



CÂMARA DOS DEPUTADOS

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

DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE nº 1/2015

VOTO EM SEPARADO

I - RELATÓRIO

Para analisar a crise brasileira com alguma profundidade, na perspectiva de um futuro transformado, é preciso ir além da simplificação maniqueísta, que divide o mundo entre linchadores e adoradores, ‘coxinhas’ e ‘petralhas’.

O intenso debate sobre o impeachment, no qual a paixão tem superado a racionalidade, com seguidas cenas de intolerância explícita, não abre espaço para uma questão fundamental: há mesmo dois projetos antagônicos de organização da sociedade brasileira em disputa? A prática dos governos de Lula e Dilma diferenciou-se decisivamente da era FHC? Sem dúvida, os programas sociais e as iniciativas para ampliar o consumo interno nos anos do lulopetismo foram mais significativos, mas há uma complementaridade entre as gestões. FHC consolidou o controle da inflação e avançou nas privatizações; Lula (e Dilma, em menor escala), cuidou do ‘andar de baixo’, costurando políticas para setores marginalizados sem afetar o ‘andar de cima’. Em ambas as épocas, o capital financeirizado (sobretudo os grandes bancos) teve lucros extraordinários. Sequer uma reforma tributária que gravasse operações financeiras, patrimônio e herança dos mais ricos foi implementada.

No plano da política, não se fez nenhuma reforma profunda desde a promulgação da Constituição Cidadã. A chamada ‘Nova República’, apesar dos princípios de democracia participativa da Carta Magna, derivado do ascenso dos



CÂMARA DOS DEPUTADOS

movimentos populares nos anos 80, consolidou um padrão clientelista, patrimonialista e corrompido de fazer política. Tanto o PSDB, que nasceu de um questionamento ao fisiologismo genético do PMDB, quanto o PT, que cresceu buscando renovar os costumes políticos do Brasil, não mudaram o sistema: adaptaram-se a ele, inclusive à sua corrupção estrutural, endêmica. No oceano do Estado Oligárquico de Direito as marés de lama são sucessivas. A destituição de Dilma, liderada pelo bloco social e político que até há pouco a apoiava, é mera disputa de poder, para controlar a máquina do Estado sem fazer qualquer mudança estrutural. Michel Temer, claro, tem pauta regressiva, de evidente retrocesso.

A iniciativa política do impeachment não prosperaria se não tivéssemos inflação (10,5%), desemprego (9,5%), com 1,3 milhão de trabalhadores com carteira assinada sendo despedidos nos últimos 12 meses (8,5% na indústria) e redução de programas sociais. Um em cada cinco jovens brasileiros entre 18 e 24 anos está desempregado. Dados da PNAD/IBGE revelam que a renda do trabalho caiu (- 3,2% em 2015) e a histórica desigualdade social brasileira, que vinha sendo reduzida paulatinamente desde 2000, voltou a crescer (- 3,7% na taxa de Bem Estar, segundo a FGV Social). A perda média de arrecadação dos entes estatais foi de 13% no ano passado. Vale lembrar que nossa economia liberal-periférica é vulnerável às oscilações do mercado, e a queda dos preços das commodities tem forte impacto na realidade econômica nacional.

Também no enfrentamento dessa crise as propostas econômicas de Dilma e Temer se assemelham (não por acaso têm o mesmo principal conselheiro: Delfim Netto): redução do gasto público, manutenção de altas taxas de juros (as maiores do mundo!), inclusive para o consumidor (o que multiplica no crediário por 2,4 vezes o preço à vista), redução de direitos trabalhistas, com prioridade do negociado sobre o legislado, fim das vinculações constitucionais orçamentárias para Educação e Saúde e privatização de tudo o ainda que for possível.

