

**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**

**Voto em Separado
(Da Sra. Deputada JANDIRA FEGHALI)**

I - Relatório

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

A denúncia contra a Presidenta da República foi lida em 3 de dezembro de 2015. A decisão exarada pelo Presidente da Câmara dos Deputados circunscreve a denúncia tão somente aos itens relacionados aos decretos orçamentários emitidos em 2015 e à “alegação de reiteração da prática das chamadas pedaladas fiscais”. A decisão descarta as acusações formuladas pelos denunciantes que foram embasadas em ilações e suposições, como corrupção da Petrobras, empréstimos do BNDES; a suposição de que a Presidenta tenha sido conivente com atos de corrupção; os fatos relacionados às contas de 2014; e os fatos supostamente praticados em momento anterior ao atual mandato.

A Comissão Especial foi constituída em 17 de março de 2016 e os seus representantes eleitos nos termos do decidido nos autos da ADPF 378 pelo STF, com a indicação dos líderes partidários.

Na referida decisão do STF, também foram definidas as linhas gerais do rito do impeachment, ficando estabelecido, entre outros elementos, o modo de votação para a escolha da Comissão Especial (aberto), os papéis da Câmara dos Deputados (análise de admissibilidade) e do Senado Federal (julgamento) no rito e o momento do afastamento da Presidenta em caso de sua aceitação.

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

A defesa da Presidente não foi informada dessas reuniões e das apresentações dos denunciante.

Por fim, no dia 4 de abril, o Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União, após as dez sessões estabelecidas para o rito de impeachment, apresentou a defesa da Presidente da República.

A defesa da Presidente Dilma Rousseff aponta preliminarmente o desvio de finalidade no recebimento da denúncia. O recebimento determinado pelo presidente da Casa foi em resposta ao Partido dos Trabalhadores, já que os deputados dessa bancada votaram favoravelmente à abertura de processo contra ele na Comissão de Ética da Casa.

Contesta a existência de crime de responsabilidade, que exige a obrigatoriedade de o ato ter sido praticado dolosamente pela Presidente da República e de atentar contra a CF (art. 85) e a necessidade de o ato ter

ocorrido durante o mandato presidencial (art. 86, §4º da CF). Solicita que o Pedido de Impedimento seja rejeitado por falta de fundamentos jurídicos.

E, em relação aos fatos aceitos pela decisão do presidente da Câmara dos Deputados afirma que os decretos de crédito suplementar foram editados com base em autorização legal (art. 38 da Lei nº 13.080/2015 e art. 4º da Lei nº 13.115/2015); que estavam fundamentados na manifestação de equipes técnicas, além de estarem amparados por análise jurídica de órgão da Advocacia-Geral da União. Que não há, nas alegadas “pedaladas fiscais”, ato da Presidenta da República que possa ser configurado como crime de responsabilidade (alegações genéricas); e que não constituem ou se configuram como operações de crédito, são contratos de prestação de serviços. Essas foram operações realizadas no âmbito do Plano Safra, decorrentes de subvenções econômicas (equalização de taxa de juros), não se enquadram às operações de crédito indicadas nos arts. 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em contraposição às afirmações condidas na denúncia, demonstra que a edição de decretos de crédito suplementar está de acordo com as determinações da Lei Orçamentária Anual. Que os decretos de crédito suplementar e ações na LOA têm caráter autorizativo, não aumentam o gasto, já que os limites fiscais continuam os mesmos e que não são dispostos pelos decretos de crédito adicional.

O Voto do Relator

O relator, Deputado Jovair Arantes, conclui pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela consequente autorização para a instauração do processo de crime de responsabilidade.

Mas, é preciso ressaltar que, da sua análise constam 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.

II - VOTO

Em relação às condições de admissibilidade da ação, não estão preenchidas as condições constitucionais e jurídicas para essa ação.

Na Constituição Federal só se admite interrupção do mandato presidencial se houver crime de responsabilidade. Sem crime de responsabilidade, não há condições de falar em impeachment. E, para o impeachment, seria preciso que a presidente da República tivesse praticado um crime de responsabilidade no curso do atual governo. Na ausência dessa conduta tipificada como crime de responsabilidade, não há impeachment, mas golpe.

