÍTICO)

Uma vez superados os aspectos jurídicos relativos à admissibilidade da acusação, faz-se necessária a análise de sua conveniência e oportunidade política<sup>48</sup>.

O caráter híbrido (político-jurídico) da análise da atuação presidencial exige uma valoração que somente pode ser feita pelo Parlamento, utilizando-se de sua sensibilidade política de captar o momento vivido pela sociedade, bem como a gravidade das condutas imputadas ao Presidente da República.

Muito se tem dito nos últimos dias que esse processo seria um “golpe” contra a democracia. Com todo o respeito, ao contrário! A previsão constitucional do processo de *impeachment* confirma os valores democráticos

<sup>48</sup> Nelson Jobim, no parecer adotado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados no caso Collor, brilhantemente, escolheu o seguinte trecho da obra do Professor SAMPAIO DÓRIA para explicar o alcance e extensão do juízo político conferido a esta Casa:

*“... a declaração de procedência ou improcedência da acusação é discricionário. Não é o imperativo da lei o que decide. Mas a conveniência aos interesses da Nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição, numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, poderá a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação.”*

*Nisto consiste o elemento essencialmente político do processo de impedimento” (in Dir. Const. Vol 3, págs. 388/389, 1960).*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



124

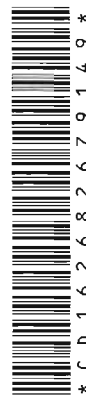
adotados por nossa Constituição. Se fosse “golpe” não estaria em nossa Lei Maior.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli assim definiu a questão, em entrevista divulgada pela imprensa: *“Não se trata de um golpe. Todas as democracias têm mecanismos de controle e o processo de impeachment é um tipo de controle”*.

A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, em consideração às alegações da Presidente da República sobre o caráter golpista do *impeachment*, afirmou: *“Tenho certeza que a presidente deve ter dito que se não se cumprir a Constituição é que poderia haver algum desbordamento. Não acredito que ela tenha falado que impeachment é golpe. Acho que deve ter sido essa a fala dela, não vi. O impeachment é um instituto previsto constitucionalmente”*.

Na mesma esteira, Eros Grau, Ministro aposentado da Corte Suprema, disse que *“Quem procedeu, procedeu corretamente e não teme enfrentar o julgamento do Senado Federal. (...) Já o delinquente faz de tudo procurando escapar do julgamento. A simples adoção deste comportamento evidencia delinquência”*.

A título de exemplo, trago outros pedidos de *impeachment* formulados por correntes políticas que, hoje, dizem que se trata de “golpe”, mas que, no passado, legitimamente, pediram o impedimento do Presidente da República daquela época, também eleito pelo voto popular. Em um deles, apresentado em 1999, os então Deputados José Genoíno, Miro Teixeira, Luiza Erundina, Aldo Rebelo, Milton Temer, Vivaldo Barbosa e Alceu Collares apresentaram denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente em exercício à época, apontando irregularidades na privatização do sistema Telebrás. Ao final da petição, os então Denunciantes fizeram uma afirmação que se aplica perfeitamente à situação vivida no momento atual:





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*Temos um governo em que não apenas Ministros e autoridades do primeiro escalão estão envolvidos em escândalos e operações mal explicadas, mas o próprio Presidente participa de 'negociatas', verdadeiros ilícitos penais e de responsabilidade para a venda do Patrimônio Público.*

*Como nos lembram sempre, 'a corrupção existe em todos os países, a diferença é que lá os corruptos são punidos'. Pois bem, a esperança não morreu, mas se transfere nesse momento para os membros do Congresso Nacional, do qual a nação espera firmeza e imparcialidade para que possamos recuperar a confiança nas instituições, tão degradadas nesse Governo. Afinal, quando o Poder Legislativo se reúne para julgar atos de improbidade do Chefe do Poder Executivo, não é apenas a figura humana deste que está em julgamento, mas a honra e a dignidade da Nação brasileira e suas instituições, sobretudo a Presidência da República".*

Em 2001, o então Deputado Inácio Arruda e a Deputada Vanessa Grazziotin, ambos eleitos pelo PCdoB, requereram o impedimento do Presidente por não ter encaminhado ao Congresso Nacional o resultado da implementação relativamente aos preços ao consumidor de determinados produtos, como então previsto no art. 6º da Lei nº 10.147/2000. Nesse mesmo ano, o saudoso Deputado Luís Eduardo Greenhalgh também apresentou denúncia por crime de responsabilidade, por ter o então Presidente autorizado a instalação no país de escritório do serviço secreto americano.

**Não se deve mudar de opinião por conveniência, de acordo com os interesses momentâneos e apenas porque os atores são outros.** Essa diversidade de pedidos de *impeachment*, em momentos distintos, formulados por correntes políticas antagônicas, só tem o condão de demonstrar que não se trata de golpe, mas sim de instrumento constitucionalmente previsto como forma de controle dos atos praticados pelo Presidente da República.

Quando um grupo político está no poder, diz que é golpe. Quando o mesmo grupo era oposição, tratava-se de um processo legítimo. É preciso coerência nesse momento!





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



De fato, não há dúvida de que se trata de procedimento cuja abertura, por si só, pode acarretar uma crise institucional. Por outro lado, não podemos fugir de nossas responsabilidades apenas porque existe o risco de se aprofundar a crise. E também não é porque a Denunciada foi eleita legitimamente, pelo voto popular, com mais de 54 milhões de eleitores, que estaria ela beneficiada por um salvo conduto para praticar quaisquer atos, ainda que nocivos ao País e, principalmente, contrários à lei e à Constituição.

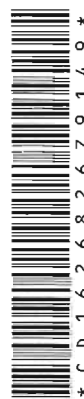
São nesses momentos de crise, aliás, que temos a oportunidade de trilhar um novo caminho. Como diz Chico Xavier, *"ninguém pode voltar atrás e fazer um novo começo. Mas qualquer um pode recomeçar e fazer um novo fim"*.

O descumprimento, pelo governo federal, de normas técnicas e legais norteadoras da responsabilidade fiscal e o desvirtuamento de princípios no tocante à transparência e à fidedignidade dos relatórios e demonstrativos contábeis configuraram **gestão temerária das finanças públicas** e contribuíram para uma crise fiscal sem precedentes no País.

Não podemos esquecer, com o propósito de contextualização, que o parecer prévio do TCU recomendou por unanimidade a rejeição das contas do governo federal de 2014.

São notórios os indícios de que o governo se valeu de seu controle sobre os bancos oficiais, conduta proibida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

É desse período o acúmulo de críticas de analistas de diversos matizes ao que se convencionou chamar de contabilidade criativa, que permitiu ao governo aumentar o volume de gastos em ano eleitoral. Ao mesmo tempo, mascarou a difícil situação das finanças públicas e postergou ao máximo, com





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

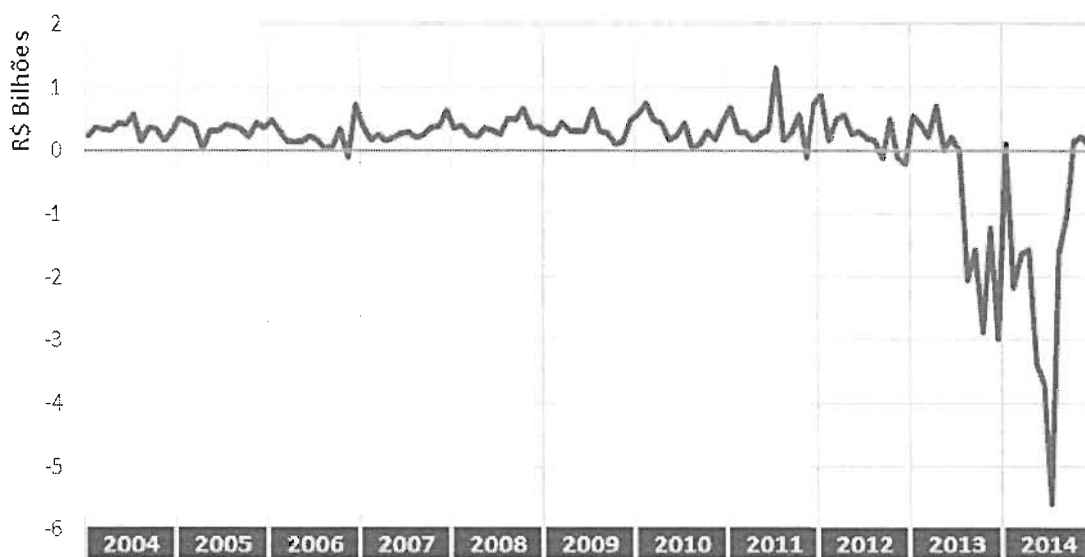


fins eleitoreiros, o anúncio aos brasileiros e da necessidade de promover urgentes ajustes estruturais.