Reconheçamos: as duas forças que disputaram o segundo turno do pleito presidencial de 2014, o PT e o PSDB, praticaram estelionato eleitoral. Dilma por ter apresentado propostas, no primeiro ano de seu segundo governo, que negara na campanha, e muito aproximadas do ideário de seu adversário, o tucano Aécio Neves. Lembre-se que Joaquim Levy, seu poderoso Ministro da Fazenda, tinha sido consultor econômico do programa do PSDB, e vinha da banca privada. Por outro lado, os projetos que chegaram ao Congresso, rigorosamente dentro do arcabouço da contenção de gastos públicos e incidindo, de imediato, sobre os trabalhadores, enfrentaram forte resistência, entre outros, do... PSDB, que na campanha defendera exatamente essas medidas.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Operação Lava-Jato tem um enorme mérito: pela primeira vez o conluio histórico entre grandes empresas corruptoras e partidos e políticos corruptos está sendo desnudado. Pela primeira vez os ‘colarinhos brancos’, tidos como intocáveis, foram para a cadeia. A famosa lista da Odebrecht, que o juiz Moro se apressou em colocar sob sigilo, atingiu praticamente todas as legendas partidárias. Entre doações legais de campanha e ocultas, está a exigir que nada menos que 316 figuras públicas se expliquem. Está sendo escancarado um *modus-operandi* de três décadas, dos idos dos anos 80, como revela a ex-secretária Conceição Andrade, aos tempos atuais, como descreve a atual secretária Maria Lúcia Tavares, apontadoras das planilhas da empreiteira, antes anotadas à mão, agora digitadas.

Como reconhece a Odebrecht, em Nota divulgada em 23/3/2016, “a Operação Lava-Jato revela na verdade a existência de um sistema ilegal e ilegítimo de financiamento do sistema partidário-eleitoral do país”. O seu ‘Departamento de Operações Estruturadas’, isto é, setor de propinas, teve apreendido cópia de emails de funcionários pedindo ‘pagamento via bônus’ a políticos e partidos de nada menos que sete siglas: PSDB, PMDB, PT, DEM, PPS, PDT E PTB. Isso só durante a campanha eleitoral municipal de 2012. O grupo tem várias empresas, como a ETH Bioenergia, e também já são investigadas organizações laranjas, que igualmente repassaram recursos para “campanhas amigas”.

Também é forçoso reconhecer que, de todos os figurões da política indicados na Lava-Jato, ou citados nas delações, Dilma é das menos referidas. Delcídio, inclusive, chegou a considerar que o fato dela desmontar o esquema de Cunha em Furnas está na origem do ódio deste a ela. Ainda segundo a delação de Delcídio, Dilma resistiu às nomeações de João Henrique e Jorge Zelada na Petrobras, que seriam “apadrinhadas” por Michel Temer.

É de se destacar que muitos políticos têm contas em *offshores*, e operam nesses esquemas internacionais ocultos e milionários. A Operação ‘Panamá Papers’ aí está, a revelar esses esquemas, que vão de Putin a Eduardo Cunha, sempre ele.

Impeachment tem previsão constitucional. É o ato mais grave do nosso ordenamento político, por isso deve ser utilizado com muito critério. Este, de Dilma, tem vários defeitos congênitos: foi acatado por um presidente da Câmara ilegítimo, réu no Supremo por corrupção passiva e lavagem de dinheiro (por enquanto). Cunha deu continuidade ao pedido de advogados ligados aos derrotados de 2014 por mero espírito de vingança, por retaliação ao PT, que não o defendeu no Conselho de Ética da Casa, que analisa representação do PSOL e da Rede contra ele. Também não há fato objetivo doloso que incrimine a presidente, que, até aqui, sequer é investigada na Justiça por qualquer acusação. Mesmo nesse canhestro pedido de impeachment



CÂMARA DOS DEPUTADOS

não há menção a corrupção, com a qual parte significativa do Congresso que a julgará tem intimidade.

O conteúdo da denúncia para destituir a presidente – decretos de suplementação orçamentária e ‘pedaladas’ fiscais – não caracterizam objetivamente crime de responsabilidade. Há insuficiência jurídica, portanto. Janaína Pascoal, uma das autoras do pedido de impeachment, disse que *“as manobras fiscais criaram um ambiente ilusório que favoreceu a presidente na sua reeleição”*. Ora, em sendo assim o correto seria pedir igualmente a destituição do vice Michel Temer, beneficiário na chapa dessa “maquiagem enganosa”. Como já aconteceu, aliás, e Cunha engavetou. Agora o STF examina esta situação, sendo que o ministro Marco Aurélio determinou que a Câmara examine este pedido. Observe-se o que o Relator Jovair Arantes colocou no Relatório, dizendo que esta “maquiagem” não caracteriza crime de responsabilidade.

Derrubar a presidente através de um Congresso tão questionado para que seu vice assuma não significará nenhuma alteração substantiva. Em alguns aspectos, aliás, representará retrocesso. Portanto, o impeachment é instrumento legal que poderá ser utilizado de maneira ilegítima, pelos interesses que seus efeitos abrigam. Trata-se de uma repactuação das elites econômicas e políticas, para quem Dilma deixou de ser funcional.