O impeachment não pode ser usado porque o país vive uma crise econômica; porque o desemprego cresce; porque há uma crise política ou desgoverno; porque se acha que a Presidenta é incompetente ou impopular; porque uma parte dos deputados quer depor a presidenta. Mesmo se pesquisas apontarem que a maioria da população deseja afastar o governo, o processo de impeachment não pode ser usado para revogar a vontade manifesta das urnas.

Se não há crime de responsabilidade praticado no mandato, trata-se de um golpe, com aparência de legalidade, mas, um golpe.

A análise do processo de impeachment que tramita na Câmara dos Deputados não aponta crimes cometidos pela Presidenta Dilma, praticados por ela desde a sua posse em 2015 capazes de retirá-la do cargo. A Lei n.º 1.079, de 1950, elenca quais são os crimes que poderiam motivar o impeachment. Ao contrário do que é divulgado pela mídia, o atual processo de impeachment não está baseado em alegações de corrupção, Lava Jato, Petrobras, BNDES, nem as razões do TCU no julgamento das contas de 2014. Querem cassar Dilma por seis decretos publicados em 2015. Ocorre que todos esses decretos são legais e atenderam fielmente às previsões da Lei Orçamentária.

Do desvio de finalidade da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados

Desde que passou a ser denunciado por seus crimes vinculados às ações da “Lava-Jato”, até muito antes da abertura do atual processo de impeachment, o Sr. Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, já evidenciava a trilha do seu desvio de poder. Buscava obstar as investigações da denominada operação “Lava-Jato” contra ele e seus familiares, barrar o processo de cassação de seu mandato na Câmara dos Deputados. Usou – como continua a usar – de todos os expedientes e de todas as artimanhas possíveis e imagináveis na busca de seus reprováveis interesses. Ameaçou com iniciativas legislativas que poderiam desestabilizar o

governo. Foi o principal incentivador da construção de um clima de aparente ingovernabilidade, amplamente articulou com setores oposicionistas que, explicitamente ou de forma oculta, a ele se aliavam, para a construção de um processo de impeachment. A ideia do “quanto pior melhor”, orientava as ações. Utilizou do seu poder para criar regras que criaram um processo de impeachment sumário, como votações sigilosas e sem direito de defesa legítimo, no que foi rechaçado por corretas decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de ações propostas por parlamentares e por partidos políticos. Decidiu abrir o atual processo de impeachment em bases reconhecidamente infundadas. Só não acolheu a todos os argumentos lançados na denúncia original, porque indeferimentos anteriores já o vinculavam a esta decisão.

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

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

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

Dos limites da denúncia

Os termos da decisão de admissibilidade exarada pelo Presidente da Câmara dos Deputados rejeitou a maior parte da denúncia, especialmente aquela referente aos supostos ilícitos ocorridos em 2014. Restaram tão-somente os fatos ocorridos no ano de 2015, notadamente (I) edição de seis decretos não numerados nos meses de julho e agosto, todos fundamentados no art. 38 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 – LDO de 2015) e no art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (Lei Orçamentária Anual de 2015), e (II) o alegado inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil S/A em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural, inadimplemento esse que não se caracteriza como mútuo, financiamento ou operação de crédito para efeitos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Os decretos orçamentários elencados no pedido de impeachment

No pedido de impeachment, foram listados seis decretos orçamentários, que segundo os denunciantes, estariam irregulares. São quatro decretos de 27 de julho e dois de 20 de agosto, todos de 2015.

A autorização legislativa para edição desses decretos está no art. 4º da Lei nº 13.115, de 2015 – a lei orçamentária de 2015. Nenhum desses decretos abusou dos limites estabelecidos no art. 4º, seus incisos e alíneas. Não há alegações quanto ao abuso desses limites.

A alegação contida no pedido de impeachment é de que a edição desses decretos era incompatível com a obtenção das metas de superávit primário para o exercício de 2015 e que não foi observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF. Mas, a edição dos decretos também não afrontou essas duas condições.

A obtenção da meta resulta dos decretos de contingenciamento. São eles que limitam o que cada ministério pode empenhar e o que pode ser pago, mensalmente. Somente em 2015, foram editados 12 desses decretos. Os decretos orçamentários elencados no pedido de impeachment modificam as dotações orçamentárias, trocam fontes de recursos, mas não têm o poder de ampliar o que pode ser efetivamente gasto pelo setor público. Eles dispõem sobre dotações orçamentárias, não interferem nos limites de gasto ou de pagamentos.