O acúmulo dos atrasos nos repasses de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras oficiais, chamados “pedaladas fiscais”, deve ser coibido por se tratar de uma prática condenável de gestão fiscal.

O gráfico abaixo, extraído do Relatório do TCU sobre as contas de 2014, ilustra o volume e a frequência desses atrasos.

**Gráfico 1 – Saldo da conta de suprimento para pagamento de benefícios sociais 2004 - 2014**



Fonte: Ofício 0014/2015/DEFAB, de 17/9/2015 (peças 251 e 252)

Documentos oficiais, como o encaminhado ao Congresso Nacional pelo Ministro da Fazenda quando da tramitação do projeto de lei de alteração da meta primária da LDO e, mais recentemente, o Resultado do Tesouro Nacional de 2015 registram que foram desembolsados R\$ 55,6 bilhões para quitar passivos acumulados até 2014 junto a bancos públicos (Banco do Brasil, BNDES e Caixa Econômica Federal) e ao FGTS. A quitação somente ocorreu após Acórdão do







## CÂMARA DOS DEPUTADOS

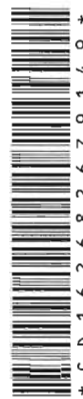


TCU, e a Comissão Mista de Orçamento condicionar a aprovação da alteração da LDO de 2015, a divulgação do montante de tais passivos e ao uso do abatimento adicional da meta exclusivamente para o seu pagamento.

A regularização dos pagamentos devidos a tais instituições financeiras em 2016 parece, conforme noticiado, não ter garantido a normalização das relações financeiras entre o Tesouro e seus administradores de fundos e programas sociais. Ocorre que desde 2013, fato que não foi objeto da auditoria do TCU, tramitam na Justiça Federal ações ajuizadas por bancos federais contra a União (ministérios gestores desses programas), para cobrança de valores bilionários. O governo da Presidente Dilma Rousseff tem buscado manter em sigilo os valores envolvidos e não houve até agora acerto de contas espontâneo entre as partes, o que sugere que as “pedaladas fiscais” não foram completamente abolidas como mecanismo de financiamento do setor público.

São sinais da paralisia que tomou o País a recessão, o rápido crescimento do desemprego (9,5% em janeiro de 2016), o retorno da inflação (IPCA em 10,36% nos últimos 12 meses, a contar de fevereiro), a trajetória crescente da dívida pública bruta (67,6 % do PIB, em fevereiro de 2016), a confiança dos investidores e consumidores em queda, a perda do grau de investimento e a elevação da taxa de juros (Selic hoje em 14,25%). Além disso, é notória a falência dos serviços públicos, com a degradação nas áreas de saúde, educação, segurança, dentre outros.

É fato que nos últimos anos o país avançou no âmbito social, com uma distribuição mais igualitária da renda, resultado positivo, no entanto, que começa a ser revertido por conta da grave crise que se instalou. Importantes programas de governo como Pronatec, FIES, Ciência sem Fronteiras, entre outros, estão estagnados em decorrência do esgotamento financeiro que vive o Estado brasileiro.





Vale lembrar, que avanços sociais, por mais louváveis que sejam, não podem, por si só, justificar a prática de outros atos absolutamente nocivos à economia do país, tais como o expansionismo descontrolado das despesas do governo culminando com a revelação tardia de passivos antes acobertados por artifícios contábeis.

A edição de decretos de abertura créditos suplementares, no exercício de 2015, sem a devida autorização do Legislativo, além de ferir a separação dos Poderes consagrada na Constituição brasileira, revela um comportamento unilateral, com viés autoritário e afrontoso às instituições. É conduta gravíssima, que usurpa a competência do Poder Legislativo, fere a Constituição e gera consequências drásticas para a economia do país.

**O exame dos decretos abertos sem autorização legislativa mostrou que o governo abandona a meta fiscal aprovada pelo Legislativo e passa a se orientar por uma meta ainda não aprovada, o que lhe permite realizar menor contingenciamento. Esse comportamento, além de contrariar a lei, cria uma situação de risco fiscal na medida em que providências tardias de contenção de gastos certamente não teriam a mesma eficácia.**

A conduta da Presidente da República aparenta ter violado valores fundamentais de nosso Estado Democrático de Direito, a exemplo do controle parlamentar dos gastos públicos, da separação dos Poderes, do equilíbrio das finanças do Estado, da condução proba, transparente e eficiente da política orçamentária e fiscal, entre outros valores político-administrativos de finanças públicas contidos na Constituição Federal, o que, ao menos nesse juízo preliminar, revela gravidade suficiente e apta a autorizar a instauração desse processo.

Destarte, que reste evidente, nos argumentos que exponho a seguir, que não o faço, como aponte no início do meu parecer, apenas calcado em





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



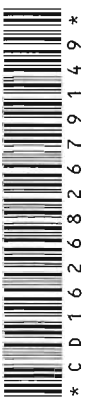
razões de mera avaliação política da conveniência da permanência da Presidente da República, em sua impopularidade ou na grave situação econômica, política e moral do presente momento histórico.

Ressalto a dimensão histórica e fundante das democracias ocidentais, que nos remonta ao precedente da Magna Carta da Inglaterra, de 1215, do controle popular sobre as finanças públicas, a ser exercido pelo Poder Legislativo em proteção das finanças públicas e do cidadão. O orçamento é uma das funções mais nobres do Poder Legislativo, que serviu de alicerce para a sua própria existência.

Tal função reside exatamente no controle da aplicação dos tributos, em prol da boa gestão dos impostos pagos pelo contribuinte.

Nesse contexto, as condutas atribuídas à Presidente da República, a saber: a abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo próprio Poder Legislativo no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, se vierem a ser confirmadas após o devido processo legal e a produção de todas as provas admitidas em Direito no âmbito do Senado Federal, não representam atos de menor importância, destituídos de maior gravidade, meros desvios de tecnicismo orçamentário, passível de correção pelos mecanismos usuais de controle, como pretendeu a Denunciada em sua manifestação.

Muito pelo contrário, a condução da política orçamentária do Estado brasileiro, à margem da Constituição e das leis orçamentárias em vigor, evidencia uma grave violação de valores ético-jurídicos que fundamentam e legitimam o exercício do poder estatal, entre eles, o controle democrático e popular do Legislativo sobre os limites da programação orçamentária dos gastos governamentais.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Os atos praticados pela Denunciada, se confirmados, representam condutas gravíssimas e conscientes de desrespeito a um Poder da República, em uma de suas missões mais nobres e relevantes para a função de representação popular, e, portanto, consistem, à primeira vista, em um atentado à Constituição.

Não foi à toa que todas as Constituições brasileiras, da Imperial de 1824<sup>49</sup> até a Cidadã de 1988, com a ressalva da Carta de 1937, bem como todas as leis especiais que regularam os crimes de responsabilidade do Presidente da República (quais sejam: a Lei de 15 de outubro de 1827, o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, e a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950), consagraram os atentados contra as leis orçamentárias e contra a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos como crimes de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo nacional.

Em síntese, a verdadeira usurpação da prerrogativa histórica do Poder Legislativo de discutir e votar as leis orçamentárias para, ao final, autorizar previamente os limites e as prioridades dos gastos públicos, lhes conferindo, a um só tempo, legitimidade e transparência, não representa uma questão de menor importância, como disse a Denunciada em sua manifestação, mas **um atentado a princípios constitucionais muito caros ao nosso Estado Democrático de Direito fundado na Constituição Federal de 1988.**

O mais importante é que a gestão temerária das finanças públicas gerou uma crise de solução dolorosa, sem precedentes no país. A Denunciada não pode se eximir de sua responsabilidade, como condutora maior da política econômica e fiscal do País.



<sup>49</sup> Ver art. 138 da Constituição de 1824 e art. 6º da Lei de 15 de outubro de 1827.

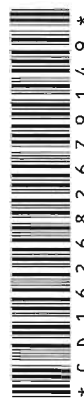


Esta Casa não pode se omitir diante dessa situação. Em todos esses anos de minha vida política não me lembro de vivenciar um momento tão conturbado como este, com a divulgação diária de resultados de investigações que envergonham todos os brasileiros.

Embora não tenha utilizado, como fundamento jurídico para a formulação deste Parecer, as acusações de improbidade direcionadas contra a Denunciada, não podemos desconsiderar a perplexidade da população com as constantes revelações das investigações da Operação Lava Jato sobre o maior esquema de corrupção de que se tem notícia neste país e que atinge principal e diretamente a maior empresa brasileira, a Petrobras.

O povo brasileiro demanda e merece uma resposta! E tal resposta somente pode ser dada pelo julgamento da Presidente pelo Senado Federal. Somente lá, com a devida produção de provas e com o devido procedimento de acusação e defesa, poder-se-á comprovar se realmente houve ou não os aludidos crimes de responsabilidade e, se houve, qual a sua extensão.