Não basta dizer ‘não’ a essa armação e seus condutores. É preciso denunciar o sistema que a produz e operar por mudanças de fato. Elas não virão tão já, pelo que indica a atual correlação de forças. Na sociedade brasileira, ainda tão injusta e desigual. Mas precisam ser anunciadas, sob pena de se consolidar o embuste. Os que, com compreensível indignação, clamam contra a corrupção, não podem ser enganados mais uma vez.

De imediato, é preciso repetir que as saídas da crise não podem prescindir do protagonismo popular. Este é o único antídoto para mais um arranjo das elites, para mais uma transição intransitiva em nossa história.

As forças que reagem ao impeachment de Dilma, em defesa não de seu péssimo governo, mas da democracia, precisam se manter articuladas. Mudar de governo, por si só, não muda a realidade. A luta é longa: comecemos já!

Análise dos elementos financeiro-orçamentários do Relatório



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Denúncia elenca dois itens principais: as ditas “pedaladas fiscais”, e a edição de decretos de créditos suplementares supostamente ilegais. Em sua decisão, o Presidente Eduardo Cunha acatou somente as denúncias referentes ao ano de 2015, pois a Presidente da República não poderia ser denunciada por crimes cometidos fora do atual mandato.

a) “Pedaladas Fiscais”

As ditas “pedaladas fiscais” significam, em termos simples, o atraso no repasse, pelo governo federal, de recursos para os bancos públicos arcarem com benefícios sociais (como o Bolsa Família) e subsídios a taxas de juros para empréstimos desses bancos (como Banco do Brasil e BNDES), inclusive para grandes empresários.

Segundo os denunciantes, tal atraso caracterizaria uma dívida da União com os bancos públicos, o que violaria a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF), em seu artigo 36, que assim diz: *“É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.”*

Em seu parecer, o Relator assim se pronunciou:

“Verifica-se, também, que a possibilidade da existência de volumosos débitos em atraso do Tesouro Nacional junto a instituição financeira controlada afrontaria os princípios da transparência, do planejamento e do próprio equilíbrio fiscal, valores caros no nosso ordenamento jurídico, tanto no plano constitucional quanto no estatuto de responsabilidade fiscal instituído pela Lei Complementar nº 101, de 2000. Com isso, concluímos que estão presentes os requisitos mínimos para a admissibilidade da Denúncia, quais sejam, a autoria e a tipicidade dos fatos narrados ante a hipótese prevista no art. 11, item 3, da Lei nº 1.079, de 1950, e da justa causa de pedir, no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros relativas ao Plano Safra, no exercício de 2015.”

Porém, tais atrasos já ocorrem há muito tempo, e jamais foram questionados anteriormente pelo TCU ou pelo Congresso. Em sua defesa, o governo argumenta que tal atraso nos repasses não caracteriza uma operação de empréstimo, mas apenas algo já previsto nos contratos de prestação de serviços entre o governo e os bancos públicos. Argumenta também a defesa que as “pedaladas” já eram feitas durante o governo FHC, são praticadas por diversos governos estaduais, inclusive do PSDB, e que *“Esse tipo de contrato de prestação de serviços é adotado há vários*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

anos e não foi objeto de questionamento por parte do TCU em gestões anteriores”¹. Integrantes do PSDB reconhecem que FHC fez “pedaladas”².

Portanto, estamos diante de um jogo estritamente político, onde as teses jurídicas são construídas de acordo com a conveniência. A tese defendida pelos defensores do impeachment é que, para respeitar a LRF, o governo deveria ter cortado ainda mais gastos sociais para poder ressarcir os bancos públicos. Porém, cabe ressaltar que a LRF foi criada por inspiração do FMI, exatamente para criar travas aos gastos sociais, de modo a privilegiar o pagamento da dívida pública, que beneficia principalmente os grandes bancos e investidores. Portanto, a nosso ver, a LRF é que deveria ser revista, por desrespeitar o princípio da Soberania Nacional, e da prioridade dos direitos sociais. Ela rendeu a concessão de empréstimos do FMI nos anos 90.

Tal disputa entre o PT e o PSDB/DEM, como sempre, deixa de lado a principal ilegalidade das contas de todos os governos, que é o pagamento de uma dívida pública repleta de indícios de irregularidades, que consome mais de 40% do orçamento público, e jamais foi auditada, em clara violação ao art. 26 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988.

