

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

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO WEVERTON ROCHA

I – Relatório

Oferecida denúncia pelos Srs. Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Pachcoal por suposto crime de responsabilidade imputado à Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados em despacho datado de 2 de dezembro de 2015 a recebeu, rejeitando parcialmente as acusações constantes da *notitia criminis*.

Constituída por ato do Presidente da Câmara dos Deputados de 3 de dezembro de 2015, a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Sra. Presidente da República por crime de responsabilidade foi eleita e instalada em dezessete de março de 2016.

Apresentada a defesa pela denunciada em 4 de abril de 2016, cabe a esta Comissão emitir parecer sobre a admissibilidade do processo de denúncia por crime de responsabilidade atribuído à Presidente da República, a ser submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II - Das Preliminares

Primeiramente cabe destacar que, no despacho que decidiu pelo recebimento da peça acusatória, o Presidente da Câmara dos Deputados rejeitou as denúncias embasadas praticamente em ilações e suposições, sobretudo quando os denunciantes falam da corrupção na PETROBRÁS, dos empréstimos do BNDES e do suposto lobby do ex-Presidente da República

Luís Inácio Lula da Silva, com alegações de que a Presidente teria sido conivente com atos de corrupção.

O Presidente também rejeitou a parte da denúncia que cita crimes eventualmente praticados pela denunciada contra a lei orçamentária anual de 2014, os quais foram mencionados em decisão do TCU relativa às contas prestadas pelo Poder Executivo referentes àquele ano. Sua Excelência argumentou que tal decisão constitui-se em parecer prévio daquela Corte de Contas, sujeito a julgamento final do Congresso Nacional, a quem é atribuída competência exclusiva para decidir sobre a questão, consoante estabelece o art. 49 da Constituição Federal.

Além disso, o Presidente desta Casa ressaltou que tais fatos são anteriores ao mandato vigente, sendo inafastável a aplicação do art. 86, § 4º da Constituição Federal.

De fato, não devem prosperar as alegações colacionadas na denúncia relativas ao mandato anterior para fins de processo de *impeachment*, posto que, na vigência do seu mandato, não pode o Presidente da República ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções, conforme disposto no art. 86, § 4º, da Carta Magna.

Trata-se de imunidade processual que visa garantir o regular exercício funcional das atribuições do Chefe do Poder Executivo, assegurando, por conseguinte, a proteção do regime presidencialista adotado no País.

Ademais, a impossibilidade de *impeachment* em razão de mandato anterior se fundamenta no princípio republicano, que é assinalado pela eletividade, responsabilidade e, essencialmente, pela periodicidade dos mandatos.

Destaque-se que os atos a que se reporta o art. 85 são os de natureza funcional praticados no exercício de um mandato presidencial corrente, atual, em curso e não vencido, encerrado. Mandato presidencial vencido, sem a instauração de processo de *impeachment*, é página virada.

Não se pode olvidar que a Presidente está no desempenho de novo mandato, obtido por uma segunda vez para o mesmo cargo. Para o segundo mandato, são necessários novas eleição, diplomação e posse, assim como novo exercício.

O exercício deste novo mandato não se intercala com o precedente, pelo contrário, se intervala, posto que mandato novo é exercício que se abre para uma autônoma prova de fidelidade governamental à Constituição, a partir de um compromisso feito perante a composição do Congresso Nacional. Não se pode fazer dos dois mandatos uma coisa só.

Diferentemente ocorre quanto a eventual cometimento de infrações penais comuns, de outra natureza, ainda não prescritos, a demandar processo e julgamento sob formato jurídico inconfundível com aquele concebido pela Constituição para os crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Sendo assim, ao adentrar no mérito, serão desconsideradas as partes rejeitadas pelo Presidente da Câmara quando do recebimento da denúncia.

Antes, porém, cabe tecer considerações iniciais relativas à admissibilidade da denúncia.

A indevida juntada aos autos da delação premiada do Senador Delcídio do Amaral não guarda nenhuma relação fática ou jurídica com os fatos relatados na inicial. O Presidente da Câmara dos Deputados, em decisão completamente equivocada, determinou a anexação desses documentos, a despeito de ter proferido decisão anterior sobre o objeto da denúncia quando de seu despacho de recebimento da peça inicial.

Fica claro que tal anexação se deveu ao fato do reconhecimento da fragilidade dos argumentos narrados nesse inconsistente pedido de cassação do mandato da Presidente Dilma.