No entanto, a hipótese de esta Casa se furtar a autorizar tal julgamento não vai contribuir para solucionar a crise. Ao contrário, a não autorização do processo somente irá aprofundar o sentimento de desconfiança nas instituições e a falta de transparência! Além disso, a autorização servirá para dirimir dúvidas quanto à responsabilidade da Presidente da República. Somente com a instauração do processo e a devida configuração do contraditório, a Denunciada terá condições adequadas de exercer seu direito de defesa, com a devida produção de provas no foro estabelecido pela Constituição Federal: o Senado Federal.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



E, esperamos sinceramente, que a Senhora Presidente, por quem tenho a maior consideração e respeito, consiga desfazer todas essas acusações, demonstrando que não se desviou dos deveres inerentes ao cargo máximo da Nação, nem quebrou a grande confiança nela depositada pelo povo brasileiro.

Quando se recebeu a denúncia contra o Ex-Presidente Collor, o então Relator do caso, o Deputado Nelson Jobim, ao justificar seu voto, assinalou o seguinte, que bem se aplica ao momento que vivemos:

*(...) Note-se que a matéria posta em apreciação em muito extrapola os limites da simples qualificação jurídica desta ou daquela conduta, deste ou daquele personagem. O tema diz respeito também, a uma crise política de sérios contornos, e que tem conduzido o País a uma paralisia asfixiante.*

*Acima dos partidos políticos, acima das facções, acima dos segmentos, e muito acima de interesses individuais ou mesmo corporativos, posta-se a questão atinente à capacidade do Parlamento para a satisfatória superação das crises políticas.*

*(...)*

*A indignação é com os fatos.*

*A revolta é com a truculência utilizada para ocultá-los. Ou, quem sabe, com os expedientes empregados para a consagração da impunidade. (...)*

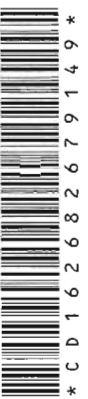
*Rotula-se o presente procedimento de 'golpe'.*

*Invocam-se os 35 milhões de votos.*

*Bendito o golpe em que seu espectro se exaure na fiel observância de comandos constitucionais!*

*Maldita a democracia em que o voto popular possa constituir-se em cidadela da impunidade!*

*A Nação mais do que reclama, exige uma resposta, mesmo que lhe esteja a assolar um indisfarçável sentimento de ceticismo e de incredulidade.*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*Resposta para as suspeitas fundadas de desmandos, de desatinos, de deslizes éticos sem precedentes na história republicana.*

*(...)*

*Portanto, a autorização para a instauração de processo contra o Senhor Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, mais do que uma conveniência política, constitui-se num imperativo ético.*

*Para que se resgaste a credibilidade nas instituições.*

*Para que se extirpe do seio da sociedade a impunidade.*

*Para que cesse a ameaça de ingovernabilidade.*

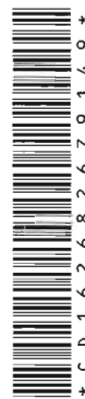
*Para sermos respeitados no concerto geral das nações.*

Dessa forma, com a consciência tranquila, concluo que a autorização para a instauração do processo no Senado Federal é imperativa, também sob a luz da conveniência e oportunidade. Espero que a nossa coragem nesse momento seja maior que nossos medos e que nossa força seja tão grande quanto a nossa fé.

### 2.8. CONCLUSÃO

Diante de todas as considerações jurídicas e políticas que trouxe neste Relatório, quero dizer aos membros desta Comissão Especial e a toda a sociedade brasileira que estou convicto de que as condutas atribuídas à Presidente da República por mim analisadas, se confirmadas, não representam atos de menor gravidade ou mero tecnicismo contábil, orçamentário ou financeiro.

Pelo contrário, **tais atos revelam sérios indícios de gravíssimos e sistemáticos atentados à Constituição Federal, em diversos princípios**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



estruturantes de nosso Estado Democrático de Direito, mais precisamente a separação de Poderes, o controle parlamentar das finanças públicas, a responsabilidade e equilíbrio fiscal, o planejamento e a transparência das contas do governo, a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias e à probidade administrativa.

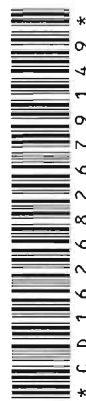
Quero deixar claro também que **o poder legislativo**, na qualidade de legítimo representante dos interesses da população, **não permitirá a usurpação de sua função mais importante**, conquistada historicamente à custa de muitas guerras e revoluções: **o controle político das finanças públicas**.

Nós, parlamentares, devemos nos manter como fiscais e guardiões do equilíbrio das contas do Estado, ao decidir, com responsabilidade, onde e quanto do dinheiro arrecadado do contribuinte pode ser gasto na execução de políticas públicas.

As condutas da Denunciada, a princípio, **violentam exatamente essa missão constitucional do Poder Legislativo; em grave ruptura do basilar princípio constitucional da separação dos Poderes**, além de por em risco o equilíbrio das contas públicas e a saúde financeira do País, com prejuízos irreparáveis para a economia e para os direitos mais fundamentais dos cidadãos brasileiros.

Enfim, segundo a minha análise, a magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República constituíram **grave desvio dos seus deveres funcionais, com prejuízos para os interesses da Nação e com a quebra da confiança que lhe foi depositada. Tais atos justificam a abertura do excepcional mecanismo do impeachment**.

Feitas essas considerações iniciais, passo à conclusão em relação a cada conduta analisada.







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



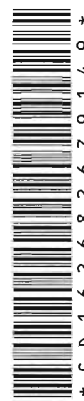
### Abertura de créditos suplementares, por decreto, sem autorização legislativa

Em relação às supostas condutas atribuídas à Presidente da República relacionadas com a abertura de créditos orçamentários por decreto, sem a prévia autorização do Congresso Nacional e em desrespeito à condição imposta pelo Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual de 2015, não se trata de atos de menor gravidade, sanáveis pelos mecanismos normais de controle de legalidade dos atos do Poder Público.

Pelo contrário, no âmbito do juízo preliminar de admissibilidade proferido pela Câmara dos Deputados, **os atos revelam sérios indícios de graves e sistemáticos atentados a princípios sensíveis da Constituição Federal**, mais precisamente a separação dos Poderes, o controle parlamentar das finanças públicas, a boa gestão dos dinheiros públicos e o respeito às leis orçamentárias.

Mostrou-se que a edição de decretos pela Presidente da República, ampliando despesas, somente seria admitida sob a **condição inafastável** de que a gestão fiscal e financeira estivesse orientada para a obtenção da meta fiscal aprovada pelo Legislativo. Essa condição, prevista no art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, surge logo após a edição da LRF, e tem a finalidade de compelir o Executivo a adotar, durante a execução do orçamento, os meios necessários à obtenção da meta de resultado fiscal.

Como constou dos documentos oficiais, a meta fiscal em vigor na data de edição dos decretos estava comprometida, sendo que o Executivo decidiu, de forma unilateral, pelo abandono da meta de superávit primário de R\$ 55,2 bilhões, passando a adotar limites globais de programação das despesas com base na meta proposta no PLN nº 5/2015, de R\$ 5,8 bilhões, ainda pendente de aprovação.



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS



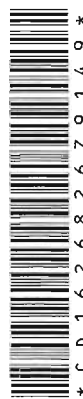
Considerou-se ainda que a aprovação do projeto que alterou a meta, ao final daquele ano, não afasta a responsabilização do agente, diante da Constituição.

O comportamento do Executivo federal, ao afrouxar, por conta própria, os procedimentos de gestão fiscal, permite postergar a conscientização da sociedade sobre a real situação das finanças públicas, e adia a discussão política de medidas estruturantes urgentes e necessárias ao País.

Ademais, para efeito da exigência constitucional de prévia autorização legislativa, é indiferente que a despesa seja discricionária ou obrigatória, ou que tenha sido solicitada por outro Poder. A conduta diversa exigida da Presidente da República era óbvia: o envio de projeto de lei de crédito adicional ou a edição de medida provisória, ao invés da edição desses decretos.

Os indícios de que a Denunciada tinha conhecimento do caráter proibitivo e da ilicitude da conduta decorrem do fato de já existir, em 2015 e antes da edição dos decretos, um debate público acerca do tema. Além disso, nenhum gestor de recursos públicos pode eximir-se de sua responsabilidade pelos atos que pratica no âmbito de sua função pública.