Este artigo assim dispõe:

“No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

Passados mais de 27 anos da promulgação da Carta Magna, os grandes partidos continuam praticando esta grave ilegalidade, ou seja, o pagamento da dívida sem a formação da comissão mista de sua auditoria.

Esta é a verdadeira “pedalada”: a destinação da maior parte do orçamento para o setor financeiro privado. A pedalada da dívida pública, feita tanto pelo PSDB/DEM como também pelo PT, enche os bolsos dos banqueiros e grandes investidores.

b) Decretos de créditos suplementares

Os defensores do impedimento de Dilma alegam também que ela não poderia editar decretos permitindo a abertura de créditos suplementares, incompatíveis com a meta de superávit primário definido no início do ano, violando-se o art. 4º da Lei Orçamentária.

Em seu parecer, o Relator assim se pronunciou:

¹http://www.agu.gov.br/pdf/principais_argumentos.pdf

²<http://www.portalindependente.com/noticias/vernoticia.php?cod=11894>



CÂMARA DOS DEPUTADOS

“O que está sendo avaliado é se o Executivo poderia ou não ter aberto por decreto os créditos citados na Denúncia, e se estava ou não autorizado pelo Legislativo para tanto. Existe no caput do art. 4º da LOA uma condição geral para a abertura: compatibilidade com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida; (...) O impedimento da abertura de créditos por decreto teria sido desencadeado a partir do fato de o Executivo, na edição do relatório de avaliação do 3º bimestre de 2015 (22/7/2015), ter abandonado a meta fiscal então vigente (R\$ 55,2 bilhões), passando a adotar limites globais de programação com base na meta proposta no PLN 5/2015 (R\$ 5,8 bilhões), sem aguardar a aprovação do Legislativo, o que permitiu menor contingenciamento; O mero envio de projeto de lei alterando a meta, ainda que justificado, não afastaria a necessidade de aguardar sua aprovação; a interpretação de que a obtenção da meta somente é verificável no final do exercício esvazia o sentido da condição inserida no caput do art. 4º da LOA, e conflita com o controle legislativo do gasto público previsto no art. 167, V, da Constituição, que exige autorização prévia; além disso, coloca em risco a obtenção da meta fiscal aprovada, porque gera fato consumado”

Os argumentos colocados pelo relator são subjetivos, pois, se a meta fiscal foi alterada pelo Congresso, então a edição de tais decretos foi plenamente compatível com a meta definida pelo próprio Legislativo. O PLN 5/2015, aprovado ao final de 2015, adequou tal meta, e portanto legalizou tais decretos. Mas os denunciantes insistem que, então, tais decretos teriam de ter aguardado a efetiva aprovação do PLN.

Não há lei esclarecendo expressamente que seria necessária a aprovação do PLN 5/2015 para que tais decretos pudessem ser editados. Na realidade, a meta de superávit é anual, e deve ser avaliada ao final do exercício.

Se a meta foi alterada, isto significa que o Congresso Nacional concordou com isso, e desta forma, de fato, tornou legais tais decretos, que eram necessários para que o governo executasse seus gastos sociais.

Estranho que os defensores do impeachment, tão ávidos para cobrar o cumprimento de metas de superávit primário - ou seja, o corte de gastos sociais para o pagamento da questionável dívida pública - não tenham o mesmo empenho em criticar o gasto absurdo com juros e amortizações dessa dívida.

Portanto, mais uma vez, estamos diante de um jogo político, onde cada lado constrói sua tese jurídica. O que se passa, usando-se o preceito constitucional drástico da destituição de uma presidente da República, é mera disputa pelo poder. O PMDB de Temer e Cunha, parceiro do PT na administração há mais de uma década, não é solução, e sim parte pesada do problema. Como ensina Albert Einstein, “loucura é querer resultados diferentes fazendo tudo exatamente igual”. Sem alteração radical de nosso sistema político e do modelo econômico não haverá



CÂMARA DOS DEPUTADOS

perspectivas de superarmos a crise, que é estrutural.

II - VOTO

Pelos motivos expostos, **VOTAMOS PELA REJEIÇÃO** da DCR 1/2016, ou seja, pelo indeferimento do pedido de autorização para instauração de processo contra a Presidente da República, a cujo mandato continuaremos a fazer oposição, programática, de esquerda. Por mais direitos, mais democracia, mais justiça e igualdade.

Sala da Comissão, em de de 2016.

CHICO ALENCAR
PSOL-RJ

GLAUBER BRAGA
PSOL-RJ