Em maio de 2015, logo depois da sanção da lei orçamentária, o governo editou o Dec. 8.456, que “dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2015, e dá outras providências”. É exatamente essa programação orçamentária e financeira, com o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo que constrói o resultado primário. Os decretos orçamentários podem até aumentar o volume de dotações, mas não permitem aos diversos órgãos gastar mais. Cada órgão recebe com a programação financeira limites para realizar empenhos (realizar despesas) e outros para efetuar pagamentos (todos, inclusive os de restos a pagar).

Periodicamente, a cada bimestre, o governo reavalia as condições de receitas e despesas para ampliar ou diminuir os contingenciamentos, adequando a sua programação orçamentária e financeira (LRF, Art. 9º).

Afirmar-se que "um impeachment nunca será um golpe porque está previsto na Constituição" é, sem sombra de dúvida, ignorar com pretensa

ingenuidade que um texto constitucional vigente pode ser respeitado ou não.

A abertura de créditos suplementares para despesas discricionárias sequer expõe a risco o cumprimento da meta, porque tais despesas estão condicionadas à disponibilidade de recursos para se concretizar.

Não há, pois, que se falar em ação dolosa da Presidenta da República por prática de atos jurídicos, a partir de solicitações, pareceres, e manifestações jurídicas, expressas em atos administrativos expedidos, por servidores de órgãos técnicos, e que se encontram inteiramente ao abrigo da presunção de legitimidade que envolve todos os atos administrativos em geral.

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

As subvenções do Plano Safra:

Na denúncia ou no voto do Relator não há qualquer conduta descrita como tendo sido praticada pela Presidenta da República e nem mesmo omissão. As subvenções referentes ao plano Safra são autorizadas por lei, que confere a regulamentação e a execução das políticas aos Ministérios responsáveis por sua gestão, não sendo prevista conduta a ser praticada pela Presidenta da República.

A concessão de subvenção ocorre diariamente até o limite definido anualmente em portaria do Ministério da Fazenda para o ano safra. 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. Para a contabilidade do banco, em regime de competência, os saldos a serem repassados pela União são apurados no momento da concessão da subvenção. Isto não significa que esses valores devam ser pagos imediatamente.

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. 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.

Segundo a denúncia e o voto do relator, 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. Assim, até mesmo o bem jurídico apontado pelos denunciantes está errado. Sem ofensa ao bem jurídico, a conduta é atípica. Ainda que se pudesse considerar a LRF como bem jurídico protegido desse crime, também a ela não houve infração, pois essas subvenções não constituem operações de crédito, nos termos de seu art. 26, nem a elas podem ser equiparadas. Além de se tratar de contratos de prestação de serviços entre a União e o Banco do Brasil, no ano de 2015 não houve sequer atraso de repasses ao Banco do Brasil. Assim, se conduta houvesse, ela seria atípica.

Ademais, não se pode admitir a aplicação retroativa de novo entendimento do TCU em matéria de crime de responsabilidade.

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

Não existe fato típico porque seria inconstitucional a aplicação retroativa de entendimento do TCU quanto à natureza jurídica dos instrumentos de implementação do Plano Safra; inexistente conduta delitiva, comissiva ou omissiva, da Presidenta, pois a ela nada se imputa; não estão preenchidos os elementos específicos do tipo relacionados ao atentado contra a

Constituição e infração patente da lei orçamentária (suposta violação da LRF); os atos apontados não constituem operação de crédito.

A criminalização da política fiscal não pode ser aceita em prejuízo da responsabilidade social do governante

No Brasil, a adoção de uma regra fiscal de curto prazo (meta de superávit primário), bem como outros tipos de limite de gastos, foi introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2001, um dos adventos importantes da década de 1990. As leis de responsabilidade fiscal, que disciplinaram regras importantes para a administração pública, em nenhum momento suplantaram a responsabilidade social dos governos, em especial, no Brasil, o dever de cumprir com as determinações da Constituição Cidadã.