A magnitude e o alcance das violações praticadas pela Presidente da República, em grave desvio dos seus deveres funcionais e em quebra da grande confiança que lhe foi depositada, justifica a abertura do excepcional mecanismo presidencialista do *impeachment*, na medida em que resultou na usurpação de uma das funções mais importantes do Parlamento relativas à deliberação das leis orçamentárias e ao controle legislativo sobre os limites dos gastos públicos, e que objetiva a proteção do erário público.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



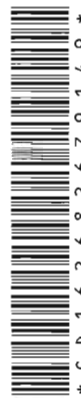
Não foi à toa que todas as Constituições brasileiras, da Imperial de 1824 até a Cidadã de 1988, com a ressalva da Carta de 1937, consagraram os atentados contra as leis orçamentárias como crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Portanto, em relação aos decretos não numerados assinados pela Presidente da República e publicados entre 27/7/2015 e 20/8/2015, em uma análise preliminar de admissibilidade, há indícios de que a Chefe do Poder Executivo nacional atentou contra o art. 167, inciso V, da Constituição e o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, em razão de não haver autorização legislativa prévia para a abertura de créditos orçamentários.

Em razão desses fatos, considero que há sérios indícios de conduta pessoal dolosa da Presidente da República que atentam de forma grave contra a Constituição Federal, mais precisamente contra os princípios da separação dos Poderes, do controle parlamentar das finanças públicas e do respeito às leis orçamentárias, e que encontram tipificação estrita na Lei nº 1.079, de 1950, no item 4 do art. 10 e no item 2 do art. 11.

### Contratação ilegal de operações de crédito

Com relação às supostas condutas atribuídas à Presidente da República, de **realização de operação de crédito ilegal com instituição financeira controlada** (no caso o Banco do Brasil, em 2015), é evidente que persistentes atrasos no pagamento de compromissos financeiros do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil ou qualquer outra instituição financeira controlada não se coadunam com o planejamento, a prevenção de riscos e a transparência, princípios basilares da gestão fiscal responsável e que devem ser observados pelos gestores públicos, nos termos do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 37 da Constituição Federal.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



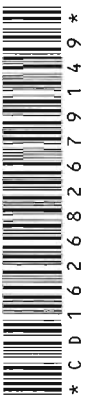
Nossa história recente revela que a possibilidade de os entes públicos utilizarem instituições financeiras controladas para o financiamento de gastos sempre se revelou como potencialmente causadora de déficits e desequilíbrios fiscais.

A título de contextualização, o Relatório das contas presidenciais de 2014, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), revelou que as chamadas “pedaladas fiscais” não eram apenas meros atrasos ou aceitáveis descompassos de fluxos de caixa, mas **constituíram engenhoso mecanismo de ocultação de déficit fiscal, com valores muito expressivos a partir de 2013.**

A continuidade e a magnitude da prática promovida pela Denunciada, bem como a notoriedade e a repercussão que os fatos tiveram desde as primeiras discussões no âmbito do TCU, podem caracterizar o dolo da sua conduta, assim como a prática de crime de responsabilidade, no decurso do atual mandato.

O pronunciamento do TCU também assevera que os atrasos sistemáticos no repasse de recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras estatais têm natureza jurídica de operação de crédito, independentemente da denominação que porventura lhe tenha sido atribuída. Nessa linha, portanto, os fatos e atos denunciados poderiam, em tese, tipificar o crime de responsabilidade previsto no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950.

Com isso, concluímos que estão presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da Denúncia, quais sejam, a autoria e a tipicidade dos fatos narrados ante a hipótese prevista no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, e da justa causa de pedir, **no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, no exercício de 2015.**





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



### Omissão de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor

#### Público

O exame preliminar por nós realizado indica que, no tocante às **supostas condutas relacionadas ao “mascaramento” do orçamento** e à assinatura da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual com informações sabidamente incorretas, **a responsabilidade pela contabilização de valores na Dívida Líquida do Setor Público é do Banco Central do Brasil.**

Pode-se vislumbrar essa conclusão a partir do exame da legislação que trata das competências do Banco, bem como do processo autuado pelo Tribunal de Contas da União para apurar responsabilidades exatamente sobre essa irregularidade.

É verdade que o Poder Executivo usufruiu dessa contabilização equivocada, obtendo resultados fiscais melhores do que aqueles decorrentes do adimplemento fiel de suas obrigações. Mas isso não significa que haja indícios de autoria da Presidente da República sobre tais atos.

A Denúncia é enfática quanto aos efeitos perniciosos da ausência de registro das chamadas “pedaladas fiscais”, com o que concordamos. Por se tratar de números que fundamentam tanto a fixação da meta de resultado primário quanto sua aferição posterior, há potencial para que toda a gestão fiscal se contamine dessa omissão.

Por outro lado, verificamos que o TCU expediu recentemente determinações ao Banco Central para que este passe a considerar os valores de compromissos a semelhantes às “pedaladas” na dívida líquida. Com isso, espera-se que as estatísticas fiscais retratem de forma mais fidedigna as obrigações da União e a realidade das finanças públicas.





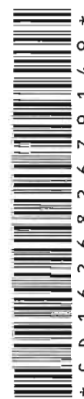
## CÂMARA DOS DEPUTADOS



Diante disso, concluímos que não se fazem presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da Denúncia, em vista da ausência de autoria, por parte da Presidente da República, quanto às irregularidades relacionadas à omissão do registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público.

### Dos crimes contra a probidade na Administração

Em relação às acusações relacionadas à Petrobras apontadas na Denúncia como crimes de responsabilidade contra a probidade na Administração, apesar de não terem sido consideradas por este Relator, importa ressaltar que poderão, se for o caso, ser analisadas pelo Senado Federal, no exercício de sua competência para realizar o juízo de admissibilidade, conforme já abordado anteriormente.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



### 2.9. VOTO

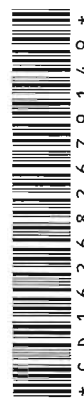
Da análise da admissibilidade jurídica e política da Denúncia de que se cuida, verifica-se haver indícios mínimos de que a Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, praticou atos que podem ser enquadrados nos seguintes crimes de responsabilidades:

- **Abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional;** (Constituição Federal, art. 85, VI, e art. 167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2);
- **Contratação ilegal de operações de crédito.** (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, item 3);

Constatou-se, outrossim, pelos elementos disponíveis, a inviabilidade de eventual processo de responsabilização da Presidente da República pelo não registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público.

Além disso, friso mais uma vez que, **embora não tenha levado em consideração na formação do juízo deste parecer**, existem outras questões de elevada gravidade, apresentadas na Denúncia, e que o Senado Federal, no exercício de sua competência de proceder a novo juízo de admissibilidade para instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da Denúncia autorizada pela Câmara, poderá eventualmente avaliá-las, se assim entender, desempenhando sua função de forma livre e independente, como restou assentado na ADPF nº 378.

Pelas precedentes razões, uma vez que a Denúncia preenche todas as condições jurídicas e políticas relativas à sua admissibilidade, e que não são



\* C D 1 6 2 6 8 2 6 7 9 1 4 9 \*

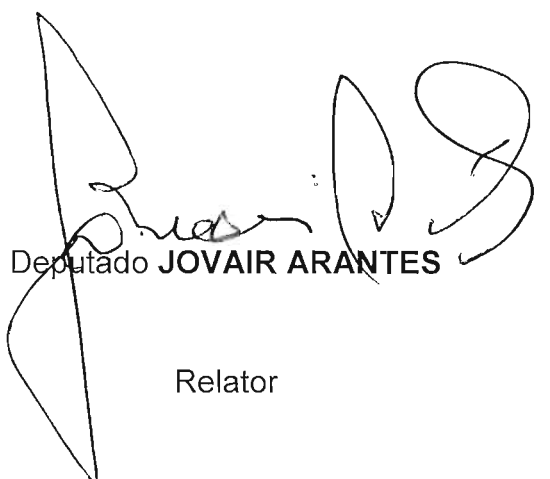


## CÂMARA DOS DEPUTADOS



pertinentes as diligências, a oitiva das testemunhas e a produção de provas ao juízo preliminar desta Casa, sendo relacionadas ao juízo de mérito, vale dizer, à procedência ou improcedência da acusação, **conclui o Relator pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal contra a Sra. Presidente da República, Dilma Vana Rousseff.**

Sala da Comissão, em 6 de abril de 2016.

  
Deputado JOVAIR ARANTES  
Relator







**EM BRANCO**



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

**RECLAMAÇÃO N. , DE 2016**

Senhor Presidente, solicito a palavra para formular Reclamação, com fundamento nos artigos 96, caput, e 55, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Senhor Presidente,

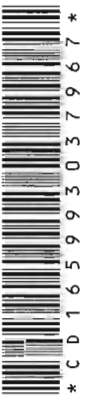
No relatório do Deputado Jovair Arantes, consta análise de **elementos estranhos** ao objeto da denúncia, conforme delimitado na decisão de recebimento do Presidente desta Casa, Eduardo Cunha, em 2 de dezembro de 2015, publicada no dia seguinte.

Nesse sentido, no Relatório apresentado à Comissão, já nas p. 2 a 4 referencia-se a fatos de 2014; nas p. 6 a 14, a fatos que não foram recebidos na Decisão Proferida pelo Presidente da Casa.