Assim, os novos documentos anexados à denúncia inquina de vício o processo a partir da sua juntada, posto que a defesa se faz em relação aos fatos objetivamente imputáveis. Embora questionado pelo Deputado Paulo Teixeira, o Presidente da Comissão asseverou que não seria realizado o desentranhamento dos novos documentos anexados à denúncia. Tanto o ato que anexou quanto o que decidiu pelo não desentranhamento ofendem os direitos da denunciada, dado que violam o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Outro aspecto a se considerar trata-se da proposta do relator de realizar reuniões para o esclarecimento da denúncia. Como já salientado na questão

de ordem por nós apresentada, promover reuniões para esclarecimento de aspectos da denúncia é o reconhecimento de que a denúncia não está clara o suficiente, ferindo o devido processo legal e levando à inépcia da inicial.

Além disso, este fato atinge um dos postulados mais basilares da garantia da ampla defesa de que a denúncia deve conter, específica e precisamente, os fatos sobre os quais o acusado deve se manifestar.

Em resposta à nossa questão de ordem, o Presidente da Comissão argumentou que a realização das audiências teve por finalidade auxiliar os deputados a construir entendimento pessoal sobre a admissibilidade ou não da denúncia apresentada, não porque a denúncia não seria clara. Diverge, portanto, o Sr. Presidente do Relator no plano de trabalho que apresentou, onde mencionou que as reuniões se destinariam a esclarecer a denúncia.

Não bastasse tal improcedência no plano de trabalho do Relator, durante a reunião em que foram ouvidos os autores da denúncia, o Presidente da Comissão permitiu-lhes pronunciar-se sobre todos os aspectos da inicial, até mesmo sobre aqueles que o Presidente da Câmara já havia declarado que ferem o devido processo legal, por não atenderem aos pressupostos processuais do processo de *impeachment*, no que se refere a crimes praticados em mandato anterior ao vigente.

Mais uma vez o processo foi inquinado de vício, que gera a sua nulidade, sendo aplicáveis neste caso as normas do Código de Processo Penal, como lei acessória do processo de *impeachment*, reconhecida por decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 378 ao recepcionar o art. 38 da Lei nº 1.079/1950.

III – Do Mérito

Tratando especificamente do mérito, e considerando as partes da denúncia rejeitas por decisão do Presidente da Câmara dos Deputados, restaram dois atos alegados pelos denunciantes como caracterizadores do crime de responsabilidade, quais sejam:

- 1) a edição de seis decretos não-numerados nos meses de julho e agosto/2015, fundamentados nas Leis nº 13.080/2015 (LDO de 2015) e nº 13.115/2015 (LOA de 2015);
- 2) o inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A em razão de atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural, inadimplemento esse que não se caracteriza como mútuo, financiamento ou operação de crédito para efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à primeira alegação, cabe esclarecer inicialmente que o crédito suplementar é instrumento que serve para atender políticas públicas já existentes na Lei Orçamentária Anual, mas que não possuem dotações suficientes para serem executadas.

Além disso, a abertura de crédito suplementar por meio de decreto possui expressa previsão legal e constitucional, não se verificando irregularidade quanto a essa questão. Assim, o art. 4º da LOA autoriza o uso de decretos para garantir maior facilidade no manejo orçamentário em ações consideradas urgentes e essenciais, que não poderiam aguardar o trâmite legislativo para a aprovação de um projeto de lei para tal finalidade.

E mais, a abertura de crédito suplementar para despesas obrigatórias constitui estrito cumprimento do dever legal da Presidente, sendo absolutamente inexigível conduta diversa.

A esse respeito, na análise dos fatos concretos, cabe averiguar a real ilicitude dos atos praticados, eventual contrariedade ao direito dos atos atribuídos à denunciada. Assim, para que essa contrariedade ao direito se materialize, a conduta típica não poderá ter sido praticada em decorrência do estrito cumprimento do dever legal. Tal situação jurídica se caracteriza como causa de justificação ou discriminante putativa, isto é, causa que transforma uma conduta, em tese, ilícita em comportamento lícito e adequado ao direito.

Diante disso, cabe arguir se, diante da situação fática com que se deparou a denunciada, caberia a adoção de conduta diversa da empreendida, sem que se violasse o interesse público, sem prejuízo à ordem social e econômica. Em caso afirmativo, restaria configurada a tipificação da conduta. Do contrário, estaria descaracterizada como ilícito.

Analisando-se a situação concreta, percebe-se que a Presidente agiu em estrito cumprimento do dever legal ao editar os decretos para atender a despesas urgentes e essenciais, conduta que se exigiria do ocupante do cargo nas situações que se apresentaram.

Vale lembrar que os decretos de crédito suplementar e ações na LOA têm caráter autorizativo. Ele não aumenta o gasto, posto que o limite fiscal continua o mesmo. Ademais, permite que o Estado re programe uma determinada política pública de acordo com uma possível mudança de cenário econômico-social, de forma a melhor atender ao interesse público. Por fim, autorizar o gasto não significa que ele se efetivará, seja por motivos financeiros, como a falta de recursos, ou práticos, como ter destinado recursos para prejuízos com enchente em ano de seca.

