

CARLOS VALDER DO NASCIMENTO

11

SÉRIE

Estudos de
Direito Público



O Congresso contra a soberania popular

—◆—
A inconstitucionalidade de impeachment
sem crime de responsabilidade

edius

Editora da UESC



O Congresso contra a soberania popular

A inconstitucionalidade de impeachment
sem crime de responsabilidade



Universidade Estadual de Santa Cruz

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
RUI COSTA - GOVERNADOR

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
WALTER PINHEIRO - SECRETÁRIO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ
ADÉLIA MARIA CARVALHO DE MELO PINHEIRO - REITORA
EVANDRO SENA FREIRE - VICE-REITOR

DIRETORA DA EDITUS
RITA VIRGINIA ALVES SANTOS ARGOLLO

Conselho Editorial:

Rita Virginia Alves Santos Argollo – Presidente

Alexandra Marselha Siqueira Pitolli

Eduardo Lopes Piris

Evandro Sena Freire

Guilhardes de Jesus Júnior

Jorge Henrique de Oliveira Sales

Josefa Sônia Pereira da Fonseca

Lessi Inês Farias Pinheiro

Luciana Sedano de Souza

Lurdes Bertol Rocha

Maria Luiza Silva Santos

Ricardo Matos Santana

Rita Jaqueline Nogueira Chiapetti

Sabrina Nascimento

CARLOS VALDER DO NASCIMENTO

11

SÉRIE
Estudos de
Direito Público



O Congresso contra a
soberania popular
A inconstitucionalidade de impeachment
sem crime de responsabilidade

Ilhéus-Bahia


Editora da UESC

2018

Copyright ©2018 by
CARLOS VALDER DO NASCIMENTO

Direitos desta edição reservados à
EDITUS - EDITORA DA UESC

A reprodução não autorizada desta publicação, por qualquer meio,
seja total ou parcial, constitui violação da Lei nº 9.610/98.

Depósito legal na Biblioteca Nacional,
conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

PROJETO GRÁFICO E CAPA
Alencar Júnior

DIAGRAMAÇÃO
Lária Farias Batista

REVISÃO
Maria Luiza Nora
Roberto Santos de Carvalho

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N244 Nascimento, Carlos Valder do
O Congresso contra a soberania popular. A inconstitucionalidade de impeachment sem crime de responsabilidade / Carlos Valder do Nascimento. – Ilhéus, BA: Editus, 2018.
174 p. – (Estudos de Direito Público ; XI).

Referências: p. 171-174.
ISBN: 978-85-7455-475-4

1. Direito tributário – Brasil. 2. Impedimentos – Brasil. 3. Responsabilidade (Direito). 4. Crime fiscal. I. Título.

CDD 343.0481

Elaborado por Quele Pinheiro Valença — CRB 5/1533

EDITUS - EDITORA DA UESC
Universidade Estadual de Santa Cruz
Rodovia Jorge Amado, km 16 - 45662-900 - Ilhéus, Bahia, Brasil
Tel.: (73) 3680-5028
www.uesc.br/editora
editus@uesc.br

EDITORA FILIADA À



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Sumário

Apresentação da série	9	
Apresentação do volume	11	
CAPÍTULO I – ASPECTOS FUNDAMENTAIS EM RAZÃO DO IMPEACHMENT CONTRA A PRESIDENTE		
DILMA ROUSSEFF	13	
1.1 A complexidade do tema	15	
1.2 Enquadramento constitucional da matéria	17	
1.2.1 Dispositivos acerca da competência privativa da Câmara dos Deputados	17	
1.2.2 Crimes de responsabilidade: processo e julgamento .	18	
1.2.3 Regras consubstanciadas na Constituição Federal de 1988	20	
1.2.4 Não existe mandato presidencial de oitos anos	24	
1.2.5 Pressupostos e efeitos jurídicos do parecer do TCU	26	
CAPÍTULO II – NATUREZA JURÍDICA		
E CARACTERÍSTICAS DO IMPEACHMENT	29	
2.1 Natureza Jurídica	31	
2.2 Impeachment sem crime de responsabilidade	33	
2.3 Carências morais como deterioração da política	37	
2.4 Pressões e ameaças explícitas contra os votantes	37	
2.5 Banalização dos pedidos de <i>impeachment</i>	38	
CAPÍTULO III – DESCARACTERIZAÇÃO DAS CHAMADAS PEDALADAS FISCAIS E DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES ...		41
3.1 As pedaladas fiscais não têm lastro legal	43	
3.2 Atrasos no pagamento a bancos fiscais e política	46	
3.3 Decretos de abertura de créditos suplementares	48	

CAPÍTULO IV – ANTECIPAÇÃO, ENDIVIDAMENTO NA ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	53
4.1 Antecipação da receita	55
4.2 Endividamento público	55
CAPÍTULO V – OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÃO SE CONFUNDEM COM REPASSES PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	59
5.1 Opinião do Ministério Público de Contas	61
5.2 Operações de crédito no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	62
5.3 Caracterização da operação de crédito como fenômeno econômico.....	65
CAPÍTULO VI – FEDERALISMO, POLÍTICA FISCAL: RESULTADOS E CONTROLES	69
6.1 Federalismo fiscal e sua complexidade	71
6.2 <i>Superávit</i> fiscal na terminologia econômica	74
CAPÍTULO VII – A PARCIALIDADE NA VOTAÇÃO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS	79
7.1 A votação realizada no âmbito da Câmara dos Deputados.....	81
7.2 A ausência e seriedade na sessão do processo de votação	84
7.3 Festival de besteira que assola o país (Stanislaw Ponte Poeta)	87
7.4 Atos incapazes de justificar o pedido de <i>impeachment</i>	90

CAPÍTULO VIII – O USO INADEQUADO DO INSTRUMENTO PROCESSUAL	95
8.1 Inadequação do instrumento usado	97
8.2 A imprecisão dos termos do pedido e o elastério do conjunto da obra	98
8.2.1 Aspectos processuais	98
8.2.2 Violação ao devido processo administrativo e jurisprudência do TCU	100
CAPÍTULO IX – CIDADANIA, DEMOCRACIA E IMPEACHMENT	107
9.1 O poder emana do povo: cidadania e democracia	109
9.2 Teoria da transcendência dos fatos	112
CAPÍTULO X – A QUESTÃO FISCAL SUSCITADA PELO PEDIDO	119
10.1 Ausência de medidas estruturais requerido pela Lei de Responsabilidade Fiscal	121
CAPÍTULO XI – A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	127
11.1 Senado Federal exerce uma jurisdição especial	129
11.2 A análise do impedimento do STF: a questão política e a questão jurídica	131
11.3 Características formais dos chamados atos políticos	134
CAPÍTULO XII – A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ATOS POLÍTICOS OU JURÍDICOS	137
12.1 Considerações gerais	139
12.2 Teoria dos atos políticos ou de governo	141

CAPÍTULO XIII – RECURSOS A JURISDIÇÃO

INTERNACIONAL	149
13.1 Se o Supremo Tribunal Federal se julga incompetente	151
13.2 Contradições processuais em razão de vícios insanáveis	152
13.3 Esclarecimentos de conteúdo substantivo integral.....	154
13.4 Crime de Responsabilidade na ótica da LRF	156
 CONCLUSÃO	 161
REFERÊNCIAS	171

Apresentação da série

A Universidade Estadual de Santa Cruz, movida pelo desejo de sistematizar e colocar à disposição do público acadêmico a obra do professor Carlos Valder do Nascimento, um dos docentes da Casa na área jurídica com maior produção publicada, decidiu fazer uma coletânea de seus trabalhos, fartamente conhecidos no país, mas pouco explorados pela comunidade acadêmica interna.

Os estudos constantes do presente livro formam a obra intitulada Série ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO desvelados pela essencialidade de sua doutrina. Referem-se a diversos trabalhos escritos pelo referenciado no campo da pesquisa e do magistério a partir de 1983 e, portanto, correspondente a sua trajetória de mais de três décadas no Departamento de Ciências Jurídicas desta Universidade.

O **décimo primeiro volume** da série é intitulado **O Congresso contra a soberania popular: A inconstitucionalidade de *impeachment* sem crime de responsabilidade**.

O trabalho exaustivo de pesquisa levou o autor a um patamar elevado em face da natural repercussão dos pontos de vista esposados e pela diversificação de sua obra com trânsito por diversos ramos do conhecimento jurídico. Assim, pôde, ao longo do tempo, participar diretamente das discussões dos mais variados temas polêmicos enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal, sendo por este várias vezes citado em seus julgados, credenciando-o como um autor acatado no cenário jurídico brasileiro.

Daí, a observação do jurista Ives Gandra da Silva Martins:

Conheço Carlos Valder há mais de trinta anos. Jurista de prestígio nacional e autor de sólida obra no campo do Direito Tributário -- alguns em co-autoria comigo --, granjeou como advogado, professor e jurista, desde o início de

sua carreira, conhecimento de seus pares e admiração pela objetividade e segurança com que sempre tratou dos temas a que se dedicou e sobre os quais escreveu.

É um professor de Direito com a preocupação de preservação do direito de defesa dos valores democráticos e um idealista, que vê na cátedra forma de colaborar com o desenvolvimento do País...¹

Não bastasse isso, a doutrina que desvela na formulação de suas teses jurídicas, bem construídas, como foi o caso da coisa julgada inconstitucional, lhe valeu a devida notoriedade. Além disso, tantas foram as contribuições, visando à formação do convencimento dos magistrados, reveladas no número da expressiva jurisprudência que têm dado primazia as suas manifestações doutrinárias, seja pelos tribunais superiores, seja pela justiça de primeiro grau. Tem sido igualmente citado em várias obras de conceituados juristas pátrios.

Cabe ressaltar que ao longo da sua profícua carreira acadêmica grande foi a sua participação no debate oral e escrito de temas polêmicos e relevantes do cenário jurídico brasileiro.

Como consequência desse esforço acadêmico empreendedor, é que se pode colher, contemporaneamente, o fruto do seu labor forjado no amadurecimento profissional e, em verdade, dessa vontade persistente nasce uma coletânea reveladora do fôlego produtivo do docente, em razão do seu conteúdo substantivo.

¹ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Emenda dos precatórios**: fundamentos de sua inconstitucionalidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 9. Prefácio.

Apresentação do volume

O presente estudo aborda a questão relacionada com o impeachment de Dilma Rousseff pelo Congresso Nacional, tendo em vista que não observou o devido processo legal e, sobretudo, a instrução contraditória e a ampla defesa de instrumentos assegurados pela Constituição da República. Neste particular aspecto, verifica-se que o Congresso Nacional que operou no julgamento em tela atentou contra a soberania popular.

Durante todo o curso do processamento e julgamento do referido procedimento não restou provado o crime de responsabilidade que segundo os parlamentares travestidos de julgadores constava do libelo acusatório. As chamadas pedaladas fiscais e as operações de crédito em nenhuma hipótese atentaram contra a Constituição até porque jamais existiram.

Com este trabalho, o autor pretende demonstrar as evidências jurídicas da inconstitucionalidade do impedimento cujo desdobramento se deu à revelia da lei e de expresso comando constitucional, daí a necessidade do seu questionamento a fim de reestabelecer o primado da legalidade.



C A P Í T U L O I

ASPECTOS FUNDAMENTAIS EM RAZÃO DO IMPEACHMENT CONTRA A PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

Sumário

- 1.1 A complexidade do tema
- 1.2 Enquadramento constitucional da matéria
 - 1.2.1 *Dispositivos acerca da competência privativa da Câmara dos Deputados*
 - 1.2.2 *Crimes de responsabilidade: processo e julgamento*
 - 1.2.3 *Regras consubstanciadas na Constituição Federal de 1988*
 - 1.2.4 *Não existe mandato presidencial de oitos anos*
 - 1.2.5 *Pressupostos e efeitos jurídicos do parecer do TCU*

1.1 A complexidade do tema

É razoável admitir que a situação por que passa o país é de crise determinada por conjuntura adversa a refletir na economia, ainda limitada por fatores estruturais não equacionados devidamente. O recrudescimento da inflação vem contribuindo da mesma forma para a desaceleração dos programas sociais do Governo Federal e, agora, se acentuando em face da iniciativa do presidente da Câmara dos Deputados em colocar na ordem do dia, aliás, de maneira imprudente pedidos de *impeachment*, a maioria inepta, contra a presidente da República

A análise de questão de tamanha relevância recomenda cautela e isenção por envolver os destinos do país, cumprindo antes verificar se os fatos a ela atribuídos pelo TCU podem caracterizar crime de responsabilidade. Somente após a delimitação do **quadro desenhado**, no plano da juridicidade, é que se permitirá avaliá-la. Por se tratar de uma medida extrema exigirá antes de tudo uma reflexão mais detida da composição do assunto posto e pressuposto a partir do parecer prévio emitido pelo órgão de controle externo das contas públicas federais

Desvelar o problema implica primeiro lugar distinguir os aspectos relacionados com a tipificação dos fatos narrados no relatório da prestação de contas e se estes, uma vez demonstrados, revelam uma construção delituosa louvada em elementos culposos ou dolosos que possam ensejar o procedimento em desfavor da titular do órgão presidencial. Pela complexidade da matéria, impõe-se colocar em relevo o exame de sua natureza jurídica no âmbito da constitucionalidade.

Nesse ponto, as correntes doutrinárias que se debruçam sobre o tema não mostram uniformidade de

pensamento a propósito da funcionalidade e a estrutura conceitual ou quanto ao critério metodológico. Umas entendem que o instituto é de caráter político secundado pelo jurídico, pois depende deste último para a compreensão de sua configuração. Há, todavia, as que somente atribuem-lhe apenas uma função eminentemente política enquanto há quem sustente que seu enquadramento deva ser apenas pelo ângulo da objetividade jurídica.

Tal entendimento pressupõe-se certa confusão conceitual no tocante à aplicabilidade das normas constitucionais disciplinadoras do *impeachment*. Cuidam estas dos crimes de responsabilidade enumerados no Art. 85 e seus incisos prescritos na Constituição Federal e, assim, constitutivos das hipóteses passíveis de desencadear o processo que pode levar à perda do mandato popular do presidente da República. Forçoso é reconhecer que somente as práticas dolosas podem ser fontes causais do referido procedimento que se instaura no interior do Poder Legislativo a quem cabe deliberar sobre o assunto.

Por conseguinte, a Constituição é silente com pertinência as modalidades culposas, tampouco a lei sobre elas dispõe, já que não estabelece expressamente os elementos do tipo que possam configurá-las de tal sorte a dar suporte ao referido processo de *impeachment*. Desenganadamente, as modalidades sob o ponto de vista doutrinário da culpa voltam-se exclusivamente para os delitos ocorridos no campo da jurisdição processual eleitoral e das infrações penais comuns de que trata o Código Penal Brasileiro.

Justamente por isso a regra consubstanciada no *caput* do Art. 85, da Constituição Federal, pode ser tomada como fonte principal e primária para determinar os crimes de responsabilidade do presidente da República. Mas, tal responsabilidade, conforme o § 4º, Art. 86,

da Constituição Federal, alcança de forma direta os atos cometidos em detrimento do exercício das funções presidenciais e, exclusivamente, na **vigência do mandato** outorgado à referida autoridade, Chefe do Poder Executivo iniciado em 1º de janeiro de 2015 (Art. 82, da CF).

1.2 Enquadramento constitucional da matéria

O processo e o julgamento dos crimes de responsabilidade atribuídos ao presidente da República e outros estavam assim disciplinados nas constituições anteriores a de 1988, conforme transcrição dos textos, a saber:

1.2.1 Dispositivos acerca da competência privativa da Câmara dos Deputados

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891, Art. 53: o presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o senado.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 16 DE JULHO DE 1934, Art. 58: o presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove juizes, sendo três ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937, Art. 86: o presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 18 DE SETEMBRO DE 1946, Art. 59: compete privativamente à Câmara dos

Deputados I – a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação, contra o presidente da República, nos termos do Art. 88, e contra os ministros de Estado, nos crimes conexos com os do presidente da República; II – a iniciativa da tomada de contas do presidente da República, mediante designação de Comissão Especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1967, Art. 42: compete privativamente ao Senado Federal I – julgar o presidente da República nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II – processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal e o procurador-geral da República, nos crimes de responsabilidade.

EMENDA CONSTITUCIONAL n. 1, de 1969, Art. 40, I e II: compete privativamente à Câmara dos Deputados: I – declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o presidente da República e os ministros de Estado; II – proceder à tomada de contas do presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

1.2.2 Crimes de responsabilidade: processo e julgamento

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 24 DE FEVEREIRO DE 1891, Art. 53: o presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o senado. Parágrafo único – decretada a procedência da acusação, ficará o presidente suspenso de suas funções.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 16 DE JULHO DE 1934, Art. 58: o presidente da república será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que

terá como presidente o da referida corte e se comporá de nove juizes, sendo três ministros da corte suprema, três membros do senado federal e três membros da Câmara dos Deputados. O presidente terá apenas voto de qualidade. § 1º – far-se-á a escolha dos juizes do Tribunal Especial por sorteio, dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação, nos termos do § 4º, ou no caso do § 5º deste artigo. § 2º – a denúncia será oferecida ao presidente da Corte Suprema, que convocará logo a junta especial de investigação, composta de um ministro da referida corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações. § 3º – a junta procederá, a seu critério, à investigação dos fatos arguidos, e, ouvido o presidente, enviará à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos respectivos. § 4º – submetido o relatório da junta especial, com os documentos, à Câmara dos Deputados, esta, dentro de trinta dias, depois de emitido parecer pela comissão competente, decretará, ou não, a acusação e, no caso afirmativo, ordenará a remessa de todas as peças ao presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento. § 5º – não se pronunciando a Câmara dos Deputados sobre a acusação no prazo fixado no § 4º, o presidente da junta de investigação remeterá cópia do relatório e documentos ao presidente da Corte Suprema, para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decrete, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia. § 6º – decretada a acusação, o presidente da República ficará, desde logo, afastado do exercício do cargo. § 7º – o Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937, Art. 86: o presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação. § 1º – o Conselho Federal só poderá aplicar a pena de

perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie. § 2º – uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 18 DE SETEMBRO 1946, Art. 88: o presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade. Parágrafo único – declarada a procedência da acusação, ficará o presidente da República suspenso das suas funções.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 15 DE MARÇO DE 1967, Art. 85 e EMENDA CONSTITUCIONAL n. 1 DE 17 DE OUTUBRO DE 1969, Art. 83: o presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal, nos de responsabilidade. § 1º – declarada procedente a acusação, o presidente ficará suspenso de suas funções. § 2º – se, decorrido o prazo de sessenta dias, o julgamento não estiver concluído, será arquivado o processo.

1.2.3 Regras consubstanciadas na Constituição Federal de 1988

Vejam-se, nesse sentido, os dispositivos constitucionais que regem a matéria relativamente à vigência do mandato presidencial, bem como a caracterização dos crimes de responsabilidade, das infrações comuns e a competência para seu julgamento:

Art. 51 – compete privativamente à Câmara dos Deputados: I – autorizar, por dois terços de seus membros,

a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado; {...}

Art. 52 – compete privativamente ao Senado Federal: I – processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os ministros de Estado e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II – processar e julgar os ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade;

Art. 82 – o mandato do presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição;

Art. 85 – são crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I – a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do País; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo Único – esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86 – admitida a acusação contra o presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 4º – o presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Nos termos da Constituição vigente fica visível que o mandato anterior transcorrido no período 2011-

2014 em que a Presidente da República exerceu suas atividades e, concretamente, nada aconteceu de anormal quanto ao desempenho de suas funções. Não consta, ademais, qualquer ato desabonador de sua conduta a frente dos destinos do país ou outros que pela própria natureza tenham atentado contra a Constituição da República. Os poderes republicanos funcionaram livremente, bem como foi garantido o exercício regular dos direitos políticos, individuais e sociais e a segurança interna do país.

Nem se diga, como se propala por aí, que há continuidade do mandato presidencial, porquanto todo mandato político tem prazo determinado **para começar e terminar**, assim, não se pode estabelecer essa relação entre coisa que não existe, já que o primeiro mandato exauriu-se... Indaga-se, ainda, onde está a **vigência** de que fala a Constituição para se estabelecer o seu entrelaçamento com o primeiro mandato? Ora, a vigência é algo vivo, em curso normal e não uma situação consumada, assim, seria uma transcendência. E o direito não tem o condão de ressuscitar o írrito, dando-lhe nova vida porque não opera milagres.

Como se vê, dois aspectos avultam como da maior significação ao desfecho da questão: o mandato constitui um pacto com a sociedade civil e a classe política na formalização de representação popular. Por isso mesmo, caracteriza-se como um **contrato**, que como qualquer instrumento dessa natureza pode ser extinto uma vez satisfeito o seu objeto ou pelo término do prazo para o seu exercício fixado pela Constituição.

Segundo De Plácido e Silva, o vocábulo **vigência** dimana do latim *vigens*, de *vigere* (estar em voga, vigorar), é empregado no mesmo sentido de vigor, eficácia, força. Infere-se disso que a vigência tem prazo certo e determinado para se extinguir conforme a Constitui-

ção. Tampouco se liga ao pretérito, ou na medida em que se exauri pelo decurso do tempo aprazado. Desse modo, o primeiro mandato a par de não ser continuado, não revela nenhuma qualidade em razão do exaurimento de sua eficácia e de sua força mandamental. “A vigência assinala o contrato que está surtindo seus efeitos, realizando os objetivos de sua efetividade. Opõe-se ao sentido de... extinção”¹.

É óbvio que por razão de ordem normativa o processo de *impeachment* tem conotação política, motivo pelo qual o poder decisório para deliberar respeito concentra-se no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), a quem compete deliberar e julgar a matéria dessa natureza, conforme dispõe a Constituição Federal. Nesse diapasão, tem por objetivo primordial apurar fatos graves atribuídos ao presidente da República, durante a vigência de seu mandato, no exercício de suas funções presidenciais.

Por conseguinte, ela elenca as hipóteses que podem configurar, em decorrência disso, crimes de responsabilidade. Por isso, o período a ser apurado é de janeiro de 2015 até enquanto vigorar o mandato da presidente da República, ou seja, não há qualquer vinculação com o passado que se desincumbiu de dar por encerrado o antigo mandato.

Não resta dúvida de que a deliberação acerca da questão é, na sua essência, de natureza política. Isto porque sua apuração primeira depende dos votos de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados e, na mesma proporção, dos senadores da República. Apesar disso, há de se pautar nas normas legais e consti-

1 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 27.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 1487.

tucionais que regem a matéria, assim não deixa de evidenciar a sua faceta político-jurídica.

Ressalte-se, todavia, que os políticos em revoadas não podem se arvorar de arautos da democracia e, portanto, salvadores da pátria para desencadear ao seu talante procedimentos dessa natureza que convenham aos seus interesses personalísticos. É necessário para tanto que se tenham elementos relevantes para desencadeá-lo sob pena de sua desqualificação moral. Nele não se podem envolver questões de ordem pessoal ou disputa sórdida que o contamine, tendo em vista tratar-se de comportamento intolerável.

Portanto, fora dos contornos jurídicos e políticos, o processo não deve caminhar, porque constitui um atentado contra a soberania popular. Também um forte desafio a democracia representativa que se acha na crista da crise por que passa o país. E não há indicador de que com a saída da presidente da República, se for o caso, as coisas vão melhorar em favor do desenvolvimento econômico.

Não se pretende, aqui e agora, entrar no mérito da questão posta e pressuposta, porém, demonstrar que não há fundamento jurídico para a propositura do *impeachment*. Trata-se de uma postura incompatível com os cânones que dão sustentação os processos democráticos, verdadeiros pilares do regime republicano professado pelo Brasil, através da legitimação pelo voto de seus cidadãos, no pleno exercício dos seus direitos políticos.

1.2.4 Não existe mandato presidencial de oitos anos

A Constituição Federal dedicou no Capítulo II – Do Poder Executivo, Seção III – Da Responsabilidade do Presidente da República, as regras relacionadas com os atos praticados pelo PR que podem importar em crimes

de responsabilidade. São infrações político-administrativas enumeradas, taxativamente, no seu Art. 85, Incisos I a VI, capazes de atentar contra a Constituição, ou que possam comprometer a existência da União, afetando a imagem e a estrutura da República Federativa do Brasil interna e externamente.

Pelo que se depreende das regras nele capituladas não existe mandato de presidente da República de oito anos, nem fala de mandato extinto. Cuida apenas de mandato vigente e que durante o seu exercício tenha cometido atos em detrimento de suas funções (Art. 86, § 4º), vale dizer, que não se coadunam com a dignidade do cargo em razão de sua gravidade.

Com efeito, tais crimes vinculam ao mandato popular e, assim, devem ser apurados no curso de sua vigência, nesse caso, de janeiro de 2015 a dezembro de 2018. E que o cometimento das infrações ocorresse no pleno exercício de suas funções, por atos estranhos a elas. Logo se conclui que nada existe nesse sentido capaz de abalar o mandato da presidente da República, já que os pretensos fatos levados a público decorrem de questões colhidas de mandato extinto para desencadear o processo constitucional do *impeachment* em face de suas limitações constitucionais.

Como se observa, os crimes contra as finanças públicas são distintos das infrações penais que têm sede no Código de Processo Penal e por este são reguladas. Ao contrário dos político-administrativos que dependem do devido processo constitucional e somente podem ser resolvidos pelo Congresso Nacional. Desse modo, levando-se em conta a intencionalidade, para o desenvolvimento do impedimento do presidente da República, enquanto as infrações penais comuns ocorrem na jurisdição do Tribunal Superior Eleitoral.