No item 2.4.2.2, extrapola a decisão do Presidente da Câmara ao postular a tese de possibilidade de responsabilização constitucional do Chefe do Poder executivo por atos cometidos em qualquer um dos dois mandatos consecutivos.

Ainda em seu voto, ao proferir o "Exame de Admissibilidade da DCR nº 1/2015 (justa causa)" – item 2.6, volta a se referenciar no subitem 2.6.2 *Crimes de responsabilidade pela Contratação ilegal de operações de crédito ("pedaladas fiscais")* enumera diversas operações ocorridas em 2014. E reproduz, nas páginas seguintes, diversas alegações contidas no processo de avaliação de contas de 2014.

Nos itens 2.6.3 *Crime de responsabilidade pelo não registro de valores no rol de passivos da Dívida Líquida do Setor Público*; 2.6.4 *Dos crimes contra a probidade na Administração*; 2.7 *Da Conveniência e oportunidade da instalação do processo de impeachment (juízo político)*; 2.8 *Conclusão* e 2.9 *Voto* analisa outros itens igualmente não aceitos pelo despacho do Presidente da Casa.





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

No presente caso, a decisão proferida pelo Sr. Presidente da Câmara em dezembro de 2015 **rejeitou grande parte das acusações** constantes da notícia de crimes de responsabilidade apresentada pelos Senhores Helio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Paschoal.

**Restaram, portanto, a esta Comissão Especial tão somente** a análise que tange aos fatos ocorridos em 2015: (1) a edição de decretos suplementares de crédito; e (2) as chamadas “pedaladas fiscais”, de 2015, conforme a denúncia.

Por essa razão, o relatório desta Comissão deve se restringir – **única e exclusivamente** – ao exame de tais fatos.

O art. 55, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa assim determina: “**considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele**” que se manifestar “**sobre o que não for de sua atribuição específica**”.

Ora, manifestar-se sobre objeto distinto do recebido pelo Presidente da Casa é manifestar-se sobre objeto fora da atribuição específica desta Comissão.

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

Além disso, o Relator, Deputado Jovair Arantes, manifestou-se sobre matéria que não é de sua competência, sequer de atribuição desta Comissão, quando asseverou que cabe ao Plenário se pronunciar sobre toda a denúncia apresentada e não apenas sobre a parte recebida pelo Presidente da Casa (p. 48).

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

Constata-se, desse modo, novamente no relatório violação ao art. 55 do Regimento.





Assim sendo, a presente Reclamação objetiva justamente reputar como não escrita a parte do parecer estranha ao objeto de acusação delimitado pelo Sr. Eduardo Cunha e estranha à atribuição do relator e da Comissão Especial, declarando-se sua nulidade e desentranhamento. Há que se ressaltar que a apreciação de tais elementos estranhos implica prejuízo à garantia constitucional ao devido processo legal e ao direito, também constitucional, da Sra. Presidenta ao contraditório e à ampla defesa.

Nestes termos,

Pedimos deferimento.

Sala das reuniões, 06 de abril de 2016.



Deputada JANDIRA FEGHALI





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

**RECLAMAÇÃO N. , DE 2016**

Senhor Presidente, solicito a palavra para formular Reclamação, com fundamento nos artigos 96, caput, e 55, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Senhor Presidente,

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

Nesse sentido, no Relatório apresentado à Comissão, já às p. 2 a 4 referencia-se a fatos de 2014; às p. 6 a 14, a fatos que não foram recebidos na Decisão Proferida pelo Presidente da Casa.

Em seu voto, ao proferir o “Exame de Admissibilidade da DCR nº 1/2015 (justa causa)” – item 2.6, volta a se referenciar no subitem 2.6.2 Crimes de responsabilidade pela Contratação ilegal de operações de crédito (“pedaladas fiscais”) enumera diversas operações ocorridas em 2014. E reproduz, nas

páginas seguintes, diversas alegações contidas no processo de avaliação de contas de 2014.

Nos itens 2.6.3 e 2.6.4, analisa outros itens igualmente não aceitos pelo despacho do Presidente da Casa.

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

No presente caso, a decisão proferida pelo Sr. Presidente da Câmara em dezembro de 2015 **rejeitou grande parte das acusações** constantes da notícia de crimes de responsabilidade apresentada pelos Senhores Helio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Paschoal.

**Restaram, portanto, a esta Comissão Especial tão somente** a análise que tange aos fatos ocorridos em 2015: (1) a edição de decretos suplementares de crédito; e (2) as chamadas “pedaladas fiscais”, de 2015, conforme a denúncia.

Por essa razão, o relatório desta Comissão deve se restringir – **única e exclusivamente** – ao exame de tais fatos.

O art. 55, parágrafo único, do Regimento Interno desta Casa assim determina: “**considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele**” que se manifestar “**sobre o que não for de sua atribuição específica**”.

Ora, manifestar-se sobre objeto distinto do recebido pelo Presidente da Casa é manifestar-se sobre objeto fora da atribuição específica desta Comissão.



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

Assim sendo, a presente Reclamação objetiva justamente reputar como não escrita a parte do parecer estranha ao objeto de acusação delimitado pelo Sr. Eduardo Cunha, declarando-se sua nulidade e desentranhamento. Há que se ressaltar que a apreciação de tais elementos estranhos implica prejuízo à garantia constitucional ao devido processo legal e ao direito, também constitucional, da Sra. Presidenta ao contraditório e à ampla defesa.

Nestes termos,  
Pedimos deferimento.

Sala das reuniões, 6 de abril de 2016.

  
Deputado



CÂMARA DOS DEPUTADOS

REC. 121/2016



**RECURSO À QUESTÃO DE ORDEM  
APRESENTADA NA COMISSÃO ESPECIAL**  
(Do Sr. Dep. Alex Manente)

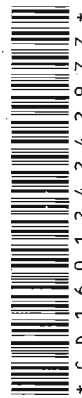
*Sobre a não observância de mandamento constitucional e legal que trata sobre a irregularidade da representação do Advogado-Geral da União como defensor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, denunciada por crime de responsabilidade.*

Senhor Presidente:

Formulo a V. Exa., nos termos do art. 95, § 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, recurso à decisão da presidência da Comissão Especial que trata sobre a Denúncia por Crime de Responsabilidade, que não acatou Questão de Ordem oferecida nesta data acerca da irregularidade da representação do Senhor Advogado-Geral da União para defender a Excelentíssima Senhora Presidente da República, denunciada por crime de responsabilidade.

A Questão de ordem apresentada tinha por fundamento a impossibilidade de o Advogado-Geral da União (AGU) representar a Presidente Dilma Rousseff em sua defesa, no processo de impeachment, junto à Comissão Especial pelos seguintes fundamentos:

1. A Lei Complementar nº 73, de 1993, institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e estabelece que a AGU representa a União, judicial e extrajudicialmente (Art. 1º). A Presidente da República é Chefe do Poder Executivo, um dos três Poderes que integram a União, assim como dispõe o art. 131 da Constituição Federal.







## CÂMARA DOS DEPUTADOS



2. Entre as atribuições do Advogado-Geral da União definidas no art. 4º da mesma Lei encontra-se a de assessorar o Presidente da República em assuntos de natureza jurídica (Art.4º, inciso VII). No entanto, a interpretação mais consentânea é a de que a AGU pode assessorá-la em assuntos de natureza jurídica quando do interesse da União e não quando o interesse for pessoal, como é o caso.

3. Na hipótese de impeachment por crime de responsabilidade, na forma da Denúncia, a AGU deveria defender a União judicial e extrajudicialmente e não a pessoa da Presidente da República a quem é atribuído o cometimento do crime justamente contra a União.

4. Considerando que, se apresentada pela AGU, a Defesa não pode ser considerada inepta, mas o vício se expressa na irregularidade de representação do seu defensor, para não causar prejuízo ao andamento do processo, foi requerido que o Presidente da Comissão Especial indicasse um advogado dativo que deveria recair na pessoa de um deputado membro da Comissão Especial que acumulasse o perfil profissional de advogado.

5. Assim, seria assegurada a defesa da Presidente da República, na forma do disposto nos artigos 261 e 263 do Código de Processo Penal, que é aplicado subsidiariamente na forma do disposto no art. 38 da Lei nº 1079, de 1950 (Lei do Impeachment), que dispõem:

*“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.”*

Artigos do Código de Processo Penal:

*“Art. 261 – Nenhum acusado, ainda que ausente ou foragido, será processado ou julgado sem defensor.*

*(...)*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



*Art. 263. Se o acusado não o tiver, ser-lhe-á nomeado defensor pelo juiz, ressalvado o seu direito de, a todo tempo, nomear outro de sua confiança, ou a si mesmo defender-se, caso tenha habilitação."*

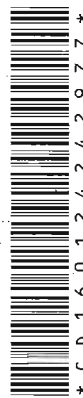
No entanto, o entendimento do Presidente da Comissão Especial foi pelo indeferimento da referida Questão de Ordem, com fundamento no art. 22 da Lei 9.028, de 12 de abril de 1995, que dispõe:

"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 Título IV, Capítulo IV, da Constituição, bem como os titulares dos Ministérios e demais órgãos da Presidência da República, de autarquias e fundações públicas federais, e de cargos de natureza especial, de direção e 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 **constitucionais, 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.