Importante salientar que a abertura de créditos suplementares para o atendimento de despesas discricionárias sequer expôs a risco o cumprimento da meta. Isso porque tais despesas estão condicionadas à disponibilidade de recursos para se concretizar. O Governo contingenciou R\$ 80 bilhões em despesas discricionárias em 2015 e cumpriu a meta. Além disso, o TCU considerou adequado esse tipo de prática nos exercícios de 2001, 2009 e 2010.

Some-se a isso o fato de que tais suplementações não guardam qualquer relação com o atingimento da meta, já que não resultaram em aumento de gasto.

Não se pode olvidar que o atingimento da meta é auferido em 31 de dezembro, final do exercício financeiro. A denúncia, apresentada em outubro de 2015, alega o descumprimento da meta antes mesmo de findo o exercício financeiro. E ao encerrar-se, repita-se, o governo cumpriu a meta fiscal. Logo, resta totalmente infundado esta alegação dos denunciantes.

Por fim, ainda que haja divergência quanto aos argumentos expostos, a aprovação da alteração da meta fiscal pelo Congresso Nacional afasta a tipicidade da conduta.

Por tudo isso, constata-se que, em relação à edição dos seis decretos não- numerados, não se fazem presentes os elementos fundamentais para a configuração do crime de responsabilidade, por ausência de fato típico,

ilicitude e culpabilidade, sendo absolutamente incabível o processo de *impeachment*.

Com relação às operações realizadas no âmbito do Plano Safra, resta demonstrado que não há qualquer conduta da Presidente, omissiva ou comissiva, que possa ser caracterizada como crime de responsabilidade, consoante os argumentos a seguir.

Essas subvenções foram autorizadas por lei, que conferiu a regulamentação e a execução das políticas aos Ministérios responsáveis por sua gestão, não tendo havido, pois, ato da Presidente a elas relacionadas.

Especificamente em relação ao Plano Safra, a concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda. Também é por esse instrumento legal que é definida a metodologia de apuração dos saldos a serem pagos ao banco operador do Plano Safra.

Cabe esclarecer que é necessário lapso de tempo entre o momento da contratação do crédito rural junto à instituição financeira e o efetivo pagamento de subvenção, em razão do tempo necessário à verificação e fiscalização do emprego adequado do programa. Dessa forma, não se pode 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.

Além disso, os dispositivos legais supostamente violados referem-se a artigos da LRF. Contudo, o descumprimento da lei orçamentária é que configura crime de responsabilidade. Logo, o bem jurídico supostamente violado está incorreto, o que resulta na atipicidade da conduta.

Ainda que a LRF fosse bem jurídico protegido, não se poderia imputar crime de responsabilidade à Presidente, dado que esta lei não foi violada, pois essas subvenções não constituem operações de crédito, consoante estabelece o disposto no art. 26 da Lei, nem a elas se equiparam. 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 no repasses ao Banco do Brasil, sendo este mais um argumento que demonstra a atipicidade da conduta.

Por fim, é inconstitucional admitir a aplicação retroativa de novo entendimento do TCU em matéria de crime de responsabilidade conforme pretendem os denunciantes.

Diante desses argumentos, verifica-se que não se fazem presentes os elementos fundamentais para a configuração do crime de responsabilidade, sendo incabível o processo.

IV – Voto do Deputado Weverton Rocha

É inadmissível que em um regime presidencialista, sob a égide de um Estado Democrático de Direito, situações episódicas de impopularidade do governante possam ensejar a perda de seu mandato, por faltar-lhes os atributos da legalidade e da legitimidade. Acusações desprovidas de gravidade extrema, incapazes de atingir os alicerces centrais da ordem jurídica democrática poderiam resultar em abalos à estabilidade institucional que decorre do exercício do mandato presidencial.

A denunciada está sendo processada com claras e indiscutíveis violações aos princípios constitucionais, especialmente ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, posto que as denúncias são inconsistentes, juridicamente insustentáveis e de improcedência manifesta.

Autorizar o início do processo de crime de responsabilidade, embasado em denúncias sem nenhum amparo constitucional ou jurídico, resultará em verdadeira ruptura com a ordem jurídica democraticamente estabelecida. Qualificará verdadeiro e indisfarçável “golpe e Estado”. Será imperdoável tal ruptura constitucional será após anos de luta por um Estado Democrático de Direito.

Em face do exposto, voto pela inadmissibilidade política e jurídica da acusação e pela não autorização da instauração do processo por crime de responsabilidade no âmbito do Senado Federal.

Sala da Comissão, em de abril de 2016.

Deputado Weverton Rocha
(PDT/MA)