1.2.5 Pressupostos e efeitos jurídicos do parecer do TCU

Não seria demais salientar, dentro da linha de raciocínio desenvolvida, que do parecer não emanam efeitos jurídicos, porquanto a vontade da Administração Pública se expressa por meio de atos administrativos. Desse modo, não tem o condão de ordenar a atividade pública nem de estabelecer vínculo negocial com os particulares. Insere-se, pois, no contexto do processo administrativo, em razão de exigência legal, com o objetivo de atestar a regularidade ou não das contas públicas.

Nem se diga que o parecer veicula conteúdo decisório. Se se pudesse admitir esse ponto de vista seria inócuo submetê-lo ao crivo da autoridade administrativa. Isto sim é que tem o condão de cancelá-lo, de sorte que pode acolher ou não o ponto de vista nele esposado. Na verdade, o parecer não produz efeito vinculante nem tem caráter de obrigatoriedade na medida em que não opera efeitos timbrados pela normatividade.

A exteriorização do ato enunciativo decorre dos fundamentos formais que ditam seu conteúdo. Nesta linha, busca-se examinar todos os aspectos relacionados com a estrutura, organização sistemática das prestações de contas analisadas. Logo se deduz que não produz efeitos constitutivos no plano das relações administrativas que o coloca numa situação privilegiada na constelação da Administração Pública.

Não detém função de natureza constitutiva em virtude de sua inaptabilidade para promover modificações na realidade procedimental senão contribuir para seu aperfeiçoamento no campo das formalidades. Não cria direitos e obrigações para as partes envolvidas no procedimento diante de seu alcance e limite ao âmbito em

que se circunscreve. O ordenamento jurídico não lhe atribui qualquer efeito coercitivo e por isso não afeta a tomada de decisão do gestor público.

Dessa forma, o ato enunciativo não exterioriza ato estatal à míngua dos pressupostos referidos à capacidade, ao objeto e à legitimação. E, sobretudo, pela ausência de elementos presentes no ato jurídico que instala o reino da legalidade no ambiente impregnado por sua juridicidade. Falta em sua composição ao menos resquícios de características coercitivas, abstratas e gerais de molde a implicar obrigatoriedade do quanto expresso em seu conteúdo substantivo.

O que qualifica o parecer é a resposta constituída dentro de parâmetros delimitados pelo sistema jurídico, visando à operacionalização dos serviços prestados. Nisso não envolve absolutamente nenhum compromisso com a resolução do mérito administrativo que é a matéria-prima do gerenciamento da coisa pública. Incapaz, portanto, de gerar mal-estar aos que decidem, e que assim, pressupõe, sejam dotados de capacidade e competência para se desincumbir de tarefas que lhes são próprias.

Pode se afirmar, então, que o ponto central da decisão é aquele de que resulte do mérito da matéria que dela depende para sua materialização. Destarte, a relação jurídica se perfaz entre o administrador e a questão posta e pressuposta, dando desse modo solução definitiva a mesma. Como visto, o parecerista não pode ser incluído nela como se dela fosse partícipe, ainda no campo da solidariedade. Esclareça-se, logo, que o mérito do ato administrativo tem sustentação na juridicidade que caracteriza um valor vinculado a atividade estatal. Decorrente disso, o ato revelado pelo parecer prévio do TCU com ele não se confunde. Este, ao contrário, não absorve a motivação daquele cujo sentido é

participar de um processo de formação de um cenário de juridicidade que persegue um fim público, tendo por meta promover a realização da vontade estatal.

Por conseguinte, tem um traço característico que há de ser considerado nessa perspectiva, ou seja, de que não carrega a possibilidade de irradiar efeitos jurídicos. Cuida, pois, de um conceito accidental e assim empregado como designativo de uma determinação ou qualidade pertencente ao objeto. Assim, não se acha compreendido nessa esfera e, por isso, não obriga os gestores a adotar o conteúdo por ele veiculado devido expressar apenas o ponto de vista esposado por seu emitente.

O ato enunciativo traduz a expressão do pensamento formalizado com a ideia de orientação no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento das práticas gerenciais. Nesta perspectiva, podem-se incluir as de cunho decisório, à medida que examina se seu processo atende os pressupostos indispensáveis a sua validade no plano jurídico, sem entrar no mérito de conveniência e oportunidade da iniciativa, da Administração Pública.

C A P Í T U L O II

NATUREZA JURÍDICA E CARACTERÍSTICAS DO *IMPEACHMENT*

Sumário

- 2.1 Natureza jurídica
- 2.2 *Impeachment* sem crime de responsabilidade
- 2.3 Carências morais como deterioração da política
- 2.4 Pressões e ameaças explícitas contra os votantes
- 2.5 Banalização dos pedidos de *impeachment*

2.1 Natureza jurídica

O instituto do *impeachment* deita raízes no texto constitucional e, portanto, é daí que se pode deduzir sua natureza jurídica. Nele não cabem as Leis de Responsabilidade Fiscal nem as Penais. Sendo que ambas têm um rito próprio de procedibilidade. Os crimes relacionados com a primeira são os contra as finanças públicas nela tipificados, e os penais estão disciplinados expressamente no Código Penal.

A ideia assaz difundida de que o *impeachment* é de *natureza exclusivamente política* não se sustenta na medida em que o julgamento dele decorrente é fruto do controle jurisdicional do Poder Legislativo. Este, portanto, está no exercício de uma atividade atípica suscetível, também, de ocorrer com outros poderes da República. Por certo, é inquestionável a sua juridicidade em face de seu alinhamento direto com a lei e a Constituição.

Conquanto tenha um ritual específico devido a sua relevância fundamental não quer dizer que mantenha equidistância da processualística. Daí, de forma contundente, guardar absoluta relação de correspondência com o devido processo jurídico-constitucional ao mesmo se aplicando as **regras do contraditório e da ampla defesa**. Não poderia ser de outra forma senão seria apenas um arremedo de processo como, aliás, é o que está em curso no Parlamento brasileiro.

Isso demonstra de maneira cabal que, assim, se utilizaram de mera formalidade com cartas marcadas previamente, nos subterrâneos do *baixo clero* para cancelar uma fraude inominável, **contra a Constituição, contra a democracia, contra a soberania popular**. O despropósito com que se portaram os deputados demonstrara a qualidade da representação popular com raras e honrosas exceções dos que dignificam o mandato outorgado pelo povo.

Em razão disso, afirmar que o *impeachment* é constitucional não diz nada de novo, não responde a indagação de quantos desejam compreender os seus mecanismos teóricos e práticos. E, sobretudo, o seu conteúdo, alcance e limites no plano político-jurídico que é o universo determinante de seu raio de ação tanto mais porque somente poderá ganhar legitimidade com o desvelamento da verdade factual possível de sua justificação.

O ato capaz de gerar o crime de responsabilidade não é um ato qualquer que viola a Constituição, mas aquele que atente contra esta de tal força capaz de romper a ordem democrática. E, assim, somente se configura quando seja praticado diretamente pelo presidente da República. Os atos fora do exercício do mandato popular não são considerados para os efeitos do *impeachment* devido ao seu caráter de excepcionalidade e aos fins a que se destinam.

Portanto, a atitude dos responsáveis pelo processo é de sua essência a má-fé, o intuito deliberado de abalar a estrutura e o funcionamento do Estado. Nesse aspecto, a ação de agir deve estar impregnada pelo **comportamento doloso**. Não cabe na dimensão culposa por exigir elementos concretos para sua conformação, daí não ser o bastante para caracterizá-lo. Qualquer iniciativa fora desses parâmetros pode gerar insegurança jurídica, contribuindo para recrudescer situações conflituosas.

Trata-se, portanto, de uma ruptura da ordem constitucional, sobretudo, pela ausência dos pressupostos jurídicos que lhe dê sustentação à míngua da base fática preponderante. Por conseguinte, revela nítido descompromisso com o Estado Democrático de Direito que tem na sociedade sua maior fiadora. Forjar a versão de fatos do pedido que levem ao crime de respon-

sabilidade é uma tentativa vã, uma desculpa desabonadora, para romper com a ordem constitucional.

Como se vê, a **expressão *impeachment*** não pode ser compreendida no conforto de seu isolamento equidistante do mundo real. De fato, somente pode preencher a textura constitucional se justa causa possa dessa maneira qualificá-lo conceitualmente, pois, dela é indissociável no plano da juridicidade objetiva. Há, portanto, uma relação visceral entre ambos sem o que não se pode falar no multicitado instituto. Se não há crime de responsabilidade decerto dele nunca haverá de se cogitar a esse respeito.

2.2 *Impeachment* sem crime de responsabilidade

Quando a presidente da República adverte que o *impeachment* constitui um golpe fomentado pelos próceres de partidos políticos o faz com a mais absoluta convicção dentro do seu raciocínio lógico. Nesse aspecto, ao se referir com inteira razão ao pedido vazio, sem conteúdo substantivo, ou seja, desprovido de matéria fática consistente que serve de objeto ao quanto demandado. Então, seu ponto de vista tem absoluta pertinência.

Em contraponto, não é o mesmo que dizem os ministros do Supremo Tribunal Federal cujos posicionamentos são repetidos à exaustão pelos noticiários da televisão e jornais aliados. Àqueles se pronunciaram apenas sob uma perspectiva formal de que o *impeachment* não é golpe porquanto previsto na Constituição. E quem está dizendo o contrário? De modo especial, como as notícias são veiculadas de maneira unilateral, direcionadas a determinado público desinformado, termina que confunde mais do que esclarece.

Impõe salientar que a crítica se dirige **ao manejo inadequado do referido instrumento constitucional.**

É óbvio, se não há **crime de responsabilidade** para formar um quadro penal, tudo que se propõe é um arremedo dos fatos que se caracterizam pura e simplesmente um arranjo que habita o reino da **bricolagem**, engendrando como crime, o que não é bom para qualquer processo extrajudicial.

Faltam contornos, plausibilidade, porquanto os fatos, objeto do pedido, não têm sustentação dentro nem fora dos tribunais. De forma especial, quanto à narração fática que não corresponda às hipóteses descritas em lei e, portanto, inexistente tipificação e mesmo motivação. Busca-se um objetivo lícito, porém, **calcado em premissas falsas**, o que caracteriza um ato inexistente, porque é destituído de suporte fático-jurídico, sujeitando a seus mentores em razão de evidente **abuso de poder** a pena de responsabilidade pessoal podendo, em consequência, **responder por danos morais**.

As declarações de ministros e ex-ministros do STF de que o *impeachment* não é golpe em nada acrescenta ao esclarecimento da questão que no fundo tem outra motivação: a tomada do poder “**na marra**”. A discussão, entretanto, não se circunscreve a esse âmbito, já que o mesmo tem previsão constitucional e pode ser acionado a qualquer tempo desde que seja justificável. O que se questiona, isto sim, é sua **má utilização contra** a presidente da República para fins alheios aos designios legais e constitucionais, pois, desprovido de sustentação jurídico-constitucional que o qualifique como exequível.

Com efeito, é visível o esforço conjunto entre PMDB, PSDB e o forte apelo midiático visando à tomada do Poder a qualquer custo por vias transversas, na base da mistificação. Há pessoas da Comissão de *Impeachment* da Câmara que desafiam a moralidade, como é de conhecimento público, por isso não teriam condições de participar do processo. A corrupção usada como pretexto para o impedimento não se enquadra no figurino

legal, porquanto o pedido formulado a ela não se refere.

Para a Revista *Carta Capital* a expressão *golpe* que visa à tomada de poder no Brasil pelas forças mais retrógradas da República lá fora tem “outro nome” foi usado com certa parcimônia. Tomar o poder de assalto por usurpação sem ser voto popular também é golpe. Para Mino Carta: “[...] agora um golpe judicial-policial-midiático sem tanques na rua arvora-se a salvar o País da praga petista e resolver a crise econômica”. Diz mais: “[...] com isso, igual a G4, quem vai a pique é a democracia”.¹

E acrescenta ao seu raciocínio, asseverando:

[...] Neste caldo de cultura move-se a urdidura golpista, amparada em pesquisas destinadas a demonstrar a imaturidade de uma classe média (média até hoje não entendo por quê) ignorante, vulgar e arrogante, de quantos, sonhadores de ascensão social, **acreditem em uma encenação midiática nutrida de invenções e mentiras, empenhada em transformar suposições em verdade factual.**[...]² (grifo nosso)

Segundo o ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, “hoje há dois lados fortes na disputa e se houver *impeachment*, há risco de conflitos sociais nas ruas”, vaticinou o magistrado. Além disso, os fatos constantes de processo remontam a 2014 e, portanto, anteriores ao mandato atual. E acrescenta: “[...] acertada a premissa, ela tem toda razão. Se não houve fato jurídico que respalde o processo de impedimento, esse processo não se enquadra no figurino legal e transparece como golpe”³.

1 **Reinvenção do Golpe.** Revista Carta Capital. 30 mar. 2016, p. 21.

2 **Reinvenção do Golpe.** Revista Carta Capital. 30 mar. 2016, p. 21.

3 BRÍGIDO, Carolina. **Sem justificativa, impeachment transpa-**

Até mesmo, os advogados que trabalharam na elaboração da peça que estruturou o pedido de *impeachment* – Miguel Reale e Juliana Paschoal – não souberam explicar o que é crime de responsabilidade, talvez, por lhes faltar o domínio conceitual das hipóteses que podem caracterizá-lo; equilíbrio fiscal a operação de crédito, *déficit* fiscal.

Este *estado de coisa de exacerbação persecutória* é preocupante, na medida em que transparece o nascimento de uma nova ordem com **feição policialesca**, já que dá forma a um quadro de golpismo no Brasil perfeitamente configurado. Tanto que o Conselho Federal de Psicologia em nota traduz: “Repudiamos as tentativas de ruptura com o Estado Democrático de Direito e os movimentos em direção a um Estado Policial. Com sérias ameaças e violações a democracia”. E ainda se revela preocupado com um possível conluio entre uma justiça seletiva e a mídia, como se vê de seu ponto de vista:

Somos veementemente contrários a uma justiça seletiva, parcial e partidarizada, que mantém a desigualdade e a exploração dos mais pobres, captura direitos civis básicos, criminaliza e promove julgamentos públicos em casos em que processos jurídicos tenham sequer sido abertos. Condenamos o papel manipulador da mídia que, servindo a interesses econômicos, provoca convulsões sociais e fazem aflorar sentimentos de rivalidade, ódio e descontrolo nas manifestações sociais e participação popular⁴.

rece como golpe. 30 mar. 2016.

- 4 Disponível em: <<http://site.cfp.org.br/nota-do-cfp-sobre-o-atual-momento-da-conjuntura-politica-e-social-brasileira/>>

2.3 Carências morais como deterioração da política

Além da carência de referências morais, o cultivo da mediocridade constitui um fator de deterioração da política, hoje, como nunca emaranhada nas teias da corrupção sem precedentes na história do Parlamento brasileiro. Isso é o reflexo da desqualificação moral e intelectual de alguns membros do Parlamento.

Há, entre eles, até quem defenda a tortura como método legítimo. São oportunistas cujo objetivo é viver à custa do erário e militar em causa própria, tirando proveito de seu próprio ardil. Não reúnem condições para julgar quem quer que seja porquanto não se comportam dentro dos padrões exigidos para desincumbir-se do mandato que lhes foi outorgado pela sociedade.

Esse conluio de deputados se reuniu para deliberar sobre a admissibilidade do *impeachment* de Dilma Rousseff mesmo com o olhar desconfiado da sociedade. Em nenhum momento se preocupam em examinar a questão, pois o propósito era dizer o sim sem qualquer convencimento. O desejo era trocar o voto das urnas pelo golpe perpetrado pelos derrotados na eleição.

2.4 Pressões e ameaças explícitas contra os votantes

Os deputados não expressaram livremente o seu voto diante da pressão sobre eles exercida pelos partidos políticos sob ameaça de expulsão de seus quadros. Dir-se-ia então que depositaram o voto na urna, em forma de condução coercitiva, “debaixo de vara”, como se diz na justiça, ou seja, obrigados pela direita reacionária e retrógrada do Parlamento. Foi um espetáculo dantesco, deprimente, revivendo os tempos do voto de cabresto,

sem se saber ao menos em que se estava votando.

O vice-presidente Michel Temer além de não ter base popular pretende, segundo a mídia, impor uma agenda de retrocesso, restritiva aos avanços dos programas do Estado Social preconizados pela Constituição de 1988. Além disso, é patente que não pode ser guindado ao cargo já que não tem condições de equacionar a grave crise por que passa o país.

É impressionante a desenvoltura de Temer em indicar titulares para ministérios de um governo provisório, inexistente. Essa missão é impossível em razão de total e absoluta ilegitimidade para ascender ao mandato político por ele perseguido sem qualquer sustentação constitucional. E mais grave ainda é que alguns ministros de sua preferência, já anunciados muito em breve, estarão sentados nos bancos da Operação Lava Jato.

2.5 Banalização dos pedidos de *impeachment*

O festival de pedidos de *impeachment* encaminhado à Câmara dos Deputados demonstra de modo cabal a falta de seriedade no trato de questão tão relevante. Mais de uma dezena já foi descartado pelo seu presidente e outros estão sobrestados. Não bastasse isso a Ordem dos Advogados do Brasil, sem qualquer consulta aos seus membros resolveu, também, entrar na corrida desenfreada para defenestrar do Poder a presidente Dilma Rousseff sufragada soberanamente pelo voto.

Não há espaço para o acolhimento de pleitos dessa natureza, até por razão de ordem lógica impeditiva de que seja tocado concomitantemente com outros que estão no compasso de espera, aguardando desfecho. E, sobretudo, porque já foi instalada a Comissão de *Impeachment*, tornando nulo o esforço de se dar guarida à

postulação que reproduz as mesmas questões ventiladas no pedido já na posse daquela Comissão, além de destituída de legitimidade à medida que os advogados a ela filiados não foram devidamente consultados a respeito de tal iniciativa.

Quanto a isso, veja a seguir o requerimento dirigido ao presidente da Ordem dos Advogados do Brasil em que 350 de seus filiados (advogados nela inscritos) solicitam esclarecimentos a respeito do pedido de *impeachment* formulado por sua diretoria:

Excelentíssimo senhor presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil

Os advogados e advogadas abaixo assinados (as) vêm, respeitosamente à presença de V.Exa., em razão das notícias veiculadas na imprensa nacional que a Ordem dos Advogados do Brasil protocolará pedido de *impeachment* da Excelentíssima Senhora Presidente do Brasil, esclarecer e requerer o que segue:

O Estatuto da Advocacia e da OAB (Lei n. 8.906, de 04 de julho de 1994) dispõe em seu Artigo 54, Inciso II, competir ao Conselho Federal a representação, em juízo ou fora dele, dos interesses coletivos ou individuais dos advogados.

Em relação especificamente ao pedido de *impeachment* que V.Exa. propõe em face da Excelentíssima Senhora Presidente do Brasil, esclarecemos que este não representa nossas vontades individuais, sendo certo que não pactuamos nem de suas razões e/ou motivos.

A tomada de medida jurídica tão extrema somente se justificaria se seu designo representasse o interesse coletivo de todos os associados vinculados a esta Ordem, o que, nos termos legais vigentes (Art. 81, § único, II do CDC), representam direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas (indeterminadas, mas determináveis, frise-se, enquanto grupo, categoria ou classe) ligadas entre si, ou com a parte contrária, por uma relação jurídica base.

O pedido de *impeachment* arbitrariamente propugna-

do por V.Exa. não se consubstancia em direito coletivo da classe de profissionais representada pela OAB, carecendo a Instituição de legitimidade ativa para prosseguir com o referido processo. Em que pese a OAB possuir capacidade postulatória para o pedido, falte a ratio para tal medida, sendo movida, apenas, por simples motivação política.

Assim, requeremos que, em razão da gravidade da medida a ser proposta por V.Exa. haja consulta individual a cada advogado para que se manifeste sobre a representação do Conselho Federal acerca do pedido de *impeachment* ou que, alternativamente, V.Exa. explicitamente não ser a vontade unânime da classe o pedido de *impeachment*.

Como se observa, a OAB melhor faria se permanecesse ao lado da democracia a fim de honrar a tradição de tantos expoentes intelectuais que por ali passaram na defesa intransigente dos postulados constitucionais. Sobretudo de respeito ao voto do povo com o qual elegeu a presidente da República Dilma Rousseff em pleito livre e soberano, manifestando o seu desejo de avanço nos programas sociais protagonizados pelo seu Governo.

C A P Í T U L O I I I

DESCARACTERIZAÇÃO DAS CHAMADAS PEDALADAS FISCAIS E DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES

Sumário

- 3.1 As pedaladas fiscais não têm lastro legal
- 3.2 Atrasos no pagamento a bancos fiscais e política
- 3.3 Decretos de abertura de créditos suplementares

3.1 As pedaladas fiscais não têm lastro legal

As célebres ‘pedaladas fiscais’ nominadas pelo órgão maior de controle externo auxiliar do Poder Legislativo não encontra nenhum lastro do sistema legal. Baseia-se em meras conjecturas, em ilações incapazes de caracterizar sua justificação. Dessa forma, jamais poderiam servir de base para o pedido de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Não se pode negar, portanto, a sua total e absoluta impropriedade para o fim colimado, o que não passa de mera aventura jurídica.

Em nenhum compêndio de introdução ao Direito se faz menção à referida expressão nem mesmo no jargão contábil, porque nunca passou pelo crivo do Poder Judiciário. Agora que já se tornou questão jurídica em razão dos equívocos suscitados no curso do processo pela sua incompatibilidade com a realidade virtual não pode escapar do controle jurisdicional. Isto em razão de interpretações viciadas, feitas por quem tem interesse no desfecho favorável ao processo de *impeachment* embora sabendo insubsistente em razão de vícios insanáveis que o contamina.

As denominadas “pedaladas fiscais” estão sendo consideradas por alguns juristas de plantão como manobras contábeis ou mesmo fiscais com o objetivo de maquiagem as contas públicas, valorizando seus resultados. Entretanto, o que ocorreu efetivamente não foi se não um atraso no repasse indispensável ao financiamento de benefícios relevantes a favor daqueles que são contemplados com as políticas sociais do Governo Federal, definidos *a priori*.

Tais políticas públicas voltadas para programas sociais abrangem Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, Seguro Desemprego e outros da mesma etiologia.

É óbvio que para seu atendimento depende de recursos orçamentários devidamente especificados nos programas a elas vinculados. Por conseguinte, o orçamento das receitas é estimativo e, em face de situação conjuntural, pode não ser arrecadado de forma plena, capaz de comprometer o adimplemento de determinados gastos. Nessa hipótese, perfeitamente plausível, o Governo poderá alegar exaustão orçamentária para adiar o pagamento, sem que isso possa ser considerado falta grave.

Por outro lado, o atraso no pagamento não pode jamais configurar **operação de crédito**, que tem outra estrutura financeira. Muito menos implicar desequilíbrio nas contas públicas, à medida que há provisão de recursos financeiros alocados no orçamento da República para consecução dessa finalidade, daí, não se vincular a fiscalidade, conceito por demais abrangente.

Os bancos públicos não firmam contratos de operações de crédito com o Tesouro Nacional. No caso vertente, todavia, é uma prestação de serviço de natureza eminentemente pública, a fim de atender a política social decorrente do planejamento governamental. Tal participação em termos de colaboração não pode extrapolar para o campo da LRF. Afinal, para que servem essas instituições, a não ser para o fim social?

As práticas orçamentárias configuram manobras de cunho operacional realizadas no orçamento da República, visando ao cumprimento de programas sociais circunscritos ao âmbito da União. Por conseguinte, esse não é um comportamento usual, na medida em que desafiam, segundo o TCU, os padrões orçamentários de compatibilização entre receita e despesa.

Como se observa, o Tesouro Nacional atrasou o repasse de verbas, durante quase dois anos para a Caixa Econômica Federal. Em razão disso, essa ficou impossibilitada de efetuar o pagamento do seguro-desemprego,

deixando, assim, o saldo do Programa no vermelho para adimplir esse benefício social.

Conforme notícia veiculada pelo Jornal *A Tarde* no que diz respeito ao montante desses recursos na sua totalidade:

O governo Dilma repassou R\$ 34,2 bilhões menos em recursos obrigatórios para a Caixa pagar programas sociais, como bolsa família, seguro-desemprego e abono salário entre o início de 2011 e mês de abril deste ano. Esses atrasos foram cobertos pela Caixa, que precisou usar recursos próprios¹.

Ressalte-se, entretanto, que os bancos oficiais foram contratados pela União com o objetivo de efetivar o pagamento às pessoas contempladas com prestação de serviços visando à remuneração e a execução dos mesmos. Decorrente disso, devido a uma taxa de administração, a dívida foi se acumulando, tendo em vista a falta de consenso com relação ao seu montante, o que importou a sua procrastinação. O elemento substantivo determinante da questão sob exame decorre da importância fundamental dos programas sociais em jogo. Estes jamais poderiam ser prejudicados em detrimento da dignidade da pessoa humana, por um problema de natureza contábil. A opinião pública e o senso comum devem ceder diante da essência que chancela o objeto a ser tutelado pelo direito no campo da objetividade jurídica.

Nesta linha de raciocínio, a matéria contratual de prestação de serviços utiliza, para essa finalidade,

1 CARVALHO, Daniel; VILLAVERDE, João. **Caixa bancou 'pedaladas' por 21 meses**. Salvador: *A Tarde*, 28 jul. 2015. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/politica/noticias/1700288-caixa-bancou-pedaladas-por-21-meses>>. Acesso em: 23 set. 2015.

a chamada conta de suprimento responsável pela operacionalização contábil referida a mesma. Às vezes, no curso de sua execução, ela apareça com saldo positivo ou mesmo negativo por parte da União ou dos bancos oficiais que lhe prestam serviços, sendo que o encontro de contas ocorre no final do exercício financeiro.