...

§ 2º O Advogado-Geral da União, em ato próprio, poderá disciplinar a representação autorizada por este artigo."

Portanto, o próprio dispositivo legal utilizado para rejeitar a Questão de Ordem deve ser utilizado para fundamentar o presente Recurso, visto que a sua





## CÂMARA DOS DEPUTADOS



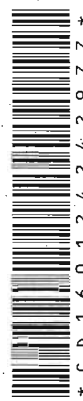
redação é incontroversa: não cabe ao AGU efetuar a representação judicial da Excelentíssima Senhora Presidente da República, justamente porque a hipótese é diametralmente oposta à previsão legal. Ressaltamos que à denunciada, neste caso, é atribuído o cometimento de crime de responsabilidade que ensejaria o impeachment e a Lei autoriza ao Advogado Geral da União representá-la judicialmente, exclusivamente, quando **for vítima de crime, quanto a atos praticados no exercício de suas atribuições constitucionais, legais ou regulamentares, no interesse público**, o que não é caso.

Requeremos, portanto, em razão da violação aos dispositivos regimental, constitucional e infraconstitucional, que o representante da Advocacia-Geral da União seja destituído da função de defensor da denunciada.

Sala das Comissões, 04 de abril de 2016.

04 ABR. 2016

Dep. Alex Manente  
PPS/SP





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se do Recurso n. 121/2016, de autoria do Senhor Deputado ALEX MANENTE, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO, Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal – CEDENUN, que, na reunião do dia 04/04/2016, resolveu que não caberia à Comissão decidir concretamente a respeito da (ir)regularidade do uso da Advocacia-Geral da União na defesa da Presidente.

O ilustre Deputado Recorrente, de forma sucinta, defende a tese de que a interpretação mais correta em relação ao art. 4º, VII, da Lei Complementar n. 73/93 é a de que a AGU pode assessorar a Presidente em assuntos de natureza jurídica quando do interesse da União, e não quando o interesse for pessoal, como no caso. Acrescenta que *na hipótese de impeachment por crime de responsabilidade, na forma da Denúncia, a AGU deveria defender a União judicial e extrajudicialmente e não a pessoa da Presidente da República a quem é atribuído o cometimento do crime de responsabilidade.*

É o relatório. **Decido.**

Primeiramente, registro que a decisão do Deputado Rogério Rosso não foi no sentido de considerar correta, com fundamento no art. 22 da Lei n. 9.028/95, a representação da Presidente da República na Comissão Especial, mas sim que não competiria àquela Presidência



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

decidir a respeito, se esmiuçando em assuntos que, naquele momento, não lhe diziam respeito. Na verdade, entendeu o ilustre Presidente da Comissão que seria *prerrogativa da denunciada indicar sua representação junto a esta Comissão na apresentação de sua manifestação*, não cabendo à Comissão impedir que a denunciada se pronuncie através de quem por bem entender que deva fazê-lo. Não houve, portanto, análise do mérito em si da questão de ordem, considerando correta e indiscutível a representação da Denunciada pela AGU.

E, de fato, em linha de princípio, parece-me razoável entender que aquela Comissão Especial não tinha nem tem competência para decidir sobre a regularidade na representação da Presidente, adentrando em questões que não lhe dizem respeito neste momento, já que a fase atual de admissibilidade da denúncia é *pré-processual*, o que significa dizer que ainda não há processo propriamente dito, nem, por consequência, defesa técnica propriamente dita.

Mas, por outro lado, não posso deixar de registrar que a questão de fundo envolve tema complexo, que certamente será objeto de análise pelo Senado Federal -- caso autorizada a instauração do processo pela Câmara dos Deputados -- quando, então, haverá o processamento e julgamento em si da denúncia e aquela Casa Legislativa deverá decidir sobre a regularidade da futura apresentação de defesa da Denunciada por intermédio do órgão de representação judicial da União.

A princípio, no entanto, salvo melhor juízo, causa realmente estranheza a participação da AGU nesse processo, como representante pessoal da Denunciada. Digo isso porque a AGU é órgão de representação do Estado e não de representação política do Governo. Não é demais



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

lembrar que a consequência de eventual condenação da Denunciada em processo de *impeachment* é indubitavelmente de natureza pessoal, por ensejar a perda do cargo. Não há envolvimento nem interesse jurídico da União nessa discussão, mas sim, insisto, interesse jurídico pessoal da Denunciada em não perder o cargo para o qual foi eleita. Não há como confundir a pessoa física da Denunciada com a pessoa jurídica da União.

Ante o exposto, com essas ressalvas, **nego provimento** ao Recurso n. 121/2016, de autoria do ilustre Deputado ALEX MANETE.

Publique-se.

Oficie-se.

Em 06 / 04 / 2016.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Of. n. 472/2016/SGM/P

Brasília, 6 de março de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a Denúncia por  
Crime de Responsabilidade n. 1/2015

Anexo II, Pavimento Superior, Ala B, Sala 165

N E S T A

Assunto: **Recurso n. 121/2016.**

Senhor Presidente,

Encaminho-lhe cópia da decisão proferida por esta Presidência no  
Recurso n. 121/2016, de autoria do Senhor Deputado Alex Manente, interposto  
contra decisão em questão de ordem proferida por Vossa Excelência na reunião  
de 4 de abril de 2016 da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a  
Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 474/2016/SGM/P

Brasília, 6 de março de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ALEX MANENTE**  
Gabinete 245 - Anexo IV  
N E S T A

Assunto: **Recurso n. 121/2016.**

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia da decisão proferida por esta Presidência no Recurso n. 121/2016, de sua autoria, interposto contra decisão em questão de ordem proferida pelo Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015, na reunião de 4 de abril de 2016.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente







**RECURSO N.º 122 /2016**  
**(Dos Srs. Pepe Vargas e Wadih Damous)**

Contra a decisão do Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre denúncia de crime de responsabilidade contra a Senhora Presidente da República que indefere questão de ordem levantada pelos autores.

Senhor Presidente,

À luz dos art. 57, XXI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), recorreremos a Vossa Excelência contra o indeferimento de questão de ordem por nós suscitada perante a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre denúncia de crime de responsabilidade contra a Senhora Presidenta da República. A decisão contra a qual estes parlamentares se insurgem foi proferida na reunião da Comissão Especial realizada nesta tarde do dia 04 de abril de 2016 pelo presidente do colegiado, deputado Rogério Rosso. A referida Questão de Ordem se fundamenta no art. 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e nos artigos 49, 71 e 166, da Constituição Federal e objetiva sustar os trabalhos da Comissão até que as contas da Presidência da República relativas ao exercício de 2015 sejam apreciadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, uma vez que a denúncia oferecida baseia-se em decretos assinados naquele exercício e ainda pendentes de apreciação no Congresso Nacional, para que então se verifique a existência ou não das irregularidades apontadas no pedido de impeachment, com os seguintes fundamentos:

Considerando o disposto nos artigos 49, 71 e 166, da Constituição Federal, a saber:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

...

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.





§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

Considerando que a denúncia apresentada contra a Exma. Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff, objeto de análise na Comissão Especial, faz referência a possíveis irregularidades na execução do orçamento de 2015.

Considerando que ainda não foi oferecido o parecer prévio do Tribunal de Contas da União relativo às contas prestadas pela presidência da República do exercício orçamentário de 2015, conforme exigência dos art 71 já referido.

Considerando que, em consequência da inexistência do mencionado parecer prévio, não iniciou o rito do julgamento das contas do exercício orçamentário de 2015 no âmbito do Congresso Nacional.

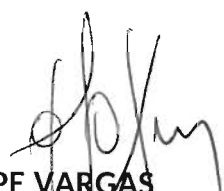
Considerando que a continuidade dos trabalhos da comissão, antes de cumprido o rito previsto nos artigos da Constituição Federal acima citados, significa flagrante ofensa à constituição quanto às competências para o julgamento das contas da presidência da República.

Portanto, resta evidente que a decisão de indeferimento da questão de ordem levantada no âmbito daquele colegiado fere os pressupostos consagrados nos diplomas legais acima, subvertendo as competências do Congresso Nacional na sua função constitucional de julgamento das contas apresentadas pela Presidência da República, após o parecer recomendativo do Tribunal de Contas da União, passando-as, deste modo, à decisão da Comissão Especial ora recorrida.