A posição dos denunciante implica, na prática, que eles estão impondo ao Poder Executivo que não cumpra com os seus deveres constitucionais, em razão de visões ideológicas que colocam o equilíbrio fiscal estrito, acima do bem estar da população. Os argumentos dos denunciante distorcem a realidade. Os denunciante invertem a causalidade dos fatos, desconsideram que os resultados fiscais menos robustos, após a introdução de políticas anticíclicas, são consequência da real desaceleração econômica e não a causa. A experiência internacional mostrou que a redução do gasto público num momento de crise levaria ao aprofundamento da crise econômica e não o contrário.

A partir de tal postura dos denunciante, 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 Presidenta.

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 fiscais em caso de eventual frustração de receita, independentemente do cenário econômico, é obstruir sua liberdade de exercer o direito, para o qual foi democraticamente eleito, de atuar na economia, preservando, no tempo, o compromisso com a estabilidade fiscal.

A LRF deve ser entendida como guardiã do compromisso com a estabilidade fiscal, sem retirar do Executivo as condições de atuar na defesa da renda e do emprego.

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

Conclusão

Desde a vitória eleitoral para o seu segundo mandato, setores oposicionistas se mostraram insatisfeitos com a reeleição da Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff. Sucederam-se pedidos de recontagem de votos, acusações infundadas de que teriam ocorrido fraudes na apuração eletrônica dos votos, impugnações das contas eleitorais regularmente prestadas pela candidata vitoriosa, e muitos outros expedientes foram e vêm sendo utilizados na busca da desqualificação de um resultado eleitoral legitimamente obtido pelo voto direto de milhões de brasileiros e de brasileiras.

Neste momento, busca-se um fundamento para o impeachment da Sra. Presidenta da República como uma estratégia política. Parte-se de um desejo político de cassação do mandato presidencial para se conseguir, a qualquer preço, um fato que possa justificar esta medida.

Mas, a abertura do presente processo de impeachment ofende absolutamente a Constituição vigente em nosso país. A decisão preferida pelo Presidente da Câmara dos Deputados foi ilegal e viciada, em claro e notório desvio de poder, concorrente a ameaças e chantagens não atendidas pela Sra. Presidenta da República e pelos membros do seu governo.

Como demonstrado, nenhum crime de responsabilidade foi praticado pela Sra. Presidenta da República. Não houve ilicitude nos seus comportamentos. Não houve dolo nos atos que praticou. Não houve ação direta sua em atos que lhe são imputados. Cumpriu com o seu dever de governar, fazendo o que deveria ser feito, a partir de pareceres e manifestações técnicas dos órgãos competentes que integram a Administração Pública Federal. Cumpriu a lei e a Constituição. Não desviou recursos públicos. Não se locupletou. Não enriqueceu indevidamente. Ao contrário do que dizem os cidadãos denunciante, jamais “atentou” contra o texto constitucional, como seria exigido para que tivesse contra si julgado como procedente um pedido de impeachment.

A hipótese de aceitação destas denúncias, portanto, em face de não terem nenhum embasamento constitucional ou jurídico, qualificação, indiscutivelmente, uma verdadeira ruptura com a nossa ordem jurídica democraticamente estabelecida. Qualificação um verdadeiro e indisfarçado “golpe de Estado”, independentemente da justificação retórica que se pretenda constituir para a sua explicação. Tal ruptura constitucional será imperdoável aos olhos da vocação democrática atual do nosso país, da opinião pública internacional, e da nossa própria história. Afinal, “a constituição de um país não é um ato do seu governo, mas do povo que constitui um governo”.

Assim, compõe esse voto:

- a) o reconhecimento da nulidade do ato de instauração do presente processo de impeachment determinado pelo Sr. Presidente da Câmara Eduardo Cunha e de todos os seus atos subsequentes, com a extinção do presente processo, em razão do manifesto desvio de poder que definitivamente o viciou, sem que, em bom direito, seja possível a ocorrência de qualquer possibilidade jurídica plausível de convalidação;
- b) no mérito, a rejeição da denúncia, e pelo não prosseguimento do processo de impeachment, tendo em vista a ausência de qualquer conduta imputável à Presidenta da República, a atipicidade das condutas descritas e a presença de excludentes de ilicitude e de culpabilidade.

Sala da Comissão, 11 de abril de 2016

Deputada **JANDIRA FEGHALI**

PCdoB/RJ

Deputado **Orlando Silva**

PCdoB/ SP (suplente)