Trata-se de uma questão de natureza estritamente técnica, na medida em que cuida pura e simplesmente de lançamentos contábeis sem qualquer repercussão na Lei de Responsabilidade Fiscal e não tem o condão de afetar qualquer meta fiscal. Por conseguinte, não viola nenhum dispositivo da Constituição Federal, seja nos campos das finanças públicas, seja no plano orçamentário ou financeiro como insinua o Tribunal de Contas da União.

Por outro lado, o que deve ser considerado para o exame das contas públicas, da presidente Dilma Rousseff, envolvidas com a problemática do *impeachment* é o exercício de 2015, nos termos da regra constitucional que dispõe sobre a matéria. Assim, ela determina que somente o mandato atual é que deve prevalecer, porque é vigente, afastando, portanto, o famigerado ‘conjunto da obra’ expressão esdrúxula, destituída de densidade probante e, como tal, inaplicável a espécie pelo seu caráter de atipicidade.

3.2 Atrasos no pagamento a bancos fiscal e política

É preciso delimitar o tema nos seus precisos termos. Não há, a rigor, qualquer sinonímia entre os vocábulos fiscal e financeiro, embora possa se dizer que entre eles existe um propósito no plano da regularidade financeira. De fato, a LRF volta-se para a problemática referida conceitualmente ao controle das contas públicas em termos de compatibilização entre receitas x despesas públicas.

Como se vê, a política fiscal não se confunde com as relações operacionais do Tesouro Nacional com as instituições financeiras oficiais que nasceram para prestar serviços a União nos seus programas sociais. Estar-se-ia diante de uma crise de valores que não se equaciona com uma simples tomada de posição de natureza estritamente conjuntural.

Ademais, o adjetivo fiscal acrescido ao vocábulo *pedalada* de logo revela a sua impropriedade, porque não serve para qualificar a pretensa manobra contábil alegada pelo TCU. Daí, não guarda qualquer vinculação com as operações de crédito ou de empréstimo preconizadas pela LRF.

Em verdade, a Lei Fiscal não se satisfaz com o inadimplemento ocasional de valores devidos a terceiros. De sorte que a relação contratual que envolve o pagamento de débitos referentes à prestação de serviços não ofende os ditames da multicitada lei, na medida em que não se trata de matéria envolvendo qualquer sentido de fiscalidade, visto que dela não se trata, até porque não envolve a questão tributária.

Por outro lado, milita a favor da União não somente a jurisprudência do TCU, mas, sobretudo, a legislação de regência inclusive em sintonia com as normas inconstitucionais. Sob a orientação do Ministério da Fazenda e do Banco Central do Brasil, o procedimento vem sendo realizado sem qualquer objeção dos órgãos de controle e fiscalização no campo orçamentário-financeiro. Desse modo, nunca foi questionada essa dinâmica no campo das finanças públicas.

A LRF cuida de matérias próprias de seu conteúdo financeiro, tendo como parâmetros a responsabilidade, a transparência e, sobretudo, a austeridade das finanças públicas. Direciona-se ao cumprimento dos objetivos por ela delimitados por conceitos e critérios que lhe

são imanentes. Dessa forma, move-se com supedâneo em variáveis diversas, dentre elas, cumpre destacar a que se dirige a adequação do endividamento público. Preocupa-se, portanto, com a eficiência dos gastos a partir das disponibilidades do Tesouro Nacional.

Decerto, a matéria que aqui se debate não tangencia o campo da política fiscal no tocante aos seus objetivos fundamentais. De fato, nesse aspecto, pode-se dizer que a mesma cuida de funções distintas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Nessa linha, envolve bens públicos, distribuição de renda e o uso da política econômica, visando à questão do emprego, preços estáveis e o crescimento econômico, conforme assinalam Giambiagi e Ana Cláudia Além².

É que qualquer iniciativa visando a analisar o desempenho das metas fiscais do governo quanto a sua efetiva realização demanda um conhecimento mais amplo da matéria. Esta envolve antes de tudo conectividade entre a tributação e a ordem econômica e social em termos de adequação. É necessário que o tributo cumpra sua função social.

3.3 Decretos de abertura de créditos suplementares

É perder tempo com quem não conhece os mecanismos referidos aos créditos suplementares expedidos pelo presidente da República no plano orçamentário. O objetivo é bater na mesma tecla sem se interessar pelo esclarecimento da verdade dos fatos a eles vinculados. É o dizer por dizer num grande esforço de repetição

2 GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

para impor um ponto de vista destituído de qualquer consistência jurídica.

Os gastos públicos têm seus freios e contrapesos no instituto do contingenciamento. É por isso que a abertura de crédito suplementar com supedâneo da Lei Orçamentária Anual não modifica nem altera a estrutura da meta fiscal. Ao contrário, ela tem o objetivo de limitar os gastos estatais.

Com efeito, a inscrição de créditos orçamentários não é aleatória, porque obedece a uma sistemática própria da parametrização. Diga-se que desde o advento da LRF tal prática vinha sendo adotada sem qualquer restrição do Tribunal de Contas da União. E a edição dos decretos sempre contou com a análise de técnicos capacitados que dão assessoria nessa área.

A Comissão Especial de *Impeachment* está cansada de saber que nada restou provado a respeito deste item. Então, o atentado contra a Lei Orçamentária Anual atribuído a presidente da República não passa de meras conjecturas sem qualquer consequência capaz de causar lesão ao erário e, portanto, não há como prevalecer dentro do contexto orçamentário-financeiro.

Pela mesma forma, não há nada que se possa admitir ou afirmar que comprometa o funcionamento regular das instituições e poderes republicanos. Todos estão atuando dentro da mais absoluta regularidade e o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais não vem sofrendo nenhuma restrição de ordem ideológica ou não. Tudo corre na mais absoluta tranquilidade sem sinal de deterioração.

Nada há, por influência direta da presidente Dilma Rousseff que afete a segurança interna do País. Nem qualquer ato que importe em improbidade administrativa. As leis estão sendo cumpridas, bem como as decisões judiciais, de acordo com o mandato

popular a ela assegurado pelo voto como, aliás, é o que lhe dá legitimidade.

Essa discussão em torno da abertura de créditos suplementares caracteriza, na melhor das hipóteses, absolutamente bizantina partiu de alguns parlamentares desinformados que estão comprometidos unicamente com a criminalização do orçamento. Pouco interessam os subsídios e os esclarecimentos de quem tem o domínio da matéria.

Por conseguinte, é preciso deixar bem claro que o processo de *impeachment* deve ser conduzido com rigor. O despreparo de determinados julgadores pode levá-lo a um resultado desastroso por não refletir a realidade factual. Exige, desse modo, um esforço ingente dos seus protagonistas a fim de não se incorrer em erro irreparável.

Nesse ponto, como visto, a abertura de crédito suplementar timbra pelo seu caráter de neutralidade em face de sua compatibilidade com a meta fiscal fixada trimestralmente. Dessa maneira, não há qualquer relação de impacto a ela e as metas estabelecidas na Lei Orçamentária Anual conforme relatório que deve considerar a meta proposta.

Os relatórios reportam aos controles decorrentes do monitoramento trimestral do orçamento público da União, nos termos da LRF, no plano operacional de sua execução pelos órgãos governamentais referente a determinado exercício financeiro. São numa perspectiva conceitual, atos enunciativos dentro das categorias dos atos administrativos cujos efeitos jurídicos não produzem alterações em situações constituídas.

Por outro lado, além de não veicularem a manifestação da vontade estatal são meramente descritivos e, portanto, de natureza estritamente formal, ou melhor dizendo, operacional. Assim, não são capazes de afetar os gastos públicos no tocante ao seu alcance e

limites no campo da objetividade jurídica. Nesse aspecto particular sempre tomaram por base a meta vigente no momento de sua elaboração o que não caracteriza qualquer tentativa de ampliação de seus raios de ação quanto aos limites fixados para as despesas públicas.

A chamada meta fiscal tão falada e decantada no Congresso Nacional constitui apenas resultados operacionais da compatibilização entre receitas e despesas, envolvendo lançamentos contábeis. Disso pode se deduzir que a presidente Dilma Rousseff não é responsável direta daquilo que lhe está sendo imputado pelo TCU. Isto porque os normativos por eles decretados em matéria de créditos orçamentários resultam de trabalho de especialistas no campo jurídico-administrativo-financeiro.

Por consequente, a expedição de decretos presidenciais tem lastro na análise de equipe técnica altamente qualificada para tais assuntos. Trata-se de uma unidade de consultoria e assessoramento que presta relevantes serviços à presidência na elaboração de tais diplomas normativos. O resto fica por conta de uma meia dúzia de líderes parlamentares que deliberadamente tenta criminalizar o orçamento a fim de atribuir-lhe o crime de responsabilidade.

Com efeito, o que se observa, aliás, nessa atitude plasmada no âmbito pejorativo, adotada há algum tempo, configura um esforço hercúleo no sentido de que os órgãos públicos possam colher melhores resultados em seu desempenho. E para a consecução desse desiderato, possibilitar a maximização das receitas na cobertura das despesas foi, sem dúvida, o objetivo da expedição dos atos instituidores de créditos suplementares.



C A P Í T U L O I V

ANTECIPAÇÃO, ENDIVIDAMENTO NA ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Sumário

- 4.1 Antecipação da receita
- 4.2 Endividamento público

4.1 Antecipação da receita

Não há o que se cogitar que a espécie sob análise cuida da antecipação de receita pública auferida mediante operação de crédito nos moldes preconizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, porque dela não se trata. Ressalte-se, ainda, que os gastos com os programas sociais estão previstos na Lei Orçamentária Anual, na qual são apropriadas dotações orçamentárias vinculadas aos mesmos. Atendem ao caráter de formalidade como maior nível de agregação, do planejamento governamental.

Caracteriza-se, nessa linha, como um gasto obrigatório de natureza continuada devido a sua natureza de desembolso mensal como no caso da verba de prestação alimentar. Cabe à Caixa Econômica Federal, como banco social, a gestão dessa atividade. Age como intermediária entre os usuários dos programas e a União na prestação de serviços, visando a cobertura contratual celebrada com vistas a consecução desse desiderato.

Se a instituição financeira pagou com recursos financeiros próprios, condicionada a autorização futura do pagamento, o fez por outorga resolutória estribada em cláusulas contratuais permissionárias. Isso não implica, na teoria do direito financeiro, antecipação de receita do ente federativo em face de sua impropriedade conceitual. Há, isto sim, um pagamento de operador com recursos próprios para uma composição futura com os que lhe serão repassados pelo devedor.

4.2 Endividamento público

A LRF “[...] foi sancionada com a intenção de assegurar a sustentabilidade intertemporal das finanças

governamentais”. O problema central da questão radica na gestão da coisa pública, no campo da responsabilidade, a fim de se estabelecer o equilíbrio público. Ao encarecer a necessidade de avaliações periódicas destas, de modo sistemático, busca-se impedir o inconveniente dos desequilíbrios fiscais decorrente do endividamento que comprometeu o desempenho financeiro dos entes federados.

Segundo Mônica Maray Araújo de Couto e Silva, o controle do endividamento exige o conhecimento de seus mecanismos, a fim de se entender a sistemática das relações intergovernamentais no campo das finanças públicas. Ademais, aduz que a LRF contribui para “garantir a sustentabilidade intertemporal à política fiscal”. Entretanto, nela os controles são direcionados para a área fiscal e financeira muito embora ela estabeleça regras para todas as esferas de poder, o seu principal objetivo é garantir uma política fiscal sustentável intertemporalmente para estados e municípios, já que o governo federal conta com uma restrição orçamentária estrutural em decorrência do seu compromisso com a estabilidade macroeconômica (que resulta em necessidade permanente de equilibrar as contas públicas)¹.

A **reforma tributária**, que deve cuidar do *déficit*, da acumulação de capital e da realocação e reduzir as desigualdades regionais, ainda não foi acionada. De igual modo, as **reformas previdenciária e administrativa** não foram operadas, o que leva a falta de densidade da Lei Fiscal, presentemente, em fase de flexibilização

1 COUTO E SILVA, Mônica Maray Araújo de. **A lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no contexto federativo brasileiro**. Finanças Públicas. Brasília, DF: ESAF, 2001. p. 573-580.

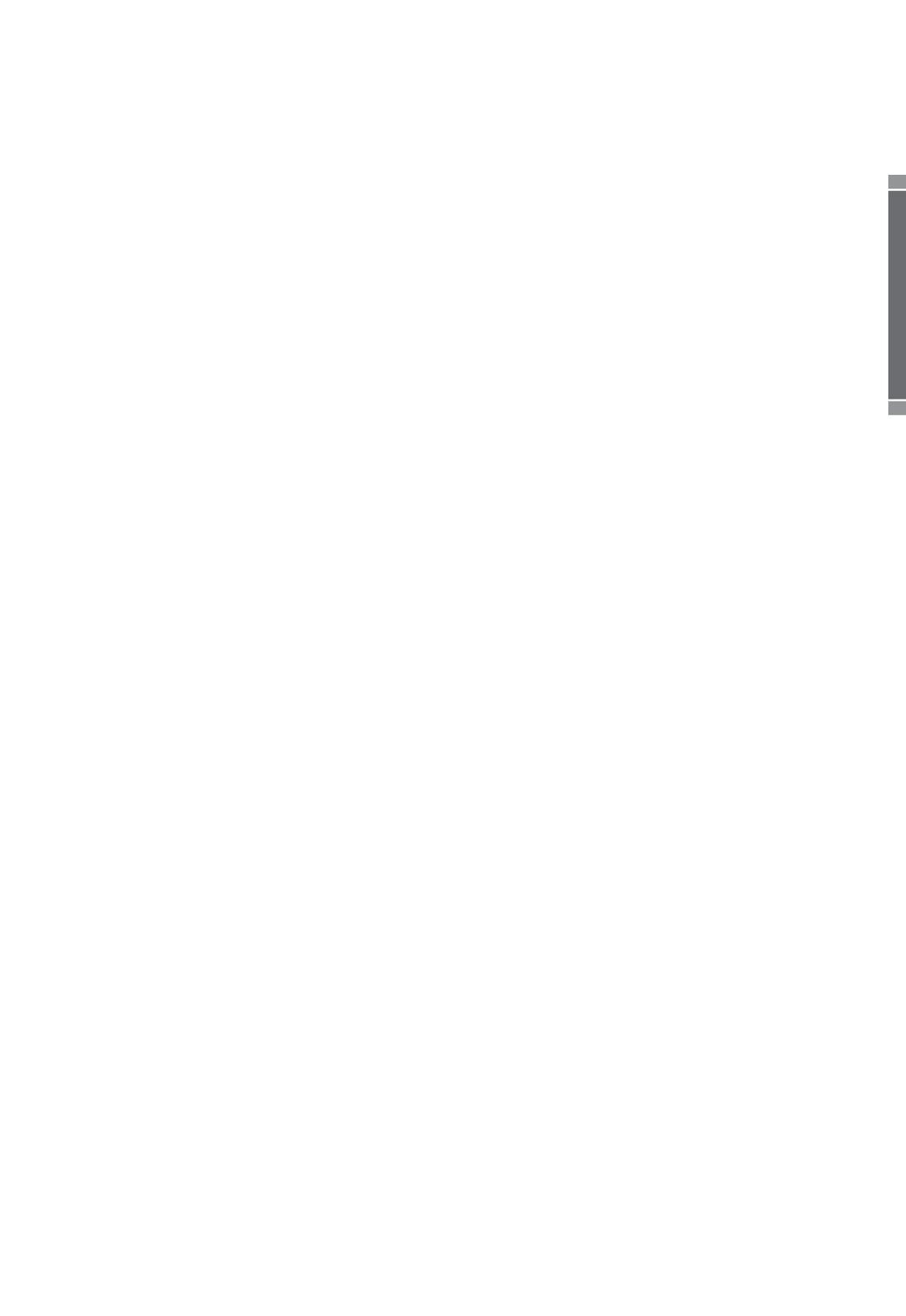
para aliviar as dificuldades por que passam os estados e os municípios.

Tal prática eventual na dinâmica de liquidação de gastos operacionais não tem o condão de propiciar o endividamento público. Isto porque não cuida a espécie de operação de crédito, assim é equívoco invocar a LRF para responsabilizar a autoridade pública por questões que não tangenciam ao campo da fiscalidade. Até porque se trata de matéria operacional e afeta órgãos de execução.

Seja como for, no caso vertente, não se vislumbra ao menos qualquer resquício de responsabilidade por parte da titular do Poder Executivo que tenha, por isso ou em razão disso, ato capaz de afetar as contas públicas da União. Era necessário que houvesse uma atitude séria, concreta, objetiva do mandatário da República passível de comprometimento das contas públicas de 2014, com o total descontrole entre receita e despesas, de modo a tornar inviável qualquer esforço de sua recuperação.

O relatório do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União constitui um folhetim plasmado numa linguagem estropiada calcada de conceitos virulentos. O seu caráter depreciativo sem qualquer consistência constitui uma tentativa de impressionar aquelas pessoas equidistantes da realidade fática. Em nada contribui para esclarecer se as contas da União de 2014 foram processadas com a devida regularidade ou não.

Há um discurso inflamado, descritivo de situações imaginárias, desprovidos de conteúdo substantivo que, na verdade, não se sabe se efetivamente foram materializadas. Não dá para saber ao certo sobre o desencadeamento das ações que ensejaram os fatos marcados pelo relator na sua missão de convencimento aos membros do Tribunal de Contas da União, mas como exortação do que pela racionalidade da análise procedida nas contas da União.



C A P Í T U L O V

OPERAÇÕES DE CRÉDITO NÃO SE CONFUNDEM COM REPASSES PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Sumário

- 5.1 Opinião do Ministério Público de Contas
- 5.2 Operações de crédito no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal
- 5.3 Caracterização da operação de crédito como fenômeno econômico

5.1 Opinião do Ministério Público de Contas

Diz o relatório do Ministério Público junto ao TCU “[...] foram praticadas graves e intencionais violações a Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de expandir gastos públicos sem sustentação orçamentária financeira”. Como já mencionado, trata-se de um discurso linguístico fora dos padrões que devem nortear a interpretação jurídica, tendo em vista principalmente seu caráter meramente descritivo. Não existe nada de concreto no processo de prestação de contas da União que leve a esse entendimento, tampouco uma avaliação abalizada a respeito dos procedimentos adotados que possa ser consignado como manobras capazes de comprometer as finanças públicas.

Mais adiante, ao aludir ao Art. 8º, da LRF assevera que: “[...] mais grave, ainda, é a constatação do que pode ser tipificado como fraude à Programação Financeira e ao Cronograma Mensal de Desembolso”. Em verdade, compete ao Poder Executivo o estabelecimento da programação financeira por ele delineada, bem como fixar o cronograma de desembolso a ser operacionalizado mensalmente. A persecução dessa meta, a ser estruturada dentro dos parâmetros fixados pela *Lei de Diretrizes Orçamentárias*, deverá ocorrer até trinta dias após a publicação dos orçamentos de investimentos, fiscal e da seguridade social. Portanto, é exagero do procurador chegar a essa conclusão destituída de fundamento.

No campo da execução orçamentária, o Governo Federal dá destaque à mesma como instrumento de viabilização do planejamento econômico e, com fulcro nessa dinâmica de integração, o orçamento-programa é peça indispensável à consecução dos objetivos governamentais, tanto que seu ritmo de execução deve ser ajustado ao fluxo dos recursos financeiros disponibilizados.

Isso será alcançado à medida que a programação financeira de desembolso permitir a liberação dos recursos destinados aos programas.

A programação financeira, voltada para a aplicação racional dos recursos públicos, constitui a fase de execução do orçamento ao longo do exercício fiscal. Tratando-se de atividade continuada no tempo, torna-se imprescindível que os recursos fluam naturalmente, sem prejuízo do suprimento às unidades de execução das despesas públicas, devidamente ajustadas às prioridades ditadas pelas demandas sociais, com a disciplina constante dos dispositivos insertos no conjunto das leis orçamentárias.

Os recursos financeiros podem ter finalidade determinada, desde que haja previsão legal. Entretanto, sua utilização será para atender de modo exclusivo ao objeto de sua vinculação, pouco importa que seja em exercício diverso daquele em que se verificar o ingresso. Vinculando-se ao sistema de planejamento, o orçamento-programa propicia a implementação dos planos de governo, na medida em que atua em sinergia, visando à obtenção de receitas para a satisfação das necessidades públicas.

5.2 Operações de crédito no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal

Conceitualmente, a operação de crédito, nos termos da LRF, configura:

O compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financeira de bens, recebimento antecipa-

do de valores provenientes da venda a termo de bens, serviços, arrendamentos mercantil e outras operações assemelhadas inclusive com uso de derivativos financeiros (Art. 29, III, da LC 101/2000)¹.

A prestação de serviços não constitui a rigor operação de crédito como definida no Art. 29, III, da LRF. No presente caso, o que se verifica é a remuneração objeto de relação contratual estabelecida em contrato firmado entre a União e os bancos oficiais cuja execução tem os registros dela decorrentes feitos através da conta-suprimento que faz o controle dos pagamentos efetuados no tocante a satisfação dos programas sociais a cargo do Poder Público.

Para Ives Gandra da Silva Martins: ‘não é nem a venda dos bens, nem a prestação de serviços que constitui operação de ‘crédito’, ou seja, esta é de natureza contraprestacional por exigência de cunho obrigacional de fazer. Diz ainda o doutrinador que os serviços por se constituir bens materiais não se vendem, mas somente a prestação deles e que se remunera.’²

Nesse caso, como na lei a venda a termo de bens e serviços a ela não se aplica. Pela mesma forma, o recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços não tem sua inserção na rubrica da dívida pública mobiliária. Na verdade, àqueles cuidam de pagamento por serviços prestados, não a terceiros, mas a empresas estatais (bancos oficiais) e, portanto, do próprio Governo que compõem o Sistema Financeiro Nacional na condição de entes públicos.

1 LEI COMPLEMENTAR n. 101/2000, Art. 29, III.

2 MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários a Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva, NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 244.

As operações de crédito de que trata o Art. 32, da LRF, para sua contratação depende de determinados requisitos e condições por ele estabelecidos. Ao longo dos seus parágrafos e incisos, a regra é clara quando fixa os contornos do que deve ser entendido como tal, ou seja, são aquelas realizadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, contemplando compromissos de pagamento a serem honrados no futuro³.

A União vale-se de determinada metodologia para estabelecer limites às operações de crédito no âmbito de seu endividamento. E o faz através de regras constitucionais e infraconstitucionais, e, nessa linha, a contratação se submete ao disposto no Art. 32, da LRF, ensejando a fiscalização do Ministério da Fazenda. A norma em questão volta-se para a regulamentação do crédito público de modo especial.

Na hipótese vertente, não se verificou, em face da ausência de título de crédito, qualquer operação sustentável de caracterizá-la de tal sorte a infringir a Lei Fiscal. Não se pode dizer, também, que houve simulação capaz de comprometer os programas sociais do Governo. Ao contrário, estes foram assegurados e os serviços foram prestados com regularidade. Assim, o não pagamento no momento aprazado jamais poderia configurar um fato de natureza grave.

O crédito de que trata a LRF decorre da faculdade deferida aos governantes no sentido de contrair empréstimos em razão dos gastos públicos. Caracteriza-se como uma operação monetária mediante a qual se materializa um empréstimo ao Estado. Dela resulta a consecução de recursos para os cofres públicos, com vistas

3 NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 132.

à cobertura de despesas de capital (investimentos) ou antecipação da receita, permitida pela Constituição Federal (Art. 48, II, da CF).

5.3 Caracterização da operação de crédito como fenômeno econômico

O crédito na condição de fenômeno econômico pode ser estudado isoladamente não sendo, necessariamente, produto da LRF e com ela não guarda nenhuma subordinação. Até porque, no presente caso, não houve contratação nesse sentido, mas apenas uma obrigação relacionada à União e às instituições financeiras, vinculada a um contrato de prestação de serviços.

Na hipótese, não se vislumbra algo ao menos parecido ou mesmo equiparado à operação de crédito. Esta configura uma relação contratual fundamentalmente jurídica, assim, esta relação é que o direito tem em vista proteger, porquanto, mediante ela, se estabelece um compromisso obrigacional entre duas ou mais pessoas, que recebem o nome de devedor ou credor. Vem daí o conceito jurídico do crédito é o próprio contrato⁴.

É óbvio que a necessidade do uso do crédito depende de fatores que o justifique para fazer face aos gastos públicos. Nesse caso, presume-se a presença de dificuldades econômicas, determinantes da escassez de receitas decorrentes dos tributos. Nessa linha, Jorge Wehbe enfatiza naturalmente que:

4 ANDRADE, Sudáde. **Apontamento de Ciência das Finanças**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1996. p. 246.

[...] el fisco verá disminuidos sus ingresos, y si además desea realizar gastos para reactivar la economía, se hallará ante un déficit que necesariamente deberá cubrir mediante el crédito, puesto que si opta por los impuestos lo único que conseguirá es aumentar la presión paralizante sobre el sector que se mantiene activo, ya que en definitiva es este el único que paga impuestos⁵.

Veja-se, ainda, nesse sentido o ponto de vista de Khair ao opinar que ainda há dúvidas sobre se tais operações configuram empréstimos. Esses atrasos de pagamento são comuns tanto em nível federal quanto estadual e municipal, porque, às vezes, em função de uma crise ou algo do tipo, a arrecadação pode não corresponder às expectativas. Acho difícil caracterizar isso como uma operação de empréstimo. E se o governo federal for condenado, imagine as consequências para governos estaduais e municipais, onde esse tipo de situação também ocorre⁶.

Como se observa, as operações de crédito são aquelas realizadas pelos entes federativos, contemplando compromissos de pagamento a serem honrados no futuro. Geralmente, elas podem ser empregadas com efeito de política monetária, dependendo da orientação traçada nesse sentido pelo Conselho Monetário Nacional. O crédito público embora seja do mesmo gênero do empréstimo público, deste difere no aspecto de abrangência, mais ampla, e seu conteúdo é de caráter contratual.

Por conseguinte, é ilusória a ideia de que pode alterar ou modificar as contas públicas no seu aspecto de pa-

5 WEHBE, Jorge. **Los Efectos Económicos Del Gasto Público**. Buenos Aires: Depalma, 1975. p. 75.

6 Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/06/150525_pedaladas_fiscais_ru>. Acesso em: 23 jul. 2015.

trimonialidade. De fato, os empréstimos que configuram o crédito não têm o condão de aumentar o patrimônio, na espécie, da União. Isto porque suporta dois lançamentos a cada ingresso de caixa, correspondendo um registro na rubrica do passivo. Assim, o simples atraso no adimplemento dos valores correspondentes às taxas administrativas devidas aos bancos oficiais não tem a mesma natureza da operação de crédito ou mesmo de empréstimo.

A operação de crédito depende, para sua caracterização, dos elementos que lhe dão conformação, isto é, o empréstimo propriamente dito e seu respectivo pagamento, sem a participação de terceiros: os beneficiários dos programas sociais, que configura o caso vertente, assim, pode-se dizer que são categorias distintas. Estas têm função específica que é a execução de tarefas definidas, ou seja, referidas aos programas governamentais, pois, para tanto, estão os bancos devidamente estruturados. Aquela, entretanto, não se confunde em termos conceituais e somente pode ser utilizada se lastreada dentro dos contornos legais.

Por outro lado, trata-se de uma **relação obrigacional de caráter prestacional**, consistente no repasse de recurso financeiro para pagamento de programas sociais de responsabilidade do Governo Federal, cujo adimplemento pode oscilar dependendo da disponibilidade de caixa do Tesouro Nacional. Como seu fluxo de caixa pode haver variações positivas e negativas, mas as próprias cláusulas contratuais preveem a compensação se os valores forem menores. Essa dinâmica vem sendo realizada há décadas com base na jurisprudência do TCU e dos órgãos de controle e fiscalização sem qualquer objeção, assim não pode agora ser considerada como pedaladas fiscais, aliás, termo inapropriado.



C A P Í T U L O VI

FEDERALISMO, POLÍTICA FISCAL: RESULTADOS E CONTROLES

Sumário

6.1 Federalismo fiscal e sua complexidade

6.2 *Superávit* fiscal na terminologia econômica

6.1 Federalismo fiscal e sua complexidade

A estrutura do federalismo fiscal dificulta, pela sua complexidade, um controle efetivo sobre resultados fiscais, conforme assinala Selene Peres Nunes ao ferir o tema da coordenação entre políticas econômicas, a saber:

Exercer um controle fiscal mais efetivo é tão mais difícil quanto maior descentralização e quanto menor a padronização do processo de gasto. Assim, a existência de várias esferas de governo – federal, estadual e municipal – é a proliferação de fundos que não transitam pelo Tesouro Nacional extra-orçamentárias, além do financiamento monetário de *déficit* quase-fiscais complicam a análise, dando a impressão equivocada de que o Orçamento Geral da União pode garantir sozinho determinado nível de ajuste fiscal¹.

No Brasil, a rigor, o pacto federativo é meramente formal. A autonomia financeira, administrativa e técnica dos Estados, Distrito Federal e Municípios não permite uma mensuração de dados mais consistentes por parte da União dentro do amplo universo circunscrito ao âmbito das finanças públicas. Na verdade, é grande o número de operações contábeis. Desse modo, tais pessoas políticas têm suas dificuldades em programar suas ações sociais em benefício da sociedade.

Essa assimetria federativa concorre para dificultar o controle dos resultados de gestão preconizado pela LRF. Há nesta um excesso de informações que devem

1 NUNES, Selene Peres. **Divida déficit Quase** – Fiscais e Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil. MF: Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF: ESAF, 1988. p. 35.

ser consideradas no exame de fluxo financeiro por ela determinado. Nessas condições, a União tem, às vezes, a necessidade premente de promover alguns ajustes nas suas contas para adequá-las a política fiscal por ela concebida.

O governo Central não constitui, assim, um setor separado da economia interessada somente em atender às necessidades comunitárias que o mercado não pode suprir adequadamente, ou mesmo de modo algum. Cumpre-lhe também influenciar a atividade econômica no seu conjunto. O estudo das finanças públicas deve, portanto, ou admitir ou analisar os objetivos da política fiscal de fato, as “Finanças públicas configuram o estudo da natureza e dos efeitos pelo governo dos instrumentos fiscais – tributação e gasto, tomada de empréstimo e sua concessão, compra e venda”².

A política fiscal, é certo, perpassa pelo uso planejado dos gastos públicos e dos empréstimos, tendo como ponto de ligação a tributação. Nesse contexto sobressai-se a administração financeira. Tais elementos resumidos, objetivando a promoção do objetivo econômico, estão voltados para o emprego e expansão da renda nacional em proveito do social, buscando, também, a suplementação das empresas privadas como estímulo à livre iniciativa.

Assim, no plano conceitual, segundo Paulo Sandroni, a política fiscal corresponde:

[...] à ação do Estado quanto aos gastos públicos e à obtenção da receita pública. Sua área de ampliação

2 SELDON, Arthur, PENNANCE, F. G. **Dicionário de Economia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.

acompanha o crescimento do papel do Estado e do setor público na demanda efetiva de bens e serviços, uma vez que a atividade fiscal afeta o poder aquisitivo dos diferentes segmentos da economia e da sociedade, bem como os tipos de bens e serviços que serão produzidos e consumidos³.

O termo fiscal guarda estreita correlação com a aplicação do patrimônio privado pelo Governo, de modo coercitivo, para satisfação de seus gastos. Só que essa fórmula decorre de contribuições pagas pela sociedade caracterizada como tributos em geral. Essa poupança pelo governo somente ocorre com aumento de tributação ou com a contenção das despesas públicas.

Nota-se que o simples fato de não se honrar um contrato de prestação de serviços bancários não implica desestabilização de metas fiscais. Em qualquer avença dessa natureza é razoável admitir-se a inadimplência do quanto pactuado, por força mesmo da ausência, de lastro financeiro do contratante. Tanto que há previsão dessa hipótese acontecer, ficando sujeito às penas clausulares estipuladas, consistentes em juros e correção monetária.

Não assiste, pois, razão ao Ministério Público de Contas, tendo em vista a constatação de que não houve operação de crédito com relação ao Plano Safra de acordo com o Ministério Público Federal ao concluir que

a “pedalada” fiscal envolvendo o Plano Safra – não se configurou operação de crédito nem crime. O mesmo entendimento foi aplicado a outras “pedaladas”, que não fazem parte do impeachment, como os atrasos de repasses da União para a Caixa Econômica Federal

3 SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2000. p.140.

(CEF) referentes a programas sociais como o Bolsa Família, seguro-desemprego e o abono salarial.⁴

Com efeito, cuida a matéria de equalização de taxas devidas ao BNDES e Banco do Brasil, não caracterizando desse modo operação de crédito Trata apenas de débito do Tesouro Nacional aos referidos bancos em razão da diferença das taxas praticadas e mão aos mutuários. Por conseguinte, os atrasos quanto ao pagamento de taxas de juros referidas aos financiamentos em tela constituem tão somente inadimplemento contratual.

6.2 Superávit fiscal na terminologia econômica

Esta a razão do ajustamento do país em relação à utilização metodológica e conceitual do termo *superávit* fiscal ou primário no jargão econômico. De fato, ele não reproduz a ideia assaz difundida de que afeta as contas públicas no seu aspecto de funcionalidade e estrutura básica, já que a LRF ainda não atingiu seu patamar de fiscalidade plena.

Trata-se de uma lei voltada exclusivamente para as finanças públicas, procurando estabelecer a contenção de gastos públicos. Seu esforço é no sentido de manter um fluxo natural de receitas para as demandas crescentes do Estado brasileiro. Como se vê, a preocupação maior não é com o *superávit*, mas, sobretudo, com o *déficit* público. Aliás, hoje, esta é a meta presumida por diversas nações do mundo. O que se busca é

4 Disponível em: <<http://www.cidadeverde.com..noticias/224393/pedaalda-de-dilma-no-plano-safra-mão-foi-op>>
Acesso: 14 jul.2016

reverter a questão deficitária e estabelecer o **equilíbrio fiscal real**, a fim de permitir a estabilidade permanente do processo econômico.

Pode-se dizer que *superávit*, conceitualmente, é uma conta de resultado dentro do contexto financeiro. É o resultado positivo que resume o conjunto de todas as receitas do governo, excetuando as despesas comprometidas com o pagamento de juros e correção monetária da dívida pública. Esse não faz parte da natureza operacional do governo – é consequência financeira de ações anteriores e, portanto, essa terminologia foi afastada das contas de governo.

Dos cálculos para determinar se as contas públicas são superavitárias devem ser expurgados os valores correspondentes aos juros e a correção monetária. O resultado primário, seja *superávit*, seja *déficit*, configura um indicador de como as contas públicas estão sendo administradas pelo Governo Federal. Assim, ao cabo e ao final do período avaliado é verificar se os gastos não extrapolaram as receitas.

Nesse diapasão, surge a ideia de melhor precisar o termo *superávit* primário que se encontra no cerne do questionamento posto. Isso decorre da colocação de que houve um maquiamento das contas com vistas ao rendimento de dividendos para o Governo Federal. Entretanto, não é bem essa premissa que se acha em jogo, pois o que se quer dizer é que houve uma tentativa de melhorar as contas, valendo-se de meios artificiosos.

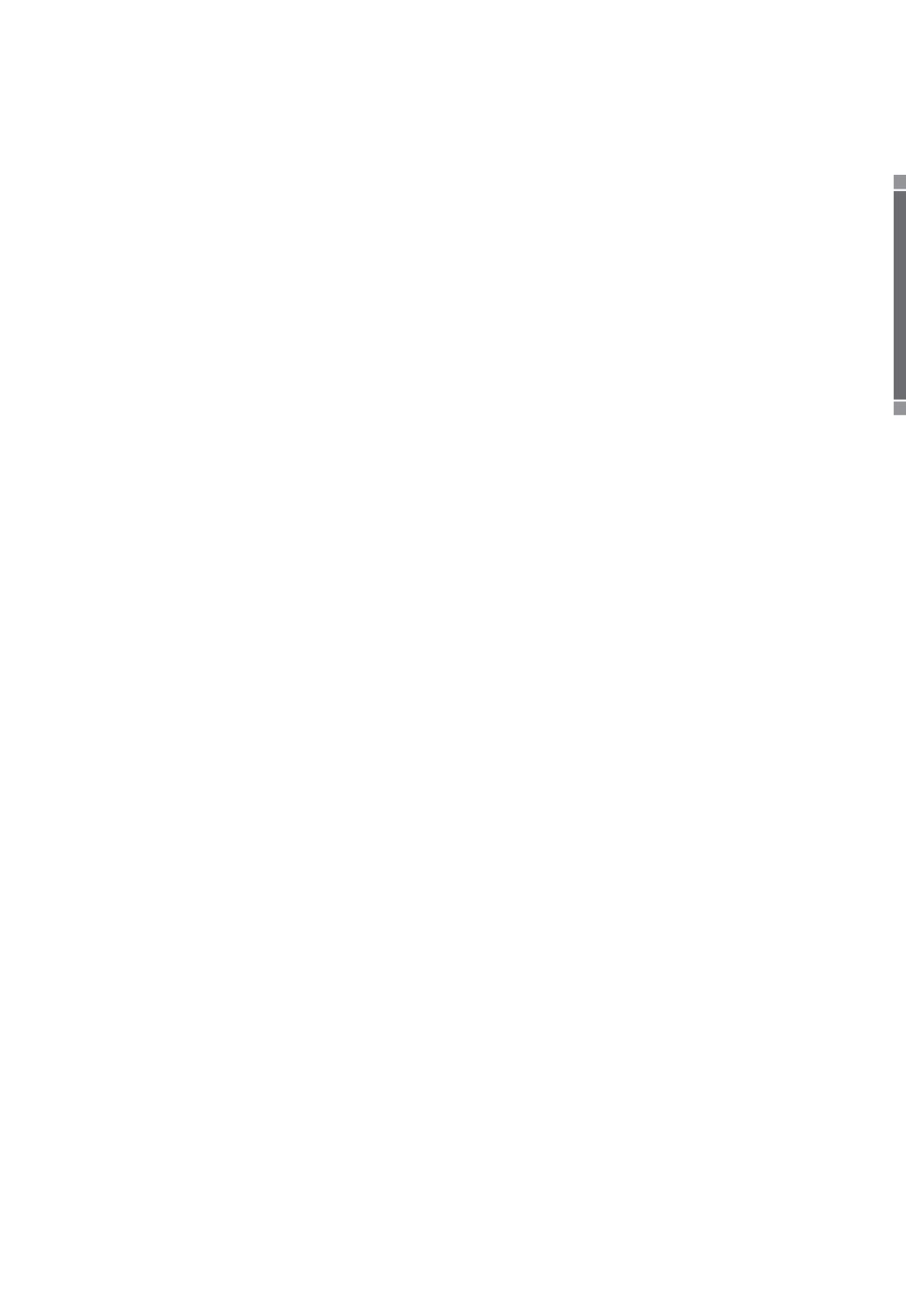
Com efeito, o *superávit fiscal*⁵ já não tem o impulso maior na conformação das contas públicas em vários países do mundo. Está cada vez mais sendo afastada da noção fundamental como elemento central das finanças públicas. Não se trabalha com essa terminologia nas principais nações desenvolvidas, que entendem não haver sentido em trabalhar com esse conceito, mas sim de *déficit fiscal*.

Superávit é a expressão usada para designar a parte que sobra das receitas programadas no orçamento. (Deriva do latim *superávit*, do verbo *superare* *superar*, ir além, passar por cima), conforme definição proposta por De Plácido e Silva, acrescentando:

Em sentido financeiro, ao contrário do *déficit*, o *superávit* indica o saldo, ou o que sobrou de uma arrecadação depois de pagas todas as obrigações e despesas orçadas, o que, em regra, resulta de uma arrecadação maior, ou superior à que se tinha previsto. Assim, o *superávit*, normalmente, importa num excesso de arrecadação, num excesso de venda, num excesso de produção, comparadas com as que se tinham previsto, ou que eram esperadas⁶.

-
- 5 *Superávit* em orçamento público, significa receita superior à despesa decorrente de um aumento da arrecadação ou um decréscimo dos gastos. Na balança comercial, significa um valor das exportações superior aos das importações. SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2000, p. 341.
- 6 SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 1.335.

O *déficit* orçamentário é um mecanismo de equilíbrio econômico proposto por Keynes, visando a superar os problemas criados pelas crises cíclicas da economia capitalista. Segundo Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão, como estímulo à economia.



C A P Í T U L O VII

A PARCIALIDADE NA VOTAÇÃO PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Sumário

- 7.1 A votação realizada no âmbito da Câmara dos Deputados
- 7.2 A ausência e seriedade na sessão do processo de votação
- 7.3 Festival de Besteira que Assola o País (Stanislaw Ponte Preta)
- 7.4 Atos incapazes de justificar o pedido de *impeachment*

7.1 A votação realizada no âmbito da Câmara dos Deputados

Os deputados que fizeram declaração de voto silenciaram quanto ao mérito, preferindo tangenciar em razão da falta de trato com a matéria. Agiram como papagaios de pirata, repetindo uma catilinária enfadonha. Ignorantes, exibindo uma erudição sabichosa, alheios aos fatos, optaram pela louvação das virtudes familiares.

A denúncia não prospera e timbra pelo seu caráter de antijuridicidade, pois, desprovida de conteúdo político, jurídico, nem sequer fático, sem se saber ao menos o que é **crime de responsabilidade**. Tanto que o relatório, esvaziado de substância, obrigou o seu elaborador a recorrer à atividade estranha, ou seja, argumentar sobre matéria não constante do pedido, visto que fundada apenas em suposições desconectadas do processo e dos fatos reais, portanto, sem qualquer serventia para dar robustez ao conjunto probatório.

Não há processo senão uma farsa grosseira, uma fraude, uma tentativa de incriminação irresponsável útil ao desvario de oportunistas de plantão. É uma versão caricata do livro *Processo* escrito por Franz Kafka. Não existe *crime de responsabilidade*, porque não há fatos que o justifiquem em face da inexistência de tipificação.

Por conseguinte, considera-se viciado porquanto fruto de arbitrariedade patente, na medida em que macula preceitos constitucionais. E nesse ponto, por atentar contra a democracia republicana. Então, não se pode conviver com esse processo de instabilidade institucional ditado pela politicagem, na busca insensata de usurpação do poder estabelecido democraticamente.

Resta ainda uma esperança de que, se o Senado Federal julgar pela procedência do pedido de

impedimento, o Supremo Tribunal Federal possa, uma vez chamado a se pronunciar, reverter essa situação, promovendo o saneamento do feito a partir da remoção dos equívocos propositais cometidos pelos membros do Congresso Nacional. Sua intervenção de certa maneira levará, inquestionavelmente, a decretação da nulidade do processo em razão de vícios insanáveis que o contamina, em sintonia com a expectativa da sociedade civil.

A corte decerto saberá pôr termo a este processo torto construído e solidificado a sombra da arbitrariedade. Quebrando, assim, o fisiologismo de profissionais da política que só miram o interesse pessoal. Cumpre-lhe, equidistante da pugna examinar com a serenidade de sempre a **questão jurídica** que o envolve, objetivando a restabelecer a lei e a ordem constitucional violadas, afirmando de forma definitiva a soberania do voto popular como garantia e restauração legítima do processo democrático afeiçoado pelos cidadãos.

A declaração **de insubstancialidade** fruto da deliberação tomada pelos membros da Comissão Especial de *Impeachment* da Câmara dos Deputados foi um vexame total. Resumiu-se ao “sim”, pronunciado de modo jocoso em desrespeito àquela Casa Legislativa. Com isso não atingiu a sua condição finalística por não se reportar ao objeto do impedimento, o que caracteriza o fato de que não se levou em conta a matéria colocada em votação, tornando viciados os atos ali processados o que decreta, inexoravelmente, a nulidade de todo o procedimento.

Por conseguinte, infere-se disso que tal postura implica ausência de pudor e, sobretudo, total falta de compromisso com os representados daquelas duas Casas Legislativas. É óbvio que essa atitude desafia o

Conselho de Ética e não dignifica o mandato popular. Ali, deve ser restaurada a moralidade indispensável ao exercício da política partidária, por isso, tão desacreditada sob o olhar atento da Operação Lava Jato.

Os relatores das comissões de *impeachment* da Câmara e do Senado produziram duas peças de acordo com o **figurino previamente acertado. Meras descrições circunstanciais ao gosto de cada um.** Nada demonstraram no tocante ao conteúdo em termos de consistência no que pudesse se reportar ao crime de responsabilidade senão apenas conjecturas amparadas em transcrições doutrinárias e jurisprudenciais desvinculadas da denúncia. Foram elaboradas a serviço de uma causa já definida anteriormente, visando à retomada do poder por via transversa.

Disso resulta claro que os pareceres em questão timbram por seu caráter de instrumentalidade, e somente isso, despreocupados com a delimitação correta do direito material. Calçados pela tintura de um formalismo exacerbado, inservíveis, portanto, para formar convicção de mérito, seja no âmbito político, seja no âmbito jurídico. Justamente por isso que não conseguiram embasar o julgamento pelo fato de haver uma predisposição de retirar a presidente do Poder a qualquer custo, não importando os meios usados para a consecução desse desiderato desqualificado.

A prevalecer essa ideia, as outras autoridades elencadas na Constituição Federal, no caso de *impeachment* formulado por membros do Parlamento, poderiam ficar a mercê do julgamento dessa estirpe fundado na parcialidade do Legislativo. Já pensou se a medida pega, outros possíveis investigados, até por perseguição, poderiam sofrer represálias dos parlamentares sem exercer seu direito de defesa, em razão do fundamentalismo que impera nesse tipo de julgamento.

7.2 A Ausência e seriedade na sessão do processo de votação

O que se viu no plenário da Câmara dos Deputados, por ocasião do procedimento de admissibilidade ou não do *impeachment* foi um espetáculo deprimente. Emulação, apologia ao **crime de tortura** que caracteriza um atentado gravíssimo à dignidade da pessoa humana, nos termos da Constituição Federal e das declarações internacionais de direitos humanos. Um lamentável episódio que desperta instintos primitivos da mais alta repugnância.

Os deputados federais, reunidos em sua sinecura, na defesa intransigente de interesses pessoais pouco se esforçaram para estabelecer sintonia com o momento vivenciado pelo país. Em sua maioria, nem sabiam ao certo, por ignorância ou mesmo por má-fé, quais eram os fatos narrados delimitadores da peça de impedimento da presidente Dilma Rousseff. Tanto que ao desconhecer seu conteúdo tergiversaram em considerações destoadas dos fatos objeto de apuração. Preferiram enaltecer a parentalha e questões alheias ao pedido, tanto porque uma deputada elogiou o marido, e a resposta veio no outro dia, com sua prisão pela Polícia Federal, acusado de corrupção em procedimentos licitatórios.

Houve indiferença, deboche, falta de decoro e declarações de voto traduzidas por manifestações pírias, desrespeitosas. Nada, absolutamente nada que guardasse vinculação com a matéria objeto da votação. Os deputados se mantiveram equidistante da questão da justa causa como seu elemento fundante. Por isso que a decisão tomada pela Câmara dos Deputados chega aos raios do absurdo porquanto eivada de vícios insanáveis pelos impropérios e pela ausência de decoro, de seus membros indiferentes ao que ali se debatia.

É improvável acreditar na lisura ou mesmo imparcialidade de um processo dessa natureza. Principalmente, aqueles comprometidos com outros objetivos pouco nobres. Não há a mínima seriedade nesse arremedo de julgamento para o qual transformaram o Congresso numa tribuna de exceção ao arrepio da regra constitucional de que: **“não haverá juízo ou tribunal de exceção”** (Art. 5º, XXXVII, da CF).

Tendo nesse palco um palhaço como ator coadjuvante dessa encenação de mau gosto, repreendido veementemente pelos seus pares, inconformados com a sua posição destoante da classe. Ao criticar severamente Tiririca a Associação dos Palhaços de tanta tradição ao longo da história assevera:

O que certamente nos diferencia do senhor, na atual situação de nosso país, é a coragem ética com a qual nós, ao contrário de vossa excelência, lutamos pela consolidação da, ainda frágil, democracia brasileira... a noção de crime foi forjada do dia para noite¹.

Nessa mesma linha, outros parlamentares foram anunciando publicamente, com antecedência, em quem eles votariam, influenciando, assim, os indecisos. Também já se sabia previamente o posicionamento dos que estavam contra ou a favor do impedimento, dentre eles muitos estão encrencados que, inclusive, nem poderiam ter votado. Sobre isso Rodrigo Janot, procurador-geral da República, disse que vai apresentar mais duas denúncias contra Cunha, pois, segundo o *Jornal O Globo*, ele já é réu em uma das ações penais da Lava Jato que tramita no STF. E acrescenta: “O

1 GRILLO, Marco. **Tiririca e a revolta dos palhaços**. Rio de Janeiro: *Jornal O Globo*, 23 abr. 2016, p. 7.

peemedebista é acusado de ter recebido propina do esquema de corrupção que atuava na Petrobras”. Há, ainda, vários inquéritos instaurados contra o presidente afastado da Câmara.²

Colhe-se ainda, da mídia, que consoante texto da jornalista Carolina Brígido, o STF quebrou o sigilo bancário do presidente do DEM, como se vê:

O ministro Luís Roberto Barroso do Supremo Tribunal Federal (STF) determinou a quebra dos sigilos bancário e fiscal do presidente do DEM, senador José Agripino Maia (RN), do filho dele, o deputado Felipe Maia (DEM, RN)[...] Agripino é suspeito de ter acertado o recebimento da propina com executivos da OAS, uma das empreiteiras investigadas na Operação Lava Jato³.

Pela mesma trilha vão se ampliando os nomes de políticos citados pelo delator, dono da Engevix. Dessa feita, incluindo os nomes de Temer, Renan Calheiros e Edinho Silva. Segundo o Jornal *O Globo*:

O engenheiro José Antunes Sobrinho disse em proposta de delação premiada em negociação com a força-tarefa da Lava Jato ter pago R\$ 1 milhão a um emissário do vice-presidente Temer, como forma de agradecimento por participar de licitação de R\$ 162 milhões da Eletronuclear para operar na usina Angra⁴.

Conforme veiculado pelo Jornal *Folha de S. Paulo*, críticos da corrupção são alvos de denúncias:

2 Idem, p. 8.

3 Idem, p. 8.

4 Rio de Janeiro: Jornal o Globo, 23 abr. 2016, p. 8.

Pelo menos 7 dos 70 parlamentares que citaram “corrupção” o tribunal por durante a sessão de domingo responderão, a inquiridos ou ações penais no STF (Supremo Tribunal Federal) que miram em delitos graves como corrupção e desperdício de direito público⁵.

A decisão imotivada porque somente pautada em um “sim” ecoado no vazio da mediocridade matizado na hipocrisia dos usurpadores não pode ser admitida no campo da validade. A exortação aos parentes, aos apadrinhados é inconcebível num processo de julgamento de tamanha relevância. Nenhuma prova, nenhum indício que não leve à materialidade de autoria do ilícito alegado.

Isso se configura um estelionato, uma demonstração de improvisação e modo caricaturado do procedimento adotado. Na verdade, nem seus autores, porque apenas inventaram fatos criados pela imaginação fértil, bem como os votantes não tinham nem nunca tiveram a mínima segurança no sentido de discernir qual a causa que estava em jogo.

7.3 Festival de Besteira que Assola o País (Stanislaw Ponte Preta)

O festival de *impeachment* intentado contra a presidente Dilma Rousseff assemelha-se àquele vivido nos tempos do Golpe de 1964 pelo qual os militares instalaram um Regime Ditatorial no país (a redentora?) sem que, para tanto, existisse justa causa. Naqueles tempos de chumbo para abrandar situação de supressão das liberdades e das

5 MASCARENHAS, Gabriel; BRAGON, Ravier. **Críticos da Corrupção São Alvo de Denúncias**. São Paulo: Jornal Folha de São Paulo, 23 abr. 2016, p. A8.

garantias constitucionais, o jornalista Stanislaw Ponte Preta (Sérgio Porto) criou e alimentou uma coluna sob o título de FEBEAPA traduzida como Festival de Besteira que Assola o País. Nela registrava os despautérios do governo ilegítimo e de seus áulicos, intimidando o Parlamento e o Judiciário submissos ao regime de exceção por eles implantado.

Agora a história se desenha de maneira nítida ao se impor um impedimento destituído de base sólida senão à modo do *jeitinho brasileiro* urdido nos subterrâneos do *baixo clero* com a participação de grupos organizados sem compromisso com os programas partidários. Nessa linha, sobressai-se um *acordão* celebrado com determinados segmentos da sociedade: religiosos, ruralistas e os fanfarrões conhecidos, respectivamente, pela bancada da BBB, respectivamente, da Bíblia, do Boi e da Bala. Seus membros são cooptados a votar conforme orientação traçada pelos seus líderes sob pena de advertência, ou até a medida extrema de expulsão do partido.

Nessa perspectiva, o dever de lealdade e de solidariedade com a soberania popular tem pouca importância porquanto querem transformar um **capital de 54 (CINQUENTA E QUATRO) MILHÕES DE VOTOS** pelos de quem não tem nenhum ou mesmo alguma representatividade política. De fato, as delações premiadas vêm revelando a cara sem retoque dos parlamentares brasileiros que ainda se elegem a custa do poder econômico em conluio com as grandes empresas privadas (empresiteira e outras) e servidores públicos através de procedimentos licitatórios viciados com cartas previamente marcadas pelos que fazem parte do jogo ilícito.

Os deputados que votaram a favor do *impeachment* não conseguiram demonstrar o crime de responsabilidade, nada provando contra a presidente Dilma Rousseff. Foram apenas protagonistas do FEBEAPA anteriormente citado.

Outra preocupação diz respeito ao chamado grupo “centrão”, cuja base é composta de parlamentares da extrema direita em que a bancada BBB é quem dá o tom no Parlamento. Formada por evangélicos, ruralistas e ligados à questão de polícia tenta impor seus pontos de vista pessoais a fim de captar subsídios para a causa por ela defendida. Transparece de forma clara sua pretensão de coibir as manifestações sociais e, sobretudo, de desestimular os programas de incentivos à agricultura familiar.

Por outro lado, a Frente Parlamentar da Agropecuária alvitra a possibilidade de que os conflitos fundiários sejam mediados pelos militares. Entretanto, não existe, ainda, uma posição definitiva sobre a questão. Nesta linha, coloca-se em pauta a violação do Estatuto de Desarmamento, conforme a Frente Parlamentar de Segurança Pública estando, também, em pauta a redução da maioria penal.

Por fim, os evangélicos querem colocar na ordem do dia suas propostas de estatutos da família e do nascituro. Neste aspecto, entendem que a conversa sobre os temas de seu interesse não deve se circunscrever, em termos de interlocução não somente aos líderes de partidos, mas também, com os membros de sua bancada que compõem a Frente Parlamentar Evangélica.

Constitui uma bancada hegemônica capaz de gerar um desequilíbrio de forças, pondo em risco a democracia, na medida em que, apesar de expressiva, aglutina apenas um determinado segmento da sociedade, incorporando posições que nem sempre atendem aos interesses comuns. Ela, possivelmente, foi a responsável pelos votos majoritários a favor do *impeachment* de Dilma Rousseff. Foram 361 votos, sendo 170 de ruralistas, 161 de evangélicos e 30 da banda de bala, correspondente a 80% dos votos totais, embora não se saiba se fará parte da base de apoio do interino.

É óbvio que a referida bancada pelo seu caráter fisiológico pretende buscar compensação de seu feito, porque são adeptos da prática do toma lá dá cá. A meta dessa confraria é lutar pela quebra do avanço das políticas sociais, dentre as alterações: desvincular benefícios, incluindo aposentadoria, do salário mínimo e acabar com a vinculação obrigatória das despesas com saúde e educação, por isso periclitam os direitos sociais.

Conquanto essa bancada represente um retrocesso pela postura adotada contra os interesses sociais, não tem condições de levar avante seu projeto do atraso. Tais ideias retrógradas não têm sentido de prosperar por incorporar um sentimento destrutivo incapaz de fazer justiça aos fracos e oprimidos. Ademais, as manifestações populares estão aí para dar o norte do que a sociedade pretende com vistas a cumprir os desígnios constitucionais: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária” (Art. 3º, da CF).

7.4 Atos incapazes de justificar o pedido de *impeachment*

É bom que se diga que no curso do mandato vigente até agora inexistem quaisquer atos capazes de justificar o impedimento da presidente da República afastada, Dilma Rousseff. Daí, a ela não podem ser atribuídos atos estranhos ao exercício de suas funções (Art. 86, § 4º, da CF). Esse é o panorama que se desenha no concerto político atual e, portanto, nessa medida, configura patente a impossibilidade do desfecho pretendido pelos seus opositores que se afigura destituído de fundamento.

O *impeachment* tem seus passos processuais estabelecidos pela Constituição Federal, com supe-

dâneo na **lei específica n. 1.079/50** que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Referido diploma legal enumera os atos passíveis de enquadramento na matéria. O presidente será suspenso de suas funções a partir do momento em que o Senado Federal instaurar o processo, assim, permanecendo durante todo o desenrolar do julgamento.

Isto quer dizer que a indicação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados somente poderá recair em parlamentares indicados pelos líderes dos partidos políticos com vistas a sua composição. Dispõe a Constituição que na composição de cada Comissão é assegurada a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (Art. 58, § 1º, da CF), afastando, assim, as candidaturas avulsas como aventado por alguns deputados.

Os dispositivos consubstanciados nos Arts. 85 e 86, da Constituição Federal, são os que regulam o processo de cassação de mandato presidencial. Como se pode notar, a Lei 1.079/50 que fixa regras processuais, por ser sancionada sob a vigência da Constituição de 1946, difere, em parte, daquela, devendo então passar por um procedimento de adequação, de sorte a se compatibilizar com a Constituição vigente.

Em razão disso, a simples autorização pela Câmara dos Deputados para o encaminhamento do processo ao Senado Federal não tem o condão de autorizar o afastamento da presidente da República, isto porque a ela não cabe fazer tal juízo de admissibilidade, ou seja, somente àquele compete entrar no mérito da denúncia para verificar sua subsistência ou não. Dúvida não prospera que com o advento da Carta Política de 1988, os crimes de responsabilidade têm foro próprio, que é o Senado Federal, ao qual cabe essa missão, instaurar

o processo, nessa fase sob a direção do presidente do Supremo Tribunal Federal.

É óbvio que a interferência indébita no discurso político é uma tentativa de impor o voto secreto, à revelia da Constituição, não se revela exequível. A alteração de regras do ordenamento jurídico constitui uma imposição da vontade pessoal. De sorte que essa postura sem que seja assimilada pela sociedade não se sustém, porque não homenageia a democracia e, em consequência, vulnera o princípio da soberania popular.

Por conseguinte, essa conduta tem seu substrato legal, ofertando as coordenadas que devem nortear as atividades cometidas ao Parlamento. De fato, o voto aceito é próprio do postulado de representação, assim os deputados devem satisfações à sociedade. Tanto mais porque desempenham um mandato popular e, nessa perspectiva, não há como tomar como correto o ponto de vista tendente a mudar a regra do jogo.

Fez certo o Supremo Tribunal Federal ao promover a revisão da decisão legislativa equivocada tomada pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Baseou-se, portanto, na interpretação conforme a Constituição. Também não seria inapropriado se sua decisão se pautasse em outras fontes perfeitamente assimiláveis pelo Direito. Exemplo disso: juízo ético axiológico em teorias de justiça bem fundamentadas.

A função da Câmara dos Deputados é de caráter estritamente autorizativa com relação à instauração do processo contra a presidente da República afastada. É o que a respeito dispõe o Art. 51 da Constituição Federal, configurando tal iniciativa com a primeira fase da processualística que, assim, atua como tribunal de pronúncia. O processamento, bem como o julgamento do caso é do Senado Federal, nos termos da Constituição Federal (Art. 52), que examinará, na oportunidade, a possibilidade da pretensão.

Por outro lado, a votação em quaisquer circunstâncias deverá se processar, sem subterfúgios de qualquer ordem, de forma aberta. O voto secreto não encontra guarida na lei nem na Constituição, em homenagem a *práxis* democrática. Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, conforme se pode notar e mesmo extrair esse dado do voto proferido, em 17 de dezembro de 2015, pelo ministro Luís Roberto Barroso⁶.

Cabe, na hipótese, verificar se a regra expressa no Art. 33, do Regimento Interno da Câmara, guarda relação de compatibilidade com a lei especial. Como enfatiza que a composição dos membros da Comissão Especial far-se-á mediante indicação dos líderes, pressupõe-se que pode haver supressão do devido processo eleitoral em detrimento de sua transparência. Daí, a decisão correta do STF, cooperando com esse entendimento de adequação da norma legal ao texto constitucional.

Por outro, a autorização pela Câmara para o procedimento de *impeachment* não opera com efeito vinculante. Isto porque o Senado Federal não guarda qualquer vínculo de subordinação com aquela. Ressalta-se, quanto a isso, que a Constituição Federal de 1946, assestavava: “Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I – declaração, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, da *procedência ou improcedência da acusação* contra o Presidente da República...”

Tal prerrogativa, entretanto, não foi acolhida pela Constituição de 1988 ao reduzir o poder da Câmara dos Deputados que agora é meramente autorizativo da admissibilidade procedimental, não lhe competindo dizer sobre o mérito do pedido. Nada impede, todavia, que no

6 Disponível em: <<http://www.conjug.com.br/2015-dez-17>>
Acesso 4 fev. 2016.

curso do processo seja observada a instrução contraditória, podendo a presidente da República intervir para questionar a respeito do rito processual, caso entenda que há passos discrepantes entre a **lei específica** e a Constituição.

A Constituição Federal transfere todo poder ao Senado Federal para deliberar sobre o *impeachment* sob o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal. Assim referida a Casa pode recusar a instauração do processo, mesmo que a Câmara o tenha aprovado. Dessa forma, pode ser acolhido pelo Senado, mediante *quórum* simples (metade mais um) dos senadores. Somente a partir desse desfecho é que poderá ocorrer o afastamento da Presidenta da República, por cento e oitenta dias até final do julgamento.

C A P Í T U L O VIII

O USO INADEQUADO DO INSTRUMENTO PROCESSUAL

Sumário

- 8.1 Inadequação do instrumento usado
- 8.2 A imprecisão dos termos do pedido e o elastério do conjunto da obra
 - 8.2.1 *Aspectos processuais*
 - 8.2.2 *Violação ao devido processo administrativo e jurisprudência do TCU*

8.1 Inadequação do instrumento usado

O pedido construído à luz de uma ideologia assentada numa perspectiva política não tem como vicejar a míngua de elementos jurídicos idôneos a consecução do objetivo colimado por se constituir uma inferência do quanto captado da versão dos fatos trazidos à colação. Isto evidencia a forma pela qual os parlamentares promovem sua defesa não tendo outra intenção senão embaralhar os fatos para se locupletar do seu próprio arдил em proveito da politicagem que professa com regularidade em sua forma de atuar.

Há uma orquestração ensaiada, uma tentativa de quebrar a **soberania popular**, substituindo-a pelo arbítrio de deputados e senadores que já não contam com o apoio popular pela forma como fazem política em detrimento da democracia. O oportunismo tem sido o fator determinante de uma prática reiterada de cuidar da atividade legislativa plasmada no toma lá dá cá com intuito de levar vantagem em razão do processo inventado. Constitui um protótipo do chamado governo de coalizão onde prevalecem expedientes inconfessáveis para lograr vantagem indevida.

O despreparo dos atores da cena jurídica é gritante, na medida em que falam em crime fiscal, operação de crédito e outras impropriedades sem terem o domínio conceitual da matéria. Ademais, não há nenhuma tipificação da expressão “pedaladas fiscais” como *crime de responsabilidade*, seja na lei, seja na Constituição. É apenas uma invencionice do Tribunal de Contas da União que não encontra ressonância no ordenamento jurídico.

A outra hipótese que cuida da edição de decretos para a instituição de créditos suplementares não pode, igualmente, ser levada em consideração dado

que tal iniciativa tem respaldo no Art. 4, da Lei Orçamentária Anual. Dessa maneira, não se enquadra no permissivo legal invocado pelo pedido de impedimento da presidente Dilma e, assim, o torna imprestável ao fim colimado.

O espetáculo ensaiado pelos próceres do caos tem por objetivo instalar no Parlamento o que há de mais retrógrado no sistema eleitoral. São os representantes da politicagem a que, infelizmente, domina uma parte dos congressistas que atuam em causa própria na persecução do enriquecimento ilícito. O descompromisso com a seriedade é a tônica que plasma o fazer dos que se dizem representantes do povo.

Esse comportamento golpista não se sustém pela sua absoluta desqualificação moral. Pouco interessa a essa gente saber se há ou não justificativa para o pedido extremo de ruptura do regime democrático. Ofende-se o texto constitucional, rasgando-lhe as entranhas num gesto de irresponsabilidade capaz de abalar os alicerces da democracia republicana.

8.2 A imprecisão dos termos do pedido e o elástico do conjunto da obra

8.2.1 Aspectos processuais

O presidente da Câmara dos Deputados delimitou **os termos da denúncia do pedido** do *impeachment*: **pedaladas fiscais** e decretos instituindo **créditos suplementares**. Deve compreender o período relativo ao mandato vigente, ou seja, de 2015. Com isso ficou asentado que outros assuntos fora dessa órbita não poderiam ser objeto de apreciação pela Comissão Especial de *Impeachment*.

Embora carregado de matérias alheias ao pedido, tais como: corrupção, Lava Jato, propina etc., na verdade nada de concreto examinou, tornando vazio o relatório pela falta de conteúdo substantivo. Cuida, pois, a espécie de uma ruptura da ordem democrática, sobretudo, uma tentativa de interrupção do mandato da presidente Dilma Rousseff. Apegam-se no que convencionaram chamar **de conjunto da obra**, visando a justificar o injustificável.

Ora, se os próprios autores mesmo apelando para o elastério do chamado **conjunto da obra** não quiseram ou não souberam produzir a peça questionada, delimitando os contornos, no plano conceitual, do que é *crime de responsabilidade* como pode ele servir de base para o *impeachment*? Tudo isso reforça a tese de Mino Carta que: “cogita-se de um gênero inédito, judiciário-policial-midiático, que implica a reinvenção do golpe”¹.

Pretendem, na verdade, é fechar um acordo no sentido de convencer a todos que a razão está do lado da oposição. Nessa barganha o que menos conta é o voto, na medida em que a pretensão é a busca inconsequente de um terceiro turno. A proposta é permeada pela imoralidade, já que se afigura uma eleição indireta para alcançar um mandato popular.

Certamente para justificar o *impeachment* tem que se estabelecer estreitos vínculos com o crime de responsabilidade na esfera constitucional. Nenhuma outra influência deve afetar a aplicabilidade do referido instrumento. Os fatos que lhe possam dar motivação não de ser hauridos do comportamento doloso.

1 Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/revista/894/a-reinvencao-do-golpe>

Por conseguinte, não tangencia o domínio culposo e os fatos somente podem ser considerados se ocorridos no exercício do mandato de seu exame pela Comissão Especial de *Impeachment*, devendo cingir-se aos que estão formulados no pedido. Os eventos que não se revistam dessa qualidade, porque fora do raio de ação da demanda, não são passíveis de mensuração sob pena de nulidade.

8.2.2 Violação ao devido processo administrativo e jurisprudência do TCU

O ato administrativo sob a forma de parecer veiculado pelo Tribunal de Contas da União não se compraz, por todos os títulos, com a processualística administrativa tão ciente de sua objetividade jurídica. Sem dúvida, a interpretação dada aos fatos examinados no contexto da prestação de contas da União não foi convincente.

Avulta como da maior relevância a interpretação em matéria administrativa processual. Tanto que a Lei n. 9.784/99, que regula o processo administrativo, dedicou-lhe dispositivo específico. Reuniu em torno dele uma série de alíneas, visando a bem ordenar o assunto. Traça, portanto, o norte em que o intérprete deve, inicialmente, seguir na busca de apreensão do conteúdo pertinente às regras nela expressas.

Os princípios, por consubstanciarem normas de validade inquestionável, também devem ser levados em conta no plano da processualística na interpretação e aplicação do direito administrativo. Destarte, é lícito ao intérprete recorrer aos princípios gerais do Direito Público, visto como não poderá escusar-se de fazê-lo sob a alegação da inexistência de orientação normativa nesse sentido.

A atividade do controle externo pelo TCU demarca um campo a que se circunscreve o processo decisório responsável pela construção jurisprudencial que orienta a máquina administrativa dela decorrente. É imprescindível que mantenha uma sistemática estável a fim de não causar embaraços aos procedimentos dinâmicos dos que operam no universo da administração pública. Ademais, as orientações somente podem ser absorvidas se efetivamente contribuírem para o aperfeiçoamento dos serviços públicos.

Não basta dizer sobre o descumprimento de regras muitas delas equidistantes da realidade onde pululam os fatos do cotidiano. Verdade é que a composição de determinados quadros exige uma interpretação jurídica consentânea com as situações analisadas. Para tanto, devem ser sopesadas as circunstâncias e a conjuntura que envolve essa problemática.

Perdida dentro desse emaranhado, desse cipoal legiferante, uma montanha mesmo de instruções normativas expedidas pela burocracia estatal, o gestor público não se sente seguro para desempenhar seu trabalho, receoso, portanto, de decidir, pois a qualquer momento pode ser responsabilizado por algum ilícito que não cometeu. É assim mesmo nesse país dos absurdos tudo acontece à luz do dia.

Apesar disso, a sistemática adotada, diga-se de passagem, pelos três níveis de governo nunca sofreu questionamento dentro do contexto intertemporal dos últimos dez anos. Nessas condições é de se pressupor que não contrariava as regras regentes das práticas contábeis, na medida em que seguia os princípios inerentes aos seus preceitos técnicos jurídicos formulados pelas normas gerais de Direito Financeiro (Lei 4.320).

As contas sempre foram prestadas, anualmente, pela presidência da República, consistentes em balanços

gerais e no relatório do órgão central de controle interno do Poder Executivo. Reportam-se também, sobre a execução orçamentária, nos termos do Art. 5º e do Art. 165, da Constituição Federal. São os orçamentos de investimentos da seguridade social (saúde, previdência social assistência social) e fiscal.

Seja como for, a rotina até aqui adotada sempre foi realizada com a devida regularidade sem qualquer objeção dos órgãos de controle e fiscalização financeira e orçamentária. Então, pressupõe-se, que se plasmava na jurisprudência itinerante da corte de contas. Neste aspecto, partia-se da premissa básica de que sua jurisprudência predominante guiava os passos procedimentais trilhados pelos gestores públicos.

Em razão disso, estabeleceu-se um elo de confiança recíproca entre controladores e controlados durante todo um período considerável. Tal comportamento não pode agora ser desprezado, pois quebraria a força desses fazeres administrativos em face da surpresa de sua reversão abrupta sem comunicação prévia de que as contas restavam desordenadas de molde a comprometer os ditames da LRF.

Pela mesma forma, não se levou em consideração fatores circunstanciais e conjunturais determinados pela crise por que passa o país. E, por isso, essa mudança de controles contábeis de forma brusca cria uma situação de instabilidade, a ponto de comprometer as finanças governamentais, até pela confusão causada ao redor da questão.

Pois bem. Essa atitude desconstitutiva das práticas gerenciais operada nos serviços públicos não é de bom tom, já que não se coaduna com a legislação processual administrativa. É quase provável que o princípio da moralidade pode estar em jogo porquanto moldado ao alvedrio da Constituição no qual bus-

cou inspiração para assentar a matéria no campo da legalidade.

Tal ponto de vista é perfeitamente factível pelo simples fato de que a multicitada lei impede a consumação da retroatividade agitada pelo TCU. Nesse diapasão, a interpretação jurídica razoável é que se está diante de um nítido caso de irretroatividade. Como se vê, o posicionamento questionado, além de vulnerar o princípio da moralidade, transparece desconhecer que a irretroatividade é a regra de ouro que incide no caso vertente.

Vê-se, então, que se criou um clima hostil às normas estatuídas no processo administrativo capaz pela sua própria natureza de gerar insegurança jurídica no campo procedimental. Não somente com relação ao Governo Federal, mas, principalmente, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que atuam na mesma linha de orientação traçada pela jurisprudência da referida corte. Nada disso, porém, foi ponderado no procedimento de retroação das contas pelo mesmo propostas.

Reforça-se, aqui, a tese de que o controle feito pelo Tribunal de Contas da União guarda submissão a lei, o que autoriza admitir que o mesmo exerce apenas função administrativa. Nesta linha de intelecção, compete-lhe desempenhar uma atividade de verificação da legalidade dos atos praticados pelos gestores públicos. É o que ensina Hely Lopes Meirelles:

O controle externo visa a comprovar a probidade administrativa a regularidade da guarda e emprego dos bens, valores e dinheiro públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É por excelência, um controle político da

legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo, e o segundo, do Tribunal de Contas².

Sendo certo finalmente que as funções do TCU tangenciam, com primazia, o universo administrativo, não menos verdade é que dele não pode desbordar. Se assim proceder possivelmente dará ensejo que seus atos possam ser questionados a fim de se restabelecer o primado do direito e, sobretudo, da segurança jurídica e os princípios basilares que dão conformação ao ordenamento jurídico. E no presente caso, percebe-se que o controle por ele efetivado vulnerou o processo administrativo.

Os elementos trazidos à baila não se satisfazem ao desfecho da controvérsia, à míngua dos pressupostos de direito que possam levar ao embasamento da argumentação deduzida ao longo do arrazoado posto no relatório objeto do acórdão hostilizado. Ao contrário, cuida de uma decisão desmotivada, na medida em que bate de frente com o devido processo administrativo consubstanciado na Lei n. 9.784/99. E, sobretudo, pela negação da jurisprudência assentada pelo Tribunal, incorrendo, assim, em descumprimento às regras prescritas na legislação de regência, como se vê:

Art. 50 – os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: ...VII – deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1990. p. 713.

Ademais, as restrições impostas às contas da Presidência da República, bem com as possíveis sanções que poderão advir em razão dos fatos narrados e da posição sustentada no acórdão, não prosperam. Isto porque extrapolam aquelas necessárias ao interesse público.

Por conseguinte, as possíveis restrições às contas e a possibilidade de gerar sanções extrapolam ao âmbito do interesse público a ser tutelado pela inconveniência e, sobretudo, a flagrante impertinência de que se reveste não encontra amparo no estatuto processual administrativo.



C A P Í T U L O IX

CIDADANIA, DEMOCRACIA
E *IMPEACHMENT*

Sumário

- 9.1 O poder emana do povo: cidadania e democracia
- 9.2 Teoria da transcendência dos fatos

9.1 O poder emana do povo: cidadania e democracia

A expressão o poder emana do povo, cunhada pela Constituição, não se perde no labirinto da inutilidade como vaticinam os profetas do formalismo inconsequente. Carrega, ao revés, forte dose de sustentabilidade que se projeta na realidade em que é conformada. Não revela a toda luz uma concepção polissêmica, ambígua, mas, sobretudo, reafirma a prevalência da dignidade da pessoa humana que se acha acima de qualquer pretensão estatal desarrazoada.

O Estado não é como pensam alguns doutrinadores um ente acima do povo devido ao seu caráter abstrato. Também, os poderes que fazem parte de sua composição, a rigor, são funções organizadas e estruturadas segundo uma lógica gerencial a serviço de todos. O poder constitui a própria encarnação do povo a ele ligado de maneira visceral, sem o qual, provavelmente, não subsistiria, tendo presente que este se afigura a própria razão de existir da referida pessoa física jurídica por ele concebida.

O povo, na expressão maior que lhe dá consistência no concerto sócio-político, diz-se da sua condição de sujeito ativo do processo de construção democrática. Não é uma massa amorfa. Constitui, assim, um instrumento de pressão positiva, no sentido de que pode decidir sobre o que é bom para as cidades, influenciando e participando do processo decisório através da iniciativa de leis voltadas para a satisfação de suas necessidades na persecução do bem comum.

A manifestação popular é genuína, expressiva em sua concepção primária, autêntica, legítima, pura. É fonte primordial do poder real, verdadeiro. É inaceitável esse despreço pelo cidadão que é o principal

protagonista da democracia representativa no regime republicano. Os valores impregnados no seu conteúdo substantivo realçam as virtudes inerentes às suas formas de realização. Mas, infelizmente, agora, tentam enxovalhá-la com procedimentos nada republicanos impregnados de ideologização compulsiva.

Demais disso, pode se afirmar que a sociedade civil, do alto de sua soberania, não é uma mera abstração, mas, isto sim, uma realidade cheia de vida, interagindo em um espaço democrático que tem no poder seu elemento substantivo, conformador da cidadania, cujo papel principal é perseverar na sua consolidação. O ser cidadão configura a possibilidade de escolher e dirigir seu próprio destino de forma livre, independente de peias ou tutelas de quem quer que seja.

A representação política participativa em que se funda a democracia, por seu turno, encontra agasalho na cidadania que dela se nutre, concorrendo, assim, para seu constante aperfeiçoamento na satisfação das demandas sociais, econômicas e culturais. O que interessa, sobretudo, é que a soberania popular persevere em sua faina, na persecução do bem-estar da sociedade. Daí, a indissociabilidade entre democracia e cidadania na formulação da ordem republicana.

A tentativa de se valer de fatos consubstanciados em mandato pretérito para justificar possível afastamento de cargo público legitimamente conquistado por mandato popular constitui uma afronta à soberania popular cuja representatividade o coloca em posição privilegiada contra os inconformados com a prática democrática. Assim, a representação direta do povo não pode sofrer limitações ou restrições legais no exercício de suas prerrogativas em favor da sociedade.

A democracia constitui uma construção da cidadania que a edifica na persecução de todos, manifesta-

da através de sua participação no processo seja de forma direta, seja de forma indireta. É por isso que a forte vontade social, diante do imobilismo do poder político, recriou mecanismos legítimos, visando a estabelecer um diálogo permanente com o poder público.

É óbvio que um governo democrático se funda no pacto da sociedade civil, tendo como lastro de sustentação, portanto, a legitimidade. Nessa simbiose, ao formular a política em torno de um ideário de igualdade, cumpre perseverar na busca incessante dos valores do bem comum. Esta é a missão primordial do Estado Social de Direito que deve se voltar para a proteção dos cidadãos, razão primordial de sua própria existência.

Não resta dúvida de que a soberania popular constitui um instrumento integrado com a esfera pública com qual deve interagir sempre, na medida, também, em que media o debate no plano político. Tem primazia no concerto constitucional, considerando que o homem configura o eixo central das preocupações do Estado, porque a democracia somente se fortalece quando é capaz de respeitar a cidadania e, portanto, a livre manifestação do povo através da força extraordinária do voto, responsável pela sua construção e solidificação.

Por conseguinte, o ***locus da vontade popular*** tem sede na Constituição Federal de forma exclusiva, inquestionável, definitiva. Se a oposição, entretanto, de maneira insólita e despropositada tenta imputar fatos desabonadores à conduta do presidente da República para desestabilizar seu mandato, afronta a soberania popular. Constitui uma tentativa de desconstruir o pacto celebrado com a sociedade civil, visando a realização plena dos desígnios constitucionais determinantes do fortalecimento da República Federativa do Brasil.

9.2 Teoria da transcendência dos fatos

A Constituição Federal fala expressamente em mandato de quatro anos, mas não diz se o mandato é novo ou não. Essa distinção que querem fazer alguns juristas não faz sentido, até porque seria excesso de zelo. Os Arts. 77 e 78 da referida Carta Política tratam, respectivamente, de eleição e posse do presidente da República. Não entram no detalhamento da matéria, porque deixou tudo claro, sem necessidade, portanto, de disciplinar seu desdobramento.

Nessa perspectiva inexistente qualquer comando normativo na Constituição Federal que possa determinar a supressão do mandato presidencial. De igual modo, seu enquadramento em crime de responsabilidade. De fato, o chefe do Poder Executivo está respaldado pela soberania popular como o garante a demora republicana que dá sustentação ao Estado democrático produto da vontade popular.

Os fatos constitutivos do mandato anterior não comunicam com o atual iniciado em janeiro de 2015. Então se, objetivamente, ficar provado o ponto de vista narrado no relatório do TCU acerca da prestação de contas de 2014, assim poderia ser suscetível de uma análise mais acurada para se determinar seu enquadramento no plano da juridicidade e suas consequências para o mandato popular.

Por isso é que nunca esteve tão presente a máxima latina *in dubio pro populo*, ou seja, na dúvida, sempre prevalece à vontade do povo como *locus* do Estado onde impera a democracia. É indubitável que o mandato do presidente da República está respaldado pela Constituição Federal posto se configurar uma encanação do próprio povo: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio

de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Art. 1º, Parágrafo Único, da CF).

Voltando-se ao texto constitucional, tem-se que o mandato do presidente da República é de quatro anos e terá início a partir de 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição (Art. 82, da CF). Quanto a isso não existe qualquer dúvida de que a presidente exerce o segundo mandato de acordo com os votos que lhe foram sufragados nas urnas, em eleições livres, dentro das regras do processo eleitoral vigente.

Diante desse panorama, verifica-se que não existem atos praticados pela presidente da República que atentem contra a Constituição Federal. Pela mesma forma, e de modo especial, outros que sejam capazes de vulnerar o Art. 85 e as hipóteses nele previstas em seus Incisos I a VII. Inexiste, desse modo, motivação para seu enquadramento no crime de responsabilidade. Vigora firme, ainda, no Brasil, o mandato conferido pelo povo, na medida em que nada existe de estranho ao exercício de suas funções presidenciais.

A teoria da transcendência dos fatos tem seu desdobramento a desvelar sobre se é exequível os atos do primeiro mandato afetar o segundo. Em princípio, nada indica que essa comunicação possa ocorrer de maneira a determinar o crime de responsabilidade. Ora, o simples fato de a mandatária ter dificuldades para equacionar num passe de mágica a crise econômica e controlar a inflação não autoriza a consumação extrema do *impeachment*.

A imprensa internacional teceu severas críticas ao processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Entre elas cumpre destacar as veiculadas pelos jornais mais importantes do Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha e Espanha. Diga-se de passagem,

que todos eles são unânimes em afirmar que não há base legal para o referido impedimento, constituindo, assim, mera aventura protagonizada pela *politicagem*.

O jornal britânico *The Guardian*, de 18 de abril de 2016, afirma que: “[...] a presidenta não foi envolvida pessoalmente no escândalo”. E mais: “[...] o motivo para seu *impeachment* seria o fato de ela ter manobrado com recursos públicos antes da última eleição – o que é pouco mais de uma infração para os padrões brasileiros”. Aduz, ainda, que os condutores do processo são acusados de corrupção, inclusive, Cunha¹.

Por outro lado, o *The Economist*, jornal do Reino Unido, de 26 de março de 2016, assevera que: “[...] continuamos a acreditar que, **na ausência da prova do crime**, o *impeachment* de Dilma Rousseff é injustificável”. E mais adiante: “[...] o procedimento contra ela no Congresso é baseado em **alegações sem provas** e que ela usou artifícios contábeis para esconder o tamanho real do *déficit*...”². (grifo nosso)

Já os jornais americanos, *The New York Times*, de 18 de abril de 2016, avalia que: “[...] o processo não se refere ao fato de ela (Dilma) ter tomado algumas liberdades para equilibrar o orçamento”, mesmo porque “[...] outras autoridades já fizeram, sem despertar escrutínio”. E o *The Washington Post*, de 25 de março de 2016, que: “[...] manipular as contas do governo... dificilmente mereceria o *impeachment*”³.

Ainda, o americano *Miami Herald*, de 23 de abril de 2016, diz que: “[...] a quebra de regras na adminis-

1 Poder, **o que veículos no mundo falaram sobre a crise no Brasil**, São Paulo: Jornal Folha de S. Paulo, 29 abr. 2016, p. A9.

2 Idem, p. A9.

3 Idem, p. A9.

tração do orçamento não comporta o *impeachment*". Por sua vez, o jornal alemão, *Spiegel*, de 19 de março de 2016, assegura que: "[...] o maior país da América Latina é ameaçado por uma grave crise do Estado que pode pôr em risco várias conquistas dos últimos 30 anos". E acrescenta: "[...] **uma parte da oposição e do Judiciário se juntaram à Tv Globo em uma caça às bruxas contra Lula**"⁴. (grifo nosso)

Em gravação, Jucá sugere ao ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado, 'pacto' para barrar a Operação Lava Jato, diz jornal.

Eis os excertos da matéria⁵ veiculada pelo jornal Folha de S. Paulo, de 23 de maio de 2016.

O diário espanhol, *El País*, assim se posicionou:

O vazamento é uma bomba para o governo recém-empossado, que já enfrenta desconfiança por seus vínculos com o caso Petrobras. O PMDB tem nomes importantes na investigação. Temer repete desde que chegou ao poder que não interferirá nas investigações, mas deu cargos-chave de seu governo a nomes que não são totalmente limpos.

O jornal inglês, *The Guardian*, manifesta que o governo Temer teve a "credibilidade abalada" após a revelação do "plano maquiavélico" para derrubar Dilma Rousseff. "É improvável que este seja o último golpe contra o presidente interino Michel Temer, cujo gabinete centro-direitista inclui sete ministros implicados na investigação da Lava Jato", afirma o diário, para quem a administração interina do Governo Federal

4 Idem, p. A9.

5 **A Armada do Golpe**. Revista Carta Capital I, acesso em: 23 mai. 2016.

“[...] demonstrou poucos sinais de reduzir tensões ou restaurar credibilidade”.

Para o diário americano, *The New York Times*, as novas acusações “[...] provavelmente levantarão mais questões sobre os motivos” por trás do *impeachment* de Dilma, além de tornar mais criteriosa a avaliação da opinião pública sobre seus demais ministros, dos quais alguns têm outros problemas legais.

A revista britânica, *The Economist*, assevera em edição publicada em 27 de maio de 2016, que o afastamento da presidente Dilma Rousseff foi um ‘jeitinho’ dado na Constituição:

Muitos dos políticos que votaram pelo *impeachment* recorrem a esses jeitinhos de forma incansável. O *impeachment* de Dilma Rousseff, uma presidente impopular que não foi pessoalmente acusada de malfeitos sérios, é um ‘jeitinho’ na Constituição. Os congressistas são adeptos de ‘jeitinho’. Muitos dos políticos que votaram pelo *impeachment* recorrem a esses jeitinhos de forma incansável, por exemplo, com as leis de financiamento de campanha.

O presidente do Equador, Rafael Correa, denunciou o que nominou como um “novo Plano Condor contra os governos progressistas” da região. O venezuelano, Nicolas Maduro, apontou um “golpe de Estado judicial e midiático” contra Dilma.

O governo uruguaio por sua vez assegurou “seu total respaldo” a Dilma, enquanto a chanceler da Argentina, Susana Malcorra, afirmava que o País, concretizado o *impeachment*, poderia ser suspenso do MERCOSUL e o presidente Mauricio Macri compreendeu e fez a defesa das razões que levaram a presidente Dilma a nomear o ex-presidente Lula como Ministro de Estado.

Em nota, o secretário-geral da Organização dos Estados Americanos, Luis Almagro, afirmou que: “O man-

dato constitucional deve ser garantido [...]” O norte-americano Glenn Greenwald, autor das revelações sobre a espionagem global dos Estados Unidos, escreveu que

[...] os protestos no Brasil contra Dilma e o PT” são, na verdade, incitados pela mídia corporativa intensamente concentrada, homogeneizada e poderosa” e compostos” pela parte mais rica e branca dos cidadãos”, que” guardaram rancor contra o PT e contra qualquer programa social que combate a pobreza [...]”⁶. (grifo nosso)

6 **A Armada do Golpe**. Revista Carta Capital, 30 mar. 2016, p. 17.



C A P Í T U L O X

A QUESTÃO FISCAL SUSCITADA PELO PEDIDO

Sumário

- 10.1 Ausência de medidas estruturais requerido pela
Lei de Responsabilidade Fiscal

10.1 Ausência de medidas estruturais requerido pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A Exposição de Motivos Interdisciplinar n. 106 MOG/MF/ MPAS, de 13 de abril de 1999, objeto do Projeto de Estabilidade Fiscal – PEF, cuidou da edição da LC n. 101, de 4 de maio de 2000, encaminhado ao presidente da República. Estabeleceu o regime de gestão fiscal responsável, dispondo, ainda, sobre os princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas, nos termos do Art. 163, da Constituição Federal, e da regulação do seu Art. 169. Já a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, altera a Lei 28.048, de 7 de dezembro de 1940, (Código Penal); e a Lei 1.079, de 10 de maio de 1950, e o Decreto Lei 2.001, de 27 de fevereiro de 1967. E, por fim, o projeto referido antes estabeleceu medidas de:

- a) curto prazo que já foram aprovadas pelo Congresso Nacional e implantadas pelo Poder Executivo, já faz algum tempo;
- b) natureza estrutural, foram submetidas a apreciação do Congresso Nacional a partir de 4 de maio de 2000, até hoje sem solução, onde se destacam a proposta de reforma tributária e a regulamentação das reformas da previdência e da administração.

Por conseguinte, também, do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal faziam parte inovações estruturais da administração pública que, segundo a mesma, propiciariam um ambiente fiscal mais favorável em face dos efeitos irradiados pelo Projeto de Estabilidade Fiscal e das reestruturações das dívidas dos Estados e Municípios e de outras medidas de ajuste fiscal a serem implantadas pelos governos estaduais e municipais.

Como se observa, conquanto a Lei de Responsabilidade Fiscal trate de normas gerais de

finanças públicas, até o momento não se tem notícia de quais foram os resultados por ela alcançados em proveito dos entes autônomos da Federação nela assinalados. O que se constata é que os Municípios brasileiros estão praticamente falidos, se assim se possa dizer, atolados em dívidas impagáveis, e os Estados sofrendo, igualmente, das mesmas vicissitudes em razão da impossibilidade de atender à população.

Pelo que se sabe nada frutificou em termos das propostas fiscais tão insistentemente alardeadas pelo Governo Federal. Apenas, sem a eficiência desejada, as medidas tomadas em curto prazo visando a propiciar o saneamento básico das finanças públicas foram executadas, após sua aprovação pelo Congresso Nacional. Entretanto, até agora não foram capazes de promover o equacionamento da tão sonhada estabilidade fiscal perseguida pela referida lei.

Na verdade, o que o País necessita somente poderá ser concretizado através de medidas que envolvam a resolução positiva de uma agenda que contemple as questões estruturais que impedem o seu desenvolvimento. Se assim não tiver isso por consequência, ou seja, o atrelamento tributação a ordem econômica e social na perseguição do desenvolvimento econômico. O que se vê é um quadro grave de crise que assola o País de dimensão preocupante.

Designadamente, o ponto de desequilíbrio dessa situação crucial que tem determinado a recessão da economia causada pelo desemprego e pelo descalabro dos gastos públicos de modo a afetar o desempenho eficaz das contas públicas não logrou ser revertido pelos governantes. Isto porque as causas estruturais que alimentam essa disfunção da economia nunca foram solucionadas com a remoção de seus entraves, visto que apenas remediadas com a adoção de medidas paliativas

incapazes por sua natureza de dar uma solução mais adequada a situação.

É estranho, por outro lado, que tais medidas de natureza estrutural de que falou a Exposição de Motivos do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal estão sob a apreciação do Poder Legislativo desde 4 de maio de 2000. São decorridos, portanto, mais de dezoito anos sem que nenhuma providência tenha sido tomada para sua implementação, até porque ainda não foi nem discutida e votada pelo Congresso Nacional.

Dessa forma, a questão fiscal tão discutida e o debate em curso sobre o processo e julgamento do **impeachment têm revelado a falta de domínio da questão fiscal por parte dos atores políticos e jurídicos e o total desconhecimento de sua estrutura e funcionalidade**. De fato, o problema fiscal, além de sua complexidade é também muito abrangente devido à ligação visceral às reformas por fazer.

Sem estas reformas do **sistema tributário, previdenciário, administrativo e, notadamente, político não há como falar em política fiscal, meta fiscal e outros que tais**, porque a questão ainda não foi resolvida nesse campo, no sentido dos ajustes necessários a sua consecução desse desiderato. Aguarda-se **mais de dezoito anos** para sua implantação¹.

Como se vê, a questão fiscal do País é crônica, difícil de desatar, até pelo despreparo dos gestores e de governos que desconhecem os seus mecanismos práticos e seus conceitos teóricos, ainda que na sua incompletude. Nesse campo, aliás, existem mais **palpiteiros** do que conhecedores de assunto de tamanha complexidade, até porque é muito provável que nenhum deles

1 Implementação é eufemismo.

tenha lido ao menos duas linhas da multicitada lei. Há, sem dúvida, um fosso muito grande entre aquilo idealizado pelas leis e o mundo real.

De ordinário, a LRF é uma lei incompleta, inacabada e ineficaz para medir a eficiência da gestão pública, porque baseada em valores relativos, logo uma ficção. Afinal, como o percentual de gasto de determinada rubrica é definido em função do que se arrecada não se podendo concluir que quem gasta 10% é mais eficiente do que quem gasta 20%, sem levar em conta o total da arrecadação e de que maneira os recursos foram aplicados, o que exige avaliação qualitativa e não mera observação quantitativa. Daí se torna inócua e sem sentido essa discussão repetitiva sobre a importância avaliativa da LRF, desenvolvida por uma política de baixa qualidade que é a tônica, hoje, no Congresso Nacional.

Sua interação com outros pontos essenciais da ordem econômica e social para se estabelecer conectividade com a tributação ainda não objeto de consideração objetiva. Ainda está a depender de substanciosas transformações estruturais naquilo que é significativo para a fixação de base sólida: as reformas de base tão exigidas pela sociedade: tributária, previdenciária e, com certa ênfase, administrativa, além da política.

Em função da confusão reinante, produto da prática consolidada da má política, é notória a pobreza de percepção, que procura atrelar os graves problemas estruturais do País, de natureza industrial e comercial, principalmente, à questão fiscal. Numa economia de livre iniciativa, a produção se definiu, os empregos deixaram de ser criados e o desemprego se acentuou não porque houve *déficit* ou *superávit*, mas porque é visível a nossa ineficiência industrial, devido a baixa produtividade de vários setores ou à debilidade da política comercial externa.

Numa economia relativamente complexa como a brasileira, é temerário atribuir ao governo a responsabilidade pela diminuição da arrecadação, responsável pela redução da sua capacidade de gastar, sem demonstração cabal. Desse modo, o problema somente teria equacionamento devido com o aumento de tributo e restrição absoluta ao pagamento de **supersalários** de servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário que, além de receber **subsídios republicanos**, recheiam sua remuneração com penduricalhos de toda a ordem. Nessa mesma condição poder-se-ia enquadrar, também, os membros do Ministério Público.



C A P Í T U L O X I

A COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Sumário

- 11.1 Senado Federal exerce uma jurisdição especial
- 11.2 A análise do impedimento do STF:
a questão política e jurídica
- 11.3 Características formais dos chamados atos políticos

11.1 O Senado Federal exerce uma jurisdição especial

Para Nino Olivetti, o bicameralismo perfeito “se desenvolve em sua plenitude... quando os poderes, embora diversos, são complementares”. É o que ocorre no Brasil quando o Congresso Nacional (a Câmara e o Senado) atuam no processo de *impeachment*:

Uma – a câmara baixa apresenta a noção de acusação, e a outra – a alta – constituindo-se em Alta Corte de Justiça para os atos contrários aos interesses gerais do Estado, convertidos por personalidades políticas no exercício da suas funções¹.

Como se observa, o Senado Federal desempenha um papel importante nesse processo, na medida em que atua no exercício de uma *jurisdição especial*. Nesse aspecto, funciona tal qual uma corte de justiça na apuração de pretensos atos capazes de caracterizar crime de responsabilidade. Entretanto, os senadores que o compõem devem agir como magistrados, pois isso é o que a sociedade espera dos referidos parlamentares.

O poder não é outra coisa senão uma fração das funções estatais outorgada aos governantes pelo povo. Cumpre-lhes, pois, exercer esse mandato segundo sua área específica de atuação. No presente caso, o legislador cuida de sua parcela envolvendo aspectos políticos sociais e econômicos na persecução do bem comum. É essa a sua missão primordial, devendo, assim, agir em harmonia com o judiciário e executivo.

1 BOBBIO, Norberto et al. Bicameralismo. **Dicionário de Política**, Brasília: Editora UNB, 1986, p. 108.

Por conseguinte, o Poder Legislativo desempenha suas atividades na feitura das leis gerais e abstratas. Todavia não pode extrapolar seu raio de ação de modo a prejudicar terceiros e ter que responder, pois isso é a própria Constituição que estabeleceu limites do que ele pode fazer. Dessa forma, ele pode, mas não tudo. Deve-se ater, portanto, a essa disciplina ditada pela Carta Constitucional.

Como se pode ver, ele se move dentro dos parâmetros determinados pela democracia representativa compreendida no mandato popular. Em decorrência disso, não está acima da soberania popular que é quem dita a regra do jogo político. Daí, sem que haja motivo grave, os senadores cassam o mandato de presidente da República sob pena de atentar contra a própria democracia.

É esse o dilema vivenciado pelo povo brasileiro com essa tentativa de se fraudar a Constituição em detrimento dos valores por ela enaltecida. Querem os deputados e senadores, numa manobra inconstitucional, retirar a presidente do poder para colocar um interino para comandar os destinos do País. E mesmo presidente provisório sem voto não detém legitimidade para assumir o posto sem nenhuma chancela do povo.

Além disso, há uma conspiração em marcha com o firme propósito de desmantelar o Estado social conquistado a duras penas pela sociedade com o aval da Constituição de 1988. Tudo isso vem acontecendo em poucos dias em que se pretende a instalação de uma política cunhada pelo liberalismo descomprometido com os programas sociais, ameaçada pela redução ou mesmo simples eliminação em detrimento da população carente.

Para esse quadro desalentador, mesmo com poucos dias de governo vem contribuindo o “**centrão**” de triste memória. É constituído pela bancada dos evangélicos,

dos ruralistas e da bala, que atuam de modo irracional pautados numa lógica fundamentalista. Esse panorama é deveras preocupante, na medida em que agem, visando ao interesse de cada categoria, às vezes, de forma intimidatória ou mesmo sob forte pressão partidária.

11.2 A análise do impedimento do STF: a questão política e a questão jurídica

Se o Senado Federal não tiver coragem nem autoridade moral para desfazer essa farsa em marcha de usurpação institucional, cabe ao Poder Judiciário examinar sim o mérito a fim de reverter essa situação e restabelecer o primado da justiça preterida sem razão. O Supremo Tribunal Federal configura o reduto final para seu equacionamento, porquanto detém legitimidade para examinar o caso vertente em face de sua condição de guardião em instância última do ordenamento jurídico-constitucional.

Nada obstante, há quem sustente que a decisão de mérito do *impeachment* não pode ser examinada pelo Supremo Tribunal Federal, porque o julgamento é meramente político, tendo em vista que foi esse que definiu o rito. E mais: se o Senado decidir sob a direção do presidente do STF não cabe questionamento, visto que a palavra final é do Senado da República.

Não assiste razão aos juristas que assim pensam, porquanto o raciocínio desenvolvido não se compraz com a teoria constitucional. O rito processual determinado pelo Supremo Tribunal Federal de certo modo contribuiu para o aperfeiçoamento da processualidade do feito, mas não para desatar a controvérsia.

Decerto, o que se discute é a regra constitucional de competência. Nesta linha, Pontes de Miranda ensina:

O que um Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário faz – dentro de suas atribuições – vale, nos casos concretos: o que qualquer deles pratica fora de suas atribuições, feridos direitos públicos ou privados, a que correspondam ações ou exceções são suscetíveis de **ser considerado inconstitucional**². (Grifo nosso)

A ideia de que a questão política é desvinculada da questão jurídica não faz o menor sentido devido ao traço comum que as identificam de fato, a pretensão dos doutrinadores é escapar o político do jurídico sob pretexto de aquela expressão de ligar sem restrições de qualquer monta com o Poder Legislativo. Por essa perspectiva, o ato político não se mistura nem se confunde com o ato administrativo ou ato jurídico. Nesse assento de modo cabal o timbre da exclusividade.

Daí, quando John Marshall ao asseverar que os assuntos de natureza política não poderiam ser levados à Corte Suprema “pronunciava frase vaga”, consoante Pontes de Miranda, acrescentando: **“onde a questão política” se liga a atos que violaram direitos, a ação leva-a a Justiça e a Justiça pode dela conhecer**”. Já **não é exclusivamente política entrou no mundo jurídico**³. (Grifo nosso)

O processo de *impeachment* é nulo, porque não restou comprovada a materialização do crime de responsabilidade. Não passou de uma improvisação ao não se assegurar a denunciada o devido processo constitucional, que tem como corolário o contraditório e a ampla

2 MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969**, 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, t. III, p. 642.

3 Idem, p. 642.

defesa, *extrapolando, assim, o âmbito político*, conforme assevera Pontes de Miranda:

Sempre que se discute se é constitucional, ou não, o ato do Poder Executivo, ou do Poder Judiciário, ou do Poder Legislativo, a questão jurisdicional está formulada, o elemento político foi excedido, e caiu-se no terreno da questão jurídica⁴. (grifo nosso)

O ato capaz de gerar o crime de responsabilidade não é um ato qualquer que viole a Constituição, mas aquele que atente contra esta de tal força capaz de romper a ordem democrática. Isto já foi dito em outro lugar. E assim somente se configura quando seja praticado diretamente pelo presidente da República. Os atos fora do exercício do mandato popular não são considerados aptos para esse efeito devido ao seu caráter de excepcionalidade e aos fins a que se destinam.

Essa postura contrária ao direito atenta contra princípios constitucionais caros à democracia. E ao Supremo Tribunal Federal cabe guardar a Constituição sob pena de não cumprir seus desígnios em detrimento da ordem social. Ainda mesmo que não tenha resolvido o mérito da questão, o procedimento, pelos desvios verificados e equívocos cometidos ao curso de sua realização, não dispensa a interferência do Judiciário.

A matéria comporta, também, o uso da via recursal, visando ao restabelecimento do primado da legalidade, assim, seja no âmbito administrativo, seja no âmbito legislativo, nada escapa ao crivo do Poder Judiciário. A Constituição de 1988 contém cláusula de inafastabilidade da jurisdição: **a lei não excluirá da**

4 Idem, p. 644.

apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (Art. 5º, XXXV).

Por conseguinte, nenhuma questão pode ser subtraída à apreciação do Poder Judiciário. De conformidade com essa premissa básica não há como negar o acesso à presidente Dilma Rousseff ao Supremo Tribunal Federal para manter seu mandato conquistado em pleito livre e democraticamente, a fim de questionar um processo que já se sabia de antemão seu desfecho.

É óbvio que, na espécie, não há crime para formar um quadro delituoso conformado pelo dolo. Ora, se os próprios parlamentares, mesmo estribados no elastério do chamado **conjunto da obra** não quiseram ou não souberam produzir os relatórios questionados nas duas Casas do Congresso Nacional, não demonstrando o que é *crime de responsabilidade* como podem os relatórios servir de base para o *impeachment* questionado?

11.3 Características formais dos chamados atos políticos

Os atos políticos não são senão atos governamentais realizados pelos poderes republicanos dentro de seu âmbito de competência. Assim, possuem nítido caráter discricionário. Dessa forma, podem ser praticados pelos três níveis de Governo, tendo como parâmetros a necessidade deitada pelo interesse da sociedade, observados os critérios da conveniência e oportunidade.

Apesar de situado no limbo do contexto histórico sem se saber ao certo a respeito de sua noção conceitual devido ao seu distanciamento de outras figuras pré-jurídicas. Não se pode considerá-los como atos executórios ou de gestão propriamente ditos. Na verdade, tais

atos revelam uma abertura em face de seu caráter misto quando desbordam do campo a que se circunscrevem.

O fato, porém, é que tais atos, abstraindo-se de sua autonomia e funcionalidade não podem ser praticados em detrimento dos direitos fundamentais. E pela mesma ótica, ferindo direitos públicos e privados em colisão com o texto constitucional se deslocam do campo político e adentram o universo jurídico. Cabe, então, examinar aspectos de competências no âmago da constitucionalidade.

Os atos não são exclusivamente políticos à medida que ocupam um espaço indeterminado de conceituação pouco precisa. Pode-se dizer, entretanto, que se houver vinculação entre o político e a questão jurídica no plano da inconstitucionalidade, assim se obtêm elementos para a mensuração de tais atos, suscetíveis ao controle de constitucionalidade, incidindo na espécie a cláusula “externa *corporis*” caso atinja direitos individuais.

É preciso ver no interior, na finalidade expressa de seu conteúdo substantivo o que nele se contém de essencialmente político. Não se pode negar que os atos políticos detêm as mesmas características intrínsecas dos atos legislativos, dos atos jurídicos e dos atos administrativos. De maneira que estão conformados com o ordenamento jurídico ao qual se ajustam no campo da competência constitucional, razão por que *não são imunes ao exame jurisdicional*.



C A P Í T U L O X I I

A QUESTÃO DA AUTONOMIA DOS ATOS POLÍTICOS OU JURÍDICOS

Sumário

12.1 Considerações gerais

12.2 Teoria dos atos políticos ou de governo

12.1 Considerações gerais

A autonomia que se pretende atribuir aos atos políticos não tem outro objetivo senão afastá-los do controle jurisdicional. Com esta postura, colocava-se de lado a possibilidade de se opor a qualquer lesão aos direitos subjetivos a eles causada. Instalava-se o reino do arbítrio. Isto porque forjado numa pretensa soberania, que, mesmo, sustentada em falsas promessas e meras expectativas por elas geradas impostas aos governados.

Nesse diapasão, insustentável essa tese, ainda assim possível de pressionar instâncias de julgamento. Cuida, por esse prisma, de tornar irreversível determinadas situações, mesmo que timbradas de injustiça flagrante. Essa tese pretende dar foro de definitividade à decisão do Governo qualquer que seja. Pouco importa que tenham elas trilhado por caminhos tortuosos ditados pela mais deslavada parcialidade e, ainda, sem qualquer referência à legalidade.

Desenganadamente, a decisão do Senado Federal implica quebra da legalidade pelo desrespeito solene aos cânones do Direito Constitucional. Na verdade, os atos praticados no curso do processo restaram contaminados por vícios insanáveis já, aqui, abordados. Se assim perseverar nessa linha de conduta abrirá, sem dúvida, um precedente perigoso na medida em que outros oportunistas e aventureiros lancem mão de tal expediente para, sem voto usurpar o cargo de presidente da República.

Determinados juristas, porque de modo aligeirada, motivados por razões pessoais não se aperceberam do uso da expressão, por exemplo, pedaladas fiscais, a qual se afigura uma definição errada que não aproveitou o caso vertente. O *nomen iuris* não assinala retidão

conceitual se acaso desvirtuar a natureza das coisas. Debater acerca disso seria uma perda de tempo desnecessária em face da incompreensão daqueles que não entendem a substância de um julgamento que considera exclusivamente político e, portanto, sem reflexo no campo da juridicidade.

Na verdade, quem nessa função de processar e julgar crime considerado como de responsabilidades atribuído às autoridades elencadas na Constituição Federal está se desincumbindo de uma atividade jurisdicional. Nesse aspecto, Caio Tácito aborda essa questão, aduzindo: “O Congresso exerce, ainda, atividade jurisdicional no processo e julgamento do crime de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado em crimes conexos [...]”¹.

É razoável, portanto, que o Supremo Tribunal possa conhecer e decidir em matéria de crime de responsabilidade, no exame dos contornos da legalidade própria do controle judicial. A regra consubstanciada no Art. 5º da Constituição é clara quando assevera a impossibilidade de a Corte se furtrar a sua missão, afastando a aplicação do direito de garantia do princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Vive-se sob a égide do Estado de Direito emoldurado pelo regime democrático inscrito na Constituição da República e isso não é sem razão. Daí, a inserção no seu texto de mecanismo para se contrapor a violação de direitos subjetivos e, sobretudo, quando causa danos aos governados. É por isso que Oswaldo Aranha Bandeira de Melo adverte que, nessa condição, torna-se inadmissível atividade insuscetível de controle pelo Judiciário,

1 TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975, p. 34.

acrescentando:

Nada justifica no Estado de Direito essa figura de atos de governo em oposição aos atos administrativos. Se dizem respeito à manifestação da vontade individual, concreta, pessoal do Estado, enquanto poder público, na consecução de seu fim, de criação da utilidade pública, de modo direto e imediato, para produzir efeitos do direito, constituem atos administrativos se violarem a lei e ofenderem direitos de terceiros ou lhes causarem danos, cumpra estar sujeitos à apreciação do Judiciário².

12.2 Teoria dos atos políticos ou de governo

A teoria dos chamados atos políticos ou de governo consubstanciada na teoria do ato administrativo não encontra ressonância no Direito Constitucional. Segundo Enterría e Fernández, essa doutrina é inútil propor a isenção jurisdicional em determinadas situações tidas como relevantes. Nessa linha, asseguram:

Em sua aceção histórica genuína está hoje superada e ainda desmentida pela Constituição, enquanto explicação da injustiça de certos atos que não procedem da administração como pessoa, a doutrina resulta desnecessária³.

De certa forma, o ponto de vista explicitado pelos juristas espanhóis ressoa no Direito Financeiro. Em verdade, não se afasta do Judiciário qualquer lesão ao

2 MELO, Oswaldo Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 1969, v. I, p. 414.

3 ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 501.

direito, pois se assim fosse seria a pontificação do arbítrio com a instalação de colegiados de exceção. Disso não se afasta um milímetro o caso da presidente Dilma Rousseff, processada no Congresso Nacional sob a batuta de julgadores sem referências éticas, desafiando o postulado da moralidade de que cuida o texto constitucional.

Veja-se como é perigoso deixar ao alvedrio de políticos sem escrúpulos missão dessa magnitude. São, pelo seu histórico e conduta, interditados a pronunciar veredicto acusatório, em decisão de teor maledicente recheado de parcialidade. Não detêm legitimidade para deliberar sobre a questão porquanto resolveram se juntar para usurpar o poder presidencial.

Tais atos *políticos ou de governo* não se projetam no universo político-administrativo tão somente pelo simples fato de serem editados pelo Poder Legislativo como fruto de suas atribuições constitucionais. Deveras, constituem atos jurídicos, pois tanto quanto estes são dotados das mesmas características intrínsecas próprias de sua estrutura conceitual. São praticados, portanto, em função da lei e da Constituição pelos governos federal, estaduais, municipais e pelas pessoas que encarnam a vontade estatal tendente a criar, reconhecer, modificar ou extinguir situações jurídico-subjetivas.

O que há é uma trama para dismantelar o Estado social de direito concebido pelos constituintes de 1988, contando com a participação de vários segmentos da sociedade civil. Essa engenharia tecida por mentes brilhantes preocupadas com o social possibilitou a construção de uma base sólida do texto constitucional, que não exclui a revisão dos atos inconstitucionais.

Então, o pedido de *impeachment* impetrado no Congresso Nacional em desfavor da presidente Dilma Rousseff tem origem em fonte pouco afeita a matéria.

Seus mentores deixaram de caracterizar o crime de responsabilidade, o que deixa claro a sua falta de subsistência. Dessa forma, a incriminação da presidente não passa de um rasteiro golpe parlamentar que somente poderá ser abortado pelo Poder Judiciário.

Os membros das Comissões Especiais estão empolgados com a causa cujo desdobramento extrapola a atividade cunhada como política. Esta, entretanto, não se limita em poder estatal de modo a estar sem estabelecer qualquer elo com os outros – Executivo e Judiciário – por se tratar de função administrativa. Assim, é à medida que todos são direcionados na presunção do bem comum como meta maior a ser realizada.

É bem de ver que a jurisdição administrativa não se esgota no julgamento do *impeachment* pelo Congresso Nacional. Tanto mais porque a questão substantiva pode não ter sido avaliada corretamente no tocante à materialização dos fatos determinantes do crime de responsabilidade. Como se sabe houve um propósito deliberado de não se levar em conta a argumentação deduzida pela defesa o que revela à predisposição da parcialidade à forma da criminalização indevida.

O formalismo por si só não basta à solução que se persegue no âmbito da procedibilidade quando não é capaz de engendrar a questão fático-jurídica. Dessa forma, o direto material fica prejudicado em razão da exegese errada a implicar desfecho que atenda aos designios constitucionais. Tudo isso em homenagem ao devido processo legal e constitucional. Essa postura se refere a uma prática judicial equidistante da hermenêutica.

Os pronunciamentos no sentido de que o impedimento afasta jurisdição constitucional caracterizam um desserviço a causa da justiça e a democracia representativa. Os votos de meia dúzia de oportunistas de ocasião não podem se sobrepor

aos milhões proferidos pelos cidadãos construtores e fiadores do processo democrático assegurado pelas urnas. curjos perdedores não ungidos pelo voto popular tentam fraudar despudoradamente sobre o manto da hipocrisia.

Os juristas brasileiros conscientes e comprometidos com a causa da democracia jamais se aliciam com essa forma de assaltar o poder sem o voto e manifestaram-se publicamente contra esse atentado à ordem constitucional. Seguindo, também, uma significativa parcela dos segmentos mais representativos da sociedade civil demonstram sua indignação com os acontecimentos que estão levando o país a uma crise sem precedentes em face de Temer não deter qualquer legitimidade para o exercício do cargo sem nenhum respaldo popular.

Esse **golpe de Estado-Parlamentar** somente tornou-se exequível a partir da lamentável constatação de que as instituições não estão funcionando com regularidade, pois se assim fosse, a aliança policial-midiática-judicial não teria contribuído para esse desfecho. Tanto mais porque o desvario do Parlamento não pôde ser contido pelo Judiciário que se mostrou arredio ao controle dos chamados atos políticos sobre os quais vislumbra a impossibilidade de neles intervir para dizer se são subsistentes ou não.

Enquanto isso, o processo caminha de maneira acelerada sem responder determinadas ponderações suscitadas pela defesa da presidente Dilma Rousseff ou mesmo dos senadores que fazem parte da Comissão. O Congresso corre perigo por está sendo transformado numa sinecura formada por determinadas correntes patrimonialistas. De modo claro, elas já mostraram o seu *modus atuandi* de acordo com a tendência de seus interlocutores. Diz o Jornal A Tarde em seu editorial que entre os parlamentares: “[...] a honestidade não pode

continuar a ser uma exceção”. Eis o excerto do texto:

Mais da metade da população brasileira desconfia dos políticos, nas diversas instâncias legislativas, dos governantes... De acordo com a pesquisa divulgada pelo Ipsos, 86% acreditam que falta um político em que se possa confiar. E 79% indicaram que não se sentem representados por nenhuma sigla.

O conjunto de valores da mesma variável aleatória superposto em linha de convergência no sentido de encontrar o ponto exponencial do Estado de Direito consubstancia as teorias políticas e jurídicas. Assim, esse entrelaçamento caracteriza a junção dos elementos como ideais que projetam sua imagem como uma unidade de ação. Isso evidencia que o político não exclui o jurídico, interagindo entre si como força posta a serviço da consecução dos desígnios estatais.

Veja-se, nesse sentido, a posição de Norberto Bobbio:

A superposição, características das teorias políticas e jurídicas que acompanham a formação do Estado moderno, da imagem do Direito como aparelho para o uso da força concentrada, deu lugar a persistente imagem do “Estado de Direito”, na qual as duas ideais do Direito e do Estado estão estreitamente unidas, até constituírem um corpo só.⁴

O ato de Eduardo Cunha com o qual renuncia à presidência da Câmara dos Deputados põe em xeque o impeachment da presidente Dilma Rousseff com consequências para o processo em termos de

4 BOBBIO, Norberto. Direito, **Dicionário de Política** por BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Brasília: Ed. UnB, 1988, p. 353

substancialidade. Enalteceu como réu confesso que a decisão mais importante que tomou foi ter admitido a denúncia contra a presidente. Nela é flagrante o desvio de poder, na medida em que a elegeu como o marco principal de sua gestão de ser o responsável direto pela admissibilidade da abertura do famigerado processo.

Isso constitui a demonstração cabal de que, embora não houvesse justa causa para o pedido, aqui pura e simplesmente com o propósito de atingir a presidente que não interferiu a seu favor nas investigações que pesavam contra o mesmo. A manifestação do renunciante evidencia seu objetivo predeterminado mesmo sabendo da falta de provas da existência de *crime de responsabilidade*. Como se disse com relação às ‘pedaladas fiscais’, pela mesma forma os decretos de abertura de créditos suplementares não podem ser questionados retroativamente, pois:

Não é nada disso. Os créditos suplementares começam a surgir a partir da execução do Orçamento, no início do ano, e envolvem centenas de pessoas e órgãos, em um processo muito organizado e documentado, a partir de necessidades claríssimas... a partir da decisão do pleno do TCU o governo não editou novos decretos de créditos suplementares. Essa Corte – diga-se de passagem, órgão assessor do Congresso Nacional que sempre aprovou contas de presidentes anteriores com decretos como os hoje considerados proibidos – não pode aplicar suas normas com efeito retroativo, é claro.⁵

A Comissão Especial de Impeachment está induzindo seus membros a erro de modo premeditado ao tentar o enquadramento do procedimento na Lei n.

5 PEREIRA, Raimundo Rodrigues. **O Cheiro de Golpe**. São Paulo: Revista Carta Capital, n. 909, 13/jul./2016, p. 21-22

1.079/50 no sentido de que ela seria capaz de tipificar o crime de responsabilidade. Ressalve-se, entretanto que desse arranjo em função daquele diploma legal, em outros termos, cuidou a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, porém, com enfoque diferenciado.

Desenganadamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal se afigura uma derivação da Lei n. 1079, que tomou forma e conteúdo a partir das conversações, nos idos de 1988, entre o ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, os prepostos do Fundo Monetário Internacional e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. Naquela oportunidade, o País convivia com uma explosão de dólares na persecução de juros compensadores, tendo, inclusive, a referida moeda norte-americana influenciado na implantação do Plano Real concebido pelos economistas do Governo.

É de bom alvitre que nos estertores do seu primeiro mandato presidencial, FHC vinha enfrentando sérias dificuldades no plano econômico. Em consequência disso, viu-se forçado pelas circunstâncias daquele momento crucial a se comprometer com os credores internacionais a efetivar mudança no texto constitucional visando à introdução de um conceito ampliado de responsabilização dos governantes em função do andamento das contas do País, conforme assinala Raimundo Rodrigues Pereira⁶.

É óbvio que a mudança efetivada na legislação deu ensejo à promulgação da denominada Lei dos Crimes n. 10.028/2000, ampliando a lista de tipificação dos crimes cometidos pelo presidente da República. Tudo isso no campo da execução orçamentária e reformando, por outro lado, o Código Penal de 1940 com o objetivo

6 Idem, p. 22-23.

específico de possibilitar essa modalidade de sanção. A iniciativa não teve outra motivação senão garantir e honrar os compromissos do Brasil com juros decorrentes das operações de mercado, consoante colocação do senador Lindbergh Farias ao contestar a testemunha de acusação Leonardo Albernaz, técnico do TCU, no dia 13-06-16:

Como se sabe, a limitação do gasto é essencial para o chamado mercado, onde estão os aplicadores em títulos da dívida pública, preocupados com o seu descontrole e a possibilidade de não receberem os seus juros...Os senhores estão querendo criminalizar um debate sobre política fiscal que está ocorrendo no mundo inteiro.⁷

⁷ Ibidem, p.23.

C A P Í T U L O XIII

RECURSOS À JURISDIÇÃO INTERNACIONAL

Sumário

- 13.1 Se o Supremo Tribunal Federal se julga incompetente
- 13.2 Contradições processuais em razão de vícios insanáveis
- 13.3 Esclarecimentos de conteúdo substantivo integral
- 13.4 Crime de Responsabilidade na ótica da LRF

13.1 Se o Supremo Tribunal Federal se julga incompetente

Na hipótese remota de o Supremo Tribunal Federal não acatar o apelo para anular o pedido de *impeachment* cabe, ainda, levar o caso à instância internacional. Para a consecução desse objetivo, a defesa deverá se dirigir à Corte Interamericana de Direitos Humanos a fim de conhecer a inconstitucionalidade do pedido deduzido no processo de impedimento por ausência de justa causa.

Pela mesma forma, como acréscimo substantivo dos elementos de convicção probatórios, verifica-se a atipicidade diante da ausência de culpa formada pela não incidência de pressupostos constitucionais que lhe de conformação. Disso aflora a *questio iuris*, violada, que deve ser restabelecida a bem da verdade para fixar o juízo de admissibilidade do libelo acusatório.

Dentro desse panorama, é patente o abuso de poder como consequência de uma trama urgida nos subterrâneos da escuridão onde habitam os golpistas do baixo clero envolvidos com a Operação Lava Jato. Isso decreta a ilegitimidade desse governo que não tem condições de exercício do cargo, porque o usurpa da soberania popular.

Além da expressa violação dos Arts. 85 e 86 da Constituição Federal por denúncia inepta e pela prática de atos viciados, manipulados de sorte a suprimir o voto secreto e universal (Art. 60, § 4º, da CF). Como é possível uma presidente ser eleita pelo voto popular e ser substituída por um vice-presidente interino sem voto. A resposta é não, porque essa manobra pode redundar em instabilidade das instituições, pela característica esdrúxula de seu *modus operandi* que implica ilegitimidade do governante.

O Art. 60, § 4º, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I [...]; II – o voto

direto, secreto, universal e periódico. Como se vê, o voto, nessas condições, constitui a essência da República, porquanto, segundo Pinto Ferreira, “a democracia baseia-se no voto, **cuja tese e soma representam a vontade geral, a vontade do povo**”¹.(Grifo nosso)

Flávio Dino admite essa hipótese:

Então, como o processo de *impeachment* tem natureza híbrida, é político e sancionatório, acho muito razoável uma reflexão em torno da questão da proporcionalidade. Assim como acho que, posteriormente, deve ser provocada a Corte Interamericana de Direitos Humanos, sobretudo se o Supremo disser que o tema não é judicializável, porque aí vai se colocar outra questão que é o esgotamento de recursos jurídicos no sistema interno².

Dentro desse formato, infere-se que houve uma tentativa de revogar a regra constitucional que cuida de matéria impeditiva da abolição do voto. Poder-se-ia admitir até a pretensão de se inscrever uma emenda capaz de modificar a Constituição. É uma versão tupiniquim de criação de um poder reformador de cláusulas imodificáveis.

13.2 Contradições processuais em razão de vícios insanáveis

O min. Dias Toffoli opinou publicamente que o Supremo Tribunal Federal somente pode conhecer e

-
- 1 FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992, v. 2. p. 211.
 - 2 DINO, Flávio. Excerto da entrevista concedida ao *Programa Roda Viva*, da *TV Cultura*, mai. 2016.

deliberar acerca do impeachment em curso no Senado pelo ângulo do devido processo legal. Além de não poder falar pelo Colegiado, prestigia apenas a questão adjetiva, embora não seja esse o ponto com que se pretende desatar a querela. Na verdade, o debate tangencia o campo da materialidade e da autoria, já que diz respeito ao crime de responsabilidade até, aqui, não demonstrado pelo conjunto probatório examinado pelos deputados e senadores envolvidos com seu processamento.

Por conseguinte, o primado da legalidade não basta por si só depende para sua boa aplicação que se tenha em conta outros elementos que lhe dê conformação no plano da juridicidade. De fato, para a realização da justiça outros fatores se impõem além da simples aceção da lei em sua literalidade por insuficiência da compreensão de seu fim social. Há que ser examinada dentro de um contexto plural na perspectiva dialética para melhor aquilatar seu conteúdo substantivo dentro do universo em que se acha embutida.

A rigor, não há processo sob o estrito ponto de vista ético-axiológico, porque tudo nas sessões de julgamento não passa de um arranjo engendrado por uma maioria de ocasião de depoentes que por ali passam, componentes que são da comissão da mentira. Argumentos pífios deduzidos na denúncia pelos mentores do impeachment são insubsistentes não encontrando ressonância no plano político e muito menos no jurídico. E, portanto, inexistente causa justa que possa admitir sua plausibilidade como justificção do feito.

Partindo-se da premissa básica de que a dignidade humana constitui o marco central da interpretação e aplicação do direito, tudo o mais deverá girar em torno desse ideal de realização da Justiça. Dessa forma, os

direitos fundamentais não podem ser negligenciados por quem quer que seja, em qualquer instância de poder, sob pena de atentar contra a democracia.

Dito isto, fica claro que a comissão de processamento e julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff não vem se comportando de forma adequada, pois constantes têm sido as violações a garantias fundamentais. Transparece um ‘colegiado de exceção’, já que insiste em crime de responsabilidade sem determinar a prova cabal de sua existência.

A petição inicial formulada por Miguel Reale, Janaina Paschoal e Hélio Bicudo é de uma pobreza franciscana faltando-lhe o essencial que é o objeto do pedido. Retrata o visual que pontifica a *politicagem* que domina o parlamento brasileiro cuja credibilidade deixa a desejar em matéria de eticidade de seus membros que desbordam dessa baliza de comportamento, o que implica total e absoluta falta de credibilidade no seio da sociedade.

A Comissão Especial extrapolou os limites de sua atuação ao colocar fatos pretéritos que não cabiam no pedido formulado por Janaína Paschoal, Hélio Bicudo e Miguel Reale. Como a admissibilidade do pleito não admitia elastério, foram expurgados os fatos de 2014, violando, assim, a regra consubstanciada na regra do Art. 86, § 4º, da Constituição Federal.

13.3 Esclarecimentos de conteúdo substantivo integral

De maneira graciosa, os autores da peça acusatória prestaram, indevidamente, esclarecimentos a respeito de seu conteúdo integral. Na verdade, isso não poderia ter ocorrido, na medida em que sua admissibi-

lidade tenha sido acolhida em parte. Nesse ponto, não respeitou a matéria delimitada por objeto do pedido.

Por outro lado, houve cerceamento do Direito Constitucional ao exercício pleno da defesa. Tal postura redundou em prejuízo para o processo, tendo em vista a flagrante ausência de intimação da presidente Dilma Rousseff. A desculpa foi no sentido que a Comissão não atuava como se tribunal fosse.

Ao negar o uso da palavra pelo advogado de defesa sob alegação pouco convincente de violação do Estatuto da Advocacia, pode-se até admitir a negativa de vigência da regra consubstanciada no seu Art. 7º: “São direitos do advogado: XI – reclamar, verbalmente ou por escrito, perante qualquer juízo, tribunal ou autoridade, contra a inobservância de preceito de lei, regulamento ou regimento”, nos termos da Lei n. 8.906/94.

Não conseguiram caracterizar devidamente a materialidade do crime de responsabilidade em momento algum. Ao contrário, apenas se basearam em conjecturas, ilações sem qualquer força probatória. Ocorreu tão somente manipulação de informações de modo proposital para efeito de criminalização.

Os poderes republicanos dos entes autônomos da Federação se repartem entre funções perfeitamente delimitadas pelo texto constitucional. Estão visceralmente ligados ao povo que os detêm com absoluta primazia e, portanto, constituindo-se um elo congênito. Em consequência, os parlamentares são meros delegatários da soberania popular e, como tal, titulares absolutos do poder constituinte.

13.4 Crime de responsabilidade na ótica da LRF

Ao tecer comentário a respeito do tipo subjetivo do crime tipificado no Art. 359-A, da Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, que trata dos crimes contra as finanças públicas no tocante a operação de crédito, Damásio de Jesus assim o define no plano de sua tipologia, dando em consequência os contornos do seu tipo subjetivo:

O crime só é punível a título de dolo que consiste na vontade livre e consciente de ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo. Abrange o conhecimento da inexistência de prévia autorização (dolo abrangente). O tipo subjetivo não exige nenhuma finalidade especial (favorecimento) de outrem, lucro etc³.

O art. 1º da nova redação ao Art. 339 do Código Penal com relação ao crime de denúncia caluniosa. Já o Art. 2º refere-se à contração de operação de crédito: ordenar, autorizar ou realizar a operação de crédito externo ou interno sem prévia autorização legislativa.

Infere-se disso que o crime de responsabilidade tem sede na Constituição Federal, que remete a uma **lei específica** ou singular para disciplinar o processamento e julgamento do *impeachment*. Esta lei está em vigor desde 1950 e em razão da sua especificidade é a que deve ser usada para a tramitação procedimental do impedimento da presidente Dilma Rousseff. Na verdade, a lei específica tem primazia sob a lei geral.

3 JESUS, Damásio de; MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Orgs.) In: **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**, adendo especial de Damásio de Jesus, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 690.

Por conseguinte, afastam do âmbito das normas gerais de Direito Financeiro ou mesmo àquelas normas vinculadas às finanças públicas, tendo em vista a legislação que rege a Lei de Responsabilidade Fiscal. Não confundir, portanto, os crimes previstos por esta estritamente de natureza comum, que uma vez violados o julgamento neste caso cabe ao Supremo Tribunal Federal. No caso do impeachment, que se trata efetivamente de uma infração político-administrativa, a competência é exclusiva do Congresso Nacional.

Nada obstante, como se vê, nessa linha de raciocínio, podem surgir várias e complexas questões que extrapolem o âmbito de circunscrição do Parlamento ao suscitar questões de alta relevância, assim o judiciário poderá ser chamado a intervir a fim de se pronunciar a respeito das consultas que lhe forem formuladas. Não pode, pois, em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição omitir o seu pronunciamento a respeito da consulta em face de sua condição de interpretar e garantir os preceitos constitucionais.

Dessa forma, o processo de *impeachment* não cabe na Lei de Responsabilidade Fiscal nem tão pouco no Direito Penal, podendo ser consultadas, subsidiariamente as normas relativas ao Direito Processual Civil e ao Direito Processual Penal. Não com relação às questões de conteúdo substantivo que devem ser equacionadas dentro do texto constitucional e da Lei Específica 10.079/1950, que cuida do processamento, mesmo no âmbito político, do processamento do impedimento da presidente da República. Observa-se que a não observância desses preceitos pode levar a nulidade diante dos vícios insanáveis produzidos.

Os crimes de responsabilidade do presidente da República circunscrevem ao âmbito da Constituição Federal. Esta enumera os tipos fáticos abstratos que

podem ser considerados atentatórios aos cânones da democracia republicana. Assim, os atos neles enquadrados podem ser objeto de apuração através do devido processo constitucional.

Por conseguinte, uma vez materializados os fatos ou mesmo constatada a presença de fortes indícios delitivos revelados pela instrução probatória, produz consequências jurídicas para o processado. Nesta linha de raciocínio, o esforço poderá redundar em *impeachment* do presidente da República após regular apuração dos elementos apurados no julgamento realizado pelo Congresso Nacional, referido ao impedimento do presidente da República, exigir-se-á concomitantemente que:

- a) esteja na vigência mandato presidencial, na contemporaneidade, portanto, sem qualquer vinculação passada;
- b) os atos cometidos pelo chefe do Poder Executivo sejam estranhos ao exercício de suas atividades/funções;
- c) o mandato presidencial tem a duração de quatro anos e não de oito anos como pretendem alguns;
- d) a teoria da transcendência dos fatos é inaplicável a espécie pela impossibilidade de estabelecer uma relação continuativa de mandatos, ou seja, entre o extinto e o vigente;
- e) cuida de mandato autônomo haurido da soberania do povo, timbrado, conseqüentemente, pelo seu caráter de incomunicabilidade.

A partir da análise efetivada, verifica-se que as justificativas consubstanciadas em tais pedidos revelam-se insubsistentes. O quê o move é um sentimento ideologizado impregnado de um obscuro fundamentalismo de conteúdo político. Não revelam plausibilidade ao fim colimado, daí a improvável possibilidade do processo de impedimento ser instaurado à míngua de amparo jurídico-constitucional.

A expressão **mandato vigente** constitui o ponto central da questão e não é crível possa ele se acumular com o nada, por inexistir mandato que lhe seja antecedente assim, não há que se falar em caráter vinculativo. É por essência autônoma, não sendo de sua índole a relação continuativa por lhe faltar base de sustentação, daí o destaque que lhe foi dado pela Constituição Federal ao afirmar que fatos anteriores não contam para o processo atual, salvo se a presidente vier a da causa ao seu afastamento do cargo.

Isto quer dizer que os fatos acaso tidos como delituosos determinantes do crime de responsabilidade somente podem ser considerados se ligados visceralmente ao mandato fluente. Essa é a dicção da regra constitucional disciplinadora da matéria. Fora disso é mera especulação dos juristas, pouco afeitos à hermenêutica.

E não poderia ser de outra forma o entendimento dessa problemática. Os elementos hauridos da Constituição reforçam o ponto de vista aqui esposado. Nessa perspectiva, os fatos devem ser contemporâneos ao mandato vigente, a fim de que possam cumprir de maneira plena a equação delineada pelo texto constitucional sobre o tema que engendra o processo de *impeachment*.

A democracia é uma instituição em fase de construção permanente em busca de consolidação e densidade. Assim, a fórmula do Estado democrático inscrita na Constituição não pode ser conspurcada, nem colocada em risco. A ideologia impregnada no conteúdo de pareceres adredemente preparados mostra o descompromisso dos seus autores.

O momento presente exige a compreensão da sociedade civil a respeito de sua gravidade. Cabe, pois, exortar os políticos no sentido de desarmar os espíritos belicosos e perseverar em favor do Brasil na persecução das soluções exequíveis. Essa postura, esse clima de animosidade entre autoridades governamentais não se coaduna com a sua condição de condutores de um

país tanto caro aos anseios da sociedade de se firmar no concerto das nações com o esforço empreendido através de seu trabalho produtivo.

A chave da questão não está, pois, no *impeachment* que, além de nada existir de concreto para seu desfecho, poderá agravar consideravelmente o quadro econômico e social. É necessário, entretanto, enfrentar os desafios que o País está a exigir, com a implementação das reformas estruturais, especialmente, a tributária, a previdenciária e administrativa a fim de equacionar o impasse que vem colocando o País em situação difícil.

Inexistem-se fatos concretos, num mandato anterior, este exaurido o seu objeto cessou, definitivamente seus efeitos, uma vez esvaído seu tempo de vigência. Em razão disso, é improvável cogitar-se de seu aproveitamento em outro mandato qualificado da mesma natureza. Já se disse exaustivamente que essa hipótese não tem a menor condição de subsistir na medida em que a Constituição peremptoriamente a descarta.

Por outro lado, os diversos pedidos de impedimento da presidente da República não demonstraram de modo cabal os fatos que pudessem justificá-los. Não levaram em consideração que se trata de um processo político complexo e por esse motivo deveriam ser fundamentados e instruídos com a documentação imprescindível ao seu desencadeamento no plano legislativo. Alguns já foram arquivados à míngua de elementos probantes sérios.

Para a caracterização dos crimes de responsabilidade, tornam-se necessários indícios veementes e sua materialidade, sem o que não podem se processados pela Câmara dos Deputados. A tanto reconhecendo tais dificuldades, o advogado Miguel Reale desistiu de requerer o referido pedido de afastamento da presidente, preferindo um adendo e, assim, optando pela vala dos crimes comuns capitulados pelo Código Penal Brasileiro.

CONCLUSÃO

Não bastassem as tentativas de se colocar no bojo do pedido de *impeachment* estranhos ao mandato presidencial, agora, a investida se volta contra o processo de modo a interferir no resultado em proveito de determinada facção política. Nesse contexto vislumbra-se a parcialidade com que está sendo conduzido esse julgamento, tendo como parâmetro textos colhidos das delações veiculadas pela mídia.

Ao processo de *impeachment* são inaplicáveis as regras consubstanciadas no Código de Processo Penal. Mas, pode se trilhar pelo viés garantista se ao ato político extrapolar para o campo jurídico. Na espécie, se a situação revelar a presença de vícios insanáveis, o processo torna-se inconsistente, irremediavelmente nulo.

Erra o jurista quando sustenta a possibilidade de a lei geral ser acionada para resolver uma equação fático-jurídica que tem disciplina própria. Há **lei específica** destinada ao julgamento e processamento de feito dessa natureza. É óbvio, portanto, que esta lei está em vigor desde 1950 e não há porque inventar receitas imaginárias de bastidores políticos, mas senão fazer sua interpretação e aplicação conforme o texto constitucional.

A fórmula processual está na **lei exclusiva** o que afasta a regra geral pelo simples de que foi a Constituição

Federal que assim determinou. A garantia é de caráter preventivo, objetivando afastar qualquer possibilidade de retrocesso. Busca, pois, conter qualquer manobra para a criação de regras casuísticas com vistas a beneficiar determinado segmento político.

No caso de crime de responsabilidade somente a lei especial, vale dizer, **específica** pode defini-lo e determinar a disciplina do seu processo e julgamento. Daí, a impropriedade das pedaladas e decretos que não se enquadram em nenhuma das hipóteses consubstanciadas nos Incisos I a VII, do Art. 85, da CF nem tampouco nos crimes definidos pela Lei 1.079/50.

Devido, portanto, ao malabarismo processual de impedimento para condenar a qualquer custo a presidente Dilma Rousseff, o mesmo poderá ser contido no plano da objetividade jurídica. Dessa forma, se afigura patente a exequibilidade de sua judicialização junto ao Supremo Tribunal Federal para examinar as possíveis irregularidades cometidas por membros das comissões parlamentares das duas casas do Congresso Nacional escolhidas para processar e julgar o feito, dentro de parâmetros legais e constitucionais.

Outro ponto pacífico diz respeito à questão da responsabilidade em si. Esta se restringe ao exercício de suas funções. Por conseguinte, os fatos que a delimitam e, assim, se **circunscrevem exclusivamente** ao período da vigência do mandato presidencial. É o que a respeito dispõe de modo taxativo o Art. 86, § 4º, da Constituição da República.

É no mínimo estranho, portanto, a insistência de alguns parlamentares de enxertar o processo com elementos não vinculados ao seu objeto. Dentre eles, cumpre realçar aqueles decorrentes dos grampos e delações seletivas veiculadas pelos órgãos de comunicação. Como é sabido, a matéria dela resultante esconde

omissão, mentira e verdade, exigindo, portanto, a devida comprovação em sede jurisdicional.

Com efeito, o processo em questão deve ser conduzido de acordo com a Lei n. 1.079/50 e a Constituição. E a apuração dos fatos se circunscreve exclusivamente ao seu objeto: pedaladas fiscais e decretos presidenciais. Estes que restituíram créditos suplementares de conformidade com o Art. 4º, da Lei Orçamentária Anual e aquelas referidas ao contrato de prestação de serviços celebrado com os bancos oficiais.

Diz a Constituição Federal que: “não haverá juízo ou tribunal de exceção” (Art. 5º, XXXVII)

Para Laymert Garcia:

O que caracteriza o Estado de exceção? É justamente que o ordenamento jurídico foi pro espaço. Ele pode continuar existindo como regra geral, mas a efetividade dela não funciona mais. É o que estamos vendo. Estes absurdos jurídicos o tempo inteiro¹.

Transparece uma ruptura do processo de democratização, a partir da fragilização das instituições democráticas ou desmanteladas das instituições. Os processos estão sendo realizados através de grampos, vazamentos, devidamente articulados com a mídia. Para se dizer que a crise instalada propiciou cortes institucionais. Como se observa, a regra contra o procedimento de exceções não vem cumprindo, na prática, seu comando.

Tentam agregar a peça fictícia elaborada por penalistas equidistantes da realidade fático-jurídica. Os fatos nela narrados não estão tipificados na lei específica que disciplina o impedimento nem na Constituição. De

1 GARCIA. Laumert. **O Fim do Mundo**. São Paulo: Caros Amigos (Revista), ano XIX, n. 230, 2016, p. 21.

observar que o termo **pedaladas fiscais** não consta como crime de responsabilidade nas hipóteses elencadas na lei específica antes referida.

Pela mesma forma, os **decretos expedidos** pela presidente da República visando a instituir créditos suplementares têm previsão legal nos termos do Art. 4^o, da LOA, de 2015. De maneira que o discurso planfetério feito pelos autores do pedido, Miguel Reale e Janaína Paschoal, de natureza política, sem suporte para a defesa do pleito.

Sem se ater à questão fático-jurídica de sua conformação legal, Janaína Paschoal e Miguel Reale Jr. em sua defesa perderam-se em divagações. Desse modo, tangenciam em direção linear o domínio do assunto ao arguir que sobravam razões para se configurar o impedimento. Entretanto, transitaram pelo campo da generalidade, das conjecturas, sem dar forma e concretude aos fatos jurígenos tipificadores do **crime de responsabilidade** que assim pudesse ser tomado como tal.

Há, na espécie, o uso impróprio do instrumento previsto na Constituição Federal. No caso vertente, a iniciativa do impedimento incorreu em **abuso de poder**, porque não existe fundamento legal para justificar seu manejo em sede do Legislativo. Em decorrência disso, se o desfecho for a desfavor da presidente da República, cabe recurso ao Supremo Tribunal Federal.

O pedido de *impeachment* além de prevê a existência do crime de responsabilidade não se funda apenas no processo quantitativo da votação. É necessário que não seja tão somente expressão de um voto desqualificado, moral e intelectualmente. E mais grave ainda calcado em conceitos virulentos determinantes de argumentação estropiada, resultante do mais deslavado fundamentalismo.

O *impeachment* pela sua natureza suscita dúvidas quanto ao rito de seu processamento. Isto a partir da

complexidade de que se reveste no tocante ao seu desfecho no Congresso Nacional. Tanto mais porque o seu rito processual contou na sua disciplina com o adjutório do Supremo Tribunal Federal. Ainda considerando as partes envolvidas têm provocado àquela corte para dirimir questionamentos.

Portanto, nessas condições, infere-se que está em curso um julgamento dotado das mesmas características do processo judiciário. É por isso que comporta, também, o uso da via recursal, visando ao seu saneamento processual.

Dizer que o *impeachment* é constitucional, é político, em nada enriquece o debate, criando uma confusão semântica desnecessária de maneira que os julgamentos de políticos ou mesmo de juizes contribuem para criar, artificialmente, um ambiente favorável ao pleito, na medida em que os membros das comissões processantes vêm agindo com parcialidade. Constitui tarefa difícil enfrentá-la, pois o conluio instalado no Parlamento, e todo tipo de manobra, visa a mascarar o procedimento.

Se haveria alguma dúvida quanto à iniciativa para apelar a presidente Dilma Rousseff do poder esta agora se dissipou. O Senador Romero Jucá deu o testemunho ocular da existência da trama, visando a abortar o avanço da Operação Lava Jato. Como é público e notório, esse foi flagrado em conversas com o ex-senador Sérgio Machado, gravadas em áudio, dizendo coisas não republicanas.

A trama engendrada nos bastidores do Congresso Nacional possibilitou a construção de um *impeachment* artificial a fim de usurpar o cargo da presidente Dilma Rousseff. É inaceitável o modo como as votações ocorreram sem qualquer preocupação com a verdade dos fatos e sem comprovação.

As declarações de Sérgio Machado dão a exata dimensão do caso e revelam as tentativas visando à manipulação dos fatos com o objetivo deliberado de criminalização. O ambiente político constitui uma fonte de hipocrisia com uma boa dose de cinismo, através de justificativas toscas como se o povo fosse uma horda imbecilizada.

Nessa toada, os arranjos encetados buscam o caminho de obstrução da justiça até tentativa solerte de contenção do ímpeto da Operação Lava Jato. O medo tomou conta do semblante dos parlamentares, preocupados em ser capturados pela “República de Curitiba” da qual querem se afastar, porque viciados com o *propinoduto* de resultado que marca a república de coalização.

É patente a ilegitimidade dos julgadores da presidente Dilma Rousseff responsáveis diretos pela crise moral por que passa o Congresso Nacional. Demais disso, em nenhum momento conseguiram provar o crime de responsabilidade acaso por ela cometido. Ficou claro, ao contrário, que a classe política está envolvida em corrupção mancomunada com empresários e agentes públicos em detrimento do erário.

O que se procurou, aqui, foi dar um “jeitinho” brasileiro do *impeachment* diante da inexecuibilidade de seu processamento no plano político. Não cabe por inteiro nem na lei nem na Constituição, na medida em que tangencia o campo da **inconstitucionalidade**. Seu impasse, portanto, como **questão jurídica** perfeitamente delimitada, e já aqui abordada, somente encontra solução no arbitramento da juridicidade a qual deve ser desvendada pelo STF, caso o Senado acate o *impeachment*.

Conquanto as instituições estejam funcionando até com certa regularidade, ainda assim há queixas ge-

neralizadas quanto ao seu desempenho. As críticas são dirigidas, especialmente, ao Legislativo e ao Executivo em face do envolvimento com negócios pouco nobres. E o Judiciário pela incapacidade de dar respostas aos desvios detectados no processo de *impeachment*, neste País da república das delações.

Por isso que o Editorial do Jornal *A TARDE* alvi-trou a necessidade de mudança no seu sistema político-eleitoral, acrescentando, *in verbis*:

Após décadas de vícios e distorções, não há dúvida de que as coalizações partidárias passaram a ser definidas pelo poder financeiro em vez de afinidades políticas, que as relações entre os governos, os políticos e os segmentos privados passam longe de qualquer motivação institucional, baseando-se, com alguns, em propostas de negócios, com alguns em busca de dinheiro e outros de poder².

O atentado contra a representação popular, a Constituição e a democracia gira em torno da relação jurídico-constitucional. Cuida, portanto, de uma ação desfundamentada, o que caracteriza uma responsabilidade política e como tal um postulado constitucional que tem como objetivo garantir os princípios que dão conformação aos poderes republicanos.

Não resta dúvida de que os governantes devem se conduzir dentro de parâmetros morais e de confiança. Assim, devem agir em consonância com a “virtude democrática” e num poder incorruptível e livre engrandecido pela sua aplicação ao bem comum. Dessa forma, acrescenta Pedro Lomba:

2 **República das delações.** Salvador: Jornal *A tarde*, 27 mai. 2016, p. A-3.

“O governo representativo é pela sua própria natureza e definição um governo condicionado por esse dever”³.

Segundo Edson Teles: Não há dúvidas de que houve a organização de um golpe contra a presidente Dilma Rousseff. A articulação do juiz Sérgio Moro com a grande mídia e os partidos de oposição iniciou-se já com a recusa da derrota nas urnas em 2014. Tal arдил foi se intensificando com a suspensão das regras previstas para o jogo democrático nas leis do país, ora com vazamentos de grampos ilegais, ora com a tentativa de transformação do poder judiciário em esfera suprema das relações institucionais republicanas⁴.

Para Newton Bignotto:

As ameaças a membros do governo, a artistas e intelectuais, e, mesmo a pessoas que simplesmente se opõem ao golpe, se generalizam nas ruas brasileiras e afetam gravemente as relações sociais⁵.

O jornalista Mino Carta admitiu que a situação atual decorre do que chamou de “o golpe sem disfarces”. Neste sentido diz que Romero Jucá foi erigido à

3 LOMBA, Pedro. **Teoria da Responsabilidade Política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008, p. 77. “A responsabilidade política é, na essência, uma responsabilidade por condutas políticas (ou omissões de condutas) merecedoras de uma forte desvalorização constitucional... O que se sanciona com a responsabilidade política é a conduta reprovável de um sujeito titular de cargos públicos, do qual podem nascer ou não de resultados ou prejuízos táticos”. Idem, p. 135.

4 TELES, Edson. **Qual Golpe?** São Paulo: Revista Brasileira de Cultura – CULT, ano 19, n. 212, mai. 2016. p. 23.

5 BIGNOTTO, Newton. **O Fascismo no horizonte**. São Paulo: Revista Brasileira de Cultura – CULT, ano 19, n. 212, mai. 2016.

condição de ‘bode expiatório e como enredo da trama’ “o pacto” forjado no diálogo entre Machado e Jucá para conter a Lava Jato, acrescentado:

A verdade factual sacramenta outra evidência ao alcance da compreensão até do mundo mineral: ocorrido em março passado, o fatídico diálogo é, em primeiríssimo lugar, a prova irrefutável do golpe em marcha, e apresenta inclusive as forças envolvidas na trama. Ali, estabelece-se a premissa indispensável ao propósito do “Poeta” derrubar Dilma⁶.

Para a Revista *Veja* a tentativa de silenciar a Lava Jato foi explicitada por Romero Jucá, numa conversa ocorrida em março, reproduzida pelo Jornal *Folha de S. Paulo*: “[...] tem que mudar o governo para poder estancar essa sangria”, causada pela Lava Jato. E acrescenta:

Todo mundo entendeu que, ali, estava dito que era preciso tirar Dilma Rousseff do cargo para poder abafar as investigações. O PT já anunciou que usará a declaração de Jucá para recorrer da decisão do Senado de afastar Dilma da Presidência, retomando o discurso do “Golpe” contra ela⁷.

Diante disso, não há dúvida de que há uma conspiração em marcha para defenestrar a presidente Dilma Rousseff do poder. E a classe política está vivamente empenhada em travar as investigações da Lava Jato. Mas é óbvio que não é isso que a sociedade pretende. Do contrário, anseia pela restauração da moralidade pública conspurcada pelos assaltantes dos cofres públicos.

6 CARTA, Mino. **O Golpe sem Disfarces**. São Paulo: Revista Carta Capital, ano XXII, n. 903, 1 jun. 2016, p. 18.

7 PEREIRA, Daniel. **A Hora do Pânico**. São Paulo: Editora Abril, ano 49, n. 22, 1 jun. 2016, p. 44.



REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Sudá de. **Apontamento de Ciência das Finanças**. 2. ed. Rio de Janeiro: José Konfino Editor, 1996.
- BIGNOTTO, Newton. O Fascismo no horizonte. São Paulo: **Revista Brasileira de Cultura – CULT**, ano 19, nº 212, maio/2016
- BRÍGIDO, Carolina. **Sem justificativa, impeachment transparece como golpe**. 30-03-2016
- CARTA, Mino. O Golpe sem Disfarces. São Paulo: **Revista Carta Capital**, ano XXII, nº 903, 01 de junho de 2016.
- CARVALHO, Daniel; VILLAVERDE, João. Caixa bancou 'pedaladas' por 21 meses. **A Tarde**, Salvador, 28 jul.2015.
- COUTO E SILVA, Mônica Maray Araújo de. A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no contexto federativo brasileiro. **Finanças Públicas**. Brasília, DF: ESAF, 2001.
- DEL VECCHIO, Giorgio. **Lição de Filosofia do Direito**. 5. ed. Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979.
- DINO, Flávio. Excerto da entrevista concedida ao Programa Roda Viva. **Jornal O Estado de S. Paulo**, de 08-04-2016

ENTERRIA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992, v. 2.

GARCIA. Laumert. O Fim do Mundo. São Paulo: **Caros Amigos** (revista) ano IX, nº 230, 2016.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

GRILLO, Marco. Tiririca e a revolta dos palhaços. Rio de Janeiro. **Jornal O Globo**, 23-04-2016. Rio de Janeiro: jornal O Globo, 23-04-2016. Disponível em: <http://site.cfp.org.br/nota-do-cfp-sobre-o-atual-momento-da-conjuntura-politica-e-social-brasileira/> <http://www.conjur.com.br/2015-dez-17>, acesso 04-02-2016.

LOMBA, Pedro. **Teoria da Responsabilidade Política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MASCARENHAS, Gabriel; BRAGON, Ravier. Críticos da Corrupção São Alvo de Denúncias. São Paulo: **Jornal Folha de São Paulo**, 23-04-2016.

MELO, Oswaldo Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 1969, v.I.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, t III, 1987.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.) **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

NASCIMENTO, Carlos Valder do; MENDES, Gilmar Ferreira; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). **Tratado de Direito Financeiro**. 7. ed. . São Paulo: Saraiva, 2015.

NUNES, Selene Peres. **Dívida déficit Quase – Fiscais e** Coordenação entre Políticas Econômicas no Brasil. MF: Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF: ESAF, 1988.

PEREIRA, Daniel. **A Hora do Pânico**. São Paulo: Editora Abril, ano 49, nº 22, 01-06-2016.

Poder, o que veículos no mundo falaram sobre a crise no Brasil, São Paulo: **Jornal Folha de S. Paulo**, 29/04/16.

República das delações (Editorial). Salvador: Jornal A tarde, 27-05-2016.

Revista Carta Capital. **A Armação do Golpe**, 30 de março de 2016.

Revista Carta Capital. **A Armada do Golpe**, acesso em 23-05-2016 Rio de Janeiro: Jornal o Globo, 23-04-2016.

MINO CARTA. A reincidência do golpe. Carta Capital. 28/03/2016. Acesso em: 30. mar. 2016.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller, 2000.

SELDON, Arthur, PENNANCE, F. G. **Dicionário de Economia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1975.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TÁCITO, Caio. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1975.

TELES, Edson. Qual Golpe? São Paulo: **Revista Brasileira de Cultura** - CULT, ano 19, nº 212, maio/2016.

WEHBE, Jorge. **Los Efectos Económicos Del Gasto Público**. Buenos Aires: Depalma, 1975.



IMPrensa UNIVERSITÁRIA

IMPRESSO NA GRÁFICA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ - ILHÉUS-BA