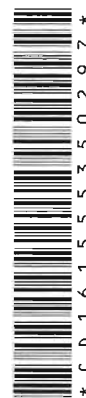
Ante o exposto, requeremos a Vossa Excelência o provimento do presente recurso no sentido de considerar que os trabalhos da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre crime de responsabilidade contra a Senhora Presidenta da República sejam suspensos até que haja a conclusão da apreciação e julgamento das contas da Presidência da República referentes ao exercício de 2015, conforme está determinado pela Constituição Federal.

04 ABR. 2016

Sala das Sessões, 04 de abril de 2016.

  
**PEPE VARGAS**  
Deputado Federal - PT/RS

  
**WADIH DAMOUS**  
Deputado Federal - PT/RJ





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se do Recurso n. 122/2016, de autoria dos Senhores Deputados PEPE VARGAS e WADIH DAMOUS, fundado nos artigos 57, XXI do Regimento Interno, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO em 04/04/2016 -- Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República -- sobre a correta interpretação dos artigos 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 49, 71 e 166 da Constituição Federal, e tem como objetivo sustar os trabalhos da referida Comissão *até que as contas da Presidência da República relativas ao exercício de 2015 sejam apreciadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO*, tendo em vista, segundo os Recorrentes, *que a denúncia baseia-se em decretos assinados naquele exercício e ainda pendentes de apreciação no Congresso Nacional, para que então se verifique a existência ou não das irregularidades apontadas no pedido de impeachment.*

A questão foi resolvida no sentido de que se tratava de **matéria vencida**, diante de decisão proferida em questão de ordem no mesmo sentido formulada pelo Deputado ASSIS CARVALHO. Não obstante, em acréscimo, foi dito que não caberia a Presidência daquela Comissão Especial delimitar previamente o que deve ou não ser considerado para fins de caracterização de crime de responsabilidade e que essa específica questão quanto à necessidade de prévia análise das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União para fins de configuração do crime de responsabilidade se constituiria como matéria de mérito, a ser tratada pelo



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Relator, por aquela Comissão e posteriormente pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório. **Decido.**

De fato, trata-se de **matéria vencida**, já decidida em questão de ordem anterior, inclusive objeto de recurso a esta Presidência (Recurso n. 118/2016).

Além disso, o fundamento da decisão recorrida de que se tratava de matéria vencida, não passível de nova questão de ordem, sequer foi impugnado, mesmo indiretamente, pelos Deputados Recorrentes (o recurso só insiste com a tese de fundo, de que seria necessário o parecer do Tribunal de Contas da União para continuidade dos trabalhos da Comissão).

Ante o exposto, pelos dois motivos apresentados, **nego provimento** ao Recurso n. 122/2016, da autoria dos ilustres Deputados PEPE VARGAS e WADIH DAMOUS.

Publique-se.

Oficie-se.

Em 06 / 04 / 2016.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 473/2016/SGM/P

Brasília, 6 de março de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal - CEDENUN

Anexo II, Pavimento Superior - Sala 165-B

Assunto: **Recurso n. 122/2016.**

Senhor Presidente,

Encaminho em anexo cópia da decisão proferida no Recurso n. 122/2016, de autoria do Senhor Deputado PEPE VARGAS e outro.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 475/2016/SGM/P

Brasília, 6 de março de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado PEPE VARGAS**  
Gabinete: 858 - Anexo: IV

Assunto: **Recurso n. 122/2016.**

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia da decisão exarada por esta Presidência no Recurso n. 122/2016, de sua autoria.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





**PRESIDÊNCIA/SGM**

Íntegras dos Recursos n. 121/2016, do Dep. Alex Manente, e n. 122/2016, do Deputado PEPE VARGAS, e das respectivas decisões da Presidência.

Em 06/04/2016.

Junte-se aos autos da DCR n. 1/2015. Publique-se.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente





CÂMARA DOS DEPUTADOS

Of. n. 472/2016/SGM/P

Brasília, 6 de março de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a Denúncia por  
Crime de Responsabilidade n. 1/2015  
Anexo II, Pavimento Superior, Ala B, Sala 165  
N E S T A


Assunto: **Recurso n. 121/2016.**

Senhor Presidente,

Encaminho-lhe cópia da decisão proferida por esta Presidência no  
Recurso n. 121/2016, de autoria do Senhor Deputado Alex Manente, interposto  
contra decisão em questão de ordem proferida por Vossa Excelência na reunião  
de 4 de abril de 2016 da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a  
Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente

SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS	
<b>RECEBIDO</b>	
Em 06/04/16, às 19h58	
 Assinatura	6942 Ponto



Documento : 69794 - 2





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se do Recurso n. 121/2016, de autoria do Senhor Deputado ALEX MANENTE, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO, Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal – CEDENUN, que, na reunião do dia 04/04/2016, resolveu que não caberia à Comissão decidir concretamente a respeito da (ir)regularidade do uso da Advocacia-Geral da União na defesa da Presidente.

O ilustre Deputado Recorrente, de forma sucinta, defende a tese de que a interpretação mais correta em relação ao art. 4º, VII, da Lei Complementar n. 73/93 é a de que a AGU pode assessorar a Presidente em assuntos de natureza jurídica quando do interesse da União, e não quando o interesse for pessoal, como no caso. Acrescenta que *na hipótese de impeachment por crime de responsabilidade, na forma da Denúncia, a AGU deveria defender a União judicial e extrajudicialmente e não a pessoa da Presidente da República a quem é atribuído o cometimento do crime de responsabilidade.*

É o relatório. **Decido.**

Primeiramente, registro que a decisão do Deputado Rogério Rosso não foi no sentido de considerar correta, com fundamento no art. 22 da Lei n. 9.028/95, a representação da Presidente da República na Comissão Especial, mas sim que não competiria àquela Presidência



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

decidir a respeito, se esmiuçando em assuntos que, naquele momento, não lhe diziam respeito. Na verdade, entendeu o ilustre Presidente da Comissão que seria *prerrogativa da denunciada indicar sua representação junto a esta Comissão na apresentação de sua manifestação*, não cabendo à Comissão impedir que a denunciada se pronuncie através de quem por bem entender que deva fazê-lo. Não houve, portanto, análise do mérito em si da questão de ordem, considerando correta e indiscutível a representação da Denunciada pela AGU.

E, de fato, em linha de princípio, parece-me razoável entender que aquela Comissão Especial não tinha nem tem competência para decidir sobre a regularidade na representação da Presidente, adentrando em questões que não lhe dizem respeito neste momento, já que a fase atual de admissibilidade da denúncia é *pré-processual*, o que significa dizer que ainda não há processo propriamente dito, nem, por consequência, defesa técnica propriamente dita.

Mas, por outro lado, não posso deixar de registrar que a questão de fundo envolve tema complexo, que certamente será objeto de análise pelo Senado Federal -- caso autorizada a instauração do processo pela Câmara dos Deputados -- quando, então, haverá o processamento e julgamento em si da denúncia e aquela Casa Legislativa deverá decidir sobre a regularidade da futura apresentação de defesa da Denunciada por intermédio do órgão de representação judicial da União.

A princípio, no entanto, salvo melhor juízo, causa realmente estranheza a participação da AGU nesse processo, como representante pessoal da Denunciada. Digo isso porque a AGU é órgão de representação do Estado e não de representação política do Governo. Não é demais



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

lembrar que a consequência de eventual condenação da Denunciada em processo de *impeachment* é indubitavelmente de natureza pessoal, por ensejar a perda do cargo. Não há envolvimento nem interesse jurídico da União nessa discussão, mas sim, insisto, interesse jurídico pessoal da Denunciada em não perder o cargo para o qual foi eleita. Não há como confundir a pessoa física da Denunciada com a pessoa jurídica da União.

Ante o exposto, com essas ressalvas, **nego provimento** ao Recurso n. 121/2016, de autoria do ilustre Deputado ALEX MANETE.

Publique-se.

Oficie-se.

Em 06 / 04 / 2016.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

Of. n. 473/2016/SGM/P

Brasília, 6 de março de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal - CEDENUN

Anexo II, Pavimento Superior - Sala 165-B


Assunto: **Recurso n. 122/2016.**

Senhor Presidente,

Encaminho em anexo cópia da decisão proferida no Recurso n. 122/2016, de autoria do Senhor Deputado PEPE VARGAS e outro.

Atenciosamente,

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente

<b>SERVIÇO DE COMISSÕES ESPECIAIS</b>	
<b>RECEBIDO</b>	
Em 06 / 04 / 16, às 19 h 58	
 Assinatura	6942 Ponto



Documento : 69763 - 2



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DECISÃO DA PRESIDÊNCIA

Trata-se do Recurso n. 122/2016, de autoria dos Senhores Deputados PEPE VARGAS e WADIH DAMOUS, fundado nos artigos 57, XXI do Regimento Interno, interposto contra decisão em Questão de Ordem proferida pelo Senhor Deputado ROGÉRIO ROSSO em 04/04/2016 -- Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República -- sobre a correta interpretação dos artigos 95 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e 49, 71 e 166 da Constituição Federal, e tem como objetivo sustar os trabalhos da referida Comissão *até que as contas da Presidência da República relativas ao exercício de 2015 sejam apreciadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO*, tendo em vista, segundo os Recorrentes, *que a denúncia baseia-se em decretos assinados naquele exercício e ainda pendentes de apreciação no Congresso Nacional, para que então se verifique a existência ou não das irregularidades apontadas no pedido de impeachment.*

A questão foi resolvida no sentido de que se tratava de **matéria vencida**, diante de decisão proferida em questão de ordem no mesmo sentido formulada pelo Deputado ASSIS CARVALHO. Não obstante, em acréscimo, foi dito que não caberia a Presidência daquela Comissão Especial delimitar previamente o que deve ou não ser considerado para fins de caracterização de crime de responsabilidade e que essa específica questão quanto à necessidade de prévia análise das contas do Governo pelo Tribunal de Contas da União para fins de configuração do crime de responsabilidade se constituiria como matéria de mérito, a ser tratada pelo



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Relator, por aquela Comissão e posteriormente pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório. **Decido.**

De fato, trata-se de **matéria vencida**, já decidida em questão de ordem anterior, inclusive objeto de recurso a esta Presidência (Recurso n. 118/2016).

Além disso, o fundamento da decisão recorrida de que se tratava de matéria vencida, não passível de nova questão de ordem, sequer foi impugnado, mesmo indiretamente, pelos Deputados Recorrentes (o recurso só insiste com a tese de fundo, de que seria necessário o parecer do Tribunal de Contas da União para continuidade dos trabalhos da Comissão).

Ante o exposto, pelos dois motivos apresentados, **nego provimento** ao Recurso n. 122/2016, da autoria dos ilustres Deputados PEPE VARGAS e WADIH DAMOUS.

Publique-se.

Oficie-se.

Em 06 / 04 / 2016.

  
**EDUARDO CUNHA**  
Presidente



**Câmara dos Deputados  
Partido dos Trabalhadores  
Gabinete da Liderança**



07/04/16  
16:54  
[Assinatura]

**OF nº 135/GAB-LidPT**

Brasília - DF, 07 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor

**ROGÉRIO ROSSO**

Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Excelentíssima Senhora Presidenta da República

Senhor Presidente,

Inicialmente, cumprimento Vossa Excelência pela condução dos trabalhos à frente da Presidência da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Excelentíssima Senhora Presidenta da República. Além da cortesia no trato aos nossos pares, e a quem assiste às reuniões, resta destacado o esforço na busca de conciliações e de acordos, tendo como norte os limites constitucionais, legais e regimentais.

Esse cuidado na busca por consensos ficou ainda mais evidente nesta semana, quando procurou, em três oportunidades, reunir os Líderes para definir se a discussão do parecer apresentado pelo Senhor Relator deveria avançar pelo fim de semana.

Quero enfatizar que não é prática desta Câmara dos Deputados a realização de reuniões de Comissões aos fins de semana. Qualquer decisão que fuja ao regular funcionamento da Casa deve ser tomada por amplo consenso – amplo não no sentido de ser majoritário, mas no de ser unânime.

Destaco, aqui, que a busca por acordos unânicos é uma característica que sobressalta do perfil de Vossa Excelência e que fica (e ficará) como marca da condução dos trabalhos da Comissão Especial. Tanto que não foi possível admitir vistas por tempo inferior a duas sessões, nem permitir tempo de fala inferior a 15 e 10 minutos, quando se tratar de membro ou não membro, respectivamente. Por que isso? Porque os acordos propostos não foram acolhidos pela totalidade dos Líderes ou dos membros da Comissão.

Em minhas intervenções, deixei clara a preocupação com eventual decisão de Vossa Excelência no sentido de a discussão avançar o sábado e/ou o domingo.



Permitir o funcionamento da Comissão Especial nesses dias figuraria como um precedente perigoso para que a discussão do parecer no Plenário da Casa também assim ocorresse.

O processo de *impeachment* em curso tem gerado manifestações apaixonadas em toda a sociedade, em seus diversos segmentos, sejam eles contrários ou favoráveis ao processo. Permitir que um número incomensurável de pessoas, com opiniões divididas, compartilhe o mesmo espaço público, é favorecer que elas entrem em confronto e que, desse embate, surjam consequências de natureza também incalculável.

Sobre nós – e, acima de tudo, sobre Vossa Excelência – recai um conjunto de responsabilidades que não se esgota na presença nas sessões da Casa ou no exercício do voto nas proposições, mas que se estende a uma série de condutas, inclusive nas que possam impactar na promoção da paz social ou repercutir na segurança e na vida das pessoas.

Nesse sentido, reforço o meu posicionamento, enquanto Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores, de não anuir com qualquer tipo de acordo que permita o funcionamento da Comissão Especial neste fim de semana, tendo em conta os diversos desdobramentos dessa decisão, sendo alguns expostos aqui.

Por último, reitero o meu apelo a Vossa Excelência para que sua decisão considere nossas preocupações e que leve em conta a enorme repercussão decorrente dela e que ultrapassa os limites físicos desta Casa.

Atenciosamente,

  
**Dep. Afonso Florence - PT/BA**  
Líder da Bancada





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO ESPECIAL  
DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE



Ofício nº 11/16-Sec

Brasília, 7 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado EDUARDO CUNHA**  
Presidente da Câmara dos Deputados

Assunto: **Solicita publicação de convocação de reunião extraordinária no Diário da Câmara dos Deputados**

Senhor Presidente,

De ordem do Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal, Deputado Rogério Rosso, solicito autorizar, nos termos regimentais, a publicação no Diário da Câmara dos Deputados da anexa convocação de reunião extraordinária deste colegiado para sexta-feira, dia 8 do corrente, às 15h, no Plenário 1.

Respeitosamente,

**Cláudia Maria Borges Matias**  
Secretária-Executiva da Comissão

Secretaria-Geral da Mesa SEPRO 07/ABR/2016 11:20  
Ponto: 670 Ass.: *WFL* Oriem:



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO ESPECIAL  
DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE



Brasília, 7 de abril de 2016.

**CONVOCAÇÃO**

O Senhor Deputado Rogério Rosso, Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal, convoca os senhores deputados membros a comparecerem à reunião extraordinária que será realizada **em 08/04/2016, sexta-feira, às 15h**, no Anexo II, **Plenário 1** da Câmara dos Deputados, para discussão do parecer do Relator.

**Cláudia Maria Borges Matias**  
**Secretária-Executiva da Comissão**

Publicado no Suplemento

ao **DCD** n. 48 , p. 3  
de 08 / 04 / 2016

*Recebido*  
*07/04/16*  
*14h39*  
*Corres*  
*6790*



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO ESPECIAL  
DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE



Ofício nº 12/16-Pres

Brasília, 07 de abril de 2016.

A Sua Excelência o Senhor  
**Deputado EDUARDO CUNHA**  
Presidente da Câmara dos Deputados  
Nesta

Assunto: Solicitação de segurança pessoal a deputado e familiares

Senhor Presidente,

O Deputado Rogério Rosso (PSD/DF), na condição de Presidente da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora Presidente da República por crime de responsabilidade, oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal, ocupa posição proeminente, de grande visibilidade, sujeito, portanto, a situações imprevisíveis nesse momento delicado por que atravessa o País.

Assim, considerando a manifesta preocupação do Presidente com sua segurança, e tendo em vista o disposto no art. 17, inciso VI, do Regimento Interno, solicito a Vossa Excelência as providências necessárias para que seja efetuada a segurança pessoal do Deputado Rogério Rosso e de seus familiares, no estado, em Brasília e nos deslocamentos do parlamentar.

Na certeza de contar com a prestimosa atenção de Vossa Excelência à presente solicitação, antecipadamente agradeço.

Atenciosamente,

  
Deputado **ROGÉRIO ROSSO**

**Presidente**

*Edmar 5862*

RECEBIDA  
CÂMARA DOS DEPUTADOS  
07/ABR/2016 14:15 009772



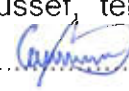
## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

### DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE N. 1/2015

#### Volume 26

### TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME

Aos onze dias do mês de abril do ano de dois mil e dezesseis, em Brasília, Distrito Federal, na Secretaria das Comissões Especiais da Câmara dos Deputados, certifico, para os devidos fins, que este volume de número **26 (vinte e seis)**, com folhas numeradas de 9072 a 9443, pertencente à **Denúncia por Crime de Responsabilidade n. 1/2015**, apresentada por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, em desfavor da Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, tem seguimento no volume 27 (vinte e sete). E, para constar, eu, .........., Claudia Maria Borges Matias, Secretária-Executiva da Comissão Especial, lavro e subscrevo a presente autuação.

Neste volume, constam as páginas 9080-A, 9306-A, 9306-B e 9